

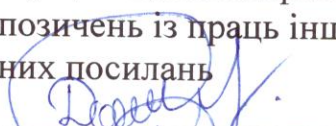
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

«ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Студент(ка) 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Парламентаризм та
парламентська діяльність»
Даніш Сергій Павлович

Науковий керівник
к.філ.н., Григорович Лілія Степанівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань
Студент 

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
парламентаризму від 07 12 2023р., протокол № 14

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук, професор
Гошовська Валентина Андріївна 

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Даніш С.П. Посилення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Визначено сутність інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування. Розкрито державу і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу. Розглянуто ефективність місцевого самоврядування. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Досліджено функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Розглянуто зарубіжний досвід забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Розкрито політичну консолідацію як чинник підвищення інституційної спроможності місцевих громад. Визначено застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад.

Ключові слова: інституційна спроможність, представницькі органи місцевого самоврядування, політична консолідація, нормативно-правове забезпечення, кадровий механізм.

ANNOTATION

S.P. Danish Strengthening the institutional capacity of representative bodies of local self-government. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

The essence of the institutional and institutional capacity of local self-government is defined. The state and local self-government in Ukraine are revealed as institutions for establishing the power of the people. The effectiveness of local self-government is considered. The regulatory and legal provision of the institutional capacity of representative bodies of local self-government is analyzed. The functions as a component of the institutional capacity of representative bodies of local self-government in Ukraine are studied. The peculiarities of the organization of activities of local executive bodies and local self-government bodies during martial law are considered. The foreign experience of ensuring the institutional capacity of representative bodies of local self-government is considered. Political consolidation is revealed as a factor in increasing the institutional capacity of local communities. The application of the personnel mechanism for the creation of institutionally capable territorial communities is defined.

Keywords: institutional capacity, representative bodies of local self-government, political consolidation, regulatory and legal support, personnel mechanism.

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення ...

1.2. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу

1.3. Ефективність місцевого самоврядування

РОЗДІЛ 2. СТАН ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ...

2.1. Нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування

2.2. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні

2.3. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування

3.2. Політична консолідація як чинник підвищення інституційної спроможності місцевих громад

3.3. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Актуальність теми. Політичні зміни, які відбуваються сьогодні в українському суспільстві, в першу чергу мають бути спрямовані на трансформацію у сфері організації та побудови владних структур. Розвиток суспільства неможливий без створення відповідних умов, якими поряд з іншими є формування структури органів держави та їх діяльність відповідно до принципів демократії. Особливе місце у цій системі займає інститут місцевого самоврядування. Саме недосконалість інституційної спроможності місцевого самоврядування є одним із головних факторів, що гальмує розвиток територій і звідси затримує підвищення добробуту населення в країні.

Важливість інституту місцевого самоврядування базується на безпосередній можливості місцевого населення вирішувати питання місцевого значення, реалізуючи свої інтереси у цій сфері, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Можна відзначити загалом демократичний характер системи влади в Україні, однак є певні зауваження. Поперше, держава хоча і виступає від імені усього суспільства, але фактично вона представляє лише певну його частину. По-друге, держава здійснює свої функції в основному через управлінський, бюрократичний апарат. Тобто фактично має місце певне відчуження державної влади від її джерела—суспільства. Така відокремленість веде до зниження можливостей контролю з боку останнього. В цьому відношенні на рівні місцевого самоврядування теоретично має зростати прозорість влади, тобто створюватись передумови для її більшої контрольованості. На жаль, на сьогодні в Україні ці передумови залишаються нереалізованими, внаслідок нерозвиненості громадянського суспільства, монополії державних структур, корупції та інших причин що гальмують процес розвитку самоврядування.

Проблематику досліджували такі науковці як В. Авер'янов, М. Баррадос, Ю. Бисага, С. Білошицький, В. Борденюк, М. Войналович, В. Галунько, В. Гарбариніна, С. Гололобов, В. Дорофеева, І. Дорофеева, А. Єрмоленко, А. Жмура,

Ю. Ковбасюк, Н. Колісніченко, Т. Кравченко, В. Крисаченко, І. Лазар, А. Литвинова, В. Мандрик, Н. Мартинюк, А. Матвійчук, В. Матусевич, В. Мельниченко, О. Мороз, Н. Нижник, А. Павлюк, В. Погорілко, Є. Пожидаєв, С. Серьогіна, Н. Скрипченко, В. Тарасова, Н. Чудик, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Метою дослідження є розкриття теоретико-методологічних засад дослідження інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування та визначення напрямів її посилення.

Досягнення поставленої мети реалізовується шляхом вирішення таких завдань:

- визначити сутність інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування;
- розкрити державу і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу;
- розглянути ефективність місцевого самоврядування;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування;
- дослідити функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні;
- розглянути особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану;
- розглянути зарубіжний досвід забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування;
- розкрити політичну консолідацію як чинник підвищення інституційної спроможності місцевих громад;
- визначити застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад.

Об'єкт дослідження – представницькі органи місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для виконання поставлених завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи: аналізу та синтезу, узагальнення, порівняльний метод та систематизації, системний метод, логічний, діалектичний, метод узагальнення, комплексного і системного підходів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в роботі обґрунтовано напрями посилення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Найбільш значущі результати представлені нижче:

– визначено сутність «інституційна спроможність», під якою мається на увазі спроможність державної структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня.

– сформовано ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання матеріалів проведеного дослідження та рекомендацій з посилення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження були опубліковані у збірнику тез доповідей IV-го Конгресу парламентаристів на тему: «Конституційний вимір українського цивілізаційного вибору» (Київ, 28 черв. 2023 р.).

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить сторінки, з яких сторінок – основний текст. Список використаних джерел містить 81 найменування.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ
ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення

Інституційний (від «інститут», англ. institute) – пов’язаний із соціальними інститутами. Місцеве самоврядування (система місцевого самоврядування) часто розглядається саме як інститут:

– як соціальний інститут (тим чи іншим чином дають визначення Л. Григорян, С.Кириченко, А. Мушкін, П. Рабинович, М. Цвік та ін.);

– як інститут громадянського суспільства (в роботах О. Батанова, О. Петришина, В. Речицького, В. Селіванова, Ю. Тодики та ін.);

– як інститут політичної системи суспільства (роботи А. Васильчикова, С. Витте, Г. Гегеля, Р. Гнейста, Т. Гоббса, М. Драгоманова, Дж. Локка, Ф. Рудича, А. Токвіля, Б. Чичеріна, Р. Родеса та ін.);

– як демократичний інститут суспільства, який впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі (досліджено в працях В. Авер’янова, О. Андрійко, О. Батанова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Борденюка, В. Васильєва, І. Голосніченка, А. Комзюка, О. Кутафіна, М. Пітцика, В. Погорілка, О. Рябченко, Ю. Тихомирова, В. Фадєєва, О. Фрицького та ін.).

Почасти поняття «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «інститут місцевого самоврядування» ототожнюються і означають таку систему організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об’єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій

розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Ми розглядатимемо інститут місцевого самоврядування як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство. Зазначимо, що правила є ключовим фактором для розуміння інститутів та функціонування інституцій, і визначаються як довгостроковий дозвіл або заборона щодо тієї чи іншої діяльності, що супроводжується реальними або символічними санкціями чи винагородами. Система норм і правил, започаткована і загальновизнана суспільством, є інституційним середовищем. Відтак, інституційна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституту місцевого самоврядування.

Інституціональний (від «інституція», англ. institution) – офіційно затверджений, встановлений, закріплений у своєму суспільному статусі; пов'язаний із такою організацією суспільних відносин, яка базується на певних нормах і правилах життєдіяльності й поведінки людей. Інституціональна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституцій (органів) місцевого самоврядування. Інституційна спроможність включає в себе інституціональну. Відтак, під нею ми розумітимемо як спроможність всього інституту місцевого самоврядування, так і його органів (інституцій).

Інституційна спроможність є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – інститут та спроможність. Своєю чергою, інститут місцевого самоврядування є системою органів (інституцій), отже, вихідним елементом інституційної спроможності виступає й поняття «інституція».

Спочатку вивчимо сутність поняття «інституція» та пов'язані з ним «орган», «організація». Інституцію часто визначають як систематизоване, свідоме об'єднання людей для досягнення певних цілей. Звідси можна узагальнити п'ять основних елементів інституції: реалізація мети; залучення персоналу для участі; розподіл ресурсів для досягнення мети; використання різних структурних форм своєї діяльності; наявність лідера. Виходячи з цього,

основними складовими будь-якої інституції є: люди, які входять до неї; завдання, для вирішення яких люди об'єдналися, та управління, що формує та призводить у дію всі ресурси для вирішення завдань, що стоять перед інституцією.

У порівнянні з «інституцією», більш уживаним є поняття «орган». Так, законодавство України широко вживає юридичний термін «орган» у такому термінологічному словосполученні, як «орган місцевого самоврядування». Під цим розуміється «юридична чи адміністративна одиниця, яка має певні повноваження та відповідну структуру».

Загалом, для віднесення державних інституцій до числа органів публічної влади необхідна сукупність інституційно-утворюючих ознак. До таких ознак у літературі уналежнено виокремленість органу як відносно самостійної частини публічного механізму (апарату) і наділення його владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. Можна навести і ширший перелік відповідних ознак органу публічної влади, а саме: орган (організація, інституція) – складова і в той же час організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє при здійсненні своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; має владні повноваження; бере участь у здійсненні завдань і функцій держави; застосовує притаманні даному виду органів організаційно-правові форми й методи діяльності [76, с. 27–28].

Для органу місцевого самоврядування важливою ознакою є представництво. Термін «представницький» відображає спосіб отримання відповідним органом владних повноважень чи спосіб його формування виборцями. Це пов'язано з тим, що термін «представництво» необхідно розуміти як принцип організації влади, за яким відповідні органи формуються народом або його частиною і діють на основі повноважень, визначених законодавством України [21, с. 67]. У такому сенсі виникає поняття представницької влади, яке характеризується як сукупність повноважень, делегованих народом чи його частиною обраним представникам, які об'єднані в спеціальній колегіальній установі (парламенті, місцевій раді) на чітко визначений термін, а також

сукупність самих представницьких органів влади. Поняття «представницька влада» характеризує не стільки функціональне призначення, скільки природу влади, спосіб її здійснення. Представницьку владу не можна ототожнювати з законодавчою владою, оскільки не всяка представницька влада включає в себе законодавчі повноваження (місцеві ради, що реалізують представницьку владу, не займаються законотворчою діяльністю), і навпаки, не всяка законодавча влада здійснюється представницькими органами (законодавча влада абсолютного монарха). Крім того, представницька влада крім нормотворчих, включає в себе контрольні, а іноді розпорядчі та інші повноваження. У зв'язку з цим, у літературі під представницькими органами розуміють колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців. Характерними ознаками представницького органу є їх виборність і колегіальність як форма і метод діяльності [77, с. 63].

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації [23, с. 76]. Серед них особливо слід виділити такі: Державний Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевих самоврядувань та ін. [78]. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі інституцій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

Інституціональні засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування – це основи, які забезпечують внутрішню організацію рад, а також реалізацію закріплених за ними функцій і повноважень. Сутність інституціональних засад органу місцевого самоврядування може бути розкрита через функціональну й організаційну складові. Функціональна складова інституціональних засад становить сукупність функцій, що покладаються на

ради та їх виконавчі органи й реалізуються шляхом виконання закріплених за ними повноважень. Організаційна складова включає в себе порядок утворення рад, їх організаційну структуру та взаємовідносини з іншими органами влади. Функціональна та організаційна складові органу місцевого самоврядування є основою його спроможності.

Інституція (орган, організація) є спроможною, якщо:

- інституція (орган, організація) чітко усвідомлює, яких професійних умінь вона потребує, і має стратегію їх набуття в межах своїх ресурсних можливостей;
- її внутрішня організація та управління дозволяють отримати якісні результати незалежно від професійного рівня працівників;
- в інституції (органі, організації) збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток;
- інституція (орган, організація) може використовувати зовнішню спроможність – отримуючи поради консультантів, радників, науковців тощо.

Отже, дамо визначення поняттю «спроможність». Так як на інститут публічного врядування покладається основна робота з організації соціального та владного порядку, приведення публічних структур та функцій у стан певної єдності та консультування суб'єктів діяльності, як вони повинні вести себе в тих чи інших ситуаціях, то реалізація зазначених завдань визначається поняттям «спроможність». Спроможність тлумачиться як сукупність організаційних та технічних можливостей, взаємовідносин та цінностей, що дозволяють країнам, організаціям, групам осіб та окремим громадянам на будь-якому суспільно-політичному рівні виконувати функції та досягати визначених цілей розвитку протягом певного часу. Отже, спроможність можна визначити з огляду на загальнодержавний, секторальний, інституційний, інституціональний (організаційний), груповий, індивідуальний рівні. Спроможність країни стосується економічного зростання, подолання бідності та сприяння соціальній справедливості. Секторальна спроможність означає сприятливі умови у державному секторі та вплив на середовище для приватного сектору, розвиток трудової демократії та належного врядування. Інституційна спроможність

пов'язується із розвиненістю урядової спроможності, відповідної організаційної інфраструктури органів публічної влади щодо поширення інформації, участі громадськості в прийнятті рішень, сприяння зростанню спроможності громадянського сектору суспільства.

З огляду на це, інституційна спроможність означає розбудову спроможностей органів публічної влади в управлінні фінансами, покращенні ефективності управління, розробці та моніторингу дотримання етичних стандартів, посиленні лідерських спроможностей керівників. Відтак, її результатом можна вважати підвищення рівня етичних стандартів, підвищення ефективності управління фінансами, покращення якості публічних послуг, підвищення рівня компетентності посадовців. Отже, розбудова інституційної спроможності означає зусилля, спрямовані на зміцнення соціальної, освітньої, технологічної, юридичної та інституційної інфраструктури для створення доступу громадськості до прийняття рішень щодо вирішення проблем.

Інституційна спроможність базується на відповідних правових засадах та має свою історію розвитку, пов'язану із суспільною. З розвитком суспільства норми поведінки змінюються, інститути трансформуються, інституційні форми розвиваються і вдосконалюються. Так, процес становлення інституційної основи врядування в Україні був обумовлений об'єктивними та суб'єктивними факторами його еволюції. Чинниками, що обумовлювали розвиток інституційної основи самоврядування були, зокрема: внутрішньополітичні (невизначеність із засадами державного устрою в Україні на початку її розвитку в якості самостійної держави); зовнішньополітичні (інтерес інших держав); етнонаціональні (різні етнічні групи у структурі населення); демографічні (збільшення населення за досить короткий час); історичні (наявність власного історичного досвіду державотворення); психологічні (надії щодо майбутнього країни); географічні (територіальний центр Європи) тощо.

