

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ**

Виконала:

студентка 2 курсу підготовки
магістрів за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування
(за заочною формою навчання)

Григор'єва Павліна

Володимирівна

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ.упр.

Кіндзерский С.А.

м. Хмельницький

2020

Анотація

Григор'єва П.В. Належне врядування в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та його адаптація в Україні. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2020.

У магістерській роботі наведено авторський погляд на розв'язання актуального теоретико-прикладного завдання у галузі публічного управління та адміністрування, яке полягає в науковому обґрунтуванні підходів до удосконалення діяльності місцевих рад в Україні на основі поєднання європейського досвіду належного врядування та особливостей діяльності вітчизняних представницьких органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що “належне врядування” слід розцінювати як демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях, що являє собою суспільну цінність, якої всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. “Принципи ефективного демократичного врядування” та “добре врядування” – це 12 принципів, регламентованих Європейською Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Узагальнено європейський досвід НВ та встановлено, що зарубіжні країни впроваджують принципи НВ лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного ОМС, враховуючи особливості території, забезпечення життєдіяльності ТГ, культурних, історичних, ментальних традицій та підготовчої інформаційно-просвітницької діяльності.

Виокремлені сучасні специфічні організаційні та функціональні особливості роботи МР, закладені в процесі їх формування та діяльності у попередні роки. Розглянуто принципи місцевого самоврядування та їх відповідність вимогам сьогодення.

Запропоновано впроваджувати європейські принципи належного врядування у роботу місцевих рад в Україні шляхом застосування структурно-логічної схеми, яка передбачає певну послідовність покрокових дій місцевих рад з урахуванням особливостей розвитку громади, створення окремого організаційного елемента з питань упровадження належного врядування, визначення інструментарію щодо запровадження принципів у діяльність місцевих рад з урахуванням змін у ресурсному забезпеченні. Виявлено практичний інструментарій, необхідний для впровадження принципів належного врядування у діяльність місцевих рад в Україні.

Annotation

Hryhorieva P.V. Good governance in the activities of representative bodies of local self-government: foreign experience and its adaptation in Ukraine. - Manuscript.

Master's Degree in Specialty 281 Public Management and Administration. - Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. - Khmelnytsky, 2020.

The master's thesis presents the author's view on the solution of the current theoretical and applied problem in the field of public administration, which is a scientific substantiation of approaches to improving the activities of local councils in Ukraine based on a combination of European experience of good governance and features of domestic representative local governments. .

It is established that “good governance” should be seen as democratic, accountable, effective, transparent and accountable governance at local and regional levels, which is a societal value that all Council of Europe member states want to achieve for the well-being of their citizens. The Principles of Effective Democratic Governance and Good Governance are the 12 principles regulated by the European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. The European experience of good governance is generalized and it is established that foreign countries implement the principles of good governance only after their full

adaptation to the conditions of a particular local self-government, taking into account the peculiarities of the territory, ensuring the vital activity of TG, cultural, historical, mental traditions and preparatory informational and educational activities.

The modern specific organizational and functional features of the local self-government work, laid down in the process of their formation and activity in previous years, are singled out. The principles of local self-government and their compliance with today's requirements are considered.

It is proposed to implement European principles of good governance in the work of local councils in Ukraine by applying a structural and logical scheme, which provides a sequence of step-by-step actions of local councils, taking into account the peculiarities of community development, creating a separate organizational element local councils, taking into account changes in resource provision. The practical tools necessary for the implementation of the principles of good governance in the activities of local councils in Ukraine have been identified.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

МС – місьцеве самоврядування

МР – місьцева рада

НВ – належне врядування

ОМС – орган місьцевого самоврядування

ЗМІ – засоби масової інформації

ЗМІСТ

	стор.
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	10
1.1. Сутність належного врядування у діяльності представницьких органів	10
1.2. Діяльність представницьких органів місцевого самоврядування зарубіжних країн щодо впровадження принципів належного врядування	20
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ	32
2.1. Організаційно-функціональні особливості та проблеми діяльності місцевих рад на сучасному етапі розвитку	32
2.2. Характеристика принципів діяльності місцевих рад України у контексті належного врядування	43
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ	48
3.1. Схема впровадження принципів належного врядування у діяльність місцевих рад	48
3.2. Інструменти впровадження принципів належного врядування у діяльність представницьких органів України	51
ВИСНОВКИ	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	71
ДОДАТКИ	84

ВСТУП

Взятий Україною курс на євроінтеграцію, забезпечення європейського рівня життя громадян, членство у Раді Європи, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документів спонукають Україну до виконання взятих зобов'язань щодо розбудови ефективної системи дієздатного, належного МС відповідно до європейських стандартів.

Необхідність удосконалення діяльності МР як важливої складової системи МС України, зумовлюється невідповідністю між сучасною організацією роботи МР та вимогами до них продиктованими розвитком українського суспільства.

Організація діяльності МР потребує впровадження напрацьованих у процесі міжнародного співробітництва в галузі місцевої та регіональної демократії засад діяльності органів публічної влади, які довели свою спроможність у європейських країнах, створивши належні умови для ефективної та результативної роботи, активної участі громадян в управлінні, відкритості та прозорості органів влади.

Питанням функціонування представницьких органів МС України присвячено чимало досліджень та наукових публікацій. Фундаментальні праці з цього напрямку належать В.Д. Бакуменку [32], О.В. Батанову [4; 6-8], М.О. Баймуратову [4; 7; 36], В.І. Борденюку [9], І.П. Бутку [13-14], В.М. Вакуленку [46], Т.В. Івановій [45], О.С. Ігнатенку [46], В.М. Князеву [36], В.В. Кравченку [4], В.С. Колтун [46], В.С. Куйбіді [42; 58], М.В. Пітцику [70], М.О. Пухтинському [36; 63], С.Є. Саханенку [26], А.Ф. Ткачуку [1; 103] та ін.

Різноманітні питання розвитку європейської системи управління та її впливу на Україну вивчали вітчизняні вчені В.М. Бабаєв [5], Т.М. Безверхнюк [37], І.А. Грицяк [21-23], В.О. Гущенко [24], І.Б. Коліушко [108], А.М. Колодій [68], В.В. Кравченко [4], В.С. Куйбіда [42; 58], Н.В. Линник [41], П.І. Надолішній [65], В.В. Толкованов [36; 42; 104].

Діяльність органів МС на основі принципів належного врядування в Болгарії, Італії, Франції, Швеції, Шотландії, Польщі, Німеччині висвітлена в

публікаціях вітчизняних науковців І.А. Василенко [15], А.О. Лазора [59], І.П. Шелепницької [60] та зарубіжних вчених У. Арбайт [102], Г. Бухарт [110], А. Вегенер [102], Г. Вольфганг [19], М. Хальцер [110].

Актуальність дослідження спричинена необхідністю подолати суперечність між нагальною потребою в застосуванні принципів належного врядування у діяльності МР та відсутністю їх теоретико-прикладного обґрунтування.

Мета магістерської роботи полягає у теоретичному та прикладному обґрунтуванні концептуальних положень та інструментів впровадження зарубіжного досвіду належного врядування до організації діяльності МР в Україні.

Для досягнення мети передбачалась реалізація таких *завдань*:

- визначити сутність належного врядування у діяльності представницьких органів;
- охарактеризувати діяльність представницьких органів місцевого самоврядування зарубіжних країн щодо впровадження принципів належного врядування;
- виявити організаційно-функціональні особливості та проблеми діяльності місцевих рад на сучасному етапі розвитку;
- охарактеризувати принципи діяльності місцевих рад України у контексті належного врядування;
- скласти структурно-логічну схему впровадження принципів належного урядування у діяльність місцевих рад;
- з'ясувати інструменти впровадження принципів належного врядування у діяльність представницьких органів в Україні.

Об'єкт дослідження – діяльність місцевих рад в Україні.

Предмет дослідження – організація діяльності місцевих рад в Україні у контексті впровадження принципів належного врядування.

У процесі дослідження використовувалися такі методи:

- системного моделювання при дослідженні особливостей функціонування МР як цілісної системи, що складається із окремих організаційних елементів, а також при розробці пропозицій щодо зміни діяльності МР на основі інструментарію впровадження принципів НВ;

– проблемного та структурно-функціонального аналізу під час дослідження особливостей діяльності сучасної МР та з метою структуризації її повноважень та функцій;

– порівняльно-правового аналізу в процесі пошуку нових шляхів та ідей розвитку представницьких органів МС;

– аналогії у процесі дослідження зарубіжного досвіду і аналізу можливостей його упровадження в діяльність вітчизняних МР;

– абстрактно-логічний метод для обґрунтування пропозицій щодо впровадження принципів НВ та удосконалення роботи представницьких органів.

Інформаційну базу дослідження становлять загальнодержавні законодавчі і нормативно-правові документи, нормативні акти центральних органів виконавчої влади та органів МС, аналітичні матеріали, розробки вітчизняних і зарубіжних організацій та окремих авторів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність належного врядування у діяльності представницьких органів

Свого часу з проблемою пошуку дієвих механізмів забезпечення НВ, зіткнулись усі без виключення країни Європи. Водночас, аналіз практики реалізації принципів НВ у Німеччині, Великобританії, Італії, Польщі, Нідерландах, Швеції та інших державах свідчить про те, що важко взяти за взірць досвід якоїсь однієї країни і за її зразком побудувати свою модель. Україна, як і всі інші країни повинна пройти свій власний шлях становлення і розвитку представницьких органів, хоча і не позбавлена можливості вивчати досвід інших країн та брати його за основу.

Доцільно розглянути теоретичні підходи до поняття “належне врядування”. У 2007 р. європейські міністри відповідальні за регіональне та місцеве врядування схвалили Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка у 2008 р. була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи. Ця Стратегія містить два важливі елементи – комплексне визначення поняття доброго демократичного врядування та механізми його впровадження.

Дієвим інструментом впровадження ефективного демократичного врядування є використання принципів “good governance”. “Good governance” – це багатогранна концепція, яка ґрунтується на принципах, правилах і практиках вироблених у всьому світі. У західних країнах “good governance” розглядається у рамках демократичної парадигми і включає у себе більшість характеристик, притаманних системі управління у розвинених ліберальних демократіях [21, с. 54].

Однозначно цей термін не перекладається. Більшість сприймають його як “добре/належне врядування”, “доброчесне врядування”, “ефективне”, яке

включає 12 принципів, розроблених Центром експертного аналізу реформи місцевого самоврядування та рекомендованих Європейською Стратегією щодо інноваційного та доброго врядування на місцевому рівні від 24 травня 2007 р. [41, с. 7].

У 2005 р. у Варшаві під час Третього Саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи було заявлено про те, “що дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є неодмінно необхідними для упередження конфліктів, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку” [31]. Задля здійснення цієї мети була розроблена Європейська Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка акумулювала у собі найкращі напрацювання у сфері доброго врядування, розроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Спільний доробок було зведено до 12-ти принципів ефективного демократичного врядування. Їх представлення відбулось в Україні 27 січня 2009 р. під час проведення Міжнародної конференції з питань презентації Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, у Міністерстві регіонального будівництва та розвитку.

До цих принципів “ефективного демократичного врядування”, або як прийнято називати в Україні “доброго / належного врядування” відносять:

1. Чесне проведення виборів, репрезентативність та участь.
2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян.
3. Ефективність та результативність.
4. Відкритість та прозорість.
5. Верховенство права.
6. Етична поведінка.
7. Компетентність та потенціал.
8. Інноваційність та відкритість до змін.
9. Сталий розвиток та спрямованість на тривалі результати.
10. Раціональне управління фінансами.
11. Права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія.
12. Відповідальність [24, с. 28].

Відповідно до вищенаведених принципів, стає зрозумілим, що, змістом і “полем” дії принципів “ефективного демократичного врядування”, є вся система публічної влади країни, а не окремі її елементи. НВ є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях [42, с. 5].

При НВ все повинно розглядатись крізь призму інтересів громадян, які мають канали впливу на рішення, що приймаються органами влади, контролюють та залучаються до її діяльності. Характерними ознаками процесу належного врядування є прозорість та підконтрольність громадянам, відповідність принципам ефективності та результативності [58, с. 467].

Країни Європи не могли повною мірою використовувати зазначені принципи, і для заповнення цієї ніші Конгрес місцевих та регіональних влад Європи у 1996 р. вніс проект Європейської хартії регіональної демократії на обговорення держав-членів та органів Ради Європи. Рекомендацією 34 (1997 р.) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи проект Хартії був внесений до Комітету міністрів Ради Європи для з'ясування можливості відкриття її для підписання. Парламентська асамблея Ради Європи Рекомендацією 1349 (1997 р.) та Комітет регіонів Європейського Союзу висловили повну підтримку проекту Хартії [105], а 30 травня 2008 р. Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи проект Європейської хартії регіональної демократії був рекомендований до прийняття в якості зобов'язального документу.

Незважаючи на те, що Європейська хартія регіональної демократії допоки не набула чинності, тим не менш, вона відіграє свою роль політико-ідеологічного орієнтиру щодо розбудови регіональної демократії у країнах Європи [68, с. 266]. У своїх Резолюціях та Рекомендаціях Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи постійно зазначає, що усі адміністративні заходи та перетворення у країнах-членах Ради Європи повинні ґрунтуватися на принципах проекту Європейської хартії регіональної демократії, тому що

це може стати суттєвим кроком щодо визнання регіональної влади в якості самостійного виду публічної влади. Саме у цьому документі, закріплено принцип “належного врядування та адміністрування” у діяльності регіональних влад.

Основні складові принципу НВ і адміністрування зображені на рис.1.1.



Рис. 1.1. Модель принципу належного врядування та адміністрування
Примітка. Складено автором за джерелом [37, с. 51].

Принцип “належного врядування та адміністрування” багато в чому є інструментальним виразом концепції “ефективного демократичного врядування”. Але, якщо “ефективне демократичне врядування” ґрунтується на підвищенні ефективності всієї системи врядування (у сукупності

територіальної спільноти, її органів, громадських організацій та рухів тощо), то принцип “належного врядування і адміністрування” орієнтується на підвищенні ефективності механізмів діяльності виключно органів регіональної влади.

Принцип НВ та адміністрування, який відноситься до плеяди принципів демократичного врядування та рекомендується Радою Європи до запровадження у роботу органів самоврядування, має декілька складових. Перш за все, йдеться про принцип “участі громадян”, тобто залучення громадян до управління місцевими справами. Цей принцип відображає загальнодемократичну вимогу, встановлену Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом громадянських та політичних прав, – гарантії участі громадян в управлінні публічними справами [65, с. 48]. Крім того, цей принцип спирається на досвід, підтверджений публічною практикою: партнерство громадських інститутів і влади дозволяє поліпшити якість вироблення та впровадження місцевих рішень. Участь представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, активних громадян реалізується через форми місцевої демократії: громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, участь в обговоренні проектів нормативних актів органів влади тощо. У особливо важливих для громад випадках реалізація даного принципу реалізується у формі референдуму [95, с. 43]. Принцип участі громадян може також реалізовуватись у формі партнерства громадськості, бізнесу і влади.

Наступним принципом, який у всьому світі сьогодні активно обговорюється, є принцип прозорості діяльності органів влади. Цей принцип впливає із:

- потреби встановлення режиму довіри між владою і громадянами – як щодо безпосередньо діяльності органу чи посадової особи, так і щодо рішень представницького органу;

- необхідності забезпечення законодавчо закріпленого права громадян на доступ до інформації.

Реалізація цього принципу передбачає, що рішення мають прийматись та впроваджуватись відповідно до встановлених чиним законодавством правил. Доступ громадян до інформації має забезпечуватись у відповідності до норм законодавства. А інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності ОМС. Практичне запровадження процедур, які б створювали зазначені умови відбувається через: оприлюднення (публікації у засобах масової інформації, мережі Інтернет, оголошення на стендах тощо) найважливіших проектів нормативних актів, які безпосередньо зачіпають інтереси громадян; висвітлення процесу проведення сесійних засідань, нарад тощо; оперативне оприлюднення всіх нормативних актів, які приймаються представницькими органами, та коментарів до них; періодичне проведення брифінгів, прес-конференцій, інших заходів за участю посадових осіб МС, з метою пояснення позиції представницького органу щодо до тих чи інших питань.

Принцип підзвітності передбачає, що усі посадові особи разом та індивідуально, мають нести відповідальність за свої дії; забезпечувати інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою; забезпечувати ефективні заходи протидії неефективному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади. Тобто, принцип підзвітності, перш за все – контрольний, що передбачає реальну здатність громадськості контролювати рішення представницького органу. Цей принцип передбачає громадський контроль у частині виконання представницьким органом законодавчо встановлених повноважень, а також перевірку стану виконання запланованих заходів (виконання бюджету, цільових програм тощо) та інших рішень публічної влади. Формами підзвітності і підконтрольності можуть бути: інформування про діяльність органів чи посадових осіб щодо реалізації покладених на них функцій; звіти керівників органів та посадових осіб; проведення громадських слухань за участю представників представницького органу; подання до органів влади звернень громадян, інформаційних запитів тощо.

Принцип відповідальності застосовується повсюдно, тобто, у всіх сферах діяльності представницького органу: у випадках невиконання вимог чинного законодавства, бездіяльності або неналежних дій при виконанні покладених повноважень, порушень внутрішніх нормативних документів тощо. Він забезпечується через:

- відкликання членів представницьких органів;
- моральний вплив;
- ініціювання звільнення із займаних посад або ліквідацією створених представницькими органами структур;
- притягуванням посадових осіб та депутатів у судовому порядку до адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності тощо.

Принцип ефективності та результативності передбачає, що: результати діяльності мають відповідати поставленим цілям, а також забезпечувати найбільш оптимальне використання наявних ресурсів; використання системи управління якістю має сприяти проведенню оцінки, покращенню ефективності діяльності ОМС та якості надання послуг; забезпечувати проведення систематичного аудиту з метою удосконалення діяльності відповідних органів влади. Тож принцип ефективності та результативності передбачає оцінку діяльності органів публічної влади за визначеними критеріями та показниками:

- динамікою соціальних показників, у тому числі рівня зайнятості, міграції;
- раціональністю планування, у тому числі планування витрат на соціально-економічні та культурні програми;
- отриманням максимального результату при затрачених ресурсах;
- динамікою показників інвестиційної активності;
- вжиттям заходів щодо збільшення ресурсної (матеріально-фінансової) бази одиниці врядування [29, с. 195].

Для реалізації цього принципу потрібно залучення компетентних осіб. У всіх країнах Європейського Союзу, в обов'язковому порядку при призначенні службовців на посади використовується діагностичний

інструмент, розроблений Європейською Комісією: “Рамки компетенції і поведінки”, який допомагає визначати здібності, ефективність та добропорядність кандидатів на посади. Цей діагностичний інструмент складається із семи ключових компетенцій, серед яких: оцінка мислення і поведінки кандидата; інноваційність; доброчесність; соціальні навички (уміння створювати коаліції і партнерство, навички комунікації, ведення переговорів, націленість на результат, самоорганізація); знання. Тому запорукою ефективного та результативного врядування у зарубіжних країнах є професіоналізм представників управлінських та представницьких інститутів публічної влади, який передбачає:

- відповідність осіб, які вступають на службу в органи публічної влади високим професійним стандартам – наявність теоретичних знань, освіти, отримання відповідних професійних навиків, при потребі – наявність досвіду роботи на відповідних посадах;

- вдосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби (зокрема, в ОМС);

- нормативне забезпечення та моніторинг дотримання етичних норм на публічній службі (у тому числі, через запровадження Кодексів доброчесності в системі публічного управління).

Усі перелічені принципи вимагають певного інструментарію впровадження, тому що існують об’єктивні та суб’єктивні фактори, які коріняться у обмеженні можливостей (професіоналів, фахівців), політичних поглядах та інших проблемах, які перешкоджають їх впровадженню. Рада Європи розробила та рекомендує до використання інструментарій для допомоги місцевим урядам та їх організаціям чи групам на місцевому рівні, по впровадженню кожного із принципів врядування.

У зв’язку з обмеженим обсягом магістерської роботи, зупинимося лише на одному інструменті CLEAR, який описує такі потенційні перешкоди, а також можливі підсилювачі при запровадженні принципу участі громадян (Додаток А). Інструмент CLEAR – це 5 факторів, що активізують участь громадськості у суспільному житті на місцевому рівні, а саме:

- Can do – може зробити – тобто має ресурси, навички і знання для участі;
- Like to – бажають – мають схильність і відчуття приналежності;
- Enabled to – уповноважені – отримали можливість для участі;
- Asked to – запрошені – офіційно залучені на добровільній основі;
- Responded to – засвідчені – проконтрольовані громадою, були обговорені.

Рада Європи переконана, що використання інструментів CLEAR надає дієву допомогу місцевим органам влади по залученню громадськості до суспільної участі на місцевому рівні. Адже демократія – це і є участь усіх в управлінні. Ефективна демократія залежить від громадян, що мають свою думку і прислухаються до думок інших. На рис. 1.2 схематично зображено п'ять факторів CLEAR, за допомогою яких у європейських країнах покращують участь громадян в управлінні суспільними справами.

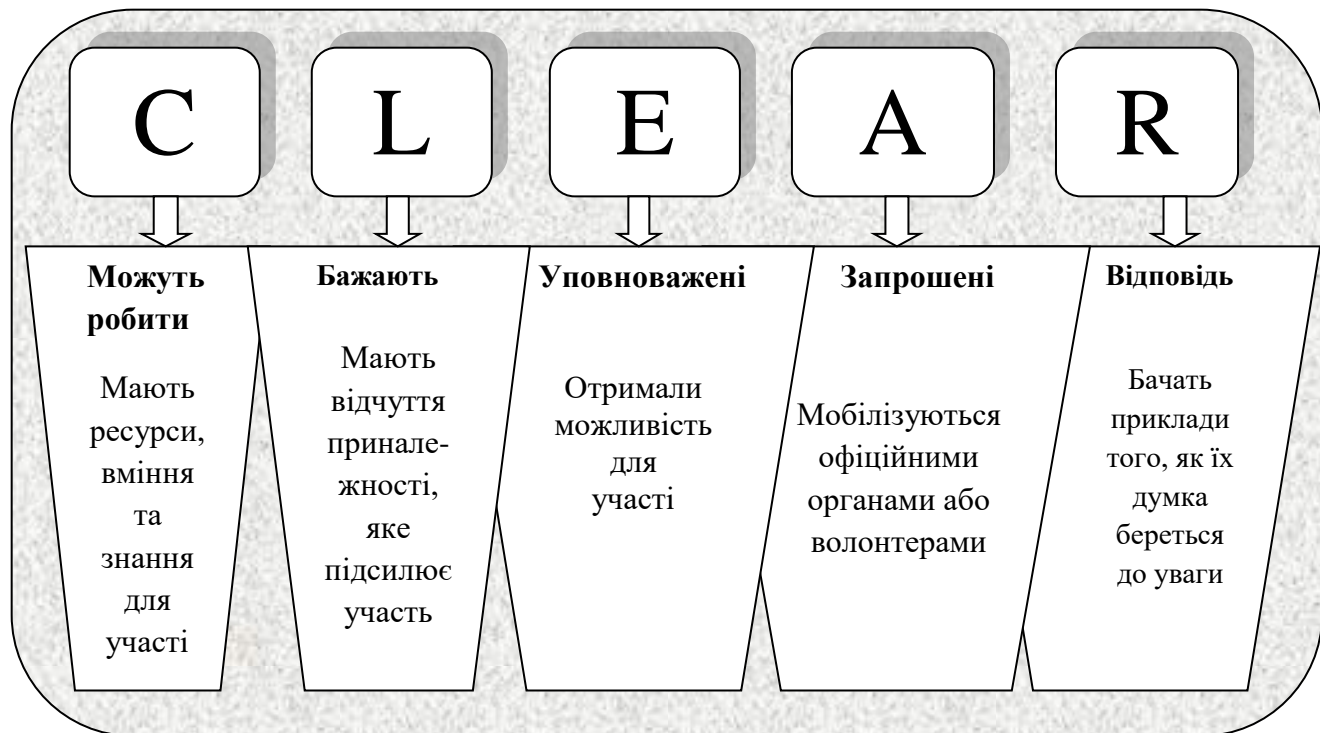


Рис.1.2. Фактори CLEAR, які впливають на участь громадян.

Примітка. Складено автором.

Відповідно до відображених на рис. 1.2 п'яти факторів CLEAR, люди беруть участь в управлінні місцевими справами тоді, коли:

- у них є відповідні можливості: ресурси, вміння та знання – необхідні для цього;
 - відчують себе ваговою частиною групи або спільноти;
 - у них є реальні можливості для участі за рахунок інфраструктури та зацікавлених громадянських мереж і організацій;
 - прямо запитають про їх думку та враховують її;
- сприймають систему, на яку вони намагаються здійснити вплив, як таку, що дає відповідь (реагує відповідним чином).

На нашу думку, перш за все, МР повинна у досконалості оволодіти саме цим інструментом залучення громадян до участі. Адже світові дослідження демонструють, що готовність людей брати участь часто залежить від того, хто до них звертається за допомогою і яким чином.

Мобілізація громадян може мати багато різновидів, але найбільш потужна форма виникає тоді, коли ті, хто відповідає за прийняття рішень, запрошують інших долучитись разом з ними до процесу прийняття рішення. Розмаїття варіантів участі є важливим, оскільки для одних людей зручнішими є певні форми залучення (як, наприклад, зустрічі громадськості) тоді як інші – надаватимуть перевагу залученню, наприклад, шляхом дискусій через інтернет. Форми участі громадян залежать від того, як наприклад, МР інформуватиме громадян про процес прийняття рішень, та якими шляхами залучатиме громадськість (через консультації, опитування, інформацію у засобах масової інформації, Інтернет, комісії, громадські та молодіжні ради тощо). Стратегія для залучення громадян, передбачає постійні системні дії співпраці МР з громадськими та іншими об'єднаннями громадян, які можуть спонукати громадян об'єднатись навколо вирішення певної проблеми, яка цікавить багатьох мешканців територіальних громад.

Отже, CLEAR – це всеохоплюючий інструмент контролю, який запроваджується знизу і розробляється безпосередніми учасниками для налагодження ефективної роботи на місцях.

1.2. Діяльність представницьких ОМС європейських країн щодо впровадження принципів належного врядування

Для пошуку шляхів ефективного реформування діяльності МР в Україні на основі адаптації європейського досвіду НВ, доцільно більш ґрунтовно розглянути діяльність представницьких ОМС зарубіжних країн, які впровадили у свою діяльність принципи НВ.

При тому, що кожна країна має притаманні лише їй особливості, головною політико-правовою метою Європейського Союзу у сфері місцевого та регіонального розвитку є кваліфіковане розв’язання місцевих питань при відкритості та прозорості прийняття рішень і широкому залученні громадськості [23, с. 139].

Зупинимося на досвіді Республіки Польща, яка як і Україна на початку 90-х років ХХ ст. обрала шлях побудови нового суспільства. Але цей шлях у Польщі виявився більш ефективним, ніж вітчизняний, тому досвід поляків у сфері організації діяльності представницьких органів місцевого рівня та запровадження у їх роботу принципів належного врядування має для України практичну значимість. У Польщі запроваджено триступеневу структуру адміністративного поділу: органи самоврядування на рівні воєводств, повітів та гмін. Між трьома рівнями самоврядування не існує відносин організаційної залежності. Вони є рівноправними, а різняться тільки за поставленими перед ними завданнями. На відміну від України, у Польщі кількісний склад Рад є чітко визначеним законодавчо, і не відноситься до компетенції самих Рад. На кожного радного законодавчо закріплено “коефіцієнт навантаження” кількості мешканців, що визначається шляхом співвідношення кількості мешканців повіту до кількості радних у повітській Раді.

Спираючись на досвід врядування у європейських країнах, під авторством Анджея Шенявського на основі “Моделі прозорості гміни”, було розроблено “Модель запровадження принципів”, суть якої зводиться до вироблення значного імунітету місцевих органів влади до корупції та впровадження у їх діяльність найголовніших цінностей, які впливають на реалізацію публічних завдань. До даних принципів відносять: принцип прозорості; співучасті; професійності; відповідальності; нетерпимості до корупції; передбачуваності та звітності.

Так, відповідно до принципу прозорості діяльність ОМС, фінансована з публічних коштів, має відкритий характер; ефективно інформує мешканців про принципи свого функціонування; оперативно доносить зацікавленим громадянам інформацію, яка стосується важливих для громадськості справ. Цей принцип запроваджується через такий практичний інструментарій:

- основні документи, що регулюють спосіб функціонування повітової Ради легкодоступні через офіційні сайти;
- мешканці повіту ефективно проінформовані про планові засідання Ради, комісій, про план роботи старости, керівників органів самоврядування тощо;
- інформація про тендери та склад тендерних комісій легко доступна для широкого загалу;
- у роботі комісій та Ради повіту є обов’язок “повної документації” процесу прийняття рішень шляхом запису способу голосування окремих депутатів;
- виборці мають доступ до протоколів голосування депутатів по питаннях що їх цікавлять.

Принцип співучасті (участі громадян) запроваджується з метою підвищення свідомості місцевої громадськості у сфері етики в громадському житті та підтримки різноманітних громадських ініціатив. Цей принцип впроваджується через:

- відповідні методи ефективної комунікації з мешканцями повіту (збір зауважень, думок, рекомендацій);

- виховні заходи серед молоді по впровадженню порядності та морально-етичних норм;
- надання інформації про суспільні патологічні прояви та їх наслідки;
- інформування про прояви корупції тощо;
- тісну співпрацю з громадськими організаціями та іншими громадянськими групами щодо покращення суспільного життя.

Принцип передбачуваності має забезпечувати плановий і передбачуваний спосіб функціонування ОМС. Одним із практичних механізмів впровадження цього принципу, виступає розробка стратегічного плану розвитку повіту, за активної участі громадськості, на основі стратегічних планів розвитку гмін.

Принцип професійності передбачає здатність компетентних осіб ОМС в ефективний спосіб використовувати ресурси повіту для реалізації громадських завдань та кращого обслуговування мешканців повіту. Для виконання цих задач необхідні професіонали і основною вимогою до них є “професійна компетентність – одна з найважливіших сторін культури спеціаліста, міра професіоналізму працівника, яка визначає ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну діяльність як у звичайних умовах, так і в екстремальних, нестандартних ситуаціях” [69, с. 201-202]. Тому для забезпечення принципу професійності використовують чітку систему набору і оцінювання кадрів, спираючись на критерії професійності. Розроблено систему безперервного навчання та підвищення кваліфікації. Працюють механізми систематичного покращення функціонування ОМС. Робота спирається на виконання циклу Демінга: “плануй – виконуй – перевіряй – дій” [110, с. 96].