Інституційний розвиток системи врядування в Україні (починаючи від 90-х рр. XX ст. і до сьогодні) пройшов декілька стадій. Стадіями інституційного розвитку державного управління виступають: конституційна реформа

(починаючи з 1990 р.), реформа власне державної служби (від 1993 р.), адміністративна, адміністративно-територіальна (від 1998 р.), нова політична реформа (від 2010 р.), майдан та післямайданові трансформації системи врядування (від 2014 року). Усі зазначені стадії супроводжувалися обов'язковими процесами перетікання змін: по-перше, це вплив політичного лідерства та пануючої політико-управлінської системи, оскільки справжня зацікавленість на найвищому рівні є передумовою цього процесу, поряд із наявністю сильної управлінської команди, що має чітке бачення та чітко визначену місію; по-друге, системне бачення перетворень, так як розвиток спроможності охоплює різні рівні (національний, регіональний та муніципальний), органи, організації та установи, а також громадянське суспільство, приватні й державні організації та окремих громадян; по-третє, широке представництво усіх зацікавлених сторін; по-четверте, мотивування учасників. При цьому прогрес інституціалізації може мати прогресивний характер, а може загрожувати відходом від досягнутого рівня. Причинами деструктивних інституційних процесів у системі врядування є відсутність врахування рівнодіючої ментальності, непрозорість, швидка зміна формальних правил, відсутність або слабкість системи санкцій та низька якість контролю їх виконання, низький рівень правової культури українського суспільства, «тінізація» не лише економічної діяльності, але й всього політичного життя.

Задля подолання проблем, метою інституційної спроможності є зміцнення спроможності органів публічної влади (у тому числі органів самоврядування) здійснювати планування та управління їх діяльністю, а також залучення організацій громадянського суспільства до процесів територіального розвитку. Відтак, актуалізується формування інституційного підґрунтя для підвищення можливості досягнення цілей, здійснення нових обов'язків, підвищення професійної спроможності співробітників. Складовими діяльності щодо розвитку інституційної спроможності є:

– оцінка потреб та планування заходів щодо розбудови інституційної спроможності. На національному рівні здійснюються базові дослідження

сучасного стану та перспектив зміцнення врядування, питань гендерної рівності та ситуації з молоддю, ситуації з охороною навколишнього середовища, розвитку громадянського суспільства тощо;

– проведення заходів щодо розбудови та зміцнення інституційної спроможності органів влади в Україні. Це передбачає розробку відповідних навчальних програм, навчання на робочому місці (індивідуально або в робочих групах), розробку інших навчальних матеріалів;

– організація навчальних візитів, досліджень, обмінів досвідом з метою вивчення досвіду країн, що стосується вирішення проблем та викликів для розвитку на субнаціональному рівні, а також з метою встановлення партнерств та інституційних зв'язків;

– проведення досліджень кращих практик та розповсюдження результатів.

«Інституційна (інституціональна) спроможність» є менш уживаним терміном, ніж «організаційна спроможність». Організаційна спроможність розглядається як здатність організації формувати і використовувати внутрішні можливості для виконання місії та подальшого розвитку. Іноземні дослідники визначають різні складники організаційної спроможності, які не обмежуються визначенням організаційного бачення та місії, сформульованими стратегічними цілями, кваліфікованими людськими ресурсами, делегуванням повноважень і демократичним стилем лідерства, роботою в команді та практикою командного управління, розвиненими системами й структурами менеджменту і здатністю використовувати фінансові та матеріальні ресурси для підтримки діяльності організації. На додаток виокремлюються такі складники організаційної спроможності: система управління; мотиваційний механізм; організаційна культура; маркетингова діяльність; ресурсна база.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за установлені межі (уявлення); вчитися як навчатися; впровадження інноваційних підходів; удосконалення системних поглядів; використання потенціалу, технологій; швидке реагування; творення майбутнього; баланс між незалежністю

та взаємозалежністю; управління співпрацею та змагальністю; узгодження організаційної форми і цілей організації [30]. Таким чином, розвиток організаційної спроможності направлений на набуття/вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян.

Інколи інституційну спроможність ототожнюють із організаційною культурою, яка представляє собою систему цінностей, принципів, норм та правил поведінки, що склалися в організації та які поділяються її представниками. Вони визначають як внутрішні відносини в організації, так і її взаємовідносини із зовнішнім середовищем.

Щодо місцевого розвитку, інституційна спроможність місцевого спрямування є здатністю інституту місцевого самоврядування реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування. Розуміння та співпраця з боку громадськості є найважливішими складовими спроможності місцевого самоврядування. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні показує, що багато із них мають ресурси та вміння, потрібні для належного виконання своїх функцій. Більш цікавим є те, що більшість органів намагаються підвищити свою спроможність шляхом використання зовнішніх порад (або від іноземних донорів, або через роботу в спільних проектах, зокрема з українськими науковцями). Вони також замовляють дослідження в різноманітних дослідницьких організаціях.

З метою надання країнам допомоги у виробленні власної стратегії розвитку інституційної спроможності ПРООН розробила комплекс принципів розвитку спроможності, що включає здібності, навички, розуміння, ставлення, цінності, відносини, поведінку, мотивацію, ресурси та умови. Зазначені принципи реалізуються на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до Кодексу законів про працю України, саме на державу покладається обов'язок сприяти підвищенню трудової кваліфікації всіх працівників в Україні.

При цьому, для всіх категорій працівників, зокрема для службовців, чинне законодавство України передбачає необхідність підвищення їхньої кваліфікації роботодавцями. Чинне законодавство України встановлює обов'язковість підвищення кваліфікації працівників відповідальним органом влади.

Отже, у широкому розумінні термін «інституційна спроможність» має на увазі спроможність державної структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Мова йде, перш за все, про функції самої держави: забезпечення безпеки та порядку, свобод та рівностей, справедливості та соціальних благ. Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку. Отже, при визначенні нової стратегії формування інституційної спроможності публічної влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Зазначені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні закономірності суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні не матиме перспективи. У зв'язку з цим, стратегія формування інституційної спроможності наступного періоду має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування. Інституційна спроможність місцевого самоврядування є його здатністю реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких і забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування.

1.2. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу

Серед багатьох вад української державності визначальною є відсутність необхідної системи влади, тієї системи, за допомогою якої Україна могла би стати насправді правовою, демократичною і соціальною державою. У суспільному житті, в державному управлінні відсутність такої системи підмінюється її сурогатами, що мають формальні ознаки необхідних елементів влади, але суттю своєю протилежні декларованому в дефініціях змісту. Це небезпечно не лише спотворенням важливих категорій (рада, партія, демократія, право, вибори, справедливість тощо), а й виродженням державних інституцій у свою протилежність, при певних умовах – втратою державності.

Як суб'єкт периферійного капіталізму, Україна небезпечно наблизилася до такої перспективи, набуваючи ознак колонії з її закономірними атрибутами: зовнішнім управлінням, експортно-орієнтованою сировинною економікою, безробіттям, фінансовою, енергетичною, військовою та іншими залежностями. Похідними такого стану стали втрата контролю над частиною територій, деіндустріалізація, занепад науки і всієї соціальної сфери, небувала трудова міграція, порушення прав людини, неймовірна корупція ("генератором" якої є державні, найперше правоохоронні, органи), озлидніння більшості населення при фантастичному збагаченні окремих. Бізнес, кримінал і влада створюють конгломерат, чий інтерес протилежний інтересам переважної більшості населення, між владою і народом розширюється прірва. Зрозуміло, що така держава не має майбутнього. Вона може епізодично прислужуватися зовнішнім силам, будучи подразником для підігрівання конфліктів при геополітичному протистоянні відомих держав. Власне, те і спостерігається. Як запобігти катастрофі? Ключ до порятунку – реформа системи влади, розвиток реального спроможного самоврядування. Тим самим розпочинається перетворення людини

в громадянина, населення – у народ. Ідеться про один з основних напрямів для досягнення цієї мети.

Українська держава потребує повного перезавантаження. Починати слід одночасно з усіх її складових, розуміючи важливість і місце кожної з них. Безперечно, економіка тут має виняткове значення, де виробництво, індустрія – умова і гарантія змін. Вони не можуть обійтися без участі держави. Час, нарешті, протверезіти, відмовитися від байок про “руку ринку”, яка все відрегулює, про “вільний ринок” із переміщенням товарів, капіталу і робочої сили, бо для периферійних країн (як Україна) він передбачає лише переміщення, вимивання трудових ресурсів. Забути про брехню, повторювану деякими високопосадовцями щодо “потужної аграрної держави”. Аграрною вона може бути, потужною при тому – ніколи.

Перезавантаження повинно стосуватися політики, безпеки держави, соціальної і духовної сфер, організації освіти і науки, культури і спорту, захисту прав людини, всієї системи управління, усіх ланок публічної влади. Не забуваючи при тому про основоположне: народ є джерелом влади. Справжньої, не в деклараціях, а в усвідомленні її кожним і його ж відповідальності за владні дії і власну позицію.

Щоб відважитися на зміни, потрібен єдиний план, а в ньому єдине юридично-правове підґрунтя. Така роль відводиться юридичній доктрині. Це науково обумовлена ідея, яку впродовж багатьох років обстоюють вітчизняні вчені. Провідним місцем у доктрині, на мою думку, слід вважати суть місцевого самоврядування, взаємодію систем державної влади і само врядування. Без практичної реалізації такої потреби нічого й згадувати про мету народовладдя. Не бутафорської “демократії”, а справжнього повновладдя народу. Того народовладдя, яке започатковано Декларацією про державний суверенітет України [12], що стала першоосновою української незалежної державності й основою нової Конституції України [26]; народовладдя, заснованого, крім іншого, на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування [19], яка знайшла відображення у цій новій Конституції України.

Досвід самоврядності в багатьох, насамперед європейських, країнах переконує в унікальному значенні місцевого самоврядування не лише щодо вирішення проблем, котрі стосуються поселення (міста, села, регіону), а й для стабільності системи влади й управління взагалі, тобто для стабільності держави. Бачив те у Швейцарії, Фінляндії, Португалії, у Польщі, яка тривалий час шукала необхідну модель. Життєздатну модель.

Порівняймо цей порядок із нашою сучасною практикою, особливо після останніх виборів та “об’єднання” громад. Про антиконституційний спосіб створення об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) я писав багато разів, закликаючи достойників від влади дотримуватися Основного Закону. Їм, як виявляється, закон не писаний, а це вже діагноз смертельної хвороби. Проте навіть у такому варіанті, невже в ініціаторів “децентралізації” не вистачило розуму передбачити й унормувати обов’язки, права і відповідальність нових (за функціями) представників місцевої публічної влади? У багатьох випадках на основі пропорційної партійної схеми виборів (шкідливої для самоврядних структур) на посади прийшли ті, хто голосніше заявив про підтримку тієї чи іншої (тимчасово впливової) партії. Прийшли, щоб негайно звільнити посадові місця для “своїх”, чекаючи субвенцій, якими можна “правильно” розпорядитися. Що про те знають виборці? У чому тут проглядається самоврядність? Як можна вважати народовладдям призначення на посаду старости (на декілька населених пунктів) людини, котра ніколи не була в селах своєї “зони юрисдикції”, не знайома з тамтешніми жителями, не знає (і не хоче знати!) їхніх потреб? Хіба він служитиме їм? Він служитиме тому, хто його призначив, принижуватиметься перед місцевим, скоріше, латифундистом, щоб вибити копійку в додаток до злиденної субвенції.

Це не децентралізація, це територіальна місцева концентрація реальної влади, віддалення від демократії в бік феодалізму. А що пропонує чинна Конституція України та яке її вдосконалення передбачає юридична доктрина України? Концепція взаємодії держави і місцевого самоврядування ґрунтується на засадничих конституційних положеннях, згідно з якими:

1) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції);

2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування однаковою мірою зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції).

При цьому місцеве самоврядування визначене як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у встановленому законом порядку як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради (ст. 140 Конституції України).

З соціологічної точки зору місцеве самоврядування, як одну зі складових публічної влади, необхідно юридично визначити як самостійне здійснення влади територіальними громадами, юридичне право на яке визнає та гарантує держава. Адже у ст. 7 Конституції визнається і гарантується не право, а саме місцеве самоврядування – як публічно-владний інститут.

У публікації О. Мороз та О. Ющика на основі узагальнення багаторічної практики державотворення її авторами уперше була оприлюднена концепція організації місцевого самоврядування і місцевої державної влади в Україні [39], що стала основою для відповідних формулювань проекту юридичної доктрини України, концепції взаємодії систем державної влади та місцевого самоврядування. Ця концепція включає такі необхідні моменти систем них взаємодій:

А. Місцеве самоврядування. Організується на базовому рівні (територія: село, селище, місто, суб'єкт влади – територіальна громада (далі – ТГ), ОТГ кількох сіл).

1. Організаційною ланкою є місцеві ради депутатів (сільські, селищні, об'єднані сільські та міські), очолювані головою ради (мером міста). До компетенції місцевих рад належить затвердження програм розвитку, місцеве законодавство, бюджет, розпорядження муніципальною власністю, контроль за виконавчою владою.

2. Виконавчу владу на базовому рівні здійснює виконавчий комітет (муніципалітет), який утворюють муніципальні службовці на чолі з головою виконкому (керівником муніципалітету). Структуру виконкому утворюють управління, відділи, служби (галузеві: охорона здоров'я, освіта, юстиція тощо, і місцеві: муніципальна міліція, місцева промисловість, торгівля тощо). Для оперативного керівництва утворюється бюро виконкому з керівників основних структурних підрозділів.

3. Голову виконкому призначає рада ТГ (ОТГ) за поданням державної виконавчої влади (Кабінету Міністрів України стосовно голови виконкому міста – обласного центру, голови облвиконкому – щодо голів інших ТГ). Голова виконкому звільняється радою у разі висловлення недовіри або у спеціальному порядку в інших випадках.

4. Керівники управлінь, відділів, служб призначаються радою ТГ за поданням голови виконкому ТГ, погодженим із галузевим міністерством, відомством (для галузевих структур), чи з відповідною комісією ради (для місцевих структур), із правом ради звільняти всіх керівників у разі висловлення недовіри або у спеціальному порядку.

5. До компетенції виконкому ТГ належить організація виконання державного та самоврядного законодавства, державних і самоврядних програм, місцевого бюджету, управління муніципальною власністю.

6. Відповідно до закону на базовому рівні функції голови ради і голови виконкому може виконувати одна і та ж особа – депутат відповідного рівня.