У Республіці Польща діє Закон про статус працівників самоврядування. Відповідно до нього, з особою, що виявляє бажання працювати у органах самоврядування, на певний період (1-2 роки) двічі, укладається угода, а лише після цього укладається безстроковий договір. Що з прийняттям першого польського закону про місцеве самоврядування, 1 вересня 1990 р. всіх чиновників органів влади, які працювали раніше, фактично звільнили. Однак

їм дали шанс змінити своє відношення до служби в ОМС, працюючи до листопада того ж року і лише тоді новообрані керівники вирішували – укладати угоди з цими фахівцями, чи ні. Ця своєрідна “люстрація польському” – класичний приклад принципової далекоглядної влади, якій повірив народ, сприйнявши адмінреформу не як вороже людині явище, а переконавшись у щирості намірів і дій.

На сьогодні у Польщі принципи НВ впроваджені у діяльність усіх органів влади та показують свою ефективність. Наприклад, громадянин, що має певні питання до посадових осіб ОМС, записується через спеціальний автомат у чергу та отримавши талон з указаним часом прийому отримує очікувану адміністративну послугу. Свою думку щодо якості надання йому послуги певним службовцем він висловлює через анкету чи у будь-який інший спосіб. Ця інформація відвідувачів акумулюється і стає відомою широкому загалу. На підставі цієї інформації оцінюється праця кожного конкретного працівника [64, с. 23].

Наступним у переліку принципів, є принцип нетерпимості до корупції, що передбачає чітку позицію місцевої влади щодо нетерпимості до корупції. На місцях, де виявлені ознаки корупції, вживаються заходи по усуненню таких випадків та їх причин. В обов’язковому порядку перебіг і результати проведених антикорупційних заходів оголошуються широкому загалу. Кожна Рада затверджує етичний кодекс своїх працівників та депутатів, який накладає на депутата чи службовця обов’язок уникати ситуацій, що можуть його скомпрометувати. Крім того, повітова Рада має розроблену процедуру дій у випадку виявлення неетичної чи то корупційної поведінки серед депутатів чи працівників, яка гарантує адекватну реакцію влади до такої поведінки.

Принцип звітності (відповідальності) запроваджено з метою у вимірюваний і реєстрований спосіб проаналізувати кількість сил і засобів, залучених до виконання передбаченого завдання, або окреслити відповідальність конкретних осіб за вжиті заходи. Спочатку планується – потім виділяються кошти – перевіряється виконання – звітуються про

виконану роботу. Даний цикл має чіткі та відкриті процедури реалізації своїх завдань, всі зацікавлені особи мають вільний доступ до інформації.

Таким чином можемо констатувати, що шість принципів впроваджених у Республіці Польща – це адаптовані до національних традицій і культури загальноєвропейські принципи НВ.

Не менш цікавим є досвід МС ще однієї європейської держави – Франції. Початком процесу децентралізації у Франції стала норма ст. 1 Закону № 82-213 від 2 березня 1982 р., у якій зазначається, що: “комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою; спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті” [103, с. 63].

Після реформи адміністративно-територіального устрою у Франції, другим рівнем після комуни є департамент – рівень тотожній районам в Україні. У департаменті паралельно працюють два органи влади: префект як орган державної влади та Генеральна рада як орган самоврядування.

Генеральна рада є представницьким ОМС, яка формується на основі загальних прямих і вільних виборів, що організуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою у два тури. Кандидат до представницького органу департаментського рівня повинен бути якимось чином пов’язаний із департаментом. Це може бути постійне місце проживання але, при цьому, виборче законодавство передбачає обрання осіб, не пов’язаних з департаментом, за умови, якщо їх кількість не перевищуватиме після виборів більше 1/4 членів представницького органу [14, с. 84]. Термін мандата депутата Генеральної ради – шість років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної ради вибори до неї проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради. Після кожного оновлення, тобто кожні три роки, зі свого складу вона обирає Голову ради, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту, тобто керівником служб департаменту [93, с. 143].

На Генеральну раду покладено ряд повноважень, серед яких основними є: встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту і встановлення правил їх функціонування; затвердження бюджету та звіту про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; надання на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті; визначення штату працівників служб департаменту; прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна) тощо [16, с. 171].

На цьому рівні поряд з Генеральною радою та її виконавчим органом, функціонує й орган державної влади – префектура на чолі з префектом. Префект призначається указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. З огляду на це, він має багатогранну компетенцію та виконує наглядові та управлінські функції. В межах наглядової – здійснює загальний державний нагляд за діяльністю ОМС. У межах управлінської функції – керує діяльністю місцевих державних служб. Як представник уряду в департаменті, префект зобов'язаний на пряму, інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити інформацію про політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики [2, с. 48]. У Франції префектом може бути лише особа, яка перебуває у складі префекторального корпусу, професійно підготовлена та пройшла підготовку у Національній школі адміністрування. У будь-який момент префект може бути переведений на роботу у будь-який інший департамент, на іншу роботу чи у резерв до призначення незалежно від свого на те бачення [63, с. 70].

Ще одним цікавим прикладом функціонування представницьких органів є досвід Італії. Проміжною ланкою між комунами та областями у цій країні є провінція, яка представляє власну спільноту, опікується її інтересами та сприяє соціальному, економічному та культурному розвитку території [60, с. 79]. До органів публічної влади провінцій відносяться: провінційна рада, джунта провінції та президент провінції. Представницьким органом та органом політико-адміністративного контролю є провінційна рада,

складовими елементами якої є Бюро президії ради, групи радників, Конференція голів груп та комісій радників [60, с. 84]. Виконавчим органом у провінції є джунта провінції, яку очолює президент, обраний прямим голосуванням виборців. Саме президент формує кадровий склад виконавчого органу як із числа радників так і з числа осіб, що не належать до складу ради. Протягом тридцятиденного терміну після обрання президент зобов'язаний подати на розгляд ради програму діяльності джунти провінції.

У Болгарії відповідно до стратегії децентралізації протягом 2006-2009 рр. були створені 264 муніципалітети по 30 тис. населення у кожному. Діяльність влади у даних адміністративно-територіальних утвореннях базується на шести принципах, які формувались відповідно до результатів загальнонаціонального опитування. У результаті було визначено, що робота органів влади має відбуватись на принципах: чесного проведення виборів; відкритості та прозорості; етичній поведінці; компетентності і потенціалі; раціональному управлінні фінансами та відповідальності.

Для реформування діяльності МР доречним може виявитись досвід Швеції у сфері нагляду та контролю за ОМС, який поділяють на три види контролю: внутрішній самоконтроль над діяльністю місцевих адміністрацій з боку обраних ревізорів; судовий контроль з боку адміністративного суду, який здійснюється за ініціативою фізичних і юридичних осіб; контроль з боку держави, що здійснюється через законодавчі акти та структури омбудсмена [107, с. 124].

З точки зору принципів НВ важливим для України також є досвід Шотландії у розробленні рамкового набору стандартів залучення місцевих громад до управління справами місцевого значення. Практичні рекомендації “Шотландського центру відновлення” описують методи залучення місцевих громад, які допомагають місцевим органам влади бути проінформованими і досягати найвищої якості надання громадських послуг через широке залучення громадськості.

Німеччина, із її розвиненою демократичною структурою та широкими повноваженнями місцевого самоврядування, відрізняється від багатьох

європейських країн тим, що правовий статус ОМС, порядок їх утворення та функціонування визначається у першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція суттєво відрізняються у різних землях Німеччини [19, с. 112]. Представницькі органи Німеччини здійснюють свою діяльність відповідно до законів землі та статуту, який не є законом, але його виконання є таким же обов'язковим. До статуту включаються різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту.

Представницькі органи можуть ухвалювати такі статути:

- господарський статут, який встановлює фінансові ресурси, кошторис бюджету;
- статут про підключення до загальних мереж (як то каналізація тощо);
- статут про відрахування за користування окремими послугами (музична школа, басейн тощо);
- статути про забудову території [5, с. 358].

Як і в Україні, основним документом, що регулює діяльність представницького органу, є регламент. Але на відміну від української практики у Німеччині обов'язковою умовою є відкритість засідань представницького органу. Якщо не було оголошення заздалегідь про час і місце проведення засідання представницького органу для широкої громадськості, то всі рішення, прийняті на такому засіданні вважаються недійсними [72, с. 111]. Суттєва увага у Німеччині приділяється питанням контролю та нагляду за діяльністю ОМС. Розрізняють внутрішній контроль та зовнішній нагляд. У деяких землях запроваджені ревізійні відділи, які підпорядковуються безпосередньо представницькому органу і саме від нього отримують завдання контролю. Державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю. Крайніми заходами контролю є призначення комісара (як керівника над місцевим органом) або розпуск органу самоврядування. Такі заходи можуть

застосовуватись у разі, коли представницький орган відмовляється приймати необхідні рішення, що впливають із результатів нагляду [104, с. 150].

Задля належної реалізації принципу участі громадян, у Німеччині, пішли шляхом застосування технології партисипативної участі. Органи влади передали частину своїх повноважень громадським організаціям, які стали основним ресурсом надання соціальних послуг. Приблизно шістдесят відсотків усіх соціальних послуг надаються у Німеччині громадськими організаціями [44, с. 105].

Важливим для вивчення є досвід Швейцарії у контексті практичної реалізації принципу відкритості та прозорості діяльності органів влади. У цій країні послуги для населення надаються прозорою владою. По інтернету будь-який громадянин може дізнатися у кого і на якій стадії виконання знаходиться його заява. Це забезпечує панівне положення принципу відкритості, бо жоден чиновник не може щось приховати, адже у будь-який час його можуть перевірити, і за неналежне виконання покладених на нього обов'язків звільнити, а громадяни Швейцарії бояться втратити роботу і отримати осуд оточуючих. У Швейцарії не борються з корупцією, бо на думку мера міста Берн Александра Чеппета, “її не існує, бо чиновники тримаються за робочі місця, маючи гарну заробітну плату та пакет соціальних послуг” [62]. Ключову роль у створенні такої атмосфери діяльності службовців відіграло впровадження етичних норм.

У європейських країнах прийнято вважати, що етика поєднує в собі основні цінності та принципи служби, мораль переважно визначає практичні питання здійснення етичного управління, а дух (характер) має визначити ставлення службовців до перших двох, встановити переваги та пріоритети діяльності. Наприклад, у Великій Британії застосування системи цінностей у публічному управлінні, яка охопила усі рівні управління від національного до місцевого – призвело до створення принципів публічної служби, які у науковій та практичній літературі відомі під назвою “Сім принципів здійснення публічної служби Нолана”. До них відносять:

1. Безкорисність у сфері прийняття рішень, що передбачає підхід, в основу якого покладено забезпечення публічного, суспільного інтересу, а не персоніфікованих доходів.

2. Порядність у виконанні повноважень – передбачає безумовне виконання зобов'язань, наданих індивіду або організації.

3. Об'єктивність, що стосується публічних справ та вимагає неупередженості дій службовців щодо будь-яких осіб із будь-якими заслугами або провинами перед суспільством.

4. Підзвітність – стосується організаційної культури та передбачає відповідальність кожного службовця за дії або бездіяльність.

5. Відкритість – стиль управління, який визначає необхідність залучення якомога більшої кількості зацікавлених у результатах сторін, вільного поширення інформації та доступу до неї.

6. Чесність, що характеризує персональні особливості службовця та зокрема вимагає від нього декларування будь-яких приватних інтересів, що стосуються його службових, громадських обов'язків.

7. Керівництво, що стосується лідерства в організації та вимагає від керівництва організаційної підтримки й втілення зазначених принципів у відповідні сфери діяльності організації і в першу чергу – завдяки особистим прикладам.

Ці принципи та інструменти, широко застосовуються у практичній діяльності більшості європейських країн. Натомість у вітчизняному законодавстві принципи службовців органів державної влади та місцевого самоврядування практично не відповідають сучасним світовим вимогам і в основному, нагадують посадові інструкції та обов'язки [96, с. 9].

Наступним провідним принципом, який використовується у багатьох розвинутих демократичних країнах є принцип результативності. Критерії оцінки результативності діяльності влади, по-перше, допомагають оцінювати якість й ефективність послуг, що надають органи влади, а по-друге, аналізують результативність та ефективність їх діяльності. У цілому, критерії оцінки результативності діяльності органів влади, визначають, у першу

чергу, шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних послуг місцевому населенню [99, с. 11].

В контексті огляду кращих світових практик щодо організації управлінської діяльності представницьких органів, варто згадати, що у країнах-членах Європейського Союзу ефективно діє звід законів (*acquis communautaire*), який передбачає дотримання загальних принципів НВ і принципів адміністративного права.

У різних європейських країнах принципи адміністративного права прописані у різних нормативно-правових документах, включаючи конституцію, закони прийняті парламентом, спеціальні нормативні акти тощо. Така ситуація спостерігається у Франції, Бельгії, Ірландії, Греції, Об'єднаному Королівстві. Проте, інша група країн здійснила загальну кодифікацію адміністративних процедур з метою об'єднати та спробувати систематизувати вищезазначені принципи. Це мало місце в Угорщині, Іспанії, Німеччині, Польщі, Данії, Болгарії, Нідерландах, Португалії [39, с. 14].

Адміністративні принципи, про які йдеться, – це не просто ідеї, що спираються на добру волю. Вони вмуровані в організаційних структурах і відображені у адміністративних процедурах на усіх рівнях. Працівники владних структур зобов'язані дотримуватись цих правових принципів, що забезпечується незалежними контрольними органами, системами правосуддя, судочинства та парламентського нагляду, а також через надання можливостей для проведення слухань [22, с. 107].

У галузі європейського права, посилаючись на загальні правові принципи адміністративного права, спільні для країн-членів ЄС, Європейський суд визначив велику кількість принципів адміністративного права, які можна структурувати по таких групах:

- верховенство права (правова впевненість) надійність та можливість прогнозування;
- відкритість і прозорість;
- звітність;

– ефективність і результативність.

З наведених положень доцільно акумулювати інструменти та шляхи впровадження принципів НВ, а також звернути увагу на механізми їх законодавчого та нормативного закріплення.

Таким чином, відрізняючись за часом початку та інтенсивністю проведення реформ у сфері запровадження у діяльність органів влади принципів НВ, зарубіжні країни схожі за напрямками та послідовністю перетворень. Спільним для більшості держав був перерозподіл функціональних повноважень між центральним урядом та ОМС різних рівнів на користь останніх.

До місцевого самоврядування передавались функції щодо надання основних суспільних послуг, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, докільця, культури, вирішення питань місцевого розвитку. Передача цих функцій супроводжувалась внесенням змін до чинного законодавства та прийняття якісно нових актів з питань місцевого самоврядування і запровадження нових принципів здійснення діяльності.

При адаптації європейського досвіду НВ у діяльність МР в Україні, слід дотримуватись послідовних етапів: ознайомлення із кращими практиками НВ; аналіз досвіду; впровадження досвіду та його якісно новий розвиток з урахуванням вітчизняних культурних, ментальних та історичних традицій.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-функціональні особливості та проблеми діяльності місцевих рад на сучасному етапі розвитку

Ключовим елементом МР є депутат. Відповідно до законодавства депутат МР має представляти інтереси ТГ, тобто бути безпосереднім постійним зв'язком між виборцями та МР. Априорі, депутат повинен поєднувати у собі дві основні якості: бути делегатом своїх виборців, тобто відстоювати їх інтереси, а також бути довіреною особою, тобто володіти особистими якостями керівника та здатністю приймати ефективні рішення [103, с. 107].

Кожен депутат МР користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданні ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат здійснює свої повноваження не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю (крім депутатів, обраних на виборні посади у раді). Діяльність депутата включає участь у засіданнях ради, постійних комісій та інших органів ради, до складу яких він входить, виконання доручень, участь у підготовці документів ради, організації виконання прийнятих рішень, роботу у виборчому окрузі.

Як безпосередній представник інтересів ТГ, депутат зобов'язаний: підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною ТГ, ОМС, місцевими органами виконавчої влади тощо; допомагати виборцям у вирішенні проблем, які у них виникають у стосунках із місцевими органами влади та посадовими особами; не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу МР та її органів; брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються інтересів закріпленої за ними ТГ, у організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться ОМС відповідної громади; вивчати потреби та громадську думку жителів ТГ, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні; вести регулярний, не рідше одного разу

на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви, скарги та вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення [82, ст. 10].

Ефективне виконання покладених на депутатів МР обов'язків має такі позитивні моменти: тісна співпраця з виборцями призводить до ефективного вирішення проблем громади через чітке розуміння потреб мешканців; через вирішення нагальних проблем ТГ, депутат може отримати серйозну підтримку громадян у вирішенні більш глобальних проблем у МР та здобути запас підтримки на наступні вибори.

Ст. 8 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” передбачає, що депутат МР як представник інтересів ТГ, повинен дотримуватись таких правил: керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами ТГ, за якою закріплений; не використовувати депутатський мандат у особистих інтересах чи в корисливих цілях; керуватися у своїй діяльності та поведінці загальноновизнаними принципами порядності, честі і гідності; не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю; не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, ОМС, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів; не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень [82, ст. 8].

Ці вимоги Закону досить чітко окреслюють морально-етичні норми, яким повинен відповідати кожен депутат МР. У зазначених нормах Закону гармонійно відображенні загальнолюдські цінності, культура поведінки та антикорупційні вимоги. Для забезпечення їх чіткого виконання депутатами МР необхідно у обов'язковому порядку записати у регламентах роботи МР санкції для депутатів, які порушують зазначені норми.

На нашу думку, навіть не запровадження пропорційної системи виборів на місцевому рівні, не значне зниження чисельності кваліфікованих кадрів

ОМС, а саме відсутність у депутатів стійких моральних особистісних засад призвели до кризових явищ у роботі МР по всій Україні.

Депутати МР такі ж громадяни України, як і всі інші, із своїми власними принципами, мораллю, світоглядом та світосприйняттям. Але на них виборцями покладено право відстоювати інтереси ТГ та приймати рішення по стратегічних питаннях розвитку та життєдіяльності громади.

Депутати також здійснюють свою роботу через участь у постійних комісіях МР. Усі депутати, крім голови районної, обласної ради та його заступників, входять до складу постійних комісій. Постійні комісії – це органи МР, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до їх відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету (апарату) [45, с. 25].

Новообрані депутати, не пізніше як на другій сесії ради затверджують положення про постійні комісії, які обираються на строк повноважень даного скликання МР та функціонують у складі голови та членів комісії [100, с. 50]. Кількість постійних комісій, їх назви, чисельний склад, кожна МР затверджує на свій розсуд. У залежності від чисельного складу депутатів, що пройшли до МР від різних політичних партій, формується пропорційний розподіл обрання голів постійних комісій. Таким чином, партія, яка представлена у МР найбільшою кількістю депутатів може претендувати і на найбільшу кількість “своїх” голів комісій.

Такий порядок розподілу комісій МР, хоч і є об’єктивним, потребує певного удосконалення у частині персональної відповідальності голів фракцій за кандидатури депутатів, що рекомендуються головами постійних комісій. Безпосередньо до кандидатів мають бути чіткі критерії відбору, а саме: відповідна освіта, або ж практичний досвід роботи у сфері тотожній до напрямку роботи постійної комісії МР; професіоналізм; вміння відстоювати інтереси ТГ; навички керівника; особисті якості: порядність, чесність, вміння знаходити компромісні рішення та згладжувати конфлікти тощо. Голови постійних комісій, обрані за такими критеріями зможуть ефективно

налагодити роботу використовуючи свій набутий професійний та життєвий досвід та забезпечити реалізацію основних прийомів організаційно-спонукальної діяльності членів комісії, а саме: фахово пояснити завдання (функції), що ставляться перед постійною депутатською комісією рядовим членам комісії; показати методи і шляхи їх виконання (володіючи управлінською практикою); переконати в необхідності виконання цих завдань, уникаючи конфліктних ситуацій.

Діяльність комісій є основоположною, тому що саме на їх висновках і рекомендаціях формується порядок денний питань, який виноситься на розгляд сесійного засідання для прийняття рішень ради.

У обов'язки голови постійної комісії входить: складання планів робочих засідань комісії на місяць, квартал та рік; скликання та проведення засідань комісії; спонукання членів комісії до активного пошуку актуальних питань ТГ, які потребують нагального вивчення профільною комісією та прийняття рішень; співпраця з підприємствами, організаціями, установами, об'єднаннями громадян тощо; підготовка висновків та рекомендацій постійної комісії та контроль за їх виконанням.

На нашу думку, саме у роботі постійних комісій закладений потужний потенціал ефективної діяльності МР. Від особистого бажання голови комісії принести користь жителям ТГ, або принаймні не нашкодити своїми діями чи бездіяльністю, залежить розвиток у ТГ тих сфер життєдіяльності, якими профільно займається комісія.

Рішенням не менше ніж третини депутатів від загального складу ради передбачено створення тимчасової контрольної комісії ради для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень ради.

Робота МР проводиться сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія може скликатися на чергові та позачергові засідання. Сесійні засідання ради проводяться у міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а по

вирішенню земельних питань – не рідше одного разу на місяць. Позачергові сесії скликаються у разі нагальної потреби.

Скликання сесії МР ініціює сільський, селищний міський голова, голова районної, обласної ради, у разі його відсутності заступник голови. У випадках відмови голови ради скликати сесію, її скликання можуть ініціювати не менш ніж одна третина депутатів від загального складу МР або голова відповідної державної адміністрації (для райононих та обласних рад).

Всі розглянуті елементи МР в комплексі мають забезпечити виконання покладених на МР законодавством України повноважень. Повноваженнями МР наділяються законом не взагалі, а лише стосовно їх предметів відання, тобто виключно для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність у радах прав і обов'язків (повноважень), наданих для здійснення відповідних владних дій, характеризують їх юридичну компетентність. Слід підкреслити, що поняття “компетенція органу влади” охоплює лише ті його повноваження, що спрямовані на зовнішні об'єкти управління (зовні органу). Такі повноваження отримали в юридичній літературі назву компетенційні повноваження.

Повноваження, які пов'язані із самоорганізацією органу (спрямовані всередину органу) – самоорганізаційні повноваження – не входять до складу його компетенції.

Особливістю повноважень МР є те, що, по-перше, рада, їхні посадові особи згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. По-друге, значна частина прав МР одночасно є і її обов'язками. Тобто, здійснення органом одних і тих же дій стосовно одного суб'єкта може виступати як реалізація права цього органу, а стосовно іншого – як обов'язок.

Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та ОМС, тобто визначено, що ОМС є незалежними від державної влади, хоча на практиці незалежність ОМС проявляється у суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у

політичній сфері вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Відповідно до цього функції, які покладені на ОМС поділяються на “власні” та “делеговані”.

Для аналізу роботи МР, доцільно розглянути розподіл повноважень рад за функціями управління. Вирізняють нормотворчі, представницькі, організаційно-установчі, господарські та контрольні повноваження за функціями управління.

До нормотворчих повноважень МР, згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносять:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної громади, району, області цільових програм з інших питань;
- здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом [77, ч.1, 26 ст. 43].

Тож, як видно з наведеного переліку, нормотворча функція МР є складовою більш загальної функції – нормотворчої функції держави у цілому.

Блок організаційно-установчих функцій МР відображений у їх повноваженнях щодо формування органів цієї ради і передбачає:

- обрання голови районної, обласної ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади; утворення, обрання і ліквідацію постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення президії; затвердження чисельності виконавчого апарату ради тощо;
- затвердження регламенту ради, плану роботи та заслуховування звіту про його виконання [77, ст. 43];

До представницьких функцій відносять право представляти інтереси ТГ сіл, селищ та міст і приймати від їх імені рішення [77, ст. 1].

Господарські функції МР здійснюються через:

- розподіл переданих із державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно місцевим бюджетам сіл, селищ, міст відповідного району, області;
- вирішення за дорученням ради питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують потреби ТГ і перебувають в управлінні МР, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення питань щодо управління даними об'єктами; призначення та звільнення керівників комунальних підприємств та закладів, що є об'єктами комунальної власності;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- регулювання у межах закону земельних відносин та надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також скасування такого дозволу;
- внесення до обласної ради погоджених з відповідними головними управліннями пропозицій про введення або скорочення посад працівників місцевої міліції.

Важливими повноваженнями ради є її контрольні повноваження. Загальна норма демократії передбачає, що над виконанням нормативних актів і витрачанням публічних коштів має бути належний демократичний контроль. Контрольним повноваженням представницьких органів приділяється належна увага тому, що виконання своєї контрольної функції кожним депутатом дає змогу відверто спілкуватися з виборцями і впливати на роботу виконавчих органів (не втручаючись в їх оперативну діяльність) [1, с. 20]. Контрольна функція надає змогу МР порівняти фактичний стан виконання прийнятих нею рішень; провести аналіз та співставити звіти надані управліннями та відділами районної, обласної державної адміністрації та очільниками підприємств і організацій, що перебувають у власності ТГ реальним здобуткам та результатам; виявити недоліки та помилки у роботі і

попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ними.

Отже суть контрольних функції МР (раойнних та обласних рад) полягає, насамперед, у здійсненні контролю щодо роботи виконавчих органів влади – місцевої державної районної адміністрації і передбачає: заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає; заслуховування звітів про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку району; заслуховування та затвердження звітів про виконання районного бюджету.

Розподіл повноважень за функціями управління, на нашу думку, досить умовний. Здійснення будь-якого повноваження МР в Україні передбачає виконання декількох функцій.

МР виконують такі функції: представницьку (через захист та представлення інтересів ТГ); контрольню-наглядову (через контроль за дотриманням законодавчих актів та власних рішень ради); регулятивну (через акти органів та посадових осіб ОМС); організаційно-розпорядчу (через прийняття рішень що впливають на життєдіяльність ТГ); установчу (через формування структури та органів МР); інформаційну (інформування громадськості про рішення, що приймаються або вже прийняті); бюджетну (через затвердження бюджету ТГ та звітів про його виконання) [17].

Доцільно також розподіляти функцій МР за об'єктами спрямування, а саме, виділяти соціальні, економічні, екологічні та функції гуманітарної сфери.

Для виконання покладених на МР функцій, вона наділена повноваженнями, прописаними у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Розглянемо їх на прикладі діяльності районної ради. Повноваження раойнних рад розподіляють на дві групи: питання, які вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях, а також повноваження, що делегуються районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям у зв'язку з відсутністю власних виконавчих органів. Тобто, на

сьогодні районні ради як представницькі ОМС діють за принципом розподілу повноважень. Вони мають власні (самоврядні) повноваження та повноваження, які делегують районним державним адміністраціям відповідно до ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Відповідно до законодавства з тридцяти восьми блоків питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях районної ради, лише на незначну частину питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст району, районна рада має вплив. На рис. 2.1 зображено структуру повноважень районної ради. Згідно з проведеним аналізом:

– 28 % питань, що віднесені до компетенції районної ради стосуються виключно забезпечення роботи районної ради і її виконавчого апарату (самоорганізаційні (власні) повноваження). Тобто це питання формування ради, визначення її складу, складу постійних комісій, організаційної структури, регламенту тощо;

– 28 % – це питання, що делегуються районній державній адміністрації. До них відносяться питання забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку району, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, земельні, транспортні та інші питання. Тобто питання забезпечення життєдіяльності району;

– 27 % питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях районної ради – це декларативні питання, які формально затверджуються на сесії районної ради. Не затвердження цих питань оскаржується в судовому порядку. Наприклад, прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями – це питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій і район має негайно долучатись до виконання напрацьованих нею алгоритмів боротьби з даними лихами, а держава виділяти цільові кошти зі спеціальних фондів. Питання “віднесення лісів до категорії захистності, розподіл лісів за розрядами такс” – це теж питання, яке не спроможна вирішити районна рада. Перш ніж затверджувати рішення необхідно вивчити його. Районна рада не має власного виконавчого органу.

Районна державна адміністрація не має серед своїх відділів і управлінь структури, яка могла б фахово вивчити питання щодо лісового фонду та надати пропозиції. Тож, ці питання доречно було б вирішувати безпосередньо спеціалізованими структурними підрозділами відповідних Міністерств;

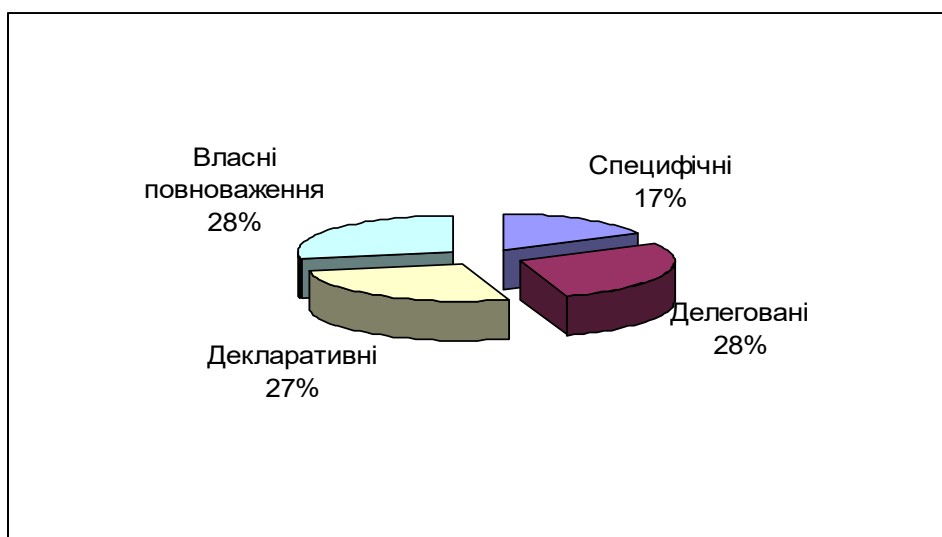


Рис. 2.1. Структуризація повноважень районної ради

Примітка. Складено автором.