Б. Місцева самоврядно-державна влада. Остання функціонує на адміністративній території – у районі, області. На адміністративній території місцева влада має двоєдину природу: по-перше, здійснення державних функцій

(адміністрування) на обласному і районному рівнях, по-друге, виконання функцій об'єднаного самоуправління ТГ на вказаних рівнях організації єдиної публічної влади. Цим обумовлюється двоєдина природа органів обласної та районної влади – районні та обласні ради як представницькі органи самоврядування на рівні району й області, та обласні і районні виконавчі комітети як виконавчі органи держави на обласному та районному рівнях.

1. Вказаною двоєдиною природою визначається система відносин між радами та виконками в районах і областях. Територія самоврядування надана об'єктивно, за фактом проживання населення на ній, а територія районів та областей визначається державою як її адміністративно-територіальний устрій. Зважаючи на це, обласні та районні ради є, по суті, органами місцевого самоврядування, а обласні та районні виконавчі комітети – місцевою державною владою, яка не є виконавчим органом ради, а входить у систему державної виконавчої влади відповідно до встановленого Конституцією України адміністративно-територіального устрою.

2. Оскільки єдиним джерелом влади в Україні є народ, представницькі органи населення – районні та обласні ради є головними органами єдиної публічної влади на території району, області. Компетенцію районної та обласної рад становить затвердження програм розвитку району, області та бюджету, розпорядження об'єктами районного й обласного значення, контроль за виконавчою владою району, області (щодо здійснення публічної влади з точки зору інтересів територіальних громад). Первинна ланка – депутат районної, обласної ради, що обирається населенням відповідної території. (Звернемо увагу: депутат представляє інтереси всього населення, а не якоїсь, інколи уявної, партії.) Керує роботою районної, обласної ради голова ради, який обирається з депутатів відповідної ради і керує також роботою апарату ради.

3. Виконавчий комітет (адміністрація) району, області – державні службовці, очолює голова облрайвиконкому. Включає управління, відділи, служби (галузеві: охорона здоров'я, освіта, юстиція та інші, і місцеві: місцева промисловість тощо). Оперативне управління здійснює бюро облрайвиконкому з

керівників основних підрозділів. Голова облрайвиконкому призначається Кабінетом Міністрів України за згодою облрайради. Звільняється відповідною радою у випадках висловлення недовіри 2/3 голосів або у спеціальному порядку в інших випадках. Керівники управлінь, відділів, служб призначаються головою облрайвиконкому за погодженням із галузевим міністерством, відомством (для галузевих структур), чи за погодженням із відповідною комісією ради (для місцевих структур), із правом ради звільняти усіх керівників у разі висловлення недовіри більшістю голосів або у спеціальному порядку. (Інший варіант: голова облвиконкому призначається рішенням обласної ради за поданням уряду, погодженим із Президентом України, а голова райвиконкому призначається рішенням районної ради за поданням голови облвиконкому, погодженим із Кабінетом Міністрів України).

4. До компетенції облрайвиконкому належить організація виконання законодавства України на відповідній території, програм розвитку області, району, виконання обласного/районного бюджету, управління об'єктами обласного/районного значення, контроль за виконавчою владою територіальних громад у частині реалізації компетенції облрайвиконкому на території ТГ.

В. Державний контроль за місцевою владою. Загальнодержавний контроль за місцевою владою здійснює Державна контрольна інспекція при Президентові України через обласних і районних державних контрольних інспекторів (замість запровадження інституту так званих “префектів”).

Г. Суспільний контроль за публічною владою. Слід мати на увазі, що виборець не дуже переймається розподілом влади: державна, місцева. Проте він здатен у своєму становищі чи в середовищі громади (і району чи області) оцінити наслідки діяльності того чи іншого посадовця або депутата. Ця оцінка важлива сама собою, але, будучи врахованою в сукупності з іншими, стає суспільною оцінкою, підставою для визначення ролі (і долі) посадовця. Процедурою для цього можуть бути регулярні, щорічні вотуми довіри представникам публічної влади й управління. Сучасні комунікаційні засоби створюють можливість

швидко, об'єктивно оцінювати владу й ефективно поліпшувати її. Принаймні два визначальні наслідки очікуються від того:

– посадовець чи депутат постійно відчуває, що він справді є слугою народу, підконтрольним виборцям;

– громадянин (громада) контролює обрану владу, відчуває власну відповідальність за дії влади і за свою громадянську, політичну позицію. Загалом у державі населення стає народом.

Таке перетворення поки-що є найбільшим дефіцитом України, без якого про розвиток держави й країни залишається тільки мріяти. Цю тему можна розвивати таким чином: суспільні відносини зміняться, корупціонерам, хапугам, самодурам не буде місця у владі, іншого, живого змісту набере медіапростір, суспільне життя одержить надзвичайний імпульс до відкритості, єдності й патріотизму.

Загальнонародний контроль за системами державної влади та місцевого самоврядуванням, зокрема і в частині забезпечення державою гарантій прав місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України), здійснюють Всеукраїнські Установчі Збори як найвищий представницький орган установчої влади народу. Реалізацією цього варіанта концепції забезпечується:

- 1) баланс державності та самоврядності у публічній владі;
- 2) єдність виконавчої влади в системі публічної влади, якої (єдності) досі бракувало в умовах нераціонального поділу влади;
- 3) контроль і вирішальний вплив органів місцевого самоврядування на виконавчу владу на місцевому рівні (демократизація державного управління);
- 4) колегіальність управління, що виключає одноосібну концентрацію влади на всіх рівнях управління у руках одного керівника;
- 5) оптимальний функціональний розподіл владних повноважень між різними органами публічної влади;
- 6) зворотний зв'язок у реалізації публічної влади на найвищому рівні;
- 7) дійсне народовладдя, що відповідає ст. 5 Конституції України.

Така продумана взаємодія систем державної влади та місцевого самоврядування має загальне значення для концепцій адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування як складових єдиної правової реформи.

Звісно, втілення у практику юридичної доктрини – справа не одного дня. Проте зволікати з нею не можна. Алгоритм цієї справи передбачений у самій доктрині – документі, що має стати і власне директивнорегулятивним, і бути джерелом для відповідної сфери права. Природно, що в центрі юридичної доктрини перебуватиме чинна Конституція в її оновленій редакції. (Вона переважно підготована і частково апробована громадською думкою ще сім років тому.) Конституцію слід ухвалювати всеукраїнським референдумом, аби ні в кого (у президентів найперше) не виникало спокуси змінювати Основний Закон України чи маніпулювати ним на угоду “двору” та відомим зарубіжним наставникам, котрі уже списали Україну з суб’єктів міжнародного співжиття.

Ставши на шлях перезавантаження держави, слід напевне невідкладно впорядкувати податкове та бюджетне законодавство, аби дати публічній владі інструмент для перетворень, враховуючи при цьому, звичайно, якою буде майбутня організація взаємодії держави і самоврядування. Тобто, враховуючи концептуальне визначення цієї взаємодії у юридичній доктрині. Бюджет повинен формуватися “знизу – догори”. Одним із основних джерел тут має бути земля, її використання, розпорядження нею. Навести порядок у всьому, що стосується землі, інших природних ресурсів, не допустити втрати землі через ринок, бо вона (окрім усього іншого) єдина гарантія збереження і розвитку України. Це азбука, яку не стомлюються повторювати більшість пошукувачів влади (і самі посадовці) десятки років. А роблять все навпаки, посилаючись на нестачу грошей. Зміна вектору формування бюджету (закріпленого податковим законодавством) приведе до зростання надходжень, допоможе поступово вивільнитись від зашморгу закордонних інституцій, відмовитись від байок про автоматичний розквіт економіки під впливом вільного ринку, повернутися до логіки, згідно з якою розвиток економіки (отже всієї держави) є результатом свідомої політики.

1.3. Ефективність місцевого самоврядування

Відповідно до словника української мови термін «Самоврядування» або «самоурядування» – це 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [72]. При самоврядуванні «суб'єкти і об'єкти управлінських повноважень, – на думку А. Матвійчука, – є тотожними, тобто громадяни самостійно управляють своїми справами, ухвалюють спільні рішення і спільно діють із метою реалізації прийнятих рішень. За умов самоврядування його учасники визнають над собою владу лише свого об'єднання» [33, с. 68].

М. Войналович зазначає, що «право на свободу об'єднання—це одне з фундаментальних конституційних прав, реально існуюча встановлена та гарантована державою, визнана міжнародним співтовариством правова і фактична можливість громадян добровільно, без примусу створювати відповідні об'єднання у різних організаційно-правових формах (для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів за винятком обмежень, установлених законом), вступати в уже існуючі громадські організації, утворені в результаті реалізації права на об'єднання іншими громадянами, брати участь у функціонуванні об'єднання, виходу з нього» [7, с. 29].

Тобто самоврядування – це універсальне, багатопланове значення права на об'єднання й є важливим засобом як соціалізації особистості так і основою формування громадянського суспільства, вирішальним стабілізуючим чинником та гарантом демократичного шляху розвитку країни загалом.

Зазначимо, що процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні почався лише після набуття нею незалежності та обрання курсу на демократичні перетворення. Першим кроком на цьому шляху стало прийняття

07.12.1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Цим Законом було закріплено самостійність та незалежність Рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, проголошено надання їм фінансово-економічної бази, та закріплено право утворювати свої виконавчі, розпорядчі та інші органи, встановлюючи їх структуру. Тобто а саме правову, фінансову та організаційну вперше було закріплено основні ознаки місцевого самоврядування, автономію. Але поряд із безумовно прогресивними положеннями, згідно Ст. 2 цього Закону, місцеві Ради було закріплено в якості представницьких органів державної влади. По суті було об'єднано дві системи органів, на розмежування компетенції яких і спрямована ідея місцевого самоврядування.

Процес втілення принципу розподілу влади та побудови відповідно до нього центральних органів державної влади, позначився і на системі органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26.03.1992 року, проголошуючи місцеве самоврядування основою демократичного устрою влади в Україні, закріпив його як організацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах законів та власної фінансово-економічної бази. Таким чином місцеві Ради народних депутатів були остаточно звільнені від виконання державних функцій, що стало наступним кроком у перетворенні їх на справжні органи місцевого самоврядування [28].

Подальше реформування системи місцевого самоврядування знайшло своє відображення на Конституційному рівні. Конституція України (ст. 5) проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [26].

Конституція України 1996 року проголосила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто у якості первинного

суб'єкта місцевого самоврядування було закріплено саме територіальну громаду, що є навіть специфічним у порівнянні з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування [19].

Також було визначено загальну структуру та компетенцію представницьких органів. Закріплення цих положень в Конституції, з одного боку, створило додаткові гарантії непорушності основ місцевого самоврядування, але з іншого й дещо ускладнило розвиток цього інституту, оскільки деякі з них мають дискусійний характер [4].

Положення Конституції було розвинуто у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року, як і в новій редакції Закону від 27.05.2021 року які визначили систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності його органів та посадових осіб. Відповідно до зазначеного Закону, під місцевим самоврядуванням в Україні слід розуміти «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [59].

Як бачимо, Закон, у порівнянні з Конституцією, дає більш повне визначення місцевого самоврядування, наголошуючи на деяких важливих моментах. По-перше, йдеться про те, що місцеве самоврядування це не лише гарантоване державою право, а і реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, оскільки наявність самого по собі права не означає власне функціонування місцевого самоврядування. По-друге, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаючи поняття місцевого самоврядування, не лише передбачає право здійснення місцевого самоврядування, але й покладає на суб'єктів його здійснення відповідальність за наслідки своєї діяльності.

В цьому Законі, на відміну від Конституції, своє більш повне відображення знайшло поняття місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, хоча і з деякими відмінностями. Так, оскільки

суб'єктом місцевого самоврядування згідно Конституції України є територіальна громада, відповідальність за його здійснення покладається лише на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. В цілому Закон істотно наблизив правове регулювання місцевого самоврядування до світових стандартів у цій сфері.

Взагалі, за тридцять два роки розвитку інституту місцевого самоврядування, зроблено відчутні кроки на шляху його нормативно-правового закріплення та забезпечення. На рівні Конституції проголошено та гарантоване право на місцеве самоврядування, визначено його поняття та принципи, форми здійснення. Створено діючу систему його органів. Окреслено передумови матеріально-фінансової та правової основ місцевого самоврядування. Але процес становлення місцевого самоврядування сьогодні ще триває. Причому цей процес бурхливо розвивається не лише на законодавчому але і на науковому рівні [16].

Так, актуальною є проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. В першу чергу це стосується повноважень, які відповідно до законодавства районні чи обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям, та повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, регулюючи ці питання, в значній мірі дублюють значну частину вказаних повноважень, породжуючи колізії у нормативно-правовому регулюванні інститутів місцевої влади [11].

Як наслідок, невизначеним залишається правовий статус органів місцевого самоврядування на рівні областей та районів. Не маючи змоги формувати власні виконавчі органи, районні і обласні ради змушені делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», зобов'язує районні та обласні ради делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Тож доводиться констатувати, що місцеве самоврядування ще не

піднялося до рівня областей та районів, хоча місцеві інтереси тут проявляються не менш суттєво, ніж на рівні міст, сіл та селищ [29].

Існує необхідність детальної правової регламентації безпосередньої діяльності територіальних громад у якості первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальних рисах окреслює форми такої діяльності – проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення та діяльність органів самоорганізації населення. Реалізація цих форм на практиці – перший крок на шляху формування активної громадянської позиції населення і саме звідси може початися забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування на рівні його представницьких органів. Тому детальна правова регламентація зазначених форм на законодавчому рівні є вкрай необхідною і не може бути замінена регулюванням на рівні статутів територіальних громад.

Таким чином, від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних та суб'єктивних причин так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

Ця правляча верхівка, яка робить ставку на потужну державну централізацію, може ще достатньо довго і комфортно існувати в режимі подальшого перерозподілу національного багатства. Зрозуміло, що в такій ситуації більшість населення просто приречена на бідність та злидні, що, фактично, вже і відбулося: за експертними оцінками, 3-5 % населення володіють

та розпоряджаються близько 80% національного багатства, в той же час понад 60% населення перебувають поза межею бідності [35].

Такий сценарій розвитку, на нашу думку, є історично приреченим у зв'язку з постійним накопиченням внутрішньої напруги в суспільстві. Головним джерелом цієї напруги є невідповідність між державною монополією на ухвалення політичних рішень без урахування інтересів всіх суб'єктів правового регулювання, з одного боку, та ринком, який передбачає рівноправність інтересів усіх власників, з другого.