– 17 % – це специфічні питання, які дійсно стосуються забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст району. До їх числа віднесемо: розподіл бюджетних коштів, дотацій, субвенцій; затвердження районних програм та заслуховування звітів про їх виконання; використання спільної комунальної власності територіальних громад сіл та селищ району, соціальний захист населення та ін. На думку автора, саме на цих сімнадцяти відсотках зосереджена основна діяльність районних рад. Проте, при нинішньому законодавчому забезпеченні діяльності та за відсутності власного виконавчого комітету, депутати районних рад обмежені у отриманні повної та достовірної інформації по питаннях, що готуються та виносяться на розгляд і затвердження сесії районної ради. Тобто проблемою є не лише недостовірність фактів, які надають відділи і управління районних державних адміністрацій на розгляд постійних комісій районних рад та

окремих депутатів, але й те, що проголосувавши “всліпу” за рішення районної ради, депутати як правило не мають можливості належним чином проконтролювати виконання і знову вимушені довіряти словам та звітам працівників виконавчих органів.

Крім того, правова система України передбачає можливість делегування повноважень одних органів іншим, які не пов’язані між собою відносинами підпорядкування. У зв’язку з відсутністю виконавчих органів у районних рад, останні делегують районним державним адміністраціям велику низку повноважень. З метою забезпечення виконання делегованих радою повноважень до адміністрацій передаються фінансові, матеріальні кошти та інші ресурси необхідні для їх виконання. Проте деякі районні ради в Україні “сприйняли делегування повноважень, прописаних ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” правом, а не обов’язком” [56, с. 41]. У результаті склалась ситуація, при якій районні ради спробували самотужки виконувати повноваження, покладені на них Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Конституцією України. До речі, таке делегування повноважень в Україні здійснюється здебільшого всупереч вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, що зазначалося у Рекомендації 1335 (1999 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо дотримання Україною своїх зобов’язань. Через певний проміжок часу стало зрозуміло, що без власного виконавчого органу, на громадських засадах, без фахівців районна рада вирішити питання забезпечення життєдіяльності району, навіть у сфері забезпечення спільних інтересів ТГ, не в змозі. При цьому районні державні адміністрації не можуть припинити виконання делегованих повноважень, адже ст. 119 Конституції України зобов’язує “забезпечити виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку; підготовку та виконання районного бюджету. Забезпечити виконання делегованих радами повноважень”.

Очевидно, що згідно із цими положеннями Конституції, районні державні адміністрації фактично конституційовані не тільки як місцеві органи

виконавчої влади, але й як квазівиконавчі органи районних рад, які проте, не беруть участі у формуванні районних рад.

Проаналізувавши повноваження районних рад, можемо зробити висновок, що потенціал представницьких ОМС використовується частково. Серед питань, які вирішуються районними радами виключно на їх пленарних засіданнях лише 27 % власних та 17 % специфічних питань, тобто всього на 44% питань районна рада має певний вплив. Для більш якісного використання потенціалу районних рад необхідно переглянути та чітко законодавчо розмежувати повноваження між районними радами та місцевими державними адміністраціями, переглянути принципи діяльності районних рад і забезпечити відкритість і прозорість у їх роботі, відповідальність за прийняття рішень, підзвітність виборцям і дотримання закону.

2.2. Характеристика принципів діяльності місцевих рад України у контексті належного врядування

Результати роботи МГ, а також інших представницьких органів за майже тридцять років незалежності України свідчать про необхідність переосмислення засад, на яких побудована система місцевого самоврядування.

Принципи діяльності органів публічної влади - це основні правила, що визначають побудову та функціонування системи місцевого самоврядування, дотримання яких забезпечує ефективність ОМС. Дотримання цих принципів призводить до виникнення закономірностей відносин соціально-політичного характеру, що визначають зміст та структуру елементів системи місцевого самоврядування. Вони діють у формі норм законодавства і застосовуються в теорії публічного управління та в практиці діяльності ОМС.

Принципи місцевого самоврядування в Україні встановлені Конституцією України, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, та закріплені у ст. 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Основними принципами місцевого

самоврядування є такі: демократія; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих та державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова незалежність у межах повноважень, визначених законодавством; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [77, ст. 4].

За ступенем узагальнення ці принципи поділяються на групи:

1. Загальні принципи організації та реалізації державних повноважень.
2. Специфічні принципи місцевого самоврядування.

Перша група визначає загальні принципи організації одночасно двох форм публічної влади в Україні - державної влади та місцевого самоврядування, включає принципи, закріплені в розділі I Конституції України, і визначають конституційний порядок. Це: демократія; гуманізм; верховенство права.

Деякі принципи відтворені в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні":

- демократія (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та ОМС);
- законність (органи державної влади та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України).

До другої групової (специфічної) засади діяльності ОМС України належать принципи, що характеризують функціонування та організацію місцевого самоврядування як самостійної форми управління. Ці принципи впроваджені в українське законодавство у зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування Верховною Радою України. Другу групу принципів умовно поділяють на основні та спеціальні (окремі). До них належать такі: гласність; колегіальність; поєднання місцевих та державних інтересів; виборність; демократія; законність; правова,

організаційна та матеріально-фінансова незалежність у межах повноважень, визначених законодавством; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [77, ст. 4]. Кожен із основних принципів має самостійне значення, але водночас взаємодіє та доповнює інші принципи, які в сукупності утворюють єдину систему, що визначає функціонування та організацію системи місцевого самоврядування в Україні.

До спеціальних принципів належать принципи, що розширюють сферу основних з урахуванням місцевих потреб, звичаїв, менталітету тощо. Зокрема, принцип різноманітності організаційних форм місцевого самоврядування; організаційне відокремлення місцевого самоврядування, його органів у системі управління; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням ОМС наданих законом повноважень органів виконавчої влади та ін.

На сучасному етапі існування МР в Україні вони стикаються з проблемою невідповідності задекларованих принципів діяльності місцевого самоврядування та реальних можливостей їх реалізації. Зокрема, принцип демократії, головний принцип, суть існування представницького органу, на наш погляд, не дотримується. Наразі незріла партійна система України не здатна забезпечити належне представництво людей у МР.

Принцип підзвітності та відповідальності передбачає відповідні форми організаційних відносин між державними та недержавними органами влади, організаціями вищого та нижчого рівнів та установами. Поняття "підзвітність" та "контрольність" завжди включають право на обов'язкове отримання відповідної інформації та звітів від підконтрольних суб'єктів.

Принцип відповідальності включає дві складові: невідворотність відповідальності за помилкові рішення та персоніфікацію відповідальності. На практиці контролюючі державні органи (прокуратура) перевіряють кожне рішення МР на відповідність чинному законодавству і у разі його порушення

надсилають розпорядження МР про необхідність призупинення рішення або його скасування.

Принцип колегіальності визначається як принцип публічного управління, згідно з яким керівництво ОМС здійснюється колегіумом - групою осіб, що мають рівні права та обов'язки або консультативні права при вирішенні питань, пов'язаних з компетенція відповідного органу, організації. У зв'язку з цим колегіальність може бути вирішальною та дорадчою (характерна для тих органів, які діють на основі одноосібного управління). Що стосується МР, принцип колегіальності є повсюдним. Всі рішення фракцій, постійних, тимчасових комісій, засідань приймаються лише колективно.

Принцип поєднання місцевих та державних інтересів є провідним у забезпеченні життя ТГ на належному рівні. Якість життя людей, їх економічне, культурне та духовне буття залежить від ефективності спільного управління ТГ місцевими адміністраціями та МР.

Найбільш суперечливим принципом, який найчастіше обговорюється в останні роки, є принцип юридичної, організаційної та матеріальної та фінансової незалежності. Відповідно до цього принципу не допускається формування ОМС, призначення посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення місцевого самоврядування в будь-якій формі органами державної влади та державними службовцями. Цей принцип визначає основи взаємовідносин між органами державної влади та ОМС, муніципалітетами між собою.

Ми пропонуємо ввести підгрупу спеціальних принципів, заснованих на координації загальних, конкретних та з урахуванням принципів НВ, які представлені на рис. 2.2.

Відповідно до рис. 2.2, ми пропонуємо використовувати підгрупу спеціальних принципів, які повинні враховувати історичні, економічні, культурні та ментальні особливості ТГ.

Впровадження запропонованих принципів у діяльність МР (шляхом внесення змін до існуючих положень рад) забезпечить відкритість та

прозорість роботи при прийнятті рішень рад, підвищить довіру людей до влади та, як результат, активізує громадян брати участь у публічних справах громади та забезпечувати контроль за обов'язковим виконанням рішень МР усіх суб'єктів господарювання ТГ тощо.



Рис. 2.2. Види принципів діяльності МР

Примітка. Складено автором.

Таким чином, вивчивши організацію та принципи діяльності МР в Україні, ми можемо констатувати, що забезпечити якісно нову роботу представницьких органів неможливо без переосмислення основних норм, без зміни принципів діяльності та їх ідейного змісту.

Дослідження, проведені в роботі, дозволяють стверджувати, що діяльність МГ в Україні доцільно здійснювати на принципах, які будуть відповідати національним вимогам до діяльності ОМС України та поєднувати європейський досвід НВ та історичні традиції вітчизняного місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

3.1. Схема впровадження принципів належного врядування у діяльність місцевих рад

У вітчизняних МР є лише два шляхи подолання кризових явищ. Перший, що практично реалізується зараз в Україні, – рух по шляху поступового усунення наявних недоліків, вирішуючи тактичні питання в окремих сферах, удосконалюючи функції і методи роботи. Другий шлях – це шлях розробки стратегічних планів розвитку, з орієнтацією на майбутні потреби суспільства, довгострокові завдання і цілі.

Перший шлях, по якому Україна з 1990 р. вибудовує систему місцевого самоврядування виявляється неефективним, через відставання розвитку ОМС від нагальних потреб і викликів суспільства. Другий шлях, по якому будують систему ОМС у більшості розвинутих країн Європи, дає реальний шанс Україні побудувати якісно новий рівень управління на місцевому рівні.

Досвід зарубіжних країн засвідчує, що людиноорієнтований підхід націлений на задоволення соціальних потреб людей, зібраний у принципах НВ набуває все більшої популярності.

Конституція України 1996 р. в повній відповідності до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, поруч з такими фундаментальними принципами як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо, ст. 7 декларує принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, що означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності ТГ, ОМС при вирішенні всіх питань місцевого значення. Ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає право громадян “на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних ТГ”, а ст. 9 надає право громадянам ініціювати розгляд будь-якого питання місцевого значення на пленарних засіданнях рад.

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією

України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальні та фінансові гарантії місцевого самоврядування.

До специфічних принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні увійшли принципи передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування та іншими документами Ради Європи.

Аналіз чинних принципів діяльності МР дає підстави стверджувати, що вони хоча і відповідають міжнародним стандартам, але повною мірою не задовольняють сучасних вимог українського суспільства до організації діяльності ОМС України.

Провівши порівняльний аналіз принципів діяльності ОМС, можемо констатувати, що п'ять принципів НВ присутні у законодавстві України. На наш погляд, близькими за змістовним наповненням є принципи: народовладдя – участь громадян; законності – дотримання закону; гласності – прозорості; підзвітності та відповідальності перед ТГ їх органів та посадових осіб – підзвітність, відповідальність. При цьому, слід зауважити, що принципи прописані у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, несуть у собі дещо інше змістовне навантаження, значно звужені за сферами впливу ніж принципи НВ.

Відсутність серед принципів НВ у зарубіжних країнах таких принципів діяльності, які прописані у вітчизняному законодавстві як, наприклад, “державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування”, “судового захисту прав місцевого самоврядування”, вказує на те, що у європейських країнах це не потребує декларування – це само собою зрозумілі для них істини. Натомість, Україні потрібен ще час для того, щоб перелаштувати суспільну свідомість, а поки що, необхідно робити наголос, візуалізувати та інформувати громадськість про принципи на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні.

Саме тому, на нашу думку, для формування нової управлінської парадигми діяльності МР, що відповідатиме Концепції реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування України,

необхідно скористатись накопиченим позитивним досвідом європейських країн, у сфері впровадження принципів НВ.

Пропонуємо запровадити структурно-логічну схему впровадження принципів НВ у діяльність МР, подану на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Схема впровадження принципів НВ у діяльність МР

Примітка. Складено автором.

Ця схема, передбачає чіткі покрокові дії, які надають можливість комплексно проаналізувати сильні та слабкі сторони діяльності МР та забезпечити їх ефективне функціонування шляхом впровадження принципів НВ. Схема передбачає індивідуальний підхід до вивчення особливостей діяльності окремо взятої МР та окреслення найбільш прийнятних шляхів та інструментів впровадження принципів у роботу представницького органу. Це потребує проведення системного аналізу, накопичення різнофакторної інформації, знання зарубіжного досвіду.

Відповідно до рис. 3.1, після вивчення та аналізу вихідних даних щодо діяльності МР, на підставі отриманих та опрацьованих результатів формуються цілі і завдання МР у контексті впровадження принципів НВ.

3.2. Інструменти впровадження принципів належного врядування у діяльність представницьких органів України

Хоча діяльність МР потребує впровадження нових підходів до організації її діяльності можливе лише на основі продуманих покрокових, поетапних заходів.

Слід розуміти, що не принципи та стандарти самі по собі цікавлять громадян. Визначальними цінностями для будь-якої людини, згідно із теорією А. Маслоу, є забезпечення її фізіологічних потреб у житлі, харчуванні, безпеці, причетності та приналежності, повазі і визнанні [94, с. 76]. Саме тому місцевий рівень, який формує соціально-політичні та економічні пріоритети розвитку ТГ, є тією площиною на якій мають зосереджуватись, концентруватись і відпрацьовуватись нові ідеї реформування системи місцевого самоврядування України. ТГ є специфічною спільнотою людей, через її зосередженість на власних місцевих проблемах.

З метою впровадження досвіду НВ МР має можливість створити цільову програму навчання посадових осіб ОМС, депутатів МР,

представників громадських організацій тощо, профінансувати таку програму із місцевого бюджету і запрошувати провідних фахівців з питань залучення громадян до проведення лекцій та тренінгів.

Впровадження принципів НВ не може відбуватися хаотично. Кожний із принципів – це ціла система відносин, і ціла система управління, що складається із свого інструментарію, шляхів впровадження, методик, фахівців тощо. Але досягнути ефективного управління при запровадженні принципів НВ, можна лише шляхом поєднання всіх принципів у єдину систему, де кожен принцип переплітається і доповнює інший.

В Україні доцільно першими запроваджувати принципи участі громадян та етичної поведінки, яка є складовою принципу ефективності та результативності. Структурами-платформами для впровадження принципів НВ мають стати: Українська асоціація місцевих та регіональних влад, громадські організації, наукові установи, експерти тощо. Лише створивши такі платформи, можемо говорити про практичний інструментарій необхідний для впровадження принципів НВ у діяльність МР. До таких інструментів пропонується віднести:

- інституційні, що забезпечать взаємодію органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських структур та розмежують сфери впливу останніх. Тому що, спроби запровадити нові принципи поза правовими методами, не приведуть до належного виконання цих принципів;

- економічні, що вдосконалять бюджетний процес, податкові та міжбюджетні відносини, сприятимуть розвитку комунальної власності ТГ та інших складових матеріально-фінансової основи;

- кадрові по здійсненню заходів, спрямованих на професіоналізацію служби в ОМС, сприяння підвищенню кваліфікації службовців ОМС та відповідного матеріального стимулювання;

- організаційно-інформаційні, для створення єдиного інформаційного простору ОМС, забезпечення доступу громадян до інформації про рішення та

діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення інформаційної кампанії щодо завдань, процесу здійснення та результатів впровадження принципів НВ;

– правові, які на основі моніторингу роботи МР на принципах НВ, своєчасно внесуть зміни до Конституції України та нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення діяльності представницьких органів.

З огляду на неможливість швидкого практичного використання повного наведеного переліку запропонованих інструментів, пропонуємо:

– по-перше, розробити план заходів із поглиблення та практичного впровадженню принципів: участі громадян; відкритості та прозорості органів влади; відповідальності; ефективності та результативності у частинах фахової підготовки спеціалістів, що працюють в ОМС та етичної поведінки;

– по-друге, здійснити організаційно-ресурсне забезпечення професійного навчання посадових осіб ОМС щодо вивчення та впровадження міжнародного досвіду реалізації демократичних стандартів проходження служби в ОМС;

– по-третє, відпрацювати на пілотних МР впровадження зазначених принципів НВ, шляхом прийняття стратегії їх запровадження, використовуючи розроблені Радою Європи документи, на основі яких провадиться запровадження принципів. Це Європейська Хартія місцевого самоврядування [35], Конвенція щодо участі іноземців у громадському житті на місцевому рівні [51], Європейська Хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті [38], Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування [30], інструментарій CLEAR тощо;

– по-четверте, провести незалежний моніторинг діяльності пілотних МР, що здійснюватимуть роботу на основі принципів НВ і на основі отриманих результатів відпрацювати рамковий документ роботи представницьких органів місцевого самоврядування та розробити типовий Регламент місцевої ради.

Для ефективної діяльності та дієвої взаємодії з виконавчою владою і громадськістю, постійні комісії МР мають впровадити у свою практику такі форми роботи як слухання. Слухання у постійних комісіях рад можуть проводитися для досягнення різних цілей, але всі вони повинні слугувати, перш за все, з'ясуванню певних фактів життя громадян. Завдяки слуханням громадяни мають можливість висловити свої думки щодо сутності проблеми, здійснити контроль за діяльністю виконавчих органів влади та депутатів МР. Слухання з метою контролю можуть сприяти ефективному виконанню програм, спонукаючи працівників виконавчих органів до більш відповідальної роботи.

Принцип участі громадян може також відбуватись у формі партнерства громадськості, бізнесу і влади. Цей принцип на практиці може реалізуватись через:

- прийняття МР нормативних актів, які б дозволили максимально залучити компетентні кадри представників ТГ, представників профільних громадських організацій та бізнесу до роботи з розробки проектів рішень МР;

- проведення соціологічних досліджень громадськими інститутами спільно з депутатами МР щодо реакції жителів ТГ на стратегічні питання розвитку;

- укладення угод між МР та громадськими інститутами на виконання певних видів робіт (як на безоплатній, так і на платній основі);

- залучення бізнесу до фінансування та реалізації проектів, які входять в зону підвищеного суспільного інтересу (соціальні проекти з допомоги дітям-інвалідам, сиротам тощо);

- спільну участь депутатів, посадових осіб МР, представників бізнесу і громадськості у проведенні масових акцій (толоки, відзначення загальнонаціональних дат, марафони тощо).

Як і будь-який процес, що в значній мірі залежить від суспільних чинників, запровадження механізмів громадської участі, наштовхується на

безліч бар'єрів та перешкод. Зрушити з місця процес громадської участі перешкоджають різноманітні стереотипи, переконання та позиції обох сторін цього процесу. Бар'єри з боку посадових осіб ОМС чи депутатського корпусу такі: відсутність досвіду такої діяльності або негативний досвід; недовіра до знань та колективного розуму окремих груп місцевої спільноти; переконання, що тільки фахівці можуть підготувати добрий аналіз та плани; переконання, що зустрічі з чисельними групами осіб – це змарнований час; недостатня кількість працівників, що мають компетентності модераторів, здатних вести ефективну дискусію, що закінчується конкретним результатом, у кожній, навіть важкій ситуації; низький рівень взаємного порозуміння та ефективності суспільної комунікації; “демонічна” віра представників влади в силу власних непорушних переконань і власної безпомилковості; приховані групові та особисті цілі представників МР, які суперечать інтересам ТГ; надмірний рівень політичної заангажованості та залежності, який домінує над суспільним інтересом; низькі професійні, суспільні, етичні та емоційні компетентності представників МР; трактування участі широких груп громадськості як політичних акцій; побоювання влади, що участь громадськості у спільній роботі над місцевими програмами зобов'яже владу виконати всі публічні обіцянки, повністю забезпечити досягнення результатів; надмірна концентрація на невідкладних справах і розв'язанні поточних проблем; неготовність створювати організаційні і фінансові засади діяльності, пов'язані з широкою участю громадськості; особисті побоювання представників МР перед втратою влади, критикою і відкритими звинуваченнями, виявленням некомпетентності та ін.

Існують також бар'єри запровадження громадської участі і з боку потенційних учасників цього процесу. До таких перешкод відносять: загальну недовіру громадян до представників влади; побоювання перед маніпуляцією з боку влади; слабо організаційно та інституційно розвинуте представництво окремих середовищ та груп інтересів; слабо розвинуті

ефективні форми співпраці різних суспільних груп; низьку готовність до співпраці і спільного розв'язування проблем тощо.

Переконати обидві сторони у доцільності громадської участі можна, тільки аргументовано, показавши їм переваги та користь від спільної праці. Вважаємо, що аргументами для представників МР по залученню громадян до участі у прийнятті рішень місцевого рівня, є:

- рішення, закладені у планах, і результати запланованої діяльності мають слугувати всім ТГ;

- залучення широкої групи представників громадськості надасть змогу розробляти плани розвитку, багаторічні стратегії, які слугуватимуть всім мешканцям ТГ, а не представникам політичних сил у МР;

- колективні знання і досвід жителів ТГ, які стосуються ситуацій і місцевих передумов, не може зрівнятися ні з чим, і найкращі місцеві лідери, чи зовнішні експерти не можуть з ним змагатися;

- залучення широкого кола громадськості гарантує належне поширення інформації по всіх ТГ і сприяє внесенню істотних коректив до місцевих програм;

- під час спільної праці можна швидше виявити побоювання і опір перед рішеннями, які готуються, а також поляризацію позицій різних груп, поля напруження і конфліктів. Це дає змогу вчасно досягнути порозуміння або компромісу;

- легше досягти широкої підтримки, сприйняття ухвалених проектів програм та вищої ідентифікації громадськості з діяльністю, яку проводить МР;

- розширюються вимоги Європейського Союзу, до якого прагне Україна, щодо задокументованого формулювання та консультування з місцевими спільнотами стратегій, проектів і програм розвитку, на реалізацію яких можна отримати кошти міжнародної фінансової допомоги.

Наступним кроком до активізації участі громадян, який спроможна здійснити МР є залучення лідерів місцевих громад, а також інших

зацікавлених та обізнаних громадян, до участі у дорадчих комітетах та інших офіційних структурах, пов'язаних з процесом планування. Ці люди часто уособлюють колективне мислення та володіють стратегічним баченням щодо конкретних напрямків розвитку ТГ, або ж компетентні в цій сфері, але не можуть безпосередньо брати участі в процесі планування. Інший спосіб збору інформації та її аналізу – це так звані спеціальні дослідження, соціологічні опитування, комплексний кількісний аналіз. У цьому випадку доречно використовувати європейський досвід ефективних консультацій. Схематично, його можна подати таким чином.



Рис. 3.2. Побудова ефективних консультацій

Через проведення консультацій за схемою, зображеною на рис. 3.2, можна досягнути: збирання інформації необхідної для вироблення політики МР; збільшення причетності ТГ в питаннях, які прямо чи опосередковано їх стосуються; залучення ініціативних груп ззовні до розробки публічної політики та її імплементації; вимірювання впливу рішення публічної політики на окремі групи або склад груп; отримання громадської підтримки для дії або рішення, яке пропонується; встановлення загальних зв'язків; покращення якості послуг тощо.

Тобто, через ініціативу проведення таких консультацій можна досягнути активізації участі громадян за досить короткий проміжок часу. Багаторічний практичний досвід зарубіжних країн свідчить про те, що лиш там успішно діють програми розвитку, де є відповідний рівень готовності місцевого населення до діяльності, спрямованої на розвиток. Необхідно допомогти громадянам позбавитись часом надмірно очікувальної або споживацької позиції щодо держави чи місцевої влади і роз'яснити їм, що кожна послуга має свою ціну, яку необхідно сплатити. А також те, що ця ціна неодмінно сплачується або ним самим (платежі і збори), або іншими (платники податків), або майбутніми поколіннями (заборгованість), або ж за рахунок експлуатації національного багатства (природних ресурсів тощо).

Доречно згадати, що в Україні з 2004 р. діє Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН, яка займається питаннями залучення громадян до управління справами місцевого значення. Спеціалісти ПРООН концентрують роботу на розвитку спроможності громадян створювати власні об'єднання, організації, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, громадські організації, тобто ті об'єднання, які допомагають згуртовано вирішити громадські проблеми. Після створення таких об'єднань, та проходження відповідного навчання, програмою передбачено надання фінансової підтримки на вирішення конкретних задач, наприклад, реконструкції даху, каналізаційної системи тощо.

Завдяки тому, що ця програма вже давно працює, багато міст розробили свої муніципальні програми сталого розвитку, які стали місцевою політикою, що закріпила принцип участі громадян у всіх ініціативах, які реалізуються місцевим самоврядуванням. У багатьох містах кошти місцевого бюджету розподіляються навколо тих об'єктів, які об'єднують та згуртовують громаду і залучають громадян до співфінансування цього об'єкту.

Звичайно, залучення громадян до участі у прийнятті рішень породжує суспільну відкритість, тому дедалі важливішу роль відіграють засоби масової

інформації, які цю ж відкритість та гласність й забезпечують. Зрозуміло, що діяльність засобів масової інформації має важливі суспільно-політичні наслідки, оскільки характер масової інформації адресований аудиторії, визначає значною мірою її ставлення до дійсності і напрям соціальних акцій. В основі громадської участі лежить інформування: з одного боку громадянин має бути проінформованим, а з іншого боку – вільний доступ до відкритої інформації щодо процесів підготовки та ухвалення рішень, а також їх втілення у життя – одна з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності органів влади на різних рівнях. ЗМІ не тільки інформують, повідомляють новини, а й пропагують певні ідеї, погляди, вчення, політичні програми і тим самим беруть участь у соціальному управлінні, забезпечують владі інформаційний супровід.

Шляхом формування громадської думки, вироблення певних установок вони спонукають людину до тих чи інших вчинків. ЗМІ, як спосіб масового зв'язку між тими, хто управляє, і тими, хто є об'єктом управління, тобто громадянами того чи іншого суспільства, несуть не тільки оперативну, а й офіційну інформацію – закони, розпорядження, укази, рішення тощо. Цим самим вони передають волю влади, її вимоги. Разом з тим, ЗМІ є видом зворотного зв'язку. Вони акумулюють думки, прагнення, судження людей практично з усіх сфер життя громади – це своєрідний ні з чим незрівнянний барометр громадської думки.

ЗМІ складають один з найважливіших компонентів у взаємодії між керуючою і керованою сторонами та найважливіший елемент громадянського суспільства. Всі політичні процеси можна розглядати як двосторонні процеси обміну інформацією: виборці передають своїм обранцям свої побажання, вимоги, думки і висловлюють підтримку, а обрані ними представники приймають ці “послання”, засвоюють, переробляють і створюють уже свої власні у формі декларацій та політичних рішень. Український електорат дуже чутливий до матеріалів, представлених у засобах масової інформації, особливо по радіо і телебаченню, адже у

більшості випадків мас-медіа не можуть диктувати людям що думати, хоча вони вмiло підказують їм, про що думати.

Найближчим часом завдяки інтернету та впровадженню систем “електронного уряду” в системі владних відносин помітне місце посядуть такі форми взаємодії “влада – громадянин”, як інтерактивне опитування всіх мешканців населеного пункту з питань витрат бюджетних коштів та інших важливих для громади рішень; повна відеотрансляція засідань представницьких ОМС (як це відбувається, наприклад, в окремих містах Канади) тощо. Практично кожен буде обізнаний з усіма проблемними питаннями громади, буде впливати на процес прийняття рішень. За умови відкритості інформації про осіб, які займають виборні посади, кожен громадянин зможе дізнатись про минуле та поточну діяльність виборного чиновника, про його доходи та витрати.

Обов’язковою умовою діяльності МР є її якісне удосконалення, що відбувається на основі визначення персональних цілей, задач і показників кожного з депутатів ради. А визначальним пріоритетом у цьому має стати пошук і використання інноваційних технологій організації управлінської діяльності, ціллю яких повинні бути:

- цілеспрямованість управлінських рішень, що приймаються радою;
- оперативність прийняття рішень;
- якість управлінських рішень;
- своєчасність рішень МР;
- взаємозв’язок прийнятих рішень;
- відкритість, прозорість процесу прийняття рішень;
- контроль.

Наступним дієвим кроком, впровадження принципів НВ, у сучасних реаліях, є внесення змін до чинних регламентів роботи МР в Україні щодо закріплення певних елементів принципу ефективності та результативності діяльності представницького органу. Адже чим вищі ефективність та результативність управління, тим вищий ступінь довіри громадян.

На сьогодні діяльність МР будується на дотриманні статей Регламенту МР, який формується та приймається кожною окремо взятою МР на своїх пленарних засіданнях. Кожне нове скликання МР затверджує власний регламент, по якому працює протягом своєї каденції. У регламенті МР, який є основним документом, що визначає діяльність ради, обов'язковою є стаття про етичні норми та дисципліну депутатів.

Впровадження нових стандартів публічної етики для МР обумовить необхідність підготовки цим органом власних стратегій щодо боротьби з корупцією, що є комплексним завданням, яке має на меті розробити та впровадити ефективні стандарти доброчесної поведінки службових осіб та депутатів представницьких органів, сприяти покращенню роботи, налагодити ефективну взаємодію між владою і громадою, а також збільшити довіру громадян до діяльності влади та депутатів.

Вважаємо, що статті регламенту МР, у яких прописуються етичні норми та дисципліна депутатів, мають чітко дотримуватись пакету модельних ініціатив Ради Європи щодо впровадження стандартів публічної етики. Тому, пропонуємо доповнити регламенти МР таким викладенням:

I. Депутат ради зобов'язаний:

1. Виявляти зацікавленість, доброзичливість у спілкуванні із громадянами та колегами.
2. Будувати свою роботу на взаємній довірі та повазі до особистості незалежно від віку, соціального статусу, партійної приналежності тощо.
3. Ставитись до будь-якої проблеми відвідувача чи колеги як до об'єктивно існуючої, вміти орієнтуватися у ситуації, що склалась, бути неупередженим в аналізі подій.
4. Бути коректним у процесі отримання інформації, використовувати її, сповідуючи принцип конфіденційності, щоб не завдати шкоди громадянам та юридичним особам, не використовувати інформацію в особистих інтересах.

5. Бути відповідальним за виконання покладених на нього обов'язків, чітко дотримуватись термінів та процедур під час роботи із зверненнями громадян, а також при вирішенні проблем району.

6. Забезпечувати захист прав, свобод та особистої гідності громадян. При потребі інформувати їх про права, встановлені діючим законодавством України, сприяти підвищенню громадянсько-правової компетентності.