Така невідповідність має потужне історичне та соціокультурне коріння, адже у недалекому минулому держава володіла всім національним багатством, що відображалось в її монопольному праві на ухвалення всіх соціально значущих рішень. Протягом останніх років таку монополію були спроби зруйнувати, однак практика тотального державного втручання залишилася. Але найбільш небезпечним є те, що відбувається процес її розширення та вдосконалення. Водночас спроби інших рівноправних власників реалізувати свій інтерес наражаються на відсутність шляхів і механізмів їх участі в ухваленні рішень. Це, зрештою, призводить до того, що всі, хто мають інше бачення сценаріїв подальшого суспільного розвитку, вимушено опиняються в політичній опозиції до існуючої влади.

Розв'язання цієї суперечності можливе через зміну системи стосунків влади і суспільства, що дозволить виявити, врахувати та реалізувати інтереси всіх зацікавлених сил, здатних забезпечувати національний розвиток. Світова практика підказує – шлях здійснення такої зміни лежить через широку децентралізацію державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, яке дозволить розкрити державотворчу ініціативу мільйонів громадян, надати народові роль реального суб'єкта в системі організації влади. Ефективна взаємодія державної влади та місцевого самоврядування сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу. Без реального, ефективного місцевого самоврядування

подальший розвиток України як демократичної держави з безпечним проживанням та добробутом її громадян неможливий [20].

Політичним гаслом сьогодення має стати розвиток держави через становлення ефективного місцевого самоврядування в інтересах кожного українського громадянина. Розвиненість місцевого самоврядування, як інституту публічної влади, що дозволяє громадам (об'єднанням громад) самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України, вимірюється наступними чинниками:

- наявністю визначеної та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдністю;
- розмежуванням компетенцій та повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням, та між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави;
- закріпленням за місцевим самоврядуванням джерел доходів (перш за все податків) на довготривалій та постійній основі;
- розмежуванням землі та майна між державою та органами місцевого самоврядування;
- спроможністю органів місцевого самоврядування у наданні послуг населенню, як через господарську діяльність власних підприємств, так і через залучення приватного бізнесу;
- ефективністю контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку громадян та наявністю чітких механізмів відповідальності обраних та призначених посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування за результати їх діяльності;
- спроможністю органів місцевого самоврядування до формування місцевої політики, визначення стратегії розвитку громад та територій, планування та підтримки місцевого розвитку;
- наявністю та ефективністю механізмів кооперації між територіальними громадами та асоціаціями територіальних громад;

– рівнем взаємної довіри та партнерства між населенням територіальної громади, представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування виступає як інститут публічної влади, і водночас воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цієї точки зору показником розвиненості місцевого самоврядування мають бути:

- «прозорість» та відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв'язку;
- антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування;
- широке використання на місцевому рівні механізмів прямої демократії та громадського консультування [31].

На жаль, реальний стан місцевого самоврядування в Україні сьогодні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак місцеве самоврядування в нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Низька ефективність місцевого самоврядування, поряд з неефективною державною владою та недосконалою судовою системою є найбільш актуальною суспільною проблемою. Цю проблему неможливо вирішити лише через просте розмежування повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Необхідно чітко визначити і закріпити за кожним рівнем публічної влади власні джерела бюджетних надходжень, що стане необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні економічна слабкість територіальних громад, їхня фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень «по вертикалі» змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування, головним чином, державних інтересів, а скоріше державних діячів найвищого рангу. Робота з населенням часто розглядається як вторинне, менш престижне завдання, і

здійснюється багато в чому формально, оскільки реальні потреби населення враховуються в останню чергу, як на національному так і на місцевому рівнях. Відтак, рівень довіри до місцевої влади з боку населення є значно нижчим за потенційно можливий. А в умовах невисокої довіри з боку населення, зростання господарської і фінансової самостійності здатне перетворити місцеві органи влади в структури, що обслуговують лише самих себе, свій бізнес і які не будуть працювати на стратегічні потреби громади (багато в чому це вже відбувається, особливо небезпечним виглядає розбазарювання комунальних земель у великих містах та курортних зонах).

Діяльність самоврядних організацій спрямована на подолання кризових явищ у суспільстві, збереження національних традицій, які сьогодні формують величезний потенціал культури та мобілізують нову інтелектуальну еліту нації. Від дієвості функціонування подібних інституцій залежить «моральне здоров'я» нації, стан її духовності, культурна самоідентифікація і самовідтворення. Водночас ефективність діяльності самоврядних організацій безпосередньо пов'язана з тим, яким чином відбувається взаємодія і співпраця інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. Адже саме співпраця і партнерство посилює потенціал та ресурсні можливості реалізації державної політики й вирішення важливих для суспільства проблем [34, с. 185].

Саме тому проблема ефективності місцевої влади має не лише «технічний» характер, оскільки самого лише впорядкування (розширення) повноважень, збільшення фінансових коштів та зростання господарської самостійності органів місцевого самоврядування недостатньо для появи ефективної влади на місцях. Ефективність місцевого самоврядування може бути досягнута лише через поєднання достатніх повноважень органів місцевого самоврядування, спроможності цих органів використати обсяг власних повноважень в інтересах громади та відповідальності за свої дії перед територіальною громадою. Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд необхідні наступні кроки:

- зміна взаємовідносин у системі «влада населення» та залучення і особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;

- постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;
- обізнаність громадян щодо їхніх прав та обов'язків у своєму місті;
- формування у населення запиту на ефективну місцеву владу, який покликаний створити й відповідну пропозицію;
- партнерство державної влади й органів місцевого самоврядування [44].

Таким чином, процес становлення місцевого самоврядування в Україні, поряд з іншими демократичними перетвореннями, на сьогоднішній день безумовно не є завершеним, він продовжує розвиватися, можливо найбільш ефективно у волонтерській допомозі Збройним Силам України. Тридцять два роки, з огляду на світову історію державотворення, не є значним проміжком часу, протягом якого можливо у повній мірі перебудувати суспільство на якісно новій основі. Недоліки ж цього процесу є майже неминучими супутниками прогресивного руху уперед. Однак, турбує і дратує інше, а саме—спроби владної верхівки ще більше усугубити цей процес, ліквідувати існуючі крихти самоврядності, політичних прав і свобод, зокрема право на достовірну й незалежну інформацію, соціальний захист. Усе це, не дивлячись на надзвичайно важні воєнні часи, хоробрість наших воїнів і допомоги міжнародної спільноти, не приближають нас попри всі популісько-маніпуляційні заяви влади, ні до ЄС, ні до НАТО. Від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних та суб'єктивних причин так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

РОЗДІЛ 2

СТАН ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування

Проблема нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні актуалізується необхідністю реформування місцевого самоврядування відповідно до кращого світового та європейського досвіду, гармонізації національного законодавства та європейських норм. Слід враховувати рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, що надаються міжнародними організаціями, з документів яких, власне, і прийшов до наукового та практичного обігу термін "інституційна спроможність" (institutional capacity). А оскільки в наукових роботах та практичному застосуванні відповідної термінології немає єдиного підходу, видається необхідним уточнити значення поняття "інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування", розкрити його сутність та окреслити межі його нормативно-правового забезпечення.

Для теоретичного обґрунтування поняття інституційної спроможності слід з'ясувати значення термінів "інститут" та "інституція" та різницю між ними. Варто взяти до уваги те, що термін "інститут" походить від латинського "institutum", що означало встановлення, запровадження, звичай. Історично склався підхід до розуміння інститутів як "природних" утворень, сукупностей певних норм, які регулювали окремі сфери життя. Зокрема Г. Спенсер вважав, що саме завдання виживання суспільного організму в умовах його еволюції

породжувало, як необхідність формування погоджувальної й координуючої суспільної підсистеми – особливого виду регулятивного інституту [18].

Попри дослідницькі успіхи інституціоналістів, з початком 1950 х років інтерес до вивчення інститутів почав слабнути. І тільки в середині 1980 х років постав "новий інституціоналізм". Відтоді, інституційний підхід панує в політичних дослідженнях [25, с. 12].

У загальному контексті інституційного підходу до аналізу суспільних явищ слід розглядати і позицію В. Мельниченка, який розглядає інститут публічної влади як фактично існуючу, відносно відокремлену організаційно функціональна структура в цілісній системі демократичного врядування. Отже, інституційний розвиток на рівні регіону постає як системний розвиток організаційних структур публічної влади, оновлення форм і методів діяльності, механізмів і засобів взаємодії на регіональному рівні [36, с. 7].

Слід зазначити, що в роботах окремих авторів взагалі не проводиться різниці між поняттями інституту і інституції, зокрема, стверджується, що "інститут постає не тільки інституцією, а й організацією з притаманними тільки їй правилами, що випрацьовуються в процесі конкретної взаємодії (взаємовпливу) встановлених норм з емпіричними втіленнями цих норм" [25, с. 16-17].

Колісніченко Н. та Войновський М. розглядають інститут місцевого самоврядування "як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство", розглядаючи правила як ключовий фактор для розуміння інститутів та функціонування інституцій. Зазначені автори відзначають, що "інституційна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституту місцевого самоврядування", а "інституціональна спроможність – спроможність інституцій(органів) місцевого самоврядування". Водночас на їхню думку, "інституційна спроможність включає в себе інституціональну" [25]. Втім, позиція авторів щодо окремого виділення і розмежування понять "інституційна спроможність" та "інституціональна спроможність" видається недостатньо

обґрунтованою. Звернемо увагу на те, що у згаданому дослідженні стверджується, що термін "інституціональний" походить від англійського *institution*, а термін "інституційний" – від *institute*, відтак автори роблять висновок, що "інституційна спроможність" стосується спроможності інституту, а "інституціональна спроможність" – спроможності інституції. Проте таке тлумачення не відповідає застосуванню названих термінів у англійських джерелах.

На нашу думку, "інституційна спроможність" відповідає англійському терміну "*institutional capacity*", тобто інституційна спроможність стосується не інституту, а інституції. Це підтверджується і документами міжнародних організацій, з яких у вітчизняний науковий і практичний обіг прийшов термін "інституційна спроможність". Так, у документах Європейської Комісії відзначається, що зміцнення інституційної спроможності спрямоване передусім на інституції (системи і структури), однак зміцнення спроможності індивідів (тобто штату інституцій) може бути так само важливим для зміцнення здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно [79].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає інституційну спроможність як суму організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальні компетенції, які створюють та впроваджують політику, що відповідає потребам громадськості [81].

Згідно з позицією Світового банку, підвищення інституційної спроможності охоплює три основні види діяльності: підвищення кваліфікації (хто), удосконалення процедур (як) та організаційне зміцнення (яка система). Підвищення інституційної спроможності відбувається таким чином, щоб залучення ресурсів та розпорядження ними сприяло ефективнішому та результативнішому функціонуванню інституцій [80]. Узагальнюючи різні підходи до визначення інституційної спроможності. Європейська Комісія пов'язує питання інституційної спроможності із двома напрямками: фокус на окремих індивідах, що включає розвиток навичок і компетенцій на всіх рівнях органів публічної адміністрації, та фокус на інституціях, що включає: процеси

(правила, процедури, засоби, інструменти, методи), організацію (структуру, функції) і ресурси (інформаційні, технічні, кадрові) [79]. Отже, узагальнюючи вищесказане, можна запропонувати розуміння інституційної спроможності як здатності інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції.

З точки зору інституційного підходу, до інституцій можна віднести і органи публічної влади, яким властива сукупність інституційно утворюючих ознак, до яких В. Борденюк відносить, зокрема, такі: орган (інституція) — складова і водночас організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє під час здійснення своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; відповідно до покладених завдань виконує відповідні функції, реалізуючи їх через владні повноваження; застосовує притаманні цьому виду органів організаційно правові форми й методи діяльності [5, с. 299].

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування можуть бути розглянуті як інституції, а відповідно, може бути виявлено їхню інституційну спроможність. Коло представницьких органів місцевого самоврядування визначено у ст. 143 Конституції України [26] та ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування" [59]. Відповідно до зазначених норм до представницьких органів місцевого самоврядування віднесено: сільські, селищні, міські ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а також обласні та районні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У ч. 1 ст. 143 Основного Закону України визначено загальний перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування. В частині другій цієї статті міститься перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня — обласних та районних рад. На думку В.І. Борденюка, першооснову для розподілу повноважень у сфері

місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка "головні повноваження місцевого самоврядування адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються. Це стосується й окремих повноважень органів виконавчої влади, якими повинні наділятися відповідні ради, а не їх виконавчі органи" [6, с. 148-149]. Такий підхід цілком відповідає визначенню місця представницьких органів у системі місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування (ст. 3), яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: "Місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи" [19].

Основою для визначення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування є покладені на них функції, тобто основні напрями їх діяльності. І.В. Дробуш [17, с. 5] формулює поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні під якими розуміє "основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними". В. Борденюк виокремлює три основні функції органів місцевого самоврядування: 1) підтримка демократії; 2) забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні; 3) надання послуг місцевому населенню [6]. В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та М.О. Баймуратов до загальних функцій органів місцевого самоврядування відносять: політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово бюджетну, контрольну, матеріально технічну [43, с. 174].

Важливим аспектом інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування є її нормативно правове забезпечення, тобто встановлення відповідних норм у правових формах. Законодавець визначає

рівень нормативно правових актів, якими встановлюються повноваження представницьких органів місцевого самоврядування. Повноваження сільських, селищних та міських рад встановлюються виключно Конституцією та законами, а повноваження районних та обласних рад, окрім згаданих законодавчих актів, також можуть передаватися сільськими, селищними, міськими радами, а отже, визначатися рішенням відповідної ради. Що ж стосується інших аспектів інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, то законодавець встановлює порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад [59]. Щодо такого елементу інституційної спроможності як кадрове забезпечення, то відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування" чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, представницький орган місцевого самоврядування – це організована інституція, яка покликана реалізовувати покладені на неї функції через реалізацію повноважень, має обумовлену функціями організаційну структуру, організовані процеси та забезпечена належними ресурсами. Відповідно, інституційна спроможність представницьких органів місцевого самоврядування полягає у здатності їх як інституцій виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції.

Отже, правове забезпечення інституційної спроможності – це встановлення у правових нормах необхідних умов здатності представницьких органів місцевого самоврядування ,а саме: сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, для виконання покладених на них функцій через визначення організаційної структури, процесів та ресурсів. Аналіз наукових праць щодо інституційної спроможності взагалі та, зокрема, інституційної спроможності органів місцевого самоврядування свідчить, що категорія інституційної

спроможності вимагає ґрунтовного теоретичного осмислення. Перспективними також видаються дослідження інституційної спроможності окремих органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

2.2. Функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні

Сьогодні в Україні йде процес формування громадянського суспільства і до його важливих елементів входить інституції представницької демократії. Професійність представницького органу місцевого самоврядування його спроможність прийняти вчасні, вірні рішення які відображають точку зору як громади так і влади, коли потрібно піти на компроміс, що дозволить уникнути конфлікту. Але представницька влада, нажаль не завжди, прийнятна особливо коли вона неспроможна виконувати ті обов'язки і функції, які на неї покладені.