7. Вести здоровий спосіб життя, підтримувати оптимальну фізичну та психологічну форму: бути врівноваженим та спокійним, не допускати проявів невічливості та неухважності.

8. Бути завжди готовим надати посильну допомогу.

9. Прагнути до підвищення рівня компетенції, професійного зростання та самовдосконалення.

10. Вміти грамотно та чітко аргументувати власну позицію, обґрунтовану на глибокому аналізі ситуації, знанні діючого законодавства України, а також виходячи з інтересів членів територіальної громади, яку представляє депутат.

11. Прагнути вирішувати конфліктні ситуації шляхом пошуку компромісу.

12. Керуватися в повсякденній роботі інтересами виборців та поступальним розвитком громади в цілому.

13. Своєчасно інформувати заявників про хід розгляду документів, а також рішення прийняті по зверненнях.

II. Депутат ради керується:

1. Депутат ради виконує свої обов'язки керуючись законодавчою базою, патріотизмом, совістю, чесністю.

2. Депутат завжди повинен ставити інтереси виборців вище від власних і служити їм чесно, компетентно і незалежно.

3. Депутат ради несе всю повноту відповідальності за свої дії та рішення.

4. Депутат ради несе моральну відповідальність перед виборцями, а за порушення законів чи рішень місцевих органів влади – перед судом.

5. Депутат ради має пам'ятати – головний суддя – власна совість.

6. Депутат ради повинен доброзичливо відноситись до своїх виборців поважати їх честь і гідність.

7. Депутат ради має підтримувати та розвивати культурні, релігійні, етнічні та інші традиції регіону, в якому він обраний.

8. Депутатська робота має виконуватися вчасно, якісно, систематично і бездоганно.

9. Депутат ради не має права публічно критикувати такого ж депутата чи будь-кого іншого, якщо він не має фактичних доказів порушень даними особами установлених норм і правил. Для вивчення суперечливого питання депутату необхідно надати звернення у відповідну раду, яке буде опрацьоване профільною комісією та залученими фахівцями (у разі необхідності).

10. Депутат ради повинен створювати і підтримувати клімат довіри і взаємної поваги.

11. Депутат ради повинен створювати і підтримувати відкриту і прозору систему депутатської діяльності; бути доступним, з розумінням відноситись до виборців та інших осіб.

12. Депутат ради зобов'язаний в своїй роботі керуватися принципами чесності, порядності, патріотизму.

13. При порушенні етичних правил, для вирішення етичних конфліктів депутат має звернутися із заявою до постійної депутатської комісії з питань етики, а потім у разі необхідності – до суду.

III. Депутат ради не має права:

1. Допускати в міжособовому спілкуванні чи публічних виступах будь-яких висловлювань, що принижують національну, людську гідність та релігійні переконання.

2. Допускати дій, в результаті яких може необґрунтовано постраждати репутація колег та громадян.
3. Допускати протекціонізму в будь-яких проявах: привілеї та пільги мають надаватися лише на законних підставах відповідно до діючого законодавства України із обов'язковим забезпеченням рівних можливостей.
4. Розробляти і доводити до відома інших будь-які матеріали, що містять неправдиві, неточні чи упереджені висновки та аналіз.
5. Отримувати в будь-якому вигляді винагороду чи подарунки від громадян і юридичних осіб за вирішення їх питань в рамках посадових обов'язків. Повинен усіма доступними способами протидіяти корупції.
6. Провокувати виникнення конфліктних ситуацій у відносинах з громадянами та юридичними особами.
7. Порушувати встановлений законодавством і нормативними актами порядок розгляду звернень громадян та юридичних осіб.
8. Порушувати без поважних причин встановлений порядок, графік і норми роботи районної ради та її виконавчого апарату.
9. Допускати запізнення на засідання комісій чи сесій.
10. Порушувати діловий стиль у одязі.
11. Допускати порушення правопорядку та встановлених норм поведінки у громадських місцях.

IV. Відповідальність за порушення норм етики

1. Розглядом фактів порушення посадовими особами та депутатами ради вимог регламенту, займається постійна комісія з питань регламенту та дотримання депутатської етики.
2. За порушення передбачених норм поведінки, депутати ради, посадові особи, виконавчий апарат ради несуть дисциплінарну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" та Кодексом законів про працю України.

Таким чином, ціллю введення запропонованих норм статей регламенту, є не обмеження або покарання, а утвердження відповідального та совісного

відношення депутата до виконання щоденних проблемних ситуацій. Механізм регулюючого і виховного впливу запропонованих статей регламенту МР, полягає в тому, що він, як і мораль взагалі, є формою внутрішнього контролю, але, будучи оприлюдненим, набуває статусу форми легального, зовнішнього, громадського контролю діяльності депутатів районної ради з боку суспільства та побудови уявного іміджу.

Автор розуміє, що запровадження лише нових норм у регламенти МР не може стати кардинально визначальним фактором зміни етичного клімату у представницьких органах. Для цього необхідна системна координація та створення цілої етичної інфраструктури, яка б забезпечувала реальне виконання етичних норм”. Тому важливим елементом у реалізації внесення означених доповнень до регламентів МР, є розуміння більшістю депутатів необхідності їх впровадження та прийняття рішення щодо затвердження його на сесії МР. Такий підхід передбачає широке обговорення як серед депутатського корпусу, так і залучення громадськості. Це надає можливість: по-перше, активізувати громадськість, адже кожен громадянин бажає отримувати якісне і вчасне надання послуг; по-друге, стимулює депутатів та посадових осіб МР дотримуватись регламенту, тому що його порушення є підставою до звільнення чи відкликання.

Крім цього, логічним доповненням, яке стимулюватиме депутатів дотримуватись правил етичної поведінки є використання методу позитивного прикладу (нагородження та відзначення кращих депутатів) та оприлюднення депутатської діяльності в ЗМІ. Доречно скористатись досвідом Польщі, яка у 2005-2007 рр., реалізувала програму “Прозора Польща”, що мала на меті запровадити в органах місцевої влади засади НВ. Серед цих засад визначальну роль посідала нетерпимість до корупції. Для запобігання цьому явищу створювались етичні бар’єри, запроваджувались інструменти запобігання неетичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів, здійснювався постійний моніторинг їх роботи.

Зарубіжний досвід свідчить, що у перехідні та кризові періоди

повноваження ОМС зростають. Тож на сьогодні, на рівні МР, доцільно та ефективно запроваджувати принцип протидії корупції, тому що, по-перше, депутати МР наближені до населення, що обумовлює зворотній зв'язок, а також сприяє відкритості інформації через постійну співпрацю виборців з депутатами чи посадовими особами ОМС. По-друге, МР є відносно автономними від системи органів державного управління, їх взаємовідносини будуються за принципом розподілу влади, що також звужує коло для виникнення протиправних дій. По-третє, сфера криміногенних інтересів, як правило, на сьогодні охоплює владні рівні, які безпосередньо займаються вирішенням земельних питань, тобто місцеві, в тому числі МР та районні державні адміністрації.

Тож, практичне впровадження принципу ефективності та результативності можливе лише на засадах загальноновизнаної моралі, комплексу моральних норм, виконання яких обов'язкове.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено авторський погляд на розв'язання актуального наукового завдання у галузі публічного управління та адміністрування, яке полягає в науковому обґрунтуванні підходів до удосконалення діяльності МР в Україні на основі поєднання європейського досвіду НВ та особливостей діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

1. Встановлено, що “належне врядування” слід розцінювати як демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях, що являє собою суспільну цінність, якої всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. “Принципи ефективного демократичного врядування” та “добре врядування” – це 12 принципів, регламентованих Європейською Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

2. Узагальнено європейський досвід НВ та встановлено, що зарубіжні країни впроваджують принципи НВ лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного ОМС, враховуючи особливості території, забезпечення життєдіяльності ТГ, культурних, історичних, ментальних традицій та підготовчої інформаційно-просвітницької діяльності. Впровадження кожного з принципів НВ у будь-якій країні супроводжується ґрунтовною підготовчою роботою з дослідження громадської думки, настроїв, очікувань громадян. Лише після цього на основі отриманих та опрацьованих результатів розробляються методики та шляхи впровадження принципів через національне законодавство.

3. Виокремлені сучасні специфічні організаційні та функціональні особливості роботи МР, закладені в процесі їх формування та діяльності у попередні роки. Серед особливостей діяльності МР найбільш суттєвими є такі:

- не мають належного рівня автономії та ресурсів для здійснення законодавчо наданих повноважень;
- є своєрідним урівноважувачем інтересів ТГ та загальнонаціональних інтересів;
- управляють комунальною власністю ТГ сіл, селищ і міст;
- установлюють та забезпечують соціальні стандарти надання освітніх, медичних, соціальних та інших послуг, розвиток місцевої інфраструктури тощо.

Майже всі виявлені особливості, які мають негативний характер, а саме постійні зміни законодавства щодо формування та діяльності; відсутність належного рівня автономії тощо, є найбільш гострими проблемами місцевого самоврядування в Україні в цілому. А постійні новації у законодавстві щодо формування та діяльності МР вносять настільки значний дисонанс у роботу цього представницького інституту, що навіть на сучасному етапі розвитку МР не в змозі повною мірою виконувати покладені на них законодавством повноваження. Несистемність та непослідовність в організаційно-правовому та ресурсному забезпеченні діяльності МР; законодавче позбавлення громадян інструментів впливу на діяльність депутатів; неефективна виборча система та партійний вплив на здійснення депутатської діяльності; відсутність ефективних механізмів відповідальності МР за неналежну діяльність (бездіяльність) щодо вирішення інтересів ТГ сіл, селищ і міст, є основними чинниками, які заважають МР України ефективно виконувати покладені на них законодавством повноваження.

4. У процесі дослідження розглянуто принципи місцевого самоврядування та їх відповідність вимогам сьогодення. Доведено, що забезпечити якісно нову роботу МР неможливо без переосмислення базових норм, без зміни принципів діяльності та їх ідейного наповнення. Запропоновано підходи до організації діяльності МР шляхом введення через регламенти рад особливих принципів діяльності на основі узгодження загальних (верховенство права, народовладдя), специфічних (поєднання

місцевих і державних інтересів, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб) принципів та врахування принципів НВ, історичної обумовленості ідей та норм, покладених в основу організації діяльності кожної ТГ. Це надасть можливість забезпечити відкритість і прозорість роботи у прийнятті рішень ради, підвищить довіру людей до влади і як результат активізує громадян до участі у суспільних справах громади, забезпечить контроль за обов'язковістю виконання рішень МР всіма суб'єктами господарювання на відповідній території.

5. Запропоновано впроваджувати європейські принципи НВ у роботу МР в Україні шляхом застосування структурно-логічної схеми, яка передбачає певну послідовність покрокових дій МР з урахуванням особливостей розвитку громади, створення окремого організаційного елемента з питань упровадження НВ, визначення інструментарію щодо запровадження принципів у діяльність МР з урахуванням змін у ресурсному забезпеченні.

З'ясовано, що при адаптації європейського досвіду НВ у діяльність МР буде забезпечено: відкритість та прозорість діяльності цих представницьких органів; встановлення прозорих правил контролю за дотриманням законності рішень МР через внутрішній та громадський контроль, а також контроль з боку компетентних органів; розвиток партисипативної участі з надання соціальних, житлово-комунальних та інших послуг населенню громади; гармонізацію відносин між владою, бізнесом і громадами; створення умов для розбудови громадянського суспільства.

6. Виявлено практичний інструментарій, необхідний для впровадження принципів НВ у діяльність МР:

– інституційні, що забезпечать взаємодію органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських структур та розмежують сфери впливу останніх;

– економічні, що вдосконалять бюджетний процес, податкові та міжбюджетні відносини, сприятимуть розвитку спільної комунальної власності ТГ та інших складових матеріально-фінансової основи;

– кадрові по здійсненню заходів, спрямованих на професіоналізацію служби в ОМС, сприяння підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та відповідного матеріального стимулювання;

– організаційно-інформаційні, для створення єдиного інформаційного районного простору ОМС, забезпечення доступу громадян до інформації про рішення та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення інформаційної кампанії щодо завдань, процесу здійснення та результатів впровадження принципів НВ;

– правові, які на основі моніторингу роботи МР на принципах НВ, своєчасно внесуть зміни до Конституції України та нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агранофф Р. Розбудова місцевих рад в Україні : [матеріали до навч. прогр.] / Роберт Агранофф, Тревор Браун, Анатолій Ткачук. Програма сприяння парламентові України. Проект, фінансований АМР, США / Упорядник А. Ткачук. – К., 1999. – 122 с.
2. Азнар М. Французький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації / Організація регіональної та місцевої влади : досвід держав-членів Європейського Союзу / М. Азнар. – Спец. доп. вид. українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. – К., 2005. – 64 с.
3. Акімов А.В. Електронна демократія в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / А.В. Акімов // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління. – 2018. – Т. 29(68), № 1. – С. 178-182. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_1_34
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [Антоненко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. та ін.] : кол. моногр. / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Бабаєв В.М. Децентралізація державної влади та регіоналізація по європейськи: можливі сценарії для України / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 3 (26). – С. 356–367.
6. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / За заг. ред. В. Г. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 512 с.

7. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2010. – 656 с.
8. Батанов О.В. Юридична відповідальність суб’єктів муніципальної влади у зарубіжних країнах: досвід для України. Порівняльно-правові дослідження / О.В. Батанов // Україно-грецький міжнародний науковий юридичний журнал. – 2006. – № 1. – С. 103-114.
9. Борденюк В.І. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики / В. Борденюк // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України / [за заг. ред. В. Лугового, В. Князева]. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип 2. – В 4 ч. – Ч.1. – 380 с.
10. Бориславська О. Реформи місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію / О. Бориславська // Вибори і демократія. – 2005. - № 3 (5) – С. 52-57.
11. Бостон С.К. Державне право зарубіжних країн / Бостон С.К., Тіщенко С.М. – К., 2005. – 234 с.
12. Буглак Ю.О. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України [Електронний ресурс] / Ю.О. Буглак // Правовий часопис Донбасу. – 2018. - № 1. – С. 77-83. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_1_12
13. Бутко І.П. Територіальна організація державної виконавчої влади і місцевого самоврядування / І. П. Бутко // Юридичний вісник. – 1996. – № 1. – С. 93–94.
14. Бутко І. П. Децентралізація по-французьки : Місцеве самоврядування / І.П. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 1 / 2. – С. 81–91.

15. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – Москва, 2000. – 102 с.
16. Ворона П. Досвід муніципального реформування Франції на прикладі базових адміністративно-територіальних колективів країни – комун / П. Ворона // Проблеми реформування публічної влади: зб. матер. та докум. / за заг. ред. Р.П. Безсмертного ; наук. ред.: М.О. Пухтинський. – К.: Атіка – Н, 2009. – 476 с.
17. Воронов М.П. Розвиток економіко-організаційних основ місцевого самоврядування в регіоні: канд. дис. за спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Академія муніципального управління. – К., 2008.
18. Гейко Л. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] / Л. Гейко, Ю. Луценко, Р. Ковальова // Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. - 2017. - № 7-8. - С. 64-78. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_7-8_7
19. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / [пер. с нем. Б. Воронов]. – [Б. м.] : Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 143 с.
20. Гриняк І. Місцеве самоврядування в Україні в історії та сучасності / І. Гриняк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53-67.
21. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія / І.А. Грицяк. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2006. – 398 с.
22. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: навч. посіб. / І.А. Грицяк. – К. : “К.І.С.”, 2006. – 300 с.
23. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: монографія / І.А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
24. Гущенко В.О. Актуальні питання методики вивчення професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В.О. Гущенко // Наук.-інформ. вісник з держ. упр. – К., НАДУ, 2009. – № 1. – С. 26–30.