Становлення і розвиток функцій представницьких органів місцевого самоврядування (далі – ПОМС) заходяться на шляху розбудови та становлення місцевої демократії тому і перебувають в центрі інтересів наукової спільноти.

Оскільки будь-який представницький органі на всіх рівнях виконує притаманні (характерні для свого рівня) функції то їх належне визначення та закріплення має значний вплив на інституційну спроможність. Дослідження щодо ролі та функцій представницьких органів, в розвитку регіонів країни є досить актуальними в науці державного управління.

Велику увагу розподілу функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування приділяє відомий вчений В. Борденюк «при розподілі функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування компетенція представницького органу місцевого самоврядування має бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів – від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади. В

результаті такого підходу, вирішення переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад» [5, с. 148–149]. Вважаємо, що вирішивши питання взаємовідносин між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами на принципово іншій концептуальній основі може частково посилити інституційну спроможності ПОМС.

Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) та інші закони наділяють місцеві ради повноваженнями – правами й обов'язками, які впливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з цими передумовами є повноваження ПОМС, тобто їх права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Аналізуючи різні підходи до поняття представництва маємо підстави визначати представницькі інститути як такі владні органи, які формуються шляхом виборів, що відповідає шостому принципу здійснення місцевого самоврядування (ст. 4 Закону), відповідно, вони покликані захищати інтереси суб'єктів виборчого процесу. З цього випливає, що явище представництва полягає у делегуванні народом представницькому інституту повноважень та їх здійснення цим інститутом. Тобто поняття «представницький орган» визначається тим, що він представляє чийсь інтереси.

Отже, представницькі органи (ради) є виборними, з цього випливає, що їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів їх виборців тобто членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення.

Як слушно зазначає з цього приводу відомий вчений В.І. Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним

органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності» [3, с. 42–43].

На думку науковців Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, «якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об'єктивних і суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Тому сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади» [40, с. 10]. Таке твердження є цілком виправданим, адже враховуючи зазначені фактори ПОМС підвищують ефективність своєї діяльності, реалізуючи свої владні повноваження.

До ПОМС Конституція України та Закон відносять сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

У частині 2 статті 10 Закону обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом та повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Важливим для науки муніципального права є питання про систематизацію повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження можна класифікувати через призму функцій органів місцевого самоврядування, у тому числі і за силою власного впливу: управлінські функції, регулюючі, розрахунково-аналітичні, організаційні, контрольні [71].

У функціях представницьких органів місцевих рад найбільш повно розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування. Як важливий елемент правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування функції обумовлюють конкретно-предметну визначеність цих основних органів

у системі самоврядування. Вони є своєрідною основою на якій і формуються повноваження, форми й методи діяльності місцевих рад.

Функції – це зумовлені соціальним призначенням представницьких органів місцевого самоврядування в Україні основні напрями або види діяльності рад по здійсненню завдань, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування, іншими законами і нормативними актами. Складність класифікації функцій пов'язана з різноманітністю їх змісту, специфіки кожної з них. Тому досить складно знайти прийнятний критерій класифікації функцій, оскільки вони повинні охоплювати разом усі сторони і напрями діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Існують різні наукові підходи до визначення видів функцій ПОМС. Так, Н. Скрипченко на основі аналізу повноважень визначених законом виокремлює наступні функції притаманні представницьким органам місцевого самоврядування, «нормотворча, правозахисна, установча, контрольна» [71]; І. Дробуш на основі сформульованого поняття терміну «муніципальна технологія» виділила технологічні функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні «бюджетно-фінансові, нормотворчі, інформаційні» та інші функції [17]; В. Борденюк у своєму дисертаційному дослідженні говорить, що «представницьким органам місцевого самоврядування притаманні єдині соціально-політичні функції (представницька, нормотворча, установча, контрольна, бюджетна), які є системоутворючими чинниками підсистеми представницьких органів і відображають їх специфічну роль у механізмі держави» [6].

Таким чином, комплекс функцій у певному обсязі враховують в процесі своєї діяльності всі ради в цілому як на базовому, так і на регіональному рівнях. Разом з тим, у кожному з цих рівнів існує певна диференціація функцій, окреслена роль кожної ради як виконавця тієї чи іншої функції.

Вважаю, що критеріями класифікації функцій представницьких органів місцевого самоврядування можуть бути: правова, організаційна та матеріально-фінансова в межах повноважень визначених законом про місцеве

самоврядування та іншими законами; територіальні межі здійснення повноважень рад; конкретні сфери діяльності місцевого самоврядування; завдання, які вирішують ці ознаки на певному етапі діяльності рад; способи впливу цих органів на певні об'єкти тощо.

Оскільки, відповідно до п. 2 ст. 23 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [59], місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, функції територіальних громад реалізуються переважно через відповідні ради та їх органи.

Яке ж бачення функцій та компетенцій відомих вчених? В. Авер'янов говорить, що «компетенція виступає необхідним засобом як формального опосередкування, так і фактичного здійснення функцій органу виконавчої влади» [1, с. 124], можна погодитися, що сам же комплекс тих чи інших повноважень, тобто наявність прав та обов'язків необхідна тільки для реалізації наданих функцій.

Науковцями в галузі державного будівництва, зокрема С.Г. Серьогіною, зазначається, що компетенція органу публічної влади окреслюється за допомоги максимально конкретних формулювань, які дозволяють дати цілком однозначну відповідь на питання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямків суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя, згідно з його стратегічними цілями і завданнями. Складові елементи компетенції дозволяють максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних правовідносин. Державно-владним установленням компетенції чітко фіксуються обсяг і зміст діяльності того чи того суб'єкта. Одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій [70, с. 45–46]. Функції представницьких органів місцевого самоврядування

виходять з функцій територіальних громад як основних, оскільки соціальна роль місцевого самоврядування розкривається у функціях їх представницьких органів. При цьому функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад.

Виходячи з основних властивостей функцій представницьких органів місцевого самоврядування, до яких слід віднести їх загальність, стабільність, мету та їх зв'язок з територіальною громадою. Основні і постійні функції представницьких органів місцевого самоврядування, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з загальними державними інтересами. Це – нормотворча, представницька, управлінська, координаційна, інформаційна, планування та бюджетно-фінансова, які здійснюють представницькі інституції.

До того ж, відповідно до різних сфер, розрізняють політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні як внутрішні об'єктні функції. Залежно від спрямованості муніципальної діяльності представницьких органів окрім внутрішніх об'єктних функцій розрізняють ще зовнішні об'єктні функції – зовнішньоекономічну, зовнішньо соціальну, зовнішньо культурну, зовнішньо екологічну. Об'єктні функції зосереджуються у сфері діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, зовнішні функції розкривають роль цих органів у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики. Реалізуються функції представницькими органами місцевого самоврядування не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами. Усі функції місцевих рад в сукупності створюють складну динамічну систему, яка виражає найбільш характерні риси рад.

Отже, як бачимо існують різні підходи науковців для визначення функцій ПОМС. Але функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад. Проведений аналіз щодо визначення поняття функцій ПОМС як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, дає змогу зробити такі

висновки: представницькі органи (ради) є виборними, з цього випливає, що їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення; функції ПОМС є похідними від мети та завдань органів місцевого самоврядування; функції виникають, здійснюються, змінюються і розвиваються відповідно до потреб. Функції ПОМС не мають чіткого визначення у спеціальному законодавстві. Але чітко просліджується, що свої функції представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють на постійній основі і протягом всього часу свого існування. Так, проблема законодавчого закріплення функцій вирішила б проблему усталеної класифікації та позитивно вплинула б на інституційну спроможність ПОМС. Оскільки, у науковій спільноті не існує єдиного підходу ні до самого поняття ні до класифікації функцій ПОМС, тому варто звернути увагу на законодавчо визначені повноваження і знайти оптимальний підхід до їх класифікації. Створення єдиного класифікатора функцій ПОМС позитивно вплине на їх інституційну спроможність. На основі викладеного матеріалу пропонуємо таке визначення: функції представницьких органів місцевого самоврядування – це сукупність правових способів та організаційних, матеріальних та фінансових засобів що дозволять реалізовувати повноваження надані законом місцевим радам.

2.3. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану

Війна на території України зумовила необхідність вжиття заходів для забезпечення належного та безперервного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Введений воєнний стан, зміна чинного законодавства, формування нових тимчасових органів публічної влади

зумовлюють необхідність проведення змістовного аналізу особливостей організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Один із важливих аспектів функціонування держави – це організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування таким чином, щоб на належному рівні здійснювати реалізацію та виконання законів, публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, а також забезпечувати реалізацію прав і свобод людини та громадянина [9, с.18–19].

Ще у 2014 р. одним із важливих питань у зоні проведення антитерористичної операції на територіях Донецької, Луганської та частково Харківської областей [58] постало питання належної організації здійснення виконавчої влади. З прийняттям Закону України від 03.02.2015 № 141-VII «Про військово-цивільні адміністрації» в системі органів виконавчої влади було передбачено створення тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій [47]. Військово-цивільні адміністрації створювалися для «... забезпечення дії Конституції та законів України, ... безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи...» [47].

Протягом 2015 р. на територіях проведення антитерористичної операції були утворені Донецька і Луганська обласні військово-цивільні адміністрації, районні, міські, селищні і сільські військово цивільні адміністрації у Донецькій, Луганській та Харківській областях [65; 66; 67]. Після закінчення антитерористичної операції із початком операції об'єднаних сил згідно із Законом України від 18.01.2018 № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» військово-цивільні адміністрації надалі виконували свої повноваження [62].

Указом Президента України від 23.02.2022 № 63/2022 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» обласні державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації і надалі були уповноважені здійснювати координацію дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із запровадженням і здійсненням заходів надзвичайного стану [46].

Із введенням воєнного стану в Україні питання організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування набуло своєї актуальності. Це зумовлено тим, що воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування «... повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [63]. Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» утворено 24 обласні військові адміністрації, Київську міську військову адміністрацію та районні військові адміністрації [68]. Надалі згідно з указами Президента України були утворені військові адміністрації в окремих населених пунктах різних областей. Таким чином, у системі органів виконавчої влади з'явилися нові тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Крім утворення військових адміністрацій, чинне законодавство України теж зазнало чимало змін. Так, Верховна Рада України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийняла більше ніж 700 документів [15], метою прийняття яких було врегулювання окремих питань функціонування державної служби та місцевого самоврядування, а також неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану [52]; організації та забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань організації роботи з військовополоненими [53]; надання соціальних послуг під час дії воєнного стану в Україні [51],

впровадження змін у сферах довкілля та цивільного захисту [54], фінансовій сфері [49; 56], охороні здоров'я [57], освіти [48], трудових відносин [60], у продовольчій сфері [55], в інформаційній сфері [50] тощо.

З метою забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану Кабінетом Міністрів України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийнято 2000 документів [69]. Наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» місцеві органи виконавчої влади зобов'язані були ввести в дію плани цивільного захисту населення на період воєнного стану та забезпечити їх здійснення, а обласні державні адміністрації зобов'язані забезпечити проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення збройних конфліктів [61]; постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» заборонено здійснення проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного воєнного стану за винятком суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов та за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища й гарантування безпеки держави [64]; постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» урегульовані питання щодо оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень про формування і виконання місцевих бюджетів [14].

З огляду на те, що публічна влада здійснюється не лише в інтересах держави, а й для задоволення потреб суспільства, що загалом становить публічний інтерес, саме військові адміністрації вже здійснюють адміністративну діяльність як суб'єкти публічної адміністрації, тобто здійснюють виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність та надають адміністративні послуги, що

виражає реалізацію завдань (функцій) виконавчої влади для задоволення цього публічного інтересу [8, с. 18; 24, с. 604].

Однією з особливостей організації діяльності місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування під час воєнного стану є те, що такі військової адміністрації, які створені на території України поряд з виконанням повноважень, які спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України, здійснюють повноваження з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що спрямовуються, координуються і контролюються Генеральним штабом Збройних сил України [42].

Таким чином, військові адміністрації вже виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури.

Аналіз норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [63] та Плану запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р [42], надав можливість зробити висновок, що у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури обласні, районні військові адміністрації, а також військові адміністрації населених пунктів наділені широкими повноваженнями. Наприклад, до таких повноважень належать: організація посиленої охорони та оборони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань; запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм

власності для потреб оборони, зміна режиму їх роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також створення умов праці відповідно до законодавства про працю; установлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інших сильнодіючих речовин відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України, а також забезпечення у разі потреби залучення суб'єктів господарювання з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів до оперативного задоволення потреб Збройних Сил, інших військових формувань у лікарських засобах та медичних виробках на час введення воєнного стану; уточнення складу органів з евакуації, планів евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, а також проведення евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, невідкладне приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період, забезпечення належного функціонування дорожнього господарства, транспортної інфраструктури та інфраструктури, що забезпечує життєдіяльність населення та функціонування держави в умовах воєнного стану, в т. ч. АТ «Укрзалізниця», як головного об'єкта національної економіки у сфері залізничної логістики для безперервного функціонування в умовах воєнного стану та виконання завдань і замовлень органів державної влади та органів військового управління тощо [42; 63].

Водночас військові адміністрації мають право тимчасово обмежувати конституційні права і свободи людини і громадянина. Наприклад, під час воєнного стану передбачена заборона або обмеження місця перебування чи місця проживання осіб; діяльності окремих політичних партій та громадських об'єднань; проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів тощо [63].

Звичайно, військові адміністрації, їх посадові особи «...зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією

України та законами України» і «... кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [26; 63]. Однак в умовах воєнного стану особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування не відповідають за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту [63].

Необхідно також звернути увагу, що поряд з утвореними військовими адміністраціями населених пунктів і надалі функціонують органи місцевого самоврядування, оскільки військові адміністрації населених пунктів утворюються не в кожній територіальній громаді, а лише у тих територіальних громадах, у яких сільські, селищні, міські ради та / або їхні виконавчі органи та їх голови не здійснюють покладені на них законодавством України повноваження (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом) [63; 75, с. 159]. Протягом дії воєнного стану простежувались різні обставини, коли органи місцевого самоврядування були неспроможні вирішувати питання місцевого значення в межах законів України. Наприклад, керівний склад органів місцевого самоврядування залишили територію громади, окремих представників органів місцевого самоврядування викрадали і вивозили, деякі голови громад та депутати місцевих органів самоврядування стали державними зрадниками.

Внесені зміни до законодавства України розширили повноваження сільських, селищних, міських голів, надавши можливість приймати рішення про звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд (пп. 1 п. 4 стаття 9); про обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій та демонтаж тих, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (пп. 2 і пп. 3 п. 4 стаття 9); про передачу коштів з відповідного

місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та / або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану (пп. 1 п. 5 стаття 9); про створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги (пп. 2 п. 5 стаття 9); про боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями (пп. 3 п. 5 стаття 9); про поводження з небезпечними відходами (пп.4 п.5 ст. 9). Однак у разі неприйняття рішення з однією з перелічених обставин начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) [63].

Аналіз виданих указів Президента України щодо утворення військових адміністрацій у містах, селах і селищах, надав можливість зробити висновок, що такі військові адміністрації населених пунктів утворювалися у тих місцевостях, де відбувалися бойові дії або після деокупації українських територій. Зокрема, сільські, селищні, міські військові адміністрації утворювалися у Донецькій, Запорізькій, Житомирській, Київській, Луганській, Миколаївській, Харківській, Херсонській областях. У всіх інших областях функціонують органи місцевого самоврядування, що виконують повноваження, визначені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [59] і «Про правовий режим воєнного стану» [63].

Ще однією особливістю організації діяльності військових адміністрацій є те, що посади державних службовців у обласних та районних військових адміністрацій, а також посади в органах місцевого самоврядування можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. Однак перелік посад у

військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України. Так, осіб приймають на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також без подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та документу про підтвердження рівня володіння державною мовою [63].

Проведений аналіз чинного законодавства дав можливість зробити висновок, що у період дії воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади утворились нові тимчасові органи – військові адміністрації. Військові адміністрації як суб'єкти публічної адміністрації виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури. Військові адміністрації мають значно ширші повноваження, ніж державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування, це зумовлено необхідністю оперативного і швидкого прийняття рішень в умовах дії воєнного стану. Діяльність військових адміністрацій спрямовується, координує і контролює Кабінет Міністрів України та Генеральний штаб Збройних сил України залежно від їхніх повноважень. Поряд з військовими адміністраціями і надалі функціонують органи місцевого самоврядування, де не утворені військові адміністрації населених пунктів.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування

Нормативно-правове забезпечення належної діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в різних країнах світу має свої особливості. Проте є і загальні досягнення, які пройшли перевірку практикою місцевого самоврядування в різних країнах, і можуть бути використані в Україні для підвищення рівня нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що найкращі практики місцевого самоврядування Європи і світу знайшли відображення у Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування і в свою чергу – втілилися у нормативно-правових актах багатьох країн світу. Україна також, спираючись на європейський досвід, поступово адаптує своє законодавство до законодавства розвинених країн в тому числі щодо діяльності представницьких органів місцевого самоврядування .

Практика діяльності представницьких органів місцевого самоврядування (надалі – ПОМС) свідчить про існування проблем в організації їх роботи, що безпосередньо впливають на якість управління місцевими справами та реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах їх територіальних громад. Існує нагальна потреба в удосконаленні нормативно-правового забезпечення діяльності ПОМС на рівні підзаконних актів та законів. Питання подолання проблем організації діяльності ПОМС щодо захисту інтересів територіальної громади; визначення оптимальних форм та методів діяльності ПОМС поки що не знайшли належного забезпечення нормативно-правовими

засобами в Україні. І це є однією із перешкод забезпечення інституційної спроможності ПОМС, оскільки від якості нормативно-правової бази залежить успіх реформування функціональної та організаційної структур ПОМС та оптимізації їх ресурсного забезпечення. Не прийняті НПА які б вирішували питання професійного навчання, організації підвищення кваліфікації кадрів ПОМС тощо.

Конкретна модель організації місцевої влади формує систему взаємовідносин, повноважень, функцій та відповідальності органів місцевої влади і самоврядування на всіх рівнях управління. Тому, розглядаючи підходи до визначення належного рівня інституційної спроможності ПОМС та забезпечення її нормативно-правовими засобами доцільно розглянути системи оцінювання діяльності ПОМС зарубіжних країн. При цьому, слід зазначити, що критерії оцінювання враховують насамперед сферу функцій, повноважень та ресурсного забезпечення таких органів.

Для всіх країн, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розроблено цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні прийнято обов'язкові програми, які забезпечують підтримку цієї оціночної системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: «У всіх країнах – членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як: суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші» [74, с. 142]. У Європейських системах управління існують і очолюють важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Organization for Standardization) тощо.

Однією із важливих складових інституційної спроможності ПОМС є належне кадрове забезпечення. Існує безпосередня залежність результативності й ефективності місцевого самоврядування від його кадрового потенціалу. Це, в свою чергу, істотно впливає на життєдіяльність громад, їх добробут. Разом з тим,

саме кадрове забезпечення ПОМС сьогодні піддається критиці. Основні проблеми полягають у корумпованості, відсутності професіоналізму і компетентності, ініціативності і рішучості. Все це є наслідком того, що в Україні ще не склалася ефективна система кадрового забезпечення ПОМС.

Існуючий стан забезпечення кадрами ПОМС характеризується застосуванням неефективних, напрацьованих за радянських часів устарілих методів роботи, що призводить до відчуження представницької місцевої влади від громади, відсутності чітких правових норм, які б дозволяли підготувати та реалізувати кадровий потенціал ПОМС, що в багатьох випадках має наслідком низький рівень місцевої ініціативи. Це лише частина факторів, що стримують швидкий розвиток місцевого самоврядування та не дають можливості побудувати в Україні соціальну, демократичну державу з сильними, дієздатними та ініціативними громадами.

З цього відношенні може бути використаний позитивний досвід США, де у статутах прописані та ефективно використовуються на практиці прості статутні положення про надання професійної управлінської допомоги загальнообраним керівникам місцевого самоврядування. Доречно це було б закріпити у вітчизняних статутах, вносити до них пункти щодо знань та умінь членів ПОМС, адже корпус працівників органів місцевого самоврядування в Україні, як уже зазначалося, щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки [37].

Канадська система публічного управління є складною, «насамперед через федеративний устрій країни, що має сьогодні 10 провінцій та 3 північні території», «Основним законом сучасної Канади є консолідовані конституційні акти 1967 та 1987 рр.» [2]. Досвід проведення управлінських реформ у Канаді – країні, в якій представницькі органи місцевого самоврядування ефективно доповнюють федеральну політичну структуру влади. Вони ефективно виконують визначені законом функції, поєднуючи в своїй діяльності втілення в життя політики федерального і провінційного урядів з урахуванням та захистом потреб

і запитів місцевого самоврядування урахуванням та захистом потреб і запитів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу досвід місцевого самоврядування Ізраїлю, де функції, структура, обов'язки, організація і характер діяльності представницьких органів місцевого самоврядування встановлені відповідними законами. У повноваження ПОМС передано виконання ряду функцій центральних державних органів влади, а саме: шкільна освіта, соціальна допомога в межах населеного пункту, призначення і збір місцевих податків, утримання парків і зон відпочинку, пожежна служба. Представницькі органи місцевої влади Ізраїлю наділені правом приймати на своїй території допоміжні закони, що набувають чинності після затвердження Міністром внутрішніх справ і офіційного оприлюднення. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи санкціонування розмірів муніципальних податків і муніципального бюджету, а також розміри державних дотацій, здійснює Міністерство внутрішніх справ. У випадку коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджету, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі та ін.), Міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду і тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії.

Отже, позитивний досвід нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності у зарубіжних країнах заслуговує на увагу при реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Але варто пам'ятати, що не завжди потрібно бездумно поспішати впроваджувати нове, необхідно більш детально вивчати зарубіжний досвід на предмет можливості його застосування в Україні, враховуючи вітчизняні реалії.

Таким чином, вважаємо, що позитивний досвід зарубіжних країн може бути використаний для вирішення існуючих в Україні проблем нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності ПОМС, пов'язаних із недосконалою системою їх формування, невизначеністю функцій, недостатнім ресурсним забезпеченням, в тому числі кадровим, та відсутністю національного стандарту визначення кінцевого результату управлінських рішень ПОМС. Крім

того, запровадження критеріїв оцінки сприяє поліпшенню ефективності діяльності ПОМС: оцінка надає інформацію, яку ПОМС використовуватиме для прийняття управлінських рішень, що удосконалить якість їх діяльності та підвищує відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням. Узагальнюючи результати дослідження, слід зазначити, що статут територіальної громади, як локальний нормативно-правовий акт, може стати інструментом вирішення багатьох місцевих питань та впливати на удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування. Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості роботи ПОМС є розробка та втілення у практику ефективних систем менеджменту якості (СМЯ). Найбільш розповсюдженою нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Упровадження та сертифікація СМЯ, згідно з цим стандартом, у будь-яких організаціях є запорукою покращення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, можливістю реалізації функцій і, як наслідок, підвищення задоволеності громадян. Використання в діяльності ПОМС системи менеджменту якості на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволить визначити підходи до побудови системи оцінки інституційної спроможності ПОМС з урахуванням національної і місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій, тощо. Важливим кроком в цьому напрямку є повсюдне запровадження критеріїв оцінки роботи ПОМС на умовах відкритості й гласності та подальша реалізація принципів народовладдя через статути територіальних громад.

3.2. Політична консолідація як чинник підвищення інституційної спроможності місцевих громад

Реалізація стратегії демократизації в Україні передбачає побудову дієвих та ефективних місцевих громад, критерієм ефективності є здатність громадянського

суспільства та інститутів управління і представництва забезпечувати прийняття політичних рішень та розв'язання проблем розвитку місцевої інфраструктури, спроможність інститутів місцевого управління є однією з базових проблем для встановлення рівня інтегрованості країни до європейського політичного і економічного простору. В сучасній Україні політичні засади місцевого самоврядування закладені досить давно, однак період якісних перетворень у сфері політичної організації місцевих громад розпочався у період децентралізації, починаючи з 2014 року. У зв'язку з цим, актуальним є розгляд питання політичної консолідації місцевих громад як спроможності розв'язувати місцеві політичні конфлікти, артикулювати та агрегувати інтереси всередині місцевої громади та на основі місцевого порядку денного. У цьому контексті спроможність громадських політичних інститутів громади – це ключовий напрям забезпечення політики сталого розвитку в Україні, подальшого посилення публічної політичної участі громадян. Інституційна спроможність в сучасний період розглядається не лише як можливість реалізації нормативних функцій, але й як відповідність високим європейським стандартам якості публічного управління, забезпечення сервісної парадигми діяльності органів управління тощо. Також ця спроможність відображає здатність до інновацій та креативний підхід у забезпеченні життєдіяльності місцевих громад.

Політична консолідація місцевих громад в Україні відбувається шляхом перетворення політичних суб'єктів на дієвих учасників розв'язання проблем і завдань конкретних територій і населених пунктів. Політична складова діяльності місцевих громад має прояв в акцентуванні уваги на специфічних аспектах розвитку окремих територій. Профіль територіальних спільнот та її соціально-економічне районування у майбутньому мають відігравати ключову роль у концентрації зусиль структур місцевого самоврядування. Однак, як зазначають вітчизняні фахівці, ці аспекти мають висуватися на загальнодержавний рівень. Т. Кравченко стверджує, що «в Україні за останні роки державотворення в основному сформовані інституційні засади розвитку

місцевого самоврядування. Однак, невирішеною залишається головна проблема – створення умов для сталого розвитку сільських територій» [27].

Специфіка місцевих громад в Україні визначає їх рівень інституційної спроможності. Не зважаючи на те, що нормативно-правові стандарти місцевого самоврядування є розробленими досить давно, їх реальне впровадження вимагає подальшої уваги, передусім, з боку політичної громадськості у кожній конкретній території. У цілому, завдання підвищення інституційної спроможності пов'язане із реальним змістом існуючих інституцій. Насамперед, це важливо у контексті прозорості та вмотивованості ухвалених рішень, представництва наявних соціально- економічних груп та розробка адекватного порядку денного. Зокрема, стосовно сільських населених пунктів Т. Кравченко вбачає за доцільне, що «в частині розвитку місцевого самоврядування в сільських територіях, здійснити такі заходи: розширювати практику міжмуніципального господарського співробітництва; органам місцевого самоврядування активніше взаємодіяти з асоціаціями та спілками виробників, сприяти організації таких спілок» [27].

Політична консолідація місцевих громад в Україні крім детермінації соціально-економічним районуванням включає й чинник подолання етнокультурних розбіжностей. Як відомо, регіони Закарпаття, Буковини та Західної України нерідко зустрічаються з етнічним та культурним різноманіттям, які в умовах децентралізації спричиняють соціальну та політичну диференціацію населення. У цій площині політична консолідація має забезпечити як адекватне представництво етнічних та національних груп, так і забезпечення інтересів громади в цілому. Це передбачає розширення публічних консультацій і організації міжконфесійного та міжнаціонального діалогу на рівні конкретних громад. Зазначені заходи можуть сприяти також і вирішенню загальнодержавних завдань покращення міжнародної співпраці. Н. Мартинюк ідентифікує перешкоди транскордонному співробітництву з боку культурних та мовних проблем. На шляху до розвитку прикордонного співробітництва, на його думку, стоять культурні та психологічні відмінності, які є однією з причин існування стереотипів серед населення прикордонних районів [32].

Політична консолідація як чинник перетворення місцевих громад на спроможні та самодостатні в інституційному плані утворення передбачає оптимізацію інституцій представництва партійних та громадських організацій, а також інституалізованих груп інтересів з метою широкої артикуляції політичних вимог та адекватного їх узгодження. Дієвим чинником узгодження позицій між соціальними інтересами всередині місцевих громад може стати прямий діалог між центрами управління, представництва та економічними суб'єктами місцевих громад. Такий діалог можливий лише за умови відповідного суспільно-політичного клімату, який усуває надмірні вимоги та жорстке конкурентне змагання, веде до бачення консолідованих засад місцевого розвитку. В. Гарбариніна бачить у процесі реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні появу можливості подолання багатьох викликів, зокрема інфраструктурної та фінансової слабкості громад. Партнерські відносини між державою, територіальними громадами та приватним сектором можуть стати інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад [10].

Проблема інституційної спроможності інститутів публічної влади в Україні розкривається у межах завдань демократизації, які детермінуються внутрішньополітичним розвитком України. Масштабна реформа щодо децентралізації визначає особливі підходи до менеджменту місцевих громад, набуття органами місцевого самоврядування суб'єктної позиції та усвідомлення ними відповідальності за всі процеси у місцевих громадах. Зазначене вимагає політичної консолідації, як шляху до політичної підтримки бажаних для місцевої спільноти політичних альтернатив та реалізації конкретних програм і стратегій. Це також вимагає від інституцій певного досвіду, високого фахового рівня та підготовки. В. Гарбариніна вважає проблемою низький рівень інституційної спроможності публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства. Зокрема, потребує вдосконалення інституційне середовище реалізації ДПП в Україні та пошук шляхів виявлення пріоритетів розвитку території та вибору оптимальних механізмів реалізації проектів [10].

Консолідація місцевих громад в Україні є комплексним процесом, який передбачає спільне бачення перспектив розвитку громади, спільну підготовку і ухвалення політичних рішень. Розвиток місцевої політики у кожній конкретній громаді передбачає конкурентоздатність політичних сил, їх взаємодію за правилами демократичного суспільства та особливий рівень публічності політичних процесів. У зв'язку з цим, місцеві ради можуть ухвалювати рішення щодо оприлюднення результатів своєї діяльності, висувати взаємодію з громадськістю та ЗМІ на інший рівень, передбачати спеціальні програми щодо підвищення інституційної спроможності всієї системи публічного врядування. Проте ці рішення мають ухвалюватися консолідовано на основі широкого консенсусного усвідомлення завдань та напрямів змін. Як вважають вітчизняні вчені, зокрема В. Гарбариніна, «за об'єднаними територіальними громадами закріплюється широкий спектр власних повноважень, зокрема здійснення планування розвитку громади та вирішення питань економічного розвитку, і найважливіше – залучення інвестицій для розвитку своїх територій. Тому для вдосконалення процесу виявлення пріоритетів розвитку території, вибору оптимальних механізмів реалізації проектів громадам потрібно розробити стратегічні плани розвитку територій» [10]. Політична консолідація місцевих громад є тим процесом, який визначає дієвість і ефективність як місцевих рад, так і їх виконавчих органів. Також політична консолідація визначає суверенну політичну суб'єктність місцевих громад, їх відокремленість від органів публічного врядування загальнодержавного рівня та особливо державних органів на місцях. Отже, всі політичні суб'єкти на місцевому рівні мають розуміти своє значення та відповідальність перед місцевими громадами, надто у випадках, коли вони намагаються відстоювати власні політичні інтереси. У цілому система місцевого самоврядування в Україні має досить усталений характер. Її трансформація відбувається в напрямку коригування утворення дієздатних територіальних громад. Ця система надає можливість широкої реалізації прав громадян і повноваження у короткі терміни, що визначає зміну соціально-економічної ситуації в державі в цілому. Н. Колісніченко та М. Войновський

слушно вважають, що «поняття «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «інститут місцевого самоврядування» ототожнюються і означають таку систему організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці» [25].

Політична консолідація місцевих громад є процесом, який наповнює місцеве самоврядування особливим змістом, не лише відповідальності за доручену сферу суспільного життя, але і додаткові можливості і ініціативність, які можуть сприяти підвищенню добробуту життя місцевих громад. Саме ініціативність політичних складових місцевої громади забезпечує її рух у напрямку модернізації та досягнення світових стандартів у публічному врядуванні. Ініціативність громадян на основі політичної консолідації означає можливість і реальність трансформації на місцевому рівні. Н. Колісніченко та М. Войновський розглядають інститут місцевого самоврядування як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство» [25].

Практика розвитку місцевих громад країн СС, США, Австралії тощо засвідчує, що на рівні місцевих громад політичні сили не висувають до порядку денного не властивих локальному рівню питань загальнонаціональних політичних засад. Саме розподіл обов'язків та функцій є основою широкого процесу субсидіарності, який підвищує ефективність інститутів місцевого самоврядування і визначає динамічний сталий розвиток, як окремих територій, так і держав в цілому. Н. Колісніченко та М. Войновський стверджують, що «інституційна спроможність є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – інститут та спроможність. Своєю чергою, інститут місцевого самоврядування є системою органів (інституцій), отже, вихідним елементом інституційної спроможності виступає й поняття «інституція» [25].

Шлях до визначення консолідаційних можливостей місцевих громад сьогодні вимагає рецепції як зарубіжного досвіду, так і вітчизняних реалій. Вибори до нових ОТГ в Україні протягом 2017 та 2018 років довели, що територіальні спільноти здатні та диверсифікацію політичного представництва. Подальше забезпечення інституційної спроможності громад буде забезпечуватися на основі подолання антагонізмів та зосередженні на місцевому порядку денному. Як вважають громадські активісти, місцевим громадам потрібні «експертна підтримка установчих процесів у громаді, допомога в ухваленні необхідних місцевих актів, а також ключова комунікація в межах об'єднаної громади, обласною владою та інституціями у Києві... юридичний, методичний та політичний супровід, проведе відповідне навчання для представників місцевих рад і новообраних депутатів цих громад спільно з британськими експертами» [22]

Етапи інституційного розвитку місцевих громад в Україні підтвердили, що наявність формальних установ не забезпечує відповідний рівень функціональності. Тому кожна громада має пройти свій шлях пошуку політичного консенсусу. Як вважають громадські експерти, «реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування» [13].

Таким чином, трансформація системи місцевого політичного врядування в Україні лише розпочинає процес пошуку відповідності порядку денного локальним питанням. Активність центральних політичних партій і рухів на цьому етапі виступає як чинник, що переносити на місцевий рівень питання загальнонаціонального порядку денного.

Отже, політична консолідація як напрям модернізації і демократизації визначається як свідомий вибір політичних суб'єктів до співпраці з іншими суб'єктами на спільній ідейній, або прагматичній основі, на рівні місцевих громадпроцеси політичної консолідації відображають перетворення політичних

сил та уніфікація підходів і вимог до них з боку виборців. Не зважаючи на ідеологічні доктрини політичні партії, громадські об'єднання, які формують місцеві ради як інститути представництва, забезпечують єдність у поглядах та підходах на розвиток місцевих громад, зменшують вплив власних корпоративних та егоїстичних вимог та цілей на процеси розбудови місцевої інфраструктури. Спроможність політичних інститутів місцевих громад у цьому контексті є здатністю знаходити консенсус, гідно представляти інтереси виборців, брати участь у політичному процесі публічно, забезпечувати відповідність власних цілей і завдань інтересам всієї громади. У зв'язку з цим, рівень спроможності місцевих рад як ключового інституту місцевих громад ще потребує істотної корекції. Йдеться про оперативність ухвалення рішень, їх консультативну та аналітичну підготовку, відповідність нормативним засадам тощо. Провідними шляхами забезпечення політичної консолідації місцевих громад в Україні є подальше посилення інституційної спроможності політичних сил, збільшення їх різноманіття. На основі місцевого порядку денного, досягається посилення зв'язку між суб'єктами виборчого процесу та виборцями у період всієї каденції органів місцевого самоврядування. Політична консолідація місцевих громад, крім загального консенсусу, передбачає спільність підходів до постановки завдань для виконавчої ланки, усунення дріб'язкових вимог та другорядних завдань діяльності. Зазначені параметри можуть забезпечити підвищення темпів демократизації в Україні, її політичної консолідації та прискорити рух в напрямі європейської інтеграції.

3.3. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад

Реформа децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє формуванню дієздатного й найбільш наближеного до

громадян органу місцевого самоврядування. Об'єднання територіальних громад дало можливість створеним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності [19]. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватись у 2014 р. У квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, план заходів з її реалізації.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2021 рр. в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост у територіальних громадах, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади [38].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, створення спільних ЦНАПів тощо [38]. Закон «Про засади державної регіональної політики» створює можливість отримувати територіальним громадам державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Так, державна підтримка економічного і соціального розвитку територій у 2022 р. становить 81,8 млрд грн, із них: 49,6 млрд грн – розвиток дорожньої інфраструктури, 15,5 млрд грн – регіональний

розвиток, 4,1 млрд грн – розвиток у сфері освіти, 4,5 млрд грн – розвиток сільських територій, 3,5 млрд грн – розвиток у сфері охорони здоров'я, 1,7 млрд грн – розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення) тощо [38].

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [41].

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Водночас на проблему інституційної спроможності впливають чинники, які слід проаналізувати. На нашу думку, основними чинниками, які впливають на розвиток і функціонування новостворених громад, є якість управління, кадрове забезпечення та структура апарату виконавчих органів територіальних громад. У зв'язку з тим, що більшість територіальних громад віддалені від великих міст та обласних центрів, виникає проблема кадрового забезпечення як керівництва територіальних громад так і штатних працівників [45].

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до Законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у частині вимог до претендентів, які балотуються на посади голів міських, районних у

містах, сільських, селищних рад а саме: «кандидат на посаду міського, селищного, сільського голови повинен мати вищу освіту за напрямком: публічне управління та адміністрування, державне управління, право, економіка, менеджмент». Також повинен враховуватися досвід на керівних посадах в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях не менше 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть витримуватись, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищий [73, с. 34].

Інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кадрові призначення відносяться до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів. Викладене вище унеможлиблює залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за добором кадрів. Створюються умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного та фахового рівня посадовців.

Тому для вирішення вказаних проблем і створення спроможної територіальної громади необхідно розробити HR-стратегію, яка буде стратегічним планом дій керівництва органу місцевого самоврядування для ефективного формування, освоєння і розвитку людських ресурсів із урахуванням змін стану зовнішнього середовища. HR-стратегія повинна бути частиною стратегії розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами повинні досягати цілей, які поставлені перед територіальною громадою. У цій стратегії повинні враховуватися чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може викликати необхідність, внесення змін у структуру та

чисельність персоналу, його рівня професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами.

HR-стратегія сприятиме:

а) посиленню можливостей органу місцевого самоврядування (в сфері персоналу) протистояти негативному впливу зовнішніх чинників на виконання власних і делегованих повноважень, ефективно використовувати свої сильні сторони у зовнішньому оточенні;

б) розширенню переваг (інституційної спроможності) територіальної громади за рахунок створення умов для розвитку й ефективного використання трудового потенціалу, формування високопрофесійних, компетентних кадрів;

в) повному розкриттю здібностей персоналу до творчого, інноваційного розвитку, для досягнення як цілей територіальної громади, так і особистих цілей працівників.

Крім розробки HR-стратегії, органам місцевого самоврядування необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на пом'якшення позицій щодо відбору кадрів на ринку праці, а саме презентувати свою територіальну громаду (HR-брендинг). На нашу думку, HR-брендинг – це діяльність щодо формування системи управління персоналом, яка дозволяє конкретній установі, організації, органу місцевого самоврядування отримати конкурентні переваги серед інших і забезпечити задоволеність персоналу організації наявними кадровими технологіями та проектами. Складовими HR-брендингу є:

- сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця;
- створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці;
- створення портрету співробітника;
- оцінка бренду (рейтинги територіальної громади);
- управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади).

HR-брендинг переслідує декілька цілей:

- а) залучення до роботи кращих кваліфікованих кадрів;
- б) підвищення рівня продуктивності праці спеціалістів;
- в) зниження плинності кадрів.

Проблемою у доборі кадрів для органів місцевого самоврядування є низький рівень заробітної плати посадовців. Це призводить до плинності кадрів, низької професійності та якості роботи. Тому для залучення професіоналів до роботи в органах місцевого самоврядування необхідно розробити такі норми оплати праці, які б відповідали середній по промисловості. На нашу думку, вирішення даного питання могло б хоча б частково вирішити питання кадрового забезпечення.

Ще одним способом залучення кваліфікованих фахівців у територіальні громади є вирішення питання забезпечення житлом. Адже майже в кожній громаді є службове житло, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств і не використовується. Якщо в територіальній громаді вирішувати житлову проблему, то з'являться кваліфіковані спеціалісти.

Отже, крім забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, змін в оплаті праці, оптимізації структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування, необхідно внести зміни в нормативно-правові акти щодо врегулювання питання посилення контролю за прийняттям і реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також якісне надання громадянам територіальних громад соціальних та адміністративних послуг; розробити механізми залучення громадськості до розробки та прийняття рішень з питань визначення стратегії розвитку ОТГ, затвердження статутів, проектів містобудівної документації.

Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дадуть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформулювати ряд рекомендацій, які мають на меті створення

спроможних громад, а саме: а) внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів; б) розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування. Підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли: організаційній культурі територіальної громади, у якій закладено злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію; баченню цілей, в ідеалі – створених, або як мінімум розділених й узгоджених усередині команди; залученню ресурсів, для вирішення організаційних процесів, системної комунікації (зсередини назовні), підтримки швидких перемог, постійної підтримки керівництва територіальної громади; запровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації; стимулювати громадський контроль за місцевою владою; організувати співпрацю в межах партнерства влади, громади та бізнесу, де кожний партнер зможе знайти своє місце і свої інтереси та внести відповідний вклад у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі сформовано ряд теоретичних, методичних і практичних положень щодо розкриття теоретико-методологічних засад дослідження інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування та визначення напрямів її посилення. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті визначених у роботі мети і завдань.

1. Визначено сутність інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування. З'ясовано, що у широкому розумінні термін «інституційна спроможність» має на увазі спроможність державної структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Мова йде, перш за все, про функції самої держави: забезпечення безпеки та порядку, свобод та рівностей, справедливості та соціальних благ. Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку. Отже, при визначенні нової стратегії формування інституційної спроможності публічної влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Зазначені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б урахувала, з одного боку, об'єктивні закономірності суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні не матиме перспективи. У зв'язку з цим, стратегія формування інституційної спроможності наступного періоду має бути максимально

прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування. Інституційна спроможність місцевого самоврядування є його здатністю реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких і забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування.

2. Розкрито державу і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу. Встановлено, що ставши на шлях перезавантаження держави, слід напевне невідкладно впорядкувати податкове та бюджетне законодавство, аби дати публічній владі інструмент для перетворень, враховуючи при цьому, звичайно, якою буде майбутня організація взаємодії держави і самоврядування. Тобто, враховуючи концептуальне визначення цієї взаємодії у юридичній доктрині. Бюджет повинен формуватися “знизу – догори”. Одним із основних джерел тут має бути земля, її використання, розпорядження нею. Навести порядок у всьому, що стосується землі, інших природних ресурсів, не допустити втрати землі через ринок, бо вона (окрім усього іншого) єдина гарантія збереження і розвитку України. Це азбука, яку не стомлюються повторювати більшість пошукувачів влади (і самі посадовці) десятки років. А роблять все навпаки, посилаючись на нестачу грошей. Зміна вектору формування бюджету (закріпленого податковим законодавством) приведе до зростання надходжень, допоможе поступово вивільнитись від зашморгу закордонних інституцій, відмовитись від байок про автоматичний розквіт економіки під впливом вільного ринку, повернутися до логіки, згідно з якою розвиток економіки (отже всієї держави) є результатом свідомої політики.

3. Розглянуто ефективність місцевого самоврядування. Визначено, що процес становлення місцевого самоврядування в Україні, поряд з іншими демократичними перетвореннями, на сьогоднішній день безумовно не є завершеним, він продовжує розвиватися, можливо найбільш ефективно у волонтерській допомозі Збройним Силам України. Тридцять два роки, з огляду на світову історію державотворення, не є значним проміжком часу, протягом

якого можливо у повній мірі перебудувати суспільство на якісно новій основі. Недоліки ж цього процесу є майже неминучими супутниками прогресивного руху уперед. Однак, турбує і дратує інше, а саме—спроби владної верстви ще більше усугубити цей процес, ліквідувати існуючі крихти самоврядності, політичних прав і свобод, зокрема право на достовірну й незалежну інформацію, соціальний захист. Усе це, не дивлячись на надзвичайно важні воєнні часи, хоробрість наших воїнів і допомоги міжнародної спільноти, не приближають нас попри всі популісько-маніпуляційні заяви влади, ні до ЄС, ні до НАТО. Від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних та суб'єктивних причин так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

4. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Встановлено, що правове забезпечення інституційної спроможності – це встановлення у правових нормах необхідних умов здатності представницьких органів місцевого самоврядування ,а саме: сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, для виконання покладених на них функцій через визначення організаційної структури, процесів та ресурсів. Аналіз наукових праць щодо інституційної спроможності взагалі та, зокрема, інституційної спроможності органів місцевого самоврядування свідчить, що категорія інституційної спроможності вимагає ґрунтовного теоретичного осмислення.

Перспективними також видаються дослідження інституційної спроможності окремих органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

5. Досліджено функції як складова інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що існують різні підходи науковців для визначення функцій ПОМС. Але функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад. Проведений аналіз щодо визначення поняття функцій ПОМС як складової інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування, дає змогу зробити такі висновки: представницькі органи (ради) є виборними, з цього випливає, що їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення; функції ПОМС є похідними від мети та завдань органів місцевого самоврядування; функції виникають, здійснюються, змінюються і розвиваються відповідно до потреб. Функції ПОМС не мають чіткого визначення у спеціальному законодавстві. Але чітко просліджується, що свої функції представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють на постійній основі і протягом всього часу свого існування. Так, проблема законодавчого закріплення функцій вирішила б проблему усталеної класифікації та позитивно вплинула б на інституційну спроможність ПОМС. Оскільки, у науковій спільноті не існує єдиного підходу ні до самого поняття ні до класифікації функцій ПОМС, тому варто звернути увагу на законодавчо визначені повноваження і знайти оптимальний підхід до їх класифікації. Створення єдиного класифікатора функцій ПОМС позитивно вплине на їх інституційну спроможність. На основі викладеного матеріалу пропонуємо таке визначення: функції представницьких органів місцевого самоврядування – це сукупність правових способів та організаційних, матеріальних та фінансових засобів що дозволяють реалізовувати повноваження надані законом місцевим радам.

6. Розглянуто особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Проведений аналіз чинного законодавства дав можливість зробити висновок, що у період дії воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади утворились нові тимчасові органи – військові адміністрації. Військові адміністрації як суб'єкти публічної адміністрації виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури. Військові адміністрації мають значно ширші повноваження, ніж державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування, це зумовлено необхідністю оперативного і швидкого прийняття рішень в умовах дії воєнного стану. Діяльність військових адміністрацій спрямовується, координує і контролює Кабінет Міністрів України та Генеральний штаб Збройних сил України залежно від їхніх повноважень. Поряд з військовими адміністраціями і надалі функціонують органи місцевого самоврядування, де не утворені військові адміністрації населених пунктів.

7. Розглянуто зарубіжний досвід забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що позитивний досвід зарубіжних країн може бути використаний для вирішення існуючих в Україні проблем нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності ПОМС, пов'язаних із недосконалою системою їх формування, невизначеністю функцій, недостатнім ресурсним забезпеченням, в тому числі кадровим, та відсутністю національного стандарту визначення кінцевого результату управлінських рішень ПОМС. Крім того, запровадження критеріїв оцінки сприяє поліпшенню ефективності діяльності ПОМС: оцінка надає інформацію, яку ПОМС використовуватиме для прийняття управлінських рішень, що удосконалить якість їх діяльності та підвищує відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням. Узагальнюючи результати

дослідження, слід зазначити, що статут територіальної громади, як локальний нормативно-правовий акт, може стати інструментом вирішення багатьох місцевих питань та впливати на удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування. Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості роботи ПОМС є розробка та втілення у практику ефективних систем менеджменту якості (СМЯ). Найбільш розповсюдженою нормативною основою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Упровадження та сертифікація СМЯ, згідно з цим стандартом, у будь-яких організаціях є запорукою покращення ефективності та узгодженості робіт, раціональнішого використання ресурсів, можливістю реалізації функцій і, як наслідок, підвищення задоволеності громадян. Використання в діяльності ПОМС системи менеджменту якості на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 дозволить визначити підходи до побудови системи оцінки інституційної спроможності ПОМС з урахуванням національної і місцевої специфіки щодо законодавства, економіки, суспільних традицій, тощо. Важливим кроком в цьому напрямку є повсюдне запровадження критеріїв оцінки роботи ПОМС на умовах відкритості й гласності та подальша реалізація принципів народовладдя через статути територіальних громад.

8. Розкрито політичну консолідацію як чинник підвищення інституційної спроможності місцевих громад. Визначено, що політична консолідація як напрям модернізації і демократизації визначається як свідомий вибір політичних суб'єктів до співпраці з іншими суб'єктами на спільній ідейній, або прагматичній основі, на рівні місцевих громадпроцеси політичної консолідації відображають перетворення політичних сил та уніфікація підходів і вимог до них з боку виборців. Не зважаючи на ідеологічні доктрини політичні партії, громадські об'єднання, які формують місцеві ради як інститути представництва, забезпечують єдність у поглядах та підходах на розвиток місцевих громад, зменшують вплив власних корпоративних та егоїстичних вимог та цілей на процеси розбудови місцевої інфраструктури. Спроможність політичних інститутів місцевих громад у цьому контексті є здатністю знаходити консенсус,

гідно представляти інтереси виборців, брати участь у політичному процесі публічно, забезпечувати відповідність власних цілей і завдань інтересам всієї громади. У зв'язку з цим, рівень спроможності місцевих рад як ключового інституту місцевих громад ще потребує істотної корекції. Йдеться про оперативність ухвалення рішень, їх консультативну та аналітичну підготовку, відповідність нормативним засадам тощо. Провідними шляхами забезпечення політичної консолідації місцевих громад в Україні є подальше посилення інституційної спроможності політичних сил, збільшення їх різноманіття. На основі місцевого порядку денного, досягається посилення зв'язку між суб'єктами виборчого процесу та виборцями у період всієї каденції органів місцевого самоврядування. Політична консолідація місцевих громад, крім загального консенсусу, передбачає спільність підходів до постановки завдань для виконавчої ланки, усунення дріб'язкових вимог та другорядних завдань діяльності. Зазначені параметри можуть забезпечити підвищення темпів демократизації в Україні, її політичної консолідації та прискорити рух в напрямі європейської інтеграції.

9. Визначено застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дадуть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформулювати ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме: а) внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів; б) розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування. Підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли: організаційній культурі

територіальної громади, у які закладено злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію; баченню цілей, в ідеалі – створених, або як мінімум розділених й узгоджених усередині команди; залученню ресурсів, для вирішення організаційних процесів, системної комунікації (зсередини назовні), підтримки швидких перемог, постійної підтримки керівництва територіальної громади; запровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації; стимулювати громадський контроль за місцевою владою; організувати співпрацю в межах партнерства влади, громади та бізнесу, де кожний партнер зможе знайти своє місце і свої інтереси та внести відповідний вклад у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с
2. Баррадос М. Шляхи забезпечення професійної та політичної прозорості державної служби : інформ. матеріали до лекції для слухачів НАДУ при Президентові України, 21 січ. 2009 р.. К. : [б. в.], 2009. 13 с
3. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України. Ужгород : Ліра, 2008. 338 с
4. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів. Політичний менеджмент. 2009. № 2. С. 56–66
5. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид во, 2007. 576 с
6. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. д-ра юрид. наук:12:00:02. Київ, 2009. 36 с.
7. Войналович М.В. Поняття та сутність конституційного права на об'єднання. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2013. № 3. С. 23–30.
8. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України: підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Галуцько В., Правоторова О. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
10. Гарбариніна В. Підвищення рівня інституційної спроможності органів публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства Ефективність державного управління. 2013. № 1-2 (1). С. 180
11. Гололобов С.М. Розвиток механізмів взаємодії громадських організацій у сфері культури з органами публічної влади України: автореф. дис...

к. держ. упр.: 25.00.02. Чорноморський національний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2020. 25 с.

12. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

13. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз. <http://decentralization.gov.ua/news/1453>

14. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

15. Документи видавника (Верховна Рада України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&user=a&org=1&typ=1%7C2&dat=20220224&datl=2>

16. Дорофеєва В. І. Конституційні засади участі громадських об'єднань у системі захисту прав людини: Україна та зарубіжний досвід: дис... к. ю. н.: 12.00.02. Ужгородський національний університет. Ужгород, 2018. 232 с.

17. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації : монографія. Рівне : Овід, 2015. 540 с.

18. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право". Ін т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 14 с.

19. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

20. Єрмоленко А.М., Іванова-Георгієвська Н. А. Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід. К.: Етна-1, 2006. 268 с

21. Жмура А. Публічно-правовий інститут представництва в Україні. Актуальні проблеми правознавства України: тези доповідей і наукових

повідомлень студентської наукової конференції за підсумками науково-дослідної роботи за 1999/2000 навч. рік. Х., 2000. С. 67-68

22. Інститут громадянського суспільства. Проект Підтримка розбудови інституційної спроможності об'єднаної територіальної громади. URL: <https://www.csi.org.ua/bez-rubryky/proekti-pidtrymka-rozbudovy-instytutsijnoyi-spromozhnosti-ob-yednanoyi-terytorialnoyi-gromady/>

23. Ковбасюк Ю. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп.. К. : НАДУ 2014. 128 с.

24. Ковбасюк Ю.В., Трощинський В. П., Сурмін Ю. П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, 2010. 820 с

25. Колісніченко Н.М., Войновський М.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. Вип. 16. С. 296-309

26. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

27. Кравченко Т. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сільській місцевості. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2012. № 1. С. 24

28. Крисаченко В.С. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи. Київ: НІСД, 2004. 648 с

29. Лазар І.Г. Механізми забезпечення паритетної демократії в органах публічної влади: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 231 с

30. Литвинова А. Організаційна спроможність. URL: <http://ngomarket.org.ua/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>

31. Мандрик В., Ляпіна К., Ламах Е. Громадські слухання як елемент лобіювання: (посібник для громадських організацій, які працюють для розвитку малого та середнього бізнесу). Київ: А. П. Н., 2002. 60с.

32. Мартинюк Н. Зміцнення інституційної спроможності євро регіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва Держава та регіони. 2013. № 5. С. 29
33. Матвійчук А. В. Методологія дослідження феномену самоврядності в контексті політико-правового дискурсу. Політичне життя, 2021. № 2. С. 67- 73
34. Матвійчук А. В. Самоврядність як механізм суспільно-політичних трансформацій. Політологічний вісник. 2021. Вип. 87. С. 180–193.
35. Матусевич В. Громадська думка: критерії ідентифікації. Соціологія: теорія, методи, маркетинг: Науково-теоретичний часопис, 2000. № 2. С. 5–19
36. Мельниченко В.І. Інституційний розвиток на рівні регіону: навчально методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. К.: НАДУ, 2009. 88 с
37. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналіт. доп. К. : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. 62 с.
38. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13785>
39. Мороз О., Ющик О., Друзі” та “слуги” народу в дзеркалі української демократії. Парламентське вид-во, 2020. 136 с.
40. Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
41. Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content /articles/ files/terutor_gromad-86ead.pdf
42. План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text>
43. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352

44. Пожидаєв Є. О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності. Стратегічні пріоритети. URL: https://www.livr.dp.ua/text/sp2007_4_3.pdf.

45. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с.

46. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України: указ Президента України від 23.02.2022 № 63/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>

47. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

48. Про внесення змін до деяких законів України у сфері освіти: Закон України від 24.03.2022 № 2157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2157-20#Text>

49. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 01.04.2022 № 2180-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-20#Text>

50. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів: Закон України від 15.03.2022 № 2130- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2130-20#Text>

51. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : Закон України від 14.04.2022 № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#n6>

52. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими в особливий період :

Закон України від 24.03.2022 № 2158-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2158-20#n41>

54. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період : Закон України від 15.03.2022 р. № 2132- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>

55. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 № 2145- IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

56. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25>

57. Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо вдосконалення порядку надання медичної допомоги військовослужбовцям в умовах воєнного стану: Закон України від 01.04.2022 № 2171-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2171-20#Text>

58. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.10.2014 № 1053-р

59. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

60. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

61. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану : розпорядження Кабінету Міністрів

України від 24.02.2022 № 1790-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovahvoyennogo-stanu-179-240222>

62. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 № 2268- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/ed20220507#Text>

63. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389 - VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

64. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

65. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/u123_15?an=26&ed=2015_12_24

66. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: указ Президента України від 07 серпня 2015 року № 469/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/u469_15?an=1&ed=2015_08_07

67. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: указ Президента України від 13 серпня 2015 № 472/2015. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/u472_15?an=1&ed=2015_12_24

68. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

69. Рішення уряду. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npasearch?&from=24.02.2022&to=01.12.2022>

70. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків : Право, 2005. 256 с

71. Скрипченко Н., Босов А. Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на основі моніторингу стійкого розвитку адміністративних районів. Держ. упр. та місц. Самоврядування. 2009. Вип. 3(3). С. 243–254.
72. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/samovrjaduvannja>
73. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 12. С. 30–41
74. Харлоф Е. Місцеві органи влади в Європі К.: Фінанси і статистика, 1992. – 208 с.
75. Чудик Н. О. Вертикаль влади в умовах воєнного стану Російсько-українська війна: право, безпека, світ : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29–30 квітня 2022 р., Тернопіль : ЗУНУ, 2022. С. 156–160.
76. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. Право України. 2003. № 8. С. 25-29
77. Шемшученко Ю. Юридична енциклопедія: В 6 т. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с
78. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування: аналітична записка. URL: www.niss.gov.ua/articles/234
79. European Commission. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144...en>
80. Odeck J, "Position Paper: Institutional Capacity Building", World Road Organisation (PIARC), 2005
81. OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards an Integrated Public Service.