25. Давидова В.А. Організаційне забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні / В.А. Давидова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2018. - № 1. – С. 69-76.
26. Давтян С.Г. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні: [навч. посіб] / С. Давтян, А. Пойченко, С. Саханенко. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
27. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / [З.С. Варналій, О.О. Бабінова, О.В. Бойко-Бойчук та ін.] ; за ред. Варналія З.С. – К. : НІСД, 2007. – 765 с.
28. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
29. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. / Укр. асоц. місцевих та регіональних влад; [підгот. та ред. Д. Сах, М. Полонський; розробив В. Негода та ін.]. – [2-е вид.]. – К.: ПРООН. Муніцип. прогр. врядування та сталого розвитку, 2006. – 256 с.
30. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946
31. Дригуля Н. Сучасні аспекти співпраці органів державної влади та організацій громадянського суспільства в контексті запровадження належного врядування [Електронний ресурс] / Н. Дригуля // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. - 2020. - Вип. 1. - С. 48-57. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2020_1_8
32. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

33. Європейська інтеграція / [упоряд. : Маркус Яхтенфукс, Беата Колер-Кох]; [пер. з нім. Максима Яковлєва]. – К.: Видавничий дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. – 396 с.
34. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами та владою від 21 травня 1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106
35. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
36. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / [упоряд. Баймуратов М.О., Бейко О.В., Гук А.К., Князєв В.М. та ін. ; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова]; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Лібер. молодіжне об’єднання. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
37. Європейська Хартія регіональної демократії: наук.-практ. коментар / [авт.-уклад.: Т.М. Безверхнюк, та ін.]. Асоціація дослідників держ. упр. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 186 с.
38. Європейська Хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті – Режим доступу : <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/24827>
39. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
40. Ємельянов В.М. Структура і особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Республіці Польща / В.М. Ємельянов, С.В. Лізаковська // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Державне управління». – 2015. – Випуск 252. – Том 263. – С. 70-77.
41. Засади належного врядування: європейський та український досвід / [упоряд. Н.В. Линник. – К.: “Гудвіл Промоушн”, 2008. – 40 с.

42. Збірник “Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах” / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – К.: ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
43. Золотоноша О.В. Форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / О.В. Золотоноша // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2017. - № 1. - С. 169-175. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_1_25
44. Игнатов В.Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность: [учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по спец. “Гос. и муницип. упр”.] / Игнатов В.Г., Белолипецкий В.К. – Ростов н/Д.: Изд. центр “МарТ”, 2000. – 251 с.
45. Іванова Т.В. Організація місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Т.В. Іванова. – К.: ВД “Професіонал”, 2005. – 112 с.
46. Ігнатенко О.С. Територіальна організація влади в Україні: [навч. посіб. (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни)] / О.С. Ігнатенко, В.М. Вакуленко, В.С. Колтун. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 52 с.
47. Кадрова політика і державна служба: навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська [та ін. ; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
48. Клувер В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский Союз, США, Япония, Индия: учеб. пособ. – [Б.м.]: В. Клувер, 2003. – 594 с.

49. Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні: монографія / А.А. Коваленко – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 464 с.
50. Козырина А.Н. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. Штатиной М.А. – М.: Спарк. 2003. – 286 с.
51. Колодій О.М. Історико-методологічний аналіз становлення децентралізаційної моделі демократичного врядування [Електронний ресурс] / О.М. Колодій // Економіка та держава. Серія: Державне управління. - 2019. - № 4. - С. 45-49. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eddu_2019_4_12
52. Конгрес місцевих та регіональних влад України: Проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу: Зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.). / Упоряд.: В.А. Негода, В.М. Тихонов. – К.: [Укр. асоц. місц. та регіон. влад та ін.], 2004. – 174 с.
53. Конституційне право України: підруч. / За ред. В.П. Колісника, Ф.В. Веніславського та Ю.Г. Барабаша. – Харків: Право, 2010. – 416 с.
54. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page2>
55. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
56. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування та урядова вертикаль / М.І. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 41.
57. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.

58. Куйбіда В.С. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В.С. Куйбіда, І.Я. Заяць. – Харків: Книжковий Клуб “Клуб Сімейного Дозвілля”, 2010. – 480 с.
59. Лазор А.О. Представницькі інституції місцевого самоврядування: польський досвід реформування [Електронний ресурс] / А.О. Лазор // – Режим доступу : www.nbuiv.gov.ua/e-journals/DeVu/2008-1/doc/5/06.pdf.
60. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: Монографія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька // за заг. ред. д. держ. упр., проф. Лазора О.Я. – К.: Дакор, 2008. – 172 с.
61. Марченко М.В. Современный федерализм (сравнительный анализ) / Сравнительные исследования проблемы федерализма // Вестник МГУ. – Серия II: Право. – М.: 2003. – С. 42–50.
62. Матеріали зустрічі з мером м. Берн на тему: “Розвиток сучасних європейських метрополій : основні цінності та тенденції”, м. Київ, 3 черв. 2010 р., НАДУ.
63. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки: зб. мат. та документів / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України; [за ред. М.О. Пухтинського, О.В. Власенка]. – К. : Атіка, 2007. – 894 с.
64. Нагребецька І. Польський саможонд обирає мову успіху / І. Нагребецька // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 11. – С. 20–23.
65. Надолішний П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П.І. Надолішний // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 46-56.
66. Новак А.О. Делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні / А.О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 33. – С. 192-202.

67. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: моногр. / Ю.О. Куц, С.В. Болдирєв, А.Є. Тамм; за заг. ред. доц. Ю.О. Куца. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
68. Основи демократії: навч. посіб. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за ред. А.М. Колодій; АПН України та ін. – [2-е вид., стер.]. – К.: [Ай Бі], 2004. – 666 с.
69. Пищулин Н.П. Кадры – персонал: словарь-тезаурус / [автор-составитель Н.П. Пищулин, В.Ф. Ковалевский, В.М. Анисимов]. – М., 1994. – 308 с.
70. Пітцик М.В. Місцеве самоврядування: оглядовий курс. – К.: 2006. – 110 с.
71. Польський референдум і новий устрій Європейського дому: уроки для України / [зб. наук. праць / перекл. Максим Філяк]. – К.: – “Демократичні ініціативи”, 2004. – 180 с.
72. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні: наук.-аналіт. док. та матеріали міжнар. семінару з питань регіонального розвитку, (м. Київ, 5-6 берез. 2007 р.) / Толкованов В.В. та ін. – К. : Центр дослідження питань місц. і регіон. розв. та сприяння адм. реформі, 2007. – 349 с.
73. Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2009_03_31/JF3B600A.html
74. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 01.05.2015 № 2939-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
75. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 26.11.2016 № 1160-IV // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
76. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

77. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
78. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII // zakon.rada.gov.ua/go/595-19
79. Про місцеві державні адміністрації Закон України // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190 зі змінами і доповненнями 2001-2011 рр.
80. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>
81. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
82. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
83. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
84. Програма Ради Європи “Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні” – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86/>
85. Проект Європейської Хартії регіональної демократії – Режим доступу : www.despro.org.ua/img/upload/european_charter
86. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64759

87. Пухтинський М.О. Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні [Електронний ресурс] / М.О. Пухтинський // Аспекти публічного управління. - 2019. - Т. 7, № 6-7. - С. 28-37. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_6-7_6
88. Пухтинський М.О. Територіальне врядування в Україні: конституційно-правові основи [Електронний ресурс] / М.О. Пухтинський // Правова держава. - 2020. - Вип. 3. - С. 202-210. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2020_3_23
89. Рось О.Г. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. Г. Рось // Інвестиції: практика та досвід. - 2019. - № 18. - С. 97-100.
90. Роздаткові матеріали засідання комітетських слухань на тему : “Нові підходи в розвитку депресивних регіонів України”. – К.: Верховна Рада України. 21 квітня 2010 року.
91. Садикова Є.О. Депутатська діяльність в органах місцевого самоврядування: юридичний і творчий підходи [Електронний ресурс] / Є.О. Садикова // Політикус. – 2017. – Вип. 3. – С. 95-99. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/polit_2017_3_22
92. Сарторі Джовані. Порівняльна конституційна інженерія: дослідж. структур, мотивів і результатів; [пер. з 2-го англ. вид.] / Сарторі Джовані. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
93. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции / В.П. Серебренников. – Минск: Вышэйш. шк., 1981. – 168 с.
94. Сладкевич В.П. Мотиваційний менеджмент: курс лекцій [для студ. вищ. навч. закл.] / В.П. Сладкевич. – К. : МАУП, 2001. – 168 с.
95. Соціальні проблеми вирішуємо громадою: 16 дій місцевої активності / [упорядник та автор текстів Р. Краплич]. – Рівне, 2006. – 72 с.

96. Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського Союзу: метод. рек. / авт. кол.: Ю.Г. Даник, Н.С. Фесенко, М.М. Колісник та ін.– К. : НАДУ, 2008. – 40 с.
97. Стратегії інновацій на доброго врядування на місцевому рівні – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf
98. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран – М. : БЕК. – 1996. – 314 с.
99. Сучасні засоби залучення громадянського суспільства до місцевого самоврядування: [метод. рек. / авт. кол.: В.В. Корженко, Н.С. Миронова, Н.В. Фоміцька та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової]. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.
100. Теличкан Ю.В. Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС [Електронний ресурс] / Ю.В. Теличкан // Аспекти публічного управління. - 2020. - Т. 8, № 1. - С. 86-98. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2020_8_1_11
101. Телешун С.О. Політична аналітика в системі публічного управління / С.О. Телешун, С.В. Сьомін, О.Р. Титаренко [та ін.]. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.
102. Тенденції регіоналізації у європейських державах. Александер Вегенер і Уте Арбайт interpublic Berlin. Дослідження на замовлення Фонду Бертельсманна. Берлін, квіт. 2006 р.
103. Ткачук А.Ф. Місьцеве самоврядування : світовий та зарубіжний досвід: посіб. / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – [2-е вид.]. – К.: Заповіт, 1998. – 242 с.
104. Толкованов В.В. Інституційна підтримка місцевого та регіонального розвитку: українська практика та досвід європейських країн / В.В. Толкованов, Х.В. Приходько // Нова державна регіональна політика в Україні: зб. наук.-аналіт. матеріалів, норм.-прав. актів та навч.-метод.

док. у галузі регіонального розвитку / за заг. ред. В.С. Куйбіди. – К.: Вид-во “Крамар”, 2009. – 232 с. – С. 144-154.

105. Топалова Е.Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Е.Х. Топалова. Дніпропетровськ, 2008.
106. Торгонська А.В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А.В. Торгонська // Право і суспільство. – 2017. - № 1(2). – С. 42-47.
107. Фатеев В.Р. Местное самоуправление в Швеции: традиции, современность, перспективы развития / В.Р. Фатеев // Регионалистика: сб. науч. трудов. – Гродно, 2006. – С. 120–137.
108. Черняк М.Є. Напрями модернізації багаторівневого врядування у контексті регіонального розвитку / М.Є. Черняк // Інвестиції: практика та досвід. - 2019. - № 20. - С. 98-102.
109. Шаульська Г.М. Принципи врядування ЄС та впровадження багаторівневої моделі публічного управління в Україні [Електронний ресурс] / Г.М. Шаульська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2019. - № 3. - С. 143-151. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_3_17
110. Эффективность государственного управления / М. Хальцер, Г. Бухарт, Д. Мартин [и др.]; Общ. ред. С.А. Братчикова, С.Ю. Глазьева]. – М.: Фонд “За экономическую грамотность”: Рос. экон. журн.: Консалтбанкир, 1998. – 842 с.
111. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. // [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://cyclor.com.ua/content/view/1190/58/1/20/#40199>

Додатки

Додаток А

CLEAR – 5 факторів, що активізують участь громадськості у суспільному житті на місцевому рівні

Ключовий елемент	Обґрунтування	Змінні	Цілі політики	Результати політики (або політика у відповідь)
Can do Можу робити	Перелік ресурсів для участі Індивідуальні ресурси, які люди повинні мобілізувати та організувати (мовлення, написання, технічні навички, та впевненість у їх використанні), мають значенні для участі	Рівень освіти Робота та соціальний клас Демографія Ресурси Вміння/знання	Розбудова потужностей, навчання та підтримка волонтерів, наставництво, розвиток лідерства	Розвиток громади, навчання, розвиток та практична підтримка шляхом забезпечення громадських центрів та ресурсів, призначених цим групам або громадам, які можуть потребувати допомоги у знаходженні свого голосу
Like to Бажання	Відчуття приналежності та відданості є передумовою для участі Зобов'язання до участі вимагає ототожнення з громадською організацією, яка є центром залучення	Ідентичність Однорідність Довіра Громадянство	Громадянське оновлення, громадянство, розвиток громади, урядування в околиці, соціальний капітал	Розбудова почуття громади або добросусідства. Люди повинні почувати себе частиною громади для того, щоб вільно брати участь; тому стратегії розбудови соціальної або громадської єдності можуть бути важливою частиною у створенні відповідного простору для участі
Enabled to Повноваження	Участь потребує можливостей та напрямків Цивільна інфраструктура груп та координуючих організацій важлива, оскільки вона створює або блокує структуру можливостей для участі	Типи громадських організацій Заходи Громадянська інфраструктура	Інвестиції у громадянську інфраструктуру та мережі громади, покращення каналів комунікації шляхом домовленостей	Міцні громадянські інституції можуть надати впевненості у висловленні своїх поглядів. Вони можуть потребувати моніторингу, завдань та управління для того, щоб вони могли стати провідниками для представлення широкого спектру інтересів, а не привілейованої позиції кількох. Інвестиції у громадянську інфраструктуру та мережі громади, покращення каналів комунікації є важливою частиною порядку денного політики муніципалітетів, які переймаються участю
Asked to Запрошення	Громадяни беруть участь, якщо їх просять висловити свій голос Мобілізація людей до участі шляхом запрошення їх зробити свій внесок може мати велике значення	Різноманітні та відповідні схеми участі громадськості	Форми участі Стратегії Охоплення та різноманіття	Різноманітні та відповідні схеми участі громадськості надають найкращі можливості для того, щоб заставити фактор 'запрошення' працювати. Різні групи будуть потребувати різних форм мобілізації.
Responded to Відповідь	Участь громадян залежить від очікуваної контактності. Коли людей запрошують до участі, то вони погоджуються за умови, що до них будуть прислухатись (не обов'язково погоджуватись) та вони зможуть отримати відповідь	Державна система, яка демонструє здатність відповідати – через спеціальні результати, постійне навчання та зворотній зв'язок	Слухання Баланс та пріоритизація Зворотній зв'язок та освіта	Система державної політики, яка демонструє здатність відповідати – через спеціальні результати, постійне навчання та зворотній зв'язок

Виконала:

студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

П.В. Григор'єва

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ.упр.

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

С.А. Кіндзерський

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище