

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

УЧАСТЬ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Виконав: магістрант 3-го курсу, групи 8.2817-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
К.Ю.Акула

Керівник: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Бутченко Т.І.

Рецензент: завідувач кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Запоріжжя – 2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко
«___» _____ 2020 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Акулі Катерині Юріївні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Участь громади в муніципальному управлінні
керівник роботи Бутченко Тарас Іванович, д.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 804-с

2. Строк подання студентом роботи 20 лютого 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Ігнатенко О. С. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. 2016. № 3. С. 43-47; Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 159-164; Методика та організація наукових досліджень : Навч. посіб. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати стан наукової розробки проблеми в працях українських і зарубіжних учених щодо участі громади у вирішенні питань місцевого розвитку; 2. Здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «громада», «муніципалітет», «муніципальне управління»; 3. Обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі; 4. Проаналізувати процеси залучення громади до муніципального управління в Україні; 5. Здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення участі громади в муніципальному управлінні; 6. Визначити організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні; 7. Узагальнити кращий зарубіжний досвід організації участі громади у вирішенні питань місцевого розвитку з метою визначення та адаптування його позитивних рис до українських реалій; 8. Дослідити стан участі громадян у муніципальному управлінні в сучасній Україні та надати рекомендації на матеріалах м.Запоріжжя; 9. Визначити фактори активізації ролі громади в системі управління місцевим розвитком.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Бутченко Т.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Бутченко Т.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	24.06.2019	24.06.2019
Розділ 3	Бутченко Т.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	23.09.2019	23.09.2019

7. Дата видачі завдання _____ 29 травня 2019 року _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Листопад 2019	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Січень 2020	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Лютий 2020	<i>виконано</i>

Студент _____ К.Ю.Акула

Керівник роботи _____ Т.І.Бутченко

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.В.Заїка

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 77 сторінок, 75 позиції у списку літератури.

ГРОМАДА, МУНІЦИПАЛІТЕТ, МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ,
ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних положень та розроблення практичних рекомендацій щодо поліпшення організації участі громади в муніципальному управлінні.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, що виникають у процесі місцевого розвитку за участі територіальної громади.

Предмет дослідження: організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, аналіз статистичних даних.

Висновки: 1. Дефініція «муніципальне управління» походить від терміну «муніципалітет», який означає місто з правом самоврядування та орган місцевого самоврядування населення у ряді країн. Муніципальне управління є відносно порівняно новою сферою управлінської діяльності та історично відрізняється від інших видів управління

2. Основними проблемами щодо участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України є: невпевненість громадськості у власних можливостях, як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування; недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування; ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування; неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема на що витрачені гроші платників податків; пасивність громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ.....	9
1.1. Стан наукового дослідження участі громади в муніципальному управлінні....	9
1.2. Зміст понять дослідження «громада», «муніципалітет», «муніципальне управління».....	13
1.3. Принципи та методи дослідження участі громади в муніципальному управлінні.....	19
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ.....	24
2.1. Нормативно-правові засади забезпечення участі громади в муніципальному управлінні.....	24
2.2. Залучення громади до муніципального управління як процес.....	33
2.3. Організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні.....	41
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ.....	46
3.1. Порівняльний аналіз сучасного досвіду участі громад у муніципальному управлінні в Україні та в інших країнах світу.....	46
3.2. Стан участі громадян у муніципальному управлінні в сучасній Україні та рекомендації щодо впровадження на матеріалах м.Запоріжжя	54
3.3. Фактори активізації ролі громади в системі управління муніципальним розвитком.....	65
ВИСНОВКИ.....	74
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	77

ВСТУП

Актуальність теми. Стратегічною метою реформування системи публічної влади в Україні є реалізація процесу децентралізації з передачею не лише повноважень органам місцевого самоврядування (ОМС), а й ресурсів на рівень територіальних громад (ТГ) із урахуванням принципів, що закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування та Законів України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні». Ураховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, та відповідно до принципу народовладдя держава має забезпечувати і стимулювати найактивнішу участь ТГ у вирішенні питань місцевого розвитку для створення умов максимальної комфортності проживання.

Проблемна ситуація полягає у тому, що сформована в Україні нормативно-правова база для впливу громад на місцеву владу, потребує вдосконалення. З огляду на це й у контексті реформи місцевого самоврядування (МС) набувають вагомості дослідження, пов'язані з методологією прямої участі ТГ та її мешканців у вирішенні питань місцевого розвитку, особливо в частині їх солідаризму з ОМС ТГ (у тому числі об'єднаних ТГ).

Теоретичні питання реформування МС в Україні та в інших зарубіжних країнах, особливо нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності ТГ досліджували такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. Батанов [3], О.Бобровська [5], І. Дробот [13], О. Ігнатенко [14], В. Кампо [28], О. Коваль [29], І. Козюра [30-32], Т. Кравченко [34], Ю. Куц [36], О. Лазор [37], О. Лебединська [38], В. Мамонова [40], М. Пухтинський [61], В. Рубцов [64], І. Чикаренко [69], М. Орзіх [46], Ю. Шаров [70] та ін. Попри значну кількість напрацювань, присвячених життєдіяльності громад, поза увагою науковців залишилися дослідження нових та вдосконалення наявних методів і механізмів організації участі громади у вирішенні питань місцевого розвитку; вивчення, адаптація та імплементація вітчизняного й зарубіжного досвіду регламентації та стимулювання участі громади у роботі органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі місцевого розвитку за участі територіальної громади.

Предметом дослідження є організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку.

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних положень та розроблення практичних рекомендацій щодо поліпшення організації участі громади в муніципальному управлінні.

Згідно з метою маємо такі завдання:

- проаналізувати стан наукової розробки проблеми в працях українських і зарубіжних учених щодо участі громади у вирішенні питань місцевого розвитку;
- здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «громада», «муніципалітет», «муніципальне управління»;
- обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі;
- проаналізувати процеси залучення громади до муніципального управління в Україні;
- здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення участі громади в муніципальному управлінні;
- визначити організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні;
- узагальнити кращий зарубіжний досвід організації участі ТГ у вирішенні питань місцевого розвитку з метою визначення та адаптування його позитивних рис до українських реалій;
- дослідити стан участі громадян у муніципальному управлінні в сучасній Україні та надати рекомендації на матеріалах м.Запоріжжя;
- визначити фактори активізації ролі громади в системі управління місцевим розвитком.

Апробація роботи. Результати дослідження було представлено у тезах доповіді «Громадський бюджет м.Запоріжжя: проблемні питання та шляхи

вирішення на конференції»: VIII Міжнародна наукова конференція «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: ідеї миру та ненасильства у змінах глобального порядку» (23 березня 2018 року, м. Запоріжжя).

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури,

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Стан наукового дослідження участі громади в муніципальному управлінні

Розвиток взаємодії громадянського суспільства та влади посилюється в контексті децентралізації державного управління, що вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, особливо на місцевому рівні. Реформи, які розпочалися в Україні, мають подолати неефективність системи публічного управління на місцях, зробити об'єднані територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики соціально-економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини. Участь громадян в управлінні місцевими справами є однією з ключових фундацій місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні. Тому надзвичайно важливим та необхідним сьогодні є поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізація потенціалу громадян та їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення.

Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активізації участі в справах громади. Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні на часі триває пошук нових форм взаємодії інститутів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби налагодження системи інформування населення про діяльність влади, намагання забезпечити сталий зворотний зв'язок між інститутами публічної влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління. Відповідно до цього з'являються окремі намагання використовувати нові механізми та інструментарій електронної

демократії на місцевому рівні, запровадження механізмів громадської експертизи, інші сучасні діалогові форми політичної комунікації.

Наукові праці вітчизняних фахівців, які займаються дослідженням окремих аспектів форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, на наш погляд, можна згрупувати залежно від напрямку здійснених наукових досліджень: зокрема В. Мартиненко [41] та В. Толкованов [66] у своїх працях аналізують процес реалізації форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні; становлення та розвиток територіальної громади є сферою наукових інтересів І. Лопушинського [43] та О. Лиска [39]; дослідження механізму залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення представлене у наукових здобутках І. Дробота [13].

Конституція України в третьому розділі закріпила тільки засадничі форми такої демократії – вибори і референдум, але таких форм значно більше. Виходячи з п. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [33]. Це характеризує Україну як демократичну країну. Конституційно визнано, що народ здійснює владу в таких формах: 1) безпосередньо. Ця форма передбачає пряме волевиявлення народу з найважливіших питань державного чи соціального життя. Конституційно визначено у ст. 69 Конституції України вибори та референдум. У даній статті не дається вичерпного переліку форм безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення народу, а закріплюються лише його пріоритетні, провідні форми, а саме: вибори і референдум. Разом з тим допускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії; 2) через органи державної влади. Вирішення багатьох питань є неможливим без участі фахівців у тій чи тій сфері, тому влада від імені народу здійснюється державними органами; 3) через органи місцевого самоврядування. Ця форма є наближеною до народу і охоплює місцевий рівень. У ст. 69 Конституції України вживається термін «безпосередня демократія», під яким науковці розуміють безпосереднє народовладдя, а це – участь громадян у реалізації різноманітних форм влади, їхня безпосередня владна діяльність,

спрямована на вирішення відповідних державних і соціальних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя [33].

Йдеться про нормативне закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами, що належить до загальних для всіх держав Ради Європи демократичних принципів. Хартія регламентує, що це право безпосередньо та ефективно може бути здійснене саме на місцевому рівні. Вимоги до посилення ролі основних груп населення в сталому розвитку країн світу віднаходимо й у документах Конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», прийнятих у Ріо-де-Жанейро в 1992 р., де стверджується необхідність та визначаються основні напрями врахування громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку території зі збереженням її ресурсного потенціалу. Особлива роль у цьому процесі відводиться громадським організаціям та місцевим органам управління, окремим соціальним групам населення. Реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), яку було ратифіковано Законом України від 6 липня 1999 року № 832XIV [15]. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості: - у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6 Конвенції); - у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 Конвенції); - у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8 Конвенції). При цьому в Конвенції (частина 4 статті 6) наголошується, що «Кожна із Сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною».

Одним із нагальних завдань муніципальної реформи в Україні є становлення реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної

(партисипативної) демократії. Як наголошується в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [27], ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема, проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Відтак, один з шляхів і способів вирішення цієї та інших проблем вбачається в «максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя». Демократія участі проявляється у способах і методах волевиявлення громадян, здійсненні суспільних функцій із правовими наслідками. Організаційний механізм цієї форми безпосередньої демократії полягає в об'єднанні політично та соціально різнорідних людей у працездатну асоціацію, яка приймає збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості мешканців даної території. Тому основне завдання місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення полягає в забезпеченні реальної можливості кожного члена територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямованої на реальне забезпечення прав, свобод, життєвих потреб та інтересів людини.

Гармонійна взаємодія існуючих в єдиному соціумі держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства має зміцнити загальногуманістичні ідеали, відродити в індивідів та їхніх об'єднань віру у справедливість державних інститутів.

На нашу думку, завданням на часі постає правова регламентація різноманітних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні, що має базуватися на теоретичному обґрунтуванні та осмисленні правового статусу людини саме як члена місцевої громади, жителя

конкретного населеного пункту. Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення повинна ґрунтуватися на принципі субсидіарності та складатися з кількох основних аспектів: 1) наявності передбаченого нормативно-правовими актами та законодавством набору механізмів, інструментів та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні; 2) налагодження діалогу та формування соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, соціально відповідальним бізнесом та громадськістю; 3) прояв ініціативи, активності та самоорганізації жителів територіальної громади.

1.2. Зміст понять дослідження «громада», «муніципалітет», «муніципальне управління».

Закріплення в КУ (ст. 140) правового становища ТГ відповідає не лише сформованій міжнародній практиці, а й історичним традиціям українського народу. ТГ, або общини, були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад базувалося Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Особливою міцною і демократичною формою організації були козацькі громади, в т.ч. й на Запорізькій Січі. Громади входили до системи МС, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 року і проектами Конституції УНР 1920 року. Громадами часто називались громадські організації та політичні партії, що відстоювали ідею автономії чи державної незалежності України. Разом із тим, існуючу потребу в більш докладній характеристиці ТГ, що мала міститися в профільному законодавстві про МС, на наш погляд, на практиці реалізовано не було. Дефініція ТГ, що міститься в ЗУ від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної АТО : «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є

самостійними АТО, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Чинні КУ та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вводять категорію ТГ, під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними АТО, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [24]. Виходячи з цього, соціально-правова конструкція такого багатоаспектного явища насамперед містить у собі поняття населення як спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних із побутом, середовищем мешкання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Тобто, передбачається відповідна «стійкість», «цілісність» місцевої спільноти, що об'єднується та характеризується системними зв'язками [24]. Але це ще й об'єднання, яке не виключає права людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату, тобто, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі.

Тож варто наголосити на існуванні просто громади, точніше, ТГ, що діє у межах одного населеного пункту (міста, селища, села) і виокремити об'єднану ТГ, що створена у межах кількох населених пунктів, або в результаті історико-демографічних подій, чи змін, чи як результат адміністративних дій органів державної влади чи МС. Слід наголосити на певному феномені об'єднаної ТГ, коли кілька самостійних територіальних колективів унаслідок створення єдиного органу самоврядування змушені узгоджувати інтереси кожного з поселень і визначати спільні інтереси об'єднаної ТГ на основі узгодження індивідуальних інтересів членів цих територіальних колективів, інфраструктурних та інших особливостей поселень тощо. У цьому є певний феномен об'єднаної ТГ, який варто враховувати у процесі реформи децентралізації, що нині проходить в Україні. І тут потрібно вивести формулу цього процесу «Певні недоліки укрупнення (доступність) в обмін на більш широкі повноваження місцевого управління та більш достатню фінансову та ресурсну базу розвитку».

М. О. Баймуратов пропонує розглядати ТГ (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [2]. Слід зазначити, що більшість авторів уникають характеристики основних ознак ТГ. У вітчизняній літературі, на жаль, знаходимо мало праць, у яких би комплексно висвітлювали це питання. Здебільшого ці проблеми розглядалися зарубіжними науковцями.

Так, наводячи приклади процвітаючих місцевих ком'юніті (громад) в Італії, Р. Патнем акцентує увагу на таких характеристиках : активне залучення громадян до процесу вирішення громадських проблем; довіра одне до одного, аби діяти без упередженості та підкорятися виключно закону; горизонтальна, а не ієрархічна організованість соціальних та політичних мереж; цінування в таких «громадянських ком'юніті» солідарності, громадської участі та непідкупності [4].

З'ясуємо зміст поняття «муніципальний». У територіальній структурі кожної країни можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, які у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень.

У сучасній офіційно-діловій практиці, зокрема в мові законодавства, як синонімічні вживаються поняття муніципальний і місцевий стосовно органів самоуправління, закладів культури та освіти, економічних програм тощо, які діють або мають значення тільки в межах певної території, місцевості (місто, село). Так за словником іншомовних слів за ред. Л. Пустовіт слово «муніципальний» пов'язане зі значенням лексеми «муніципалітет».

Згідно з юридично-довідковою літературою термін «муніципалітет» походить від латинського *municipium* – місто з правом самоврядування та означає орган місцевого самоврядування населення у ряді країн. У республіканську епоху римської історії так називали міста, які користувалися

самоврядуванням, тобто «місто з правом самоврядування у Стародавньому Римі».

Так, Е.С. Шугрина вказує, що термін «муніципальний» походить від латинського «тяжкість» (munis) і «приймаю» (capio), які згодом трансформувались в слово «municipium» - місто з правом самоврядування [4]. Отже, муніципалітет - це орган місцевого самоврядування, а також будинок, у якому він міститься, а муніципальний означає «той, що стосується муніципалітету», «міський».

Це слово-європеїзм поширилося в українській мові завдяки тісним політичним і культурним контактам передусім із країнами Західної Європи. Слово муніципальний широко вживається у мові сучасних газет у таких суспільно-політичних словосполученнях: муніципальна реформа, муніципальні вибори, муніципальна влада, муніципальна власність, муніципальні службовці, муніципальні поліція (міліція), а також поширюється на власні назви установ, організацій культури.

Також слід зазначити, що в Україні замість поняття "муніципальний" частіше вживається термін "комунальний" (комунальне господарство, комунальна власність), що відповідає французькій моделі місцевого самоврядування, елементи якої використані при побудові системи управління розвитком первинних адміністративно-територіальних утворень у нашій країні. Не завжди слова муніципальний, місцевий та комунальний є взаємозамінні: вони мають свою сполучуваність, яку «диктує» сукупність значень кожного із цих багатозначних слів.

В своєму дослідженні О.М.Волуйко доводить, що в офіційно-діловій практиці, зокрема в мові законодавства України, як європейської держави, доцільно використовувати саме термін муніципальний, а ні місцевий, чи в ніякому випадку комунальний.

Крім того питання щодо поняття «муніципальне управління», яке походить від терміна «муніципалітет». У Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ні цей термін, ні похідні від нього слова та

словосполучення не використовуються. Слід зауважити, що муніципальне управління є відносно порівняно новою сферою управлінської діяльності, що історично відрізняється від інших видів управління, а тому у сучасній літературі ще не сформовано остаточного й загальновизнаного його поняття.

Цьому питанню присвятив свої роботи видатний представник школи муніципального управління першої третини минулого сторіччя Лев Веліхов, який у своїх роботах обґрунтував засади ефективної участі органів місцевого самоврядування в господарському житті, фінансовій та підприємницькій діяльності.

Науковці розглядають муніципальне управління як діяльність місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, здійснювана у визначених чинним законодавством формах через муніципальне господарство, а також як управлінську діяльність, де об'єктом виступає муніципальне утворення, суб'єктом – органи місцевого самоврядування, а метою – сталий розвиток територіальної громади.

В. Малиновський розглядає муніципальне управління як діяльність територіальної громади, спрямовану на самостійне вирішення питань місцевого значення, що здійснюється через практичну діяльність органів місцевого самоврядування.

Ю. Шаров під цим поняттям розуміє особливий вид управління органів місцевого самоврядування, «що реалізує суспільно-адміністративні відносини, які виникають під час реалізації місцевих інтересів громадян» [70]. При цьому, на думку автора, муніципальне управління у співвідношенні з місцевим самоврядуванням є ширшим, оскільки, крім представницьких функцій, включає до свого предмета делеговані державою повноваження, господарську самостійність, публічні інтереси громади, що розглядаються як рівноправні з державними.

Проте такий підхід, на нашу думку, є не повним, оскільки автор розглядає співвідношення розглянутих понять тільки з позиції предмета повноважень (компетенції) відповідних органів. Якщо ж за критерій порівняння брати форму

реалізації права на самоврядування, то в цьому випадку термін «місцеве самоврядування», з нашої точки зору, навпаки, є ширшим за змістом терміна «муніципальне управління», позаяк перший включає всі форми реалізації місцевого самоврядування, тоді як другий становить лише його частину, яка реалізується органами муніципального управління. Виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципального управління.

Отже, поділяємо точку зору П. М. Любченка, що муніципальна влада може розглядатися лише як одна з найважливіших характерних ознак місцевого самоврядування, оскільки загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи хоча і є самостійними й важливими формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, проте ознак муніципальної влади не мають [69].

В даний час термін «муніципальне управління» використовується в широкому і у вузькому сенсах. У вузькому сенсі муніципальним управлінням іменується «лише міське управління». Більш поширене вживання терміна в широкому сенсі як синонім поняття «місцеве самоврядування».

Підсумовуючи, можна зазначити, що муніципальне управління - це особливий вид управлінської діяльності об'єктом якого є муніципальне утворення - населена територія, на якій здійснюється місцеве самоврядування, а предметом - регулювання соціально-економічних процесів в інтересах місцевої громади та на основі ефективного використання місцевих ресурсів .

1.3. Принципи та методи дослідження участі громади в муніципальному управлінні

Кожне дослідження ґрунтується на певних принципах та методах наукового пізнання, без застосування яких дослідження не має ні якого значення, тобто не є науковим дослідженням.

В нашому дослідженні будемо використовувати синергетичний підхід. Для синергетичного підходу в характерна опора на евристичний метод пізнання, де шляхом колективного рішення проблем виробляється активність, ініціативність, самостійність.

Всі науки володіють своєю системою дослідницьких принципів. Вони виникають в процесі творчого освоєння людиною об'єктивної реальності. Але крім того в системі дослідницьких принципів повинно знайти відображення того, що їх об'єднує з усіма формами наукового пізнання, а таким чином і особливостями пізнавального процесу.

Під час роботи було використано такі принципи: об'єктивності, системності, історизму, термінологічності. А також такі методи, як загально-філософські (аналіз, синтез, дедукція, індукція), структурно-функціональний, порівняльний.

Методологічні принципи (від лат. *Principium* – основа, начало) – це вихідні положення наукової теорії, які виконують функцію обґрунтування її змісту та визначають напрям і спосіб вивчення предмета дослідження [42].

Так, одним з головних принципів наукового дослідження є принцип об'єктивності. Він орієнтує дослідника на отримання інформації, яка характеризує об'єкт (його властивості, особливості, структуру), що вивчається без врахування побажань суб'єкта, який досліджує тему, його світоглядних, політичних, моральних та інших позицій. За допомогою принципу об'єктивності дослідження набуває наукового характеру, тобто на нього не впливають загальні враження симпатії або антипатії, власний настрій чи стан, за його допомогою можливо розкрити головну закономірність, що не залежить від волі суб'єкта пізнання.

Принцип об'єктивності дає нам можливість охарактеризувати проблеми та реальний стан участі громади в муніципальному управлінні. Цей принцип також дозволить всебічно вивчити проблеми територіальних громад та органів самоорганізації населення. Даний принцип охоплює увесь обсяг нашого

наукового дослідження. Він доповнюється іншими принципами, зокрема принципом системності.

Принцип системності є основою вивчення сутності та різнобічних рис системного знання. Завдяки принципу системності всі факти, явища, процеси, окремі елементи розглядаються як єдина система функціонування.

Зазначений принцип також дозволяє дослідити організацію, проведення та реалізацію Громадського бюджетування у місті Запоріжжі як систему, яка складається з окремих елементів, безпосередньо взаємодіючих між собою та направлених на вирішення поставлених завдань.

У нашому випадку принцип системності дозволить врахувати всі ознаки, які притаманні муніципальному управлінню та систематизувати нормативно-правову базу, що регулює процес участі громади в муніципальному управлінні. Даний принцип ми будемо застосовувати у другому розділі.

Принцип історизму розширює і поглиблює уявлення про пізнання даного предмету. Цей принцип передбачає вивчення явища з моменту його виникнення, відображає етапи, які явище пройшло у своєму розвитку, що на даний момент представляє собою та які перспективи має. Розвиток предмета крізь призму історії відбувається цілеспрямовано, послідовно, а також зі збереженням вже досягнутих результатів. Відповідно до нашої теми принцип історизму дозволяє розглянути низку поглядів на історію становлення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Також при розгляді понятійно-категоріального апарату був використаний термінологічний принцип, який має на меті дослідження історії виникнення дефініцій та термінів, які їх позначають, уточнення понять, місця та ролі в теорії понять, на яких вибудовується процес дослідження.

Реалізація зазначених принципів стають основою для застосування наукових методів під час дослідження.

Метод (від грецької *metodos*) у широкому розумінні слова – «шлях до чогось», шлях дослідження, шлях пізнання, теорія, вчення, свідомий спосіб

досягнення певного результату, здійснення певної діяльності, вирішення певних задач [42].

До загально філософських методів можна віднести аналіз, синтез, індукцію, дедукцію та інші.

Аналіз – метод пізнання, який представляє собою мисленнєве розкладання об'єкта на складові елементи з метою його вивчення. Цей метод був застосований при розкритті змісту основних понять дослідження та їх уточнення, а також використовувався протягом всієї роботи. Адже в процесі вивчення нашої теми ми спираємось на думки різних науковців та повинні аналізувати їх. Зокрема даний метод був використаний для розкриття змісту основних понять дослідження.

Синтез – метод дослідження явища у його цілісності та неподільному зв'язку його компонентів. Синтез надає можливість об'єднати: частини в єдине ціле; ознаки явища для встановлення їхньої видової належності; елементи для визначення їх відносин (основа системного підходу) [42].

Під час процесу наукового пізнання синтез тісно взаємодіє з аналізом завдяки можливості поєднання різних ознак, які розкладені у процесі останнього та подальшого встановлення зв'язків між ними й пізнання предмету у його єдності. Синтез був використаний у поєднанні з методом аналізу для визначення змісту основних понять дослідження, написання висновків по кожному підрозділу та загальних висновків.

Завдяки дедукції окремі положення виділяються із загальних, тобто знаючи загальні відомості про систему муніципального управління, можна виділити вибіркові аспекти, пов'язані громадським бюджетуванням та роботою, безпосередньо, пов'язаною з цим процесом.

Метод індукції надає можливість за окремими фактами та явищами, пов'язаними з використанням дослідження системи муніципального управління скласти загальну картину діяльності територіальної громади [42].

За допомогою правового методу дослідження ми зможемо проаналізувати основні напрямки правового регулювання участі громади в муніципальному управлінні.

Структурно-функціональний аналіз – це підхід в описі і поясненні систем, при якому досліджуються їхні елементи і залежності між ними в рамках єдиного цілого. Кожен елемент цієї структури виконує визначені функції, що задовольняють потреби системи. Діяльність елементів системи програмується загальною структурною організацією, займаними ними позиціями і виконуваними ролями. Отже, даний метод допоможе нам вивчити задачі та функції, які вирішуються завдяки ефективному муніципальному управлінню.

Порівняльний аналіз полягає у виявленні подібності та відмінностей між предметами чи явищами. Цей метод передбачає такі дії: визначення об'єктів порівняння, виявлення основних ознак, знаходження подібностей чи відмінностей. Отже, за допомогою цього принципу ми зможемо зробити порівняльний аналіз досвіду участі громад у муніципальному управлінні в Україні та інших країнах світу.

Таким чином, в ході виконання дослідження, ми будемо спиратися на такі наукові методи як: загально-філософські (аналіз, синтез, дедукція, індукція), правовий, структурно-функціональний, порівняльний. Але при цьому необхідно дотримуватися таких принципів: об'єктивності, системності, історизму, термінологічності.

Підводячи підсумки першого розділу, в частині 1.1. було проаналізовано сучасний стан дослідження участі громад в муніципальному управлінні, систематизовано наукові праці вітчизняних фахівців, які займаються дослідженням окремих аспектів форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

У частині 1.2 ми розглянули підходи до тлумачення визначень «громада», «муніципалітет» та «муніципальне управління». Таким чином, ми тепер маємо уявлення про основні поняття, якими ми будемо оперувати у нашому дослідженні.

У частині 1.3 ми назвали принципи та методи наукових досліджень, що застосовуються під час вивчення проблеми участі громади у муніципальному управлінні та навели приклади, де і чому саме той чи інший метод став у нагоді.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Нормативно-правові засади забезпечення участі громади в муніципальному управлінні

Українське законодавство, яке постійно трансформується, недостатньо регулює процес громадської участі. Права громадян та громад неадекватно збалансовані з обов'язками відповідних органів публічної влади щодо їх реалізації та захисту. Поступово і в цій частині ми будемо прямувати до європейських стандартів. Коротко про найбільш важливі елементи нормативно-правового регулювання громадської участі в Україні. Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до Конституції України міжнародні договори, які ратифікувала Верховна Рада України, є невід'ємною частиною українського законодавства. Отже, розглянемо найбільш важливі.

Ще Радянська Україна ратифікувала Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII).

Стаття 25 Пакту проголошує: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Базовим актом, який визначає засади місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року, створивши тим самим правові передумови для

запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади. Встановлює загальноєвропейські стандарти щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх активної участі у вирішенні питань місцевого значення. Серед положень Європейської хартії місцевого самоврядування варто виділити принципи, які регламентують особливості діяльності територіальних громад та їх управлінських структур. Відповідно до статті 3 Європейської Хартії:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право 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. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. Друга частина цієї статті наголошує на можливості використання для вирішення місцевих проблем різних форм безпосередньої демократії.

3. Реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості у:

- прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6 Конвенції);
- питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 Конвенції);
- підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8 Конвенції). При цьому у Конвенції (частина 4 статті 6) наголошується, що «Кожна із Сторін забезпечує

участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною». Основні положення міжнародних документів знайшли, на нашу думку, неадекватне відображення як в Конституції України, так і у вітчизняному законодавстві, яке мало б наповнити їх реальним змістом, механізмами реалізації та моніторингу.

Конституційний рівень. Відповідно до Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (частина 2 статті 5). Стаття 36 гарантує громадянам України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках. Стаття 38 розкриває окремі форми участі громадян в управлінні державними справами, серед яких: участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, можливість вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Стаття 40 надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. У статті 69 згадується, що окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення. У розділі XI Конституції України визначено суть та можливості здійснення місцевого самоврядування.

Безпосередньо на роль громади вказується у двох статтях:

- стаття 140, що визначає місцеве самоврядування 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»;

- стаття 143, що визначає перелік повноважень та завдань, які територіальні громади можуть виконувати безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Таким чином, у Конституції України запропоновано

такі конкретні механізми громадської участі: вибори, участь у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та референдуми. Інші форми безпосередньої демократії, про які згадується в основному документі, чітко не визначені. Законодавчий рівень. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) визначає, зокрема, окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування:

- місцеві референдуми (стаття 7);
- загальні збори громадян (стаття 8);
- місцеві ініціативи (стаття 9);
- громадські слухання (стаття 13);
- органи самоорганізації населення (стаття 14). Частина 3 статті 52 цього

Закону передбачає (до складу виконавчого комітету можуть входити й інші громадяни) додаткову обмежену можливість безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні через повноваження виконавчого комітету місцевої ради. Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України «Про органи самоорганізації населення» (від 11 липня 2001 року № 2625-III) та Законом України «Про всеукраїнський референдум» (від 6 листопада 2012 року № 5475-VI). Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України «Про звернення громадян» (від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР). У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування. Окрім безпосередніх форм, громадяни можуть брати участь у місцевому самоврядуванні через обраних ними депутатів. Тут доречно згадати Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (від 11 липня 2002 року № 93-IV). Стаття 10 цього Закону встановлює ряд вимог депутатам місцевих рад щодо безпосередніх контактів з виборцями:

- підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями;
- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і

соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

- вивчати громадську думку;
- вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;
- визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян;
- вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення. Окрім того, депутат не рідше одного разу на рік має звітувати перед виборцями (стаття 16). Ще один цікавий механізм безпосереднього впливу на обранця, який встановлює цей Закон, – доручення виборців. Виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання. Але в умовах пропорційної виборчої системи депутати місцевих рад, які обрані за партійними списками, нового механізму взаємодії з виборцями не отримали. Існує ряд законів, які гарантують право громадян на інформацію та закладають засади діяльності державної влади та місцевого самоврядування. Статті 5 і 6 Закону України «Про інформацію» (від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII) встановлює основні принципи інформаційних відносин та гарантованість права на інформацію (відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації). Більше уваги до такого типу інформації приділяє Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. У ньому визначено порядок акредитації представників ЗМІ, а також передбачено,

що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані передбачити у своїх бюджетах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації, визначено завдання та порядок роботи інформаційних служб та ЗМІ цих органів. Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України «Про громадські об'єднання» (від 22 березня 2012 року № 4572-VI);
- Закон України «Про політичні партії в Україні» (від 05 квітня 2001 року № 2365-III);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 року № 1045- XIV).

Деякі механізми участі громадян в управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери – діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Слід зазначити, що механізми громадської участі у цих сферах недостатньо зрозумілі. Підзаконні акти. Укази Президента України носять спонукальний характер для органів виконавчої влади і покликані заповнити прогалини вітчизняного законодавства в царині забезпечення конституційних прав громадян. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (від 07 лютого 2008 року № 109) декларує визнання того, що рівень виконання керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування Закону України «Про звернення громадян» (від 02.10.1996 року № 393/96-ВР) та Указу Президента України від 13 серпня 2002 року № 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» в частині забезпечення належної організації особистого прийому громадян, всебічного, об'єктивного і справедливого вирішення порушених ними питань покликаний удосконалити механізм звернення громадян. Особливих новацій (в

порівнянні з відповідними законами) цей Указ не містить. Тут здебільшого йдеться про посилення відповідальності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо звітності перед Адміністрацією Президента. Президент України практично в черговий раз нагадав своїм підлеглим, що потрібно дотримуватися Конституції та законів України. Більш практичний характер носить Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 31 липня 2004 року № 854), яким визначено такі пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади:

- створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади;
- врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень;
- підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян;
- створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації;
- органам місцевого самоврядування рекомендується «вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення». Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 01 серпня 2002 року № 683, яким передбачається:

- проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет;
- періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації;
- постійне оновлення веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх вирішення;
-

обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про: - діяльність відповідних органів; - виконання програм, планів; - чинні та скасовані нормативно-правові акти; - форми і зразки документів; - архівну та іншу інформацію; - необхідність завчасного розміщення на таких веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомлення про це ЗМІ; • щоквартальна підготовка за заздалегідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з вирішення актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України; • організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів.

Основні нормативні акти центральних органів виконавчої влади. Ряд нормативних документів Кабінету Міністрів України та його міністерств було прийнято на виконання Орхуської Конвенції: • постанова КМУ від 18 липня 1998 року №1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»; • наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля»; • наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 листопада 2005 року № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища»; • наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 року №

168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля»; • постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Основні місцеві нормативні акти. З метою врахування особливостей територіальних громад (культурних, етнічних, організаційних тощо) на місцевому рівні в межах чинного законодавства процедури громадської участі деталізуються двома типами місцевих нормативних актів, які регулюють питання громадської участі. Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні). Іншим типом місцевих нормативних актів є рішення місцевих рад (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо.

В Україні сьогодні існує достатньо типових проектів місцевих нормативних актів, підготовлених як фахівцями громадського сектору, так і представниками місцевого самоврядування. Таким чином, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю. Однак, для практичної їх реалізації цього замало. Необхідно терміново на основі системного аналізу чинного законодавства та практики його застосування, насамперед: • змінити на рівні правового регулювання, кадрової політики по своїй вертикалі публічної влади філософію громадської участі за жорстким критерієм «право громадянина (людини) – персоніфікований обов'язок влади (органу, посадової особи, службовця) – відповідальність влади (політична, адміністративна, кримінальна);

- забезпечити через постійно діючі механізми системи громадського контролю, через жорсткі механізми відповідальності перехід влади від філософії правління (незалежного від суспільства автономного суб'єкта) до філософії служіння громадянину, громаді, суспільству.

2.2. Залучення громади до муніципального управління як процес

Формування механізму залучення громади до муніципального управління має свої історичні витоки. Історія різних форм децентралізації налічує більше чотириста років, розпочавши свій рух в Європі у сімнадцятому сторіччі. У даний період громадські діячі та науковці стали шукати нові форми адміністративного устрою державного управління та побудови системи зав'язків в системі публічної влади. Незважаючи на розвиток досліджень у питаннях децентралізації, до початку ХХ ст. більшість була переконана в тому, що головною моделлю державного устрою є сильна централізована держава, яка в Європі вважалась ідеальною моделлю державної організації. Проте вже на початку ХХ ст. виникла ідея розділення влади, яка була викладена в папській Енцикліці 1931р. як форма проти сильноцентралізованої держави нацистського, фашистського та соціалістичного формату. Головною метою такої ідеї було запобігти у перетворенні централізованих держав в авторитарні [38]. Після закінчення Другої Світової війни, розпочався рух до децентралізації. Сьогодні децентралізація стала своєрідною візитівкою демократичних країн Європи.

Процес децентралізації стартував у багатьох країнах Європи та Світу з початку 70-х років ХХ сторіччя. Які, в переважній більшості до того були, централізованими та унітарними. Такий процес і включав безпосереднє розширення повноважень органів місцевої влади у багатьох сферах, а особливо у бюджетній, та сфері міжбюджетних відносин. Відповідно до даних Світового банку, 63 із 75 країн які трансформувались та великих країн які розвиваються, на початку та в середині 90-х рр. ХХ сторіччя почали здійснювати кроки у напрямку децентралізації. [36]. Варто зазначити, що в Україні децентралізація згадується

вперше у Конституції Української народної республіки у 1918 році, в якій зокрема зазначалося, що не порушуючи своєї єдиної влади, Українська народна республіка надає землям своїм та громадам прав широкого самоврядування із дотриманням принципу децентралізації [32]. Потреби у реформуванні органів місцевого самоврядування в Україні обговорювали на всіх щаблях влади більш ніж 19 років незалежної української держави, але всі спроби розпочати здійснювати відповідні реформи не увінчувались успіхами. Слід зазначити, що першим нормативно-правовим актом, у якому йшла мова про реформу органів місцевого самоврядування була Концепція державної регіональної політики, яка була затверджена указом Президента від 25 травня 2001 за номером 341/2001. А вже розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. було ухвалено підготовлену згідно до європейських принципів та стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування, але її за дивних обставин було скасовано у 2012 році. Найімовірніше при президентстві В.Януковича система побудови влади базувалась на процесах централізації та повної концентрації влади у верхніх її верхівках. Якщо брати до уваги попередніх Президентів, то Президент Леонід Кучма, у своєму посланні окреслював стратегію економічної і соціальної політики на власний президентський термін у 2000-2004 роках, говорив про необхідність утворення ефективної системи управління, яка б відповідала стандартам демократії у правовій державі з соціальною орієнтацією на ринкову економіку, а також вдосконалення керівної вертикалі і структури виконавчої влади безпосередньо на місцях, розподіл та збалансування повноважень і відповідальності владних органів та місцевого самоврядування у колі надання державних та муніципальних послуг [54]. Наступний Президент України Віктор Ющенко вважав дієве забезпечення локального самоврядування вкрай необхідною складовою змін до конституційної реформи. «Основою органів місцевого самоврядування має стати громада. Адже саме у громаді повинні надаватись громадянам основні муніципальні послуги. Повинна вибудовуватися чітка цілісна лінія – від конкретної громади до району і області. Прийшов час прийняти рішень про утворення делегованими органами –

обласними та районними радами – своїх представницьких виконавчих органів, та надання таким представницьким органам відповідних повноважень. Головною метою реформування органів місцевої влади та місцевого самоврядування повинно бути на основі передачі максимально дозволеного обсягу управлінських а владних повноважень та їх чіткого розмежування між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади [55].

Наприкінці 2013 року та на початку 2014 року Українська держава переживала вкрай складні часи. Фактично центральна влада дуже слабо координувала регіони. Саме в цей час на порядок денний Верховної Ради України було поставлено питання продовження децентралізаційних реформ – а передачі максимальної кількості повноважень на місця. Головними офіційними аргументами, які озвучувались в той час було підвищення ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також для формування сприятливих умов економічного розвитку територій. Для того щоб зрозуміти логіку реформування органів місцевого самоврядування в Україні Кабінет Міністрів України запропонував 5 кроків, які він вважає необхідними [10].

1-й крок – це визначення територіальної основи владних повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а це означає створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою країни. Відповідно до концепції реформи можна збудувати просту та логічну систему місцевого самоврядування. Така структурована система може забезпечити функціональне та комфортне життя в українських селах та містах. Місцева влада в європейських країнах надає людям послуги, займається благоустроєм, освітленням, а центральні керівні органи держави займаються політикою держави чи розвитком економіки.

2-й крок – це потреба розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування на різних рівнях. Найбільш важливі функції а повноваження,

якими користуються жителі громад слід віддати безпосередньо на цей рівень, де люди знаходяться.

3-й крок – це розмежування повноважень органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Необхідно передати основні владні повноваження районних державних адміністрацій представникам місцевого самоврядування, а президентській вертикалі залишити тільки право контролю. В останнє десятиріччя влада в Україні лише централізовувалася, та велика кількість повноважень були сконцентровані в руках виконавчої та державної влади. Це стосувалось і реєстрації шлюбів, і видачі дозволів на будівництво тощо. Як наслідок, значно зросли витрати з державного бюджету. Кошти бюджету використовувались нераціонально. Створювались корупційні схеми, які пронизували владну вертикаль.

4-й крок – це чітке визначення кількості ресурсів, які необхідні на кожному рівні. Для цього потрібно абсолютно повністю оновити бюджетний процес. Процес об'єднання територіальних громад обов'язково збільшить самі громади як наслідок і кількість ресурсів на місцях. Громада сама буде вправі розпоряджатись такими ресурсами. Від такого процесу виграють безпосередньо жителів сіл та містечок які братимуть участь в об'єднанні. Всі бюджети об'єднаних територіальних громад отримають прямі трансфертні стосунки з державним бюджетом. Отож кошти до місцевої об'єднаної громади будуть надходити стабільно, за рахунок цього можна спрогнозувати власний бюджет на декілька років. Варто зазначити, що місцеві податки стають основою місцевого бюджету. А бюджет буде напряму залежати від громади та влади. Така система напряму мотивує владу та й самих мешканців до ефективного збору та сплати податків. В таких умовах зникають адміністративні бар'єри, щоб малий та середній бізнес ефективно працював та розвивався, створювались робочі місця, та як наслідок збільшуються надходження до бюджетів об'єднаних територіальних громад.

5-й крок – це суровий контроль та підзвітність органів місцевого самоврядування перед жителями громади та перед державою загалом. Виборці

хочуть чітко розуміти, що саме від їхнього вибору на виборчих дільницях залежатиме те, наскільки добре працюватимуть місцеві органи влади. Як наслідок, від самих жителів територіальних громад залежить якісний рівень їхнього життя. Буде запроваджено систему відповідальності за прийняті рішення в об'єднаних територіальних громадах по їх відповідності до Законів України. Саме тому ця реформа необхідна для того, щоб жителі України могли обирати авторитетну владу, якої будуть відповідні повноваження, відповідні ресурси та чітка відповідальність.

Варто зазначити, що реформа децентралізації в Україні визначена в наступних нормативно-правових актах, ухвалених Кабінетом міністрів України:

- Розпорядження Кабміну від 18 червня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [27];

- Закон України «Про засади державної регіональної політики» [21];

- Розпорядження Уряду від 01.04.2014 р. № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [63];

- Постанова Уряду «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [57];

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20].

Для того щоб вирішити проблемні питання на рівні об'єднаних територіальних громад, необхідно в першу-чергу вирішити питання фінансової підтримки держави та спільного об'єднання громад задля вирішення стратегічних питань. Саме тому в першу-чергу було ухвалено два закони: перший, це Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а другий закон стосується питання співробітництва територіальних громад – Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [26]. Варто зазначити, що до цього часу Конституція України передбачала таку можливість, як об'єднання декілька сіл в єдину територіальну громаду, але

жодним чином не регламентувалось питання формування органів місцевого самоврядування, та не було чіткого розуміння яким чином можна сформувати такі органи.

Головною метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», як говорять його автори, є створення правових гарантій та можливостей для посилення ролі місцевого самоврядування, розвитку дієздатних сільських територіальних громад, формування діючих ефективних рад територіальних громад та їх виконавчих органів, це в свою чергу має призвести до покращення надання органами місцевого самоврядування послуг адміністративного та соціального характеру, забезпечення відповідного сталого розвитку та ефективного використання бюджетних надходжень.

Ще більше сприяти реалізації потенціалу об'єднаних територіальних громад та місцевого самоврядування в цілому повинно ухвалення нової редакції закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей законопроект чітко передбачає визначеність сфер місцевого самоврядування, та чітко регламентує сферу повноважень місцевих органів влади базового рівня, та їх виконавчих органів. Також закон регламентує повноваження районних та обласних рад. В законі розмежовуються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представництв Президента України. Відбудеться посилення відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, та буде чітке розуміння їх діяльності. Все це в загальному дасть можливість створити перепони корупційних схем.

Велика увага проекті Закону приділяється вдосконаленню системи місцевого самоврядування та забезпеченість їх відношення до Конституції України [33]. Варто зазначити, що даний проект Закону наразі активно проходить процедуру публічних обговорень в різних регіонах України. На базі об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення відбуваються круглі столи, які дають можливість висловити власну думку представникам базового рівня місцевого самоврядування. Сам процес об'єднання громад має як суб'єктивний так і об'єктивний характер, він або відбувся або ще відбувається у

більшості країн Західної Європи. Це пов'язано з тим, що відбуваються процеси урбанізації, та відповідною необхідністю малих громад до масштабів оптимальних за для відповідної успішної реалізації соціально-економічних заходів, урядових планів та програм, а ефективного виконання владних функцій на місцевому рівні. В Українських реаліях цей процес набув не тільки об'єктивного, а й політичного забарвлення. На такі процеси впливають політики та великі компанії задля збереження власного впливу на певні території.

Варто зазначити, що в деяких країнах Західної Європи, зокрема Франції, замість об'єднання територіальних громад започатковано процеси міжмуніципального співробітництва. [8] Головною причиною того, що реформу децентралізації в Україні розпочали з об'єднання територіальних громад стала велика кількість населених пунктів із малою кількістю населення та фактична відсутність можливостей для розвитку, населення в сільських населених пунктах старіє [8], відбуваються процеси урбанізації тому економічно активна частина населення сільських населених пунктів перебирається до великих міст або взагалі за межі України.

З урахуванням цього держава не може гарантувати якісного надання соціальних та адміністративних послуг жителям. Варто зазначити, що при загальній зменшеності сільського населення з 1991 року до теперішнього часу складає близько 2,5 млн. осіб, зменшується і щільність сільських пунктів загалом на 350 одиниць [8]. При цьому всьому в країні збільшувалась кількість сільських рад.

Тому склалась ситуація, що із дванадцяти тисяч наразі існуючих громад, більша половина має наявну чисельність менш ніж 3 тисячі жителів. 4900 громад мають менше ніж тисяча жителів, а 1200 громад – менше ніж 500 осіб. В таких громадах відсутні будь-які установи які б давали можливість гармонійно функціонувати, це зокрема комунальні підприємства, відповідні служби та відділи. Місцеві влади таких територіальних громад не можуть реалізовувати власних повноважень, через відсутність фінансових організаційних можливостей. Більш ніж 70% територіальних громад на 90% дотаційні та

утримуються за рахунок державного бюджету [8]. Держава була змушена шукати можливості щоб дофінансовувати такі громади, але такі можливості знаходились за рахунок перерозподілу коштів з економічно-розвинутих громад та як наслідок такі дії влади значно стримували економічний розвиток великих селищ та малих міст, які в майбутньому могли б стати точками економічного зростання.

Варто зауважити, що для того щоб оволодіти необхідним досвідом та відповідним рівнем компетенції в питаннях ефективної реалізації отриманих повноважень у фінансовій, господарчій сферах необхідно декілька років роботи. Основним ризиком який наразі існує при створенні об'єднаних територіальних громад є занадто висока політизація процесів – будь які успіхи або невдачі роботи новостворених об'єднаних територіальних громад використовуються в кон'юнктурних інтересах різних політичних сил.

Також об'єднання територіальних громад відбуваються не за перспективним планом, який затверджений та економічно доцільний, а за рахунок особистісних інтересів і тому часто не відповідають існуючим потребам жителів таких громад. Також важко спрогнозувати процеси наскільки об'єднані територіальні громади можуть використати можливості, що по справжньому надає їм децентралізація і розуміння саме їхньої участі у розвитку сіл та селищ.

Таке розуміння залежить від продуктивності та пошуку спільних рішень між органами державної влади, представниками місцевого агрофермерства, органами місцевого самоврядування та представниками громади. Наразі до кінця не зрозуміло яка соціальна модель буде в об'єднаних територіальних громадах і яка кінцева податкова база для надходжень у бюджет. Якщо не буде такої чіткої визначеності то можливі негативні наслідки зокрема зворотних процесів роз'єднання або інших соціальних вибухів.

2.3. Організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні

Органи самоорганізації населення (ОСН) передбачені Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування в Україні. Існує також спеціальний Закон про органи самоорганізації населення, прийнятий ще у 2001 році, який визначає основні повноваження ОСН та процедури їхнього створення і функціонування.

Перевагами цього механізму є: 1. можливість утворення постійного представницького органу для жителів певної території, 2. можливість утворення ОСН на різних рівнях: на рівні району, кварталу, вулиці, кількох вулиць, частини вулиці, мікрорайону, будинку, кількох будинків, 3. можливість внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів, 4. наявність механізмів контролю за реалізацією політики, яку проводять органи влади щодо цієї території, зокрема, за якістю ремонтів житлових будинків, 5. наявність механізму отримання бюджетного фінансування на свою діяльність через участь у конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, 6. можливість присутності членів ініціативної групи під час розгляду Київрадою рішення про створення ОСН, 7. обумовлена необхідність інформування про створення ОСН, 8. існують зразки документів, необхідних для створення ОСН. Недоліком механізму є те, що він створюється на загальних зборах мешканців відповідної території з кворумом у половину її мешканців (а жодних електронних способів участі не передбачено). Ця норма є надто складною для виконання (особливо, якщо йдеться про ОСН на рівні району у 150-300 тисяч мешканців, або хоча б мікрорайону з населенням до 10 тисяч мешканців); незрозуміло, чи реально виконується ця норма.

Консультації з громадськістю у формі публічних обговорень та електронних консультацій, передбачені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів №996 від 3 листопада 2010 року. У цьому ж документі визначена процедура їхнього проведення. Щоправда, процедура проведення публічних обговорень не прописана детально. Окремо

визначено є Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій. Його затверджено Постановою Кабінету Міністрів №989 від 24 жовтня 2012 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що: 1. механізм електронних консультацій дозволяє громадянам надавати пропозиції, коментарі і зауваження до проектів рішень органів влади, 2. щороку орган влади зобов'язаний прийняти орієнтовний план консультації, 3. громадськість може вносити пропозиції до плану консультацій; якщо 3 інституції громадянського суспільства підтримали пропозицію - консультації проводяться обов'язково, 4. передбачено три форми проведення: 1) публічне обговорення: конференції, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі; 2) електронні консультації; 3) вивчення громадської думки: соціологічні дослідження і спостереження, гарячі лінії, моніторинги, 5. передбачено інформування про план консультацій та оприлюднення результатів консультацій, 6. передбачено, що результати консультацій мають враховуватися при прийнятті рішень. До недоліків можна віднести те, що: 1. процедура механізму консультацій у формі публічних обговорень детально не прописаний, 2. не визначено, у яких випадках яка з форм консультацій має застосовуватись, що призводить до того, що здебільшого застосовуються електронні консультації, 3. застосування виключно електронних консультацій створює бар'єр для участі деяких суспільних груп, зокрема, вразливих, 4. консультації, а особливо, електронні консультації (які передбачають голосування за або проти проекту рішення), не спрямовані на врахування інтересів меншості, пошук суспільного консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін, 5. для обговорення проектів нормативно-правових актів необхідною є наявність певних компетенції і знань, що є бар'єром для участі, зокрема, вразливих суспільних груп.

Громадські ради передбачені Постановою Кабінету Міністрів №996 від 3 листопада 2010 року, яка також затвердила Типове положення про громадську раду. До переваг цього механізму можна віднести те, що: 1. рішення громадської ради носять рекомендаційний характер і є обов'язковими до розгляду органом влади, 2. існує механізм інформування про етапи утворення громадської ради, рішення громадської ради та результати їхнього розгляду органом влади, 3. орган влади зобов'язаний вказувати причини відхилення пропозицій чи зауважень, 4. передбачена розробка і прийняття річного плану роботи і звітування про його виконання. До недоліків можна віднести те, що: 1. механізм громадської ради не спрямований на врахування інтересів меншості, пошук суспільного консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін, 2. участь у роботі громадської ради передбачає наявність часових ресурсів, що може бути бар'єром для участі, зокрема, вразливих суспільних груп, 3. процедури формування і діяльності громадської ради не передбачають електронної участі, що може бути бар'єром для участі.

Електронні петиції є окремою формою звернень громадян, передбачений ЗУ «Про звернення громадян», ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». До переваг цього механізму можна віднести те, що: 1. він дає можливість винести певне питання на розгляд органу влади і привернути до нього суспільний резонанс, 2. він заохочує мешканців міста співпрацювати і об'єднуватися, 3. петиція, яка протягом відведеного часу у 3 місяці не набрала необхідних 10 000 підписів розглядається як звернення громадян і її автор також отримує відповідь, 4. передбачена процедура інформування про стан розгляду петиції, 5. у разі розгляду петиції у міській раді передбачена присутність її автора на засіданнях, 6. відмова у задоволенні петиції має бути аргументованою, 7. міський голова може призначити відповідальну особу за реалізацію петиції, 8. передбачена процедура звітування про реалізацію петиції, 9. можливість для авторів петицій, які набрали понад 1000 підписів, подавати проекти для участі в громадському бюджеті без етапу збору підписів на підтримку проекту. До недоліків можна віднести те, що: 1. збір підписів на підтримку петиції потребує певних ресурсів,

що може робити його недоступним для певних, особливо, вразливих, суспільних груп, 2. лише електронна форма участі у цьому механізмі робить його недоступним для певних суспільних груп, які не мають доступу до інтернету, 3. механізм електронної петиції не передбачає врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін, 4. існування небезпеки фальсифікації (накручування) підписів на підтримку петиції.

Громадський бюджет (бюджет участі) відбувається відповідно до детальної процедури, затвердженої у Типовому Положенні про Громадський бюджет. В Україні вперше бюджет участі було впроваджено в 2015 році в трьох містах: Чернігові, Черкасах та Полтаві. Перевагами цього механізму є те, що: 1. він дозволяє мешканцям міста пропонувати та обирати проекти, які будуть профінансовані з міського бюджету, 2. заохочує мешканців міста співпрацювати і об'єднуватися, 3. за рахунок коштів Громадського бюджету у містах можуть бути профінансовані проекти членів територіальної громади міста з правом голосу, які зареєстровані та проживають на території міста.

В цілому ж на сьогодні громадський бюджет активно впроваджується в більш ніж 45 містах, 23 з яких – обласні центри. Середньостатистичне положення по бюджетам участі в містах України виглядає наступним чином.

У більшості випадків це положення, які встановлюють процедури бюджету участі. Фінансування для бюджету участі в таких випадках розподіляється щороку з бюджету міста. Але є випадки, хоча й небагато, коли реалізація бюджету участі регулюється цільовою строковою програмою – як у Дніпрі, Харкові, Полтаві, Сєверодонецьку та Черкасах. В таких містах існує певний ризик, що строк дії програми після її завершення не буде продовжено і, відповідно, не буде забезпечено подальшу реалізацію бюджету участі.

Мінімальна сума бюджету участі становить не менш як 1% від доходів бюджету міста в поточному році. В Києві та Дніпрі допускається можливість співфінансування проекту, якщо його вартість виходить за граничні межі визначеної положенням про «Бюджет участі». Однак автор має визначити

окремо заходи проекту, які будуть реалізовуватись за рахунок коштів бюджету міста.

В більшості міст є поділ проектів на великі та малі. При цьому на один малий проект виділяється в середньому 200-250 тис. грн, а на великі – від 250 тис. грн до 1 млн грн. Співвідношення фінансування проектів в рамках одного бюджету становить 60% на малі і 40% – на великі. Також у містах, де є поділ проектів на великі та малі, обов'язковим є збір підписів мешканців міста на підтримку проекту – 25 підписів за малий проект і 50 підписів за великий. Зазначимо, що в Одесі та Харкові для того, аби проект взяв участь у голосуванні, необхідно зібрати 50 підписів. Доволі показовим в цьому плані є Київ, де для малих проектів необхідно набрати 50 голосів, а для великих – 200 голосів відповідно.

Підводячи підсумки другого розділу, зазначаємо, що ми розглянули питання, які стосуються основних моментів формування трудового колективу місцевої державної адміністрації.

У частині 2.1 було проаналізовано нормативно-правові засади забезпечення участі громади в муніципальному управлінні.

У частині 2.2 ми дослідили теоретичні аспекти дослідження участі громади в муніципальному управлінні, звернувшись як до наукових праць, так і до чинного законодавства України, оскільки досліджуваний нами процес – це досить багатогранне явище.

У частині 2.3 розглянули основні організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні, а також визначили їх переваги і недоліки.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Порівняльний аналіз сучасного досвіду участі громад у муніципальному управлінні в Україні та в інших країнах світу

Місцеве самоврядування більшості країн колишнього СРСР знаходиться на етапі становлення. Для МС пострадянських країн характерні процеси високого динамізму змін як моделей місцевого самоврядування, так і механізму його формування при збереженні високої централізації влади в країні. Розвиток самоврядування, як лакмусовий папірець, вказує на рівень демократизації суспільства [9].

У Законі про МС Естонії передбачено створення сільських муніципальних утворень і міських районів [45]. Як приклад, з метою децентралізації міського управління, у 1993 році в Таллінні було створено 8 міських районів. У кожному з них є свій політичний орган – адміністративна рада, яка засновується міською радою на підставі результатів виборів до міської ради. Міська рада регулює розподіл місць у районній адміністративній раді між членами міської ради та іншими представниками. 8 із 27 місць у центральній районній адміністративній раді резервується для членів міської ради. У невеликих районах це число складає відповідно від 5 до 7 осіб, у більших – 15. Прохідний бар'єр на муніципальних виборах 5%. Міська рада визначає предмети відання районної ради, до яких можуть належати освіта, культура, утримання громадських місць та інші справи районного значення. Районні ради в інших містах працюють аналогічним чином, дотримуючись талліннської схеми [43].

З погляду місцевої демократії країни важливо наголосити на історичному значенні інституту сільських старост. Законодавство Естонії визнає цей інститут, щоб забезпечити кращий обмін інформацією між жителями та місцевими органами влади всередині малонаселених сільських муніципальних утворень. Згідно з законом, староста може бути обраний на загальних зборах села. Виконання ним муніципальних завдань передбачається контрактом. Термін повноважень старости не обмежується терміном повноважень ради [43].

Органами самоврядування Естонії, відповідно до Закону «Про місцеве самоуправління» [45], є збори та управи. Збори – представницький орган одиниці місцевого самоврядування, що обирається на загальних, рівних і прямих виборах таємним голосуванням строком на 4 роки. Період повноважень зборів може бути

обмежено законом у зв'язку з об'єднанням або роз'єднанням чи недієздатністю зборів. Збори мають право вирішувати в рамках закону і в інтересах місцевих жителів усі питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування.

Місцеве самоуправління має свій бюджет і право встановлювати і збирати податки та накладати повинності. Не дозволяється змінювати кордони одиниць МС, не заслухавши думки відповідних місцевих самоуправлінь [45]. Починаючи з 2002 року, в Естонії право голосувати на муніципальних виборах мають усі особи, які постійно проживають на території цього муніципального утворення [45].

Управа (муніципалітет) – виконавчий орган, що утворюється зборами. Главою муніципалітету є мер, якого рада обирає строком на чотири роки і він не може бути головою зборів. Мер формує муніципалітет, детальні положення якого визначено в статуті. Для винесення вотуму недовіри голові зборів, меру, члену муніципалітету чи голові комітету на зборах потрібна підтримка мінімум чверті членів ради. Винесення недовіри голові зборів або комітету означає звільнення з посади. У разі винесення недовіри голові зборів повноваження переходять до його заступника або найстаршого члена зборів. Недовіра меру, члену муніципалітету є підставою для звільнення його із займаної посади [45].

Формою участі територіальної громади в ухваленні рішень є право населення сільських муніципальних утворень або міст на законодавчі ініціативи. Не менше 1% жителів місцевої одиниці, які мають право голосу, можуть висунути ініціативу щодо ухвалення, доповнення або скасування постанов місцевих органів влади, що регламентують рішення місцевих питань. Такі ініціативи повинні пройти обговорення впродовж 3 місяців після ухвалення зазначених постанов. Ці питання подаються на розгляд муніципалітету у формі проекту, до якого додається лист із підписами ініціаторів. Якщо вирішення питання належить до компетенції ради, то впродовж місяця муніципалітет повинен винести це питання на розгляд зборів разом зі своєю думкою. Представник ініціаторів має право брати участь у дискусіях з цього питання, що будуть відбуватися в раді чи муніципалітеті. Будь-яка особа має право

звернутися до зборів або муніципалітету з пропозицією про доповнення або скасування постанови, яка неправомірно обмежує її права.

Закон про самоврядування визначає права органів місцевої влади на співпрацю. Можливі дві форми кооперації: обов'язкова, коли ОМС об'єднуються для виконання певних, покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури; добровільна – для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки та впровадження проектів тощо.

Як і в більшості інших країн, що розвиваються демократичним шляхом, ОМС можуть співпрацювати, створювати асоціації ОМС або вступати до існуючих [43]. ОМС Латвії активно співпрацюють з місцевою владою інших країн, головним чином у сфері охорони довкілля, освіти, розвитку МС, туризму, соціальних проектах тощо. До вступу в ЄС така співпраця фінансувалася за кошти зарубіжних партнерів та програм допомоги і транскордонної співпраці. Нині латвійські ОМС беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [7].

У розрізі процесів децентралізації, що відбуваються в Україні на основі ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], варто дослідити відносини між місцевими органами самоврядування та процеси злиття комун у Швейцарії. На думку мешканців комун, «малий» не завжди означає «гарний», а нові форми міжмуніципальної співпраці покращують надання послуг без спотворення процесу демократичного прийняття рішень.

Тому на сучасному етапі розвитку МС у країні комуни починають розглядати можливості злиття, адже кількість малих комун тут значна. У середньому в комуні налічують менше 3 тис. жителів. Та існують деякі комуни, в яких понад 100 тис. жителів, хоча близько половини комун має менше 1 тис. жителів [66]. Багато з цих малих комун стикається із проблемами під час виконання своїх завдань і часто вдаються до співпраці із іншими комунами. Для виконання своїх завдань комуни можуть утворювати асоціації та організації комун. Закон може зобов'язати комуни до цього і визначає, що мають регулювати хартії асоціацій комун. Право участі громадян та органів влади комуни має бути

захищене» [66]. Об'єднання комун можуть підвищувати ефективність, втім, вони також можуть призводити до браку демократії. Громадяни вже не можуть брати участі в утворених об'єднаннях комун, як вони робили це у власній комуні. Щораз більше рішень приймається виконавчими органами комун, які входять до об'єднань. Це обумовлює певні тенденції до співробітництва, в т. ч. – формування інститутів та механізмів, які дозволяють громадянам брати участь у прийнятті рішень.

Практично в усіх кантонах є проекти злиття комун. У більшості кантонів для ініціювання та завершення процедури злиття необхідно винести на народне голосування рішення громадського зібрання. Кантони схильні до стимулювання комун, зокрема, фінансового. Деякі кантони також передбачають можливість примусового злиття комун (кантон Тічіно) [66]. Проте на сьогодні ще не відбулося жодного примусового злиття. Дискусія навколо такого злиття передуює дискусії про оптимальний розмір комуни. Тоді як, зазвичай, досить просто дійти згоди стосовно ресурсів, питання ідентичності можуть складати суттєву проблему у переговорах щодо злиття, які ведуться між комунами.

Вважаємо, що для України досвід швейцарського самоврядування є корисним. Місцеве самоврядування складає невід'ємну рису політичного устрою Швейцарії, а самоврядування комун охоплює достатньо широкий діапазон питань. Зокрема, значна фінансова автономія посприяла розвитку чітко окресленого й ефективного місцевого самоврядування.

У ряді країн, особливо Європи, муніципалітети – це сукупність виборних ОМС, і цими правами користуються населені пункти незалежно від розміру та кількості жителів. США – федеративна країна, і кожний штат поділяється на округи, яких усього 3041. Округи діляться на муніципалітети (всього 19 078) і тауншипи (всього 16734). Перші здійснюють місцеве самоуправління в містах, другі – в сільській місцевості [30].

Науковці вважають, що в світі існує дві основні моделі МС, які в різних поєднаннях поширилися у світі – англо-саксонська і континентальна. Англосакська модель діє у США, Канаді та ін. країнах. Їй притаманні наступні

риси : високий ступінь автономії МС, виборність і контроль, перш за все, з боку населення; відсутні на місцях спеціальні уповноважені держави, що контролюють ОМС; відсутні місцеві адміністрації (органи державної влади місцевого рівня) [30].

Основний принцип цієї системи – «діяти самостійно в межах наданих повноважень» (у США повноваження громадам надаються штатами, тобто на регіональному рівні). ОМС діють у межах закону, відповідно до практики, що склалася, й судового прецеденту самостійно та під свою відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Державне регулювання може здійснюватись у непрямій формі, наприклад, за рахунок ухвалення стандартних законів, які ОМС можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю ОМС здійснюється у формі судового контролю. Засобами впливу виступають державні дотації [31].

Особливості роботи ОМС США : міські ради приймають на своїх засіданнях нормативно-правові акти у формі «резолуцій» (рішень); у голосуванні на засіданнях ради мер участі не бере, однак має право «вето»; значний вплив на вирішення проблем міста мають мешканці міста. Для цього спеціалістами міської ради проводяться різноманітні опитування, анкетування з метою з'ясування й вирішення найактуальніших проблем (вплив на прийняття радою рішень здійснюється також через діяльність громадських рад, які, в основному, визначають та розробляють проект закону про бюджет) ; з метою захисту інтересів ТГ мери об'єднуються в різні організації – Асоціацію мерів, що лобіює законодавчі ініціативи, вигідні для муніципалітетів, та Муніципальну Лігу, яка об'єднує представників сіл, селищ, міст, окружних рад і одним із завдань якої є «юридична підтримка» місцевих ТГ [30].

Нормотворча діяльність місцевих ТГ США зумовлена, передусім, децентралізацією системи управління та місцевої влади, що і є стимулюючим чинником для ТГ вирішувати власні проблеми шляхом прийняття рішень, особливо якщо це необхідно для покращення економічного розвитку (наприклад, прийняття місцевих податків та зборів) [30].

Всі муніципалітети США об'єднує те, що в своїй роботі вони керуються Конституцією штату та статутом міста і самі громадяни визначають систему управління муніципалітетів, а також, за потребою, через референдум вносяться зміни до статуту міста, за якими й працює громада.

Ще одна форма впливу громадян на прийняття рішень владою міста – це комісії, що складаються з представників громадськості. Такі комісії працюють на громадських засадах, їх у муніципалітетах можуть бути десятки, наприклад: комісія з транспорту, комісія розвитку міста, комісія парків тощо. Вони створюються виходячи з потреб міста за вимогою громадськості, і в муніципалітетах вони є «містком» між владою міста та населенням. Також вони інформують громадськість про прийняття владою своїх рішень, доводять до влади вимоги, пропозиції мешканців ТГ тощо.

Робота таких громадських утворень була б корисною ТГ України, і їх (як і громадські ради) можна імплементувати в статuti ТГ. Повчально те, що засідання ради, комісій ОМС відкрите, відвідати його може кожен з місцевих жителів, а якщо громадянин заздалегідь записався на виступ, йому безперешкодно надають слово для виступу (до 3 хв.). Відповіді на звернення громадян надаються впродовж 48 годин.

Вчений І. Козюра на основі вивчення досвіду функціонування МС в провінціях та на територіях Канади визначив провідні тенденції його розвитку [31]. Серед основних :

- прагнення частини канадських муніципалітетів до активізації участі в процесах державного управління, конституційного визнання, законодавчого затвердження нових принципів взаємовідносин органів влади різних рівнів;
- суттєві зміни функцій ОМС Канади, викликаних такими чинниками, як : а) поява функцій, потреби в реалізації яких раніше не існувало і які сьогодні делегуються ОМС державою; б) передача функцій, які раніше традиційно виконувались ОМС, приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення; в) скорочення ролі ОМС у вирішенні соціальних питань;

- посилення ролі виконавчих органів та впливу муніципальних чиновників у вирішенні справ, що свідчать про зміцнення професіоналізму МС;
- зміцнення матеріальних та фінансових основ МС за рахунок того, що кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка необхідна для функціонування життєво необхідних комунальних служб, а муніципалітети широко застосовують економічні методи управління, що сприяє зміцненню дохідної частини бюджетів, розвитку комунального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності;
- прагнення до забезпечення громадян рівними можливостями доступу до отримання мінімальних стандартів обслуговування, незалежно від фінансових резервів місцевості, в якій вона проживає (провінційні «Програми рівних можливостей»);
- розширення міжмуніципальної кооперації, як одного з головних факторів підвищення рівня якості життя ТГ; створення міжмуніципальних органів спеціального призначення, міжмуніципальна кооперація;
- скорочення кількості сільських поселень та зростання кількості міських, поглиблення кризи міст як наслідок активізації процесів урбанізації та демографічних змін у країні;
- укрупнення АТО, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління;
- сприяння діяльності громадських асоціацій із метою забезпечення співучасті громадян в управлінні, репрезентації інтересів у муніципальних структурах;
- вирішення проблем МС виключно шляхом переговорів на основі всебічного вивчення, обговорення і узгодження можливих шляхів розв'язання проблеми, взаємний пошук компромісу [32].

Аналіз досвіду організації місцевої влади в провінціях Канади дозволяє виділити основні критерії, за допомогою яких можна створити багатогранну, ефективно діючу модель МС, визначити найбільш оптимальний для України варіант взаємодії державних та місцевих органів влади, що має бути

побудований на максимальному залученні громадського сектора до влади та використанні усіх форм прямої демократії на всіх етапах ініціювання, формування, прийняття та реалізації рішень. Ця модель передбачає аналіз виконання цих рішень та опрацювання результатів і наслідків. Канадський досвід проведення муніципальних реформ надає можливість розробити основні засади реформування системи МС та місцевих органів влади, допомагає у розробці стратегії їхнього реформування.

У канадських муніципалітетах є унікальний досвід вироблення систем та форм спілкування з людьми: громадські слухання, опитування та інтерв'ювання для виявлення думки громадян щодо проблем; формування фокус-груп та комітетів, призначених вивчати та вирішувати нагальні проблеми муніципального розвитку. Тиск, який громадськість часто чинить на владу, аби добитися реалізації своїх вимог, вважається прийнятним і сприймається владою з розумінням.

Можна стверджувати, що досвід моніторингу переконує, що коли місцеві органи влади та громадськість працюють разом, це дає можливість приймати кращі політичні рішення, забезпечувати найкращі показники місцевого розвитку, що є повчальним для України.

3.2. Стан участі громадян у муніципальному управлінні в сучасній Україні та рекомендації щодо впровадження на матеріалах м.Запоріжжя

В сучасній Україні існує ціла низка Законів, Постанов та інших офіційних документів, які надають можливість відтворювати на місцевому рівні демократичні процеси участі громадян в муніципальному управлінні. Зокрема, в своїй роботі я акцентувала увагу на наступних видах громадянської участі: органи самоорганізації населення, консультації з громадськістю, громадські ради, електронні петиції, громадський бюджет. Цікавим є той факт, що кожна одиниця ОМС використовує ці види громадянської участі на свій розсуд, створюючи на місцевому рівні, не зважаючи на існуючі Типові Положення, власні Порядки та механізми відтворення, або взагалі не використовують ці можливості демократичної участі. Єдиної бази статистичних даних щодо цих

процесів в ОМС по Україні не існує, але є можливість розглянути участь громади в муніципальному управлінні на прикладі м. Запоріжжя за останні 5 років.

З прийняттям Закону про органи самоорганізації населення у 2001 році, ОМС вже тоді отримали першу можливість співпраці з громадою [25]. В м. Запоріжжі вперше звернулись до цього інструменту в 2008 році, коли була прийнята перша Програма підтримки та розвитку ОСН в м. Запоріжжі, і вже більш детально механізм був виписаний лише у 2012 році, коли 24 сесія Запорізької міської ради прийняла рішення №33 «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 роки». Начеб то все добре, механізм почав працювати, мешканці отримали можливість брати участь у прийнятті важливих рішень для міста, обговорювати свої рекомендації в мікро громадах та виносити свої пропозиції щодо соціально-економічного розвитку міста на розгляд місцевої влади. Але є важливий та суттєвий недолік щодо дії цієї Програми: все, що в ній прописано, стосувалось виключно житлово-комунальної сфери, всі ж інші можливості використання цього інструменту були обмеженими та, по-суті, ОСН представлявся як проміжний варіант перед створенням ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку).

Таке використання закону України «Про органи самоорганізації населення» в м. Запоріжжі спаплюжило всю ідею використання механізму участі громади в муніципальному плануванні та, в 2013 році, з організацією відділу нормативно-методологічного забезпечення розвитку житлового господарства департаменту з управління житлово-комунальним господарством Запорізької міської ради, призвело до створення робочої групи по створенню ОСББ на базі існуючих ОСН, спрямувавши всю їхню діяльність виключно на питання обслуговування житлового фонду.

Голови квартальних комітетів долучались ще у період передвиборчої агітації, як провідники інформації від тої чи іншої політичної сили, а також як управляючі кварталом вони тримали книгу обліку мешканців своєї території, з 2014 року голів квартальних та вуличних комітетів районні суди стали долучати до судових процесів у якості незалежних присяжних. Остання сесія Запорізької

міської ради від 18 грудня 2019 року приймає рішення №29 «Про внесення змін до Програми підтримки діяльності органів самоорганізації населення м. Запоріжжя, затвердженої рішенням Запорізької міської ради від 21.12.2016 № 26», в якій окрім обговорення грошової винагороди за діяльність голови ОСН і мови не йдеться про можливість використання такого дієвого демократичного інструменту.

До того ж, статистичні дані підтверджують, що розвитку останні 5 років ОСН в м. Запоріжжі не відбувалось: за 2019 рік, наприклад, ліквідовано 1 ОСН, створено 3 ОСН, всього ж на 01.01.2020 року за період 2008-2018 роки створено та вибірково функціонує 241 ОСН. В більшості цих ОСН наявний тільки протокол про створення та обрання керівних органів, все ж інше-Програма розвитку та діяльності, Плани та інше – відсутні. Варто зазначити, що як районні державні адміністрації в м. Запоріжжі, які опікуються ОСН, так і самі голови ОСН, а також мешканці м. Запоріжжя, повністю впевнені, що діяльність ОСН обмежується житловими питаннями.

Таким чином, для розвитку та якісного функціонування ОСН як інструменту участі громади в управлінні м. Запоріжжя, необхідно прийняти належну програму створення та розвитку ОСН згідно чинного законодавства (до речі, остання редакція Закону «Про органи самоорганізації населення» датується 01.01.2020, що свідчить про зацікавленість нової влади про використання цього інструменту більш широко), провести серію навчальних семінарів з роз'яснення можливостей ОСН, проведення на рівні муніципалітету широкої інформаційної компанії щодо переваг використання такого механізму участі.

Наступний інструмент громадянської участі, який стало можливим використовувати в 2010 році, з прийняттям кабінетом міністрів України Постанови №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» - консультації з громадськістю. Саме типовий Порядок проведення таких консультацій прописаний в цій Постанові. Згідно цього Порядку, останні зміни та доповнення якого були в 2019 році [56] обов'язковість його використання передбачена лише для органів державної

влади, для ОМС він носить лише рекомендаційний характер, не прописана детально процедура проведення таких консультацій, а кінцевий результат проведених консультацій має виключно рекомендаційний характер.

Тому в м. Запоріжжі до 2013 року було важко переконати органи ОМС про необхідність прийняття процедури проведення консультацій з громадськістю. Перепоною цьому також були окремі Порядки проведення консультацій з громадськістю з питань архітектури та містобудування, зокрема щодо обговорення генерального плану міста, а також екологічних питань, які передбачені окремим законодавством в цих галузях. ОМС також посилались на один з видів проведення консультацій, прописаних в Статуті м. Запоріжжя – громадські слухання.

Але Президія Громадської ради при виконавчому комітеті Запорізької міської ради таки переконала депутатів та ОМС про необхідність прийняття такої процедури та рішенням 34 сесії Запорізької міської ради №17 від 23 квітня 2013 року було прийнято «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку м. Запоріжжя» [52]. З 2013 по 2016 рік кожного року за консультації з Громадською радою при виконкомі ЗМР приймалися річні плани консультацій з громадськістю, але необов'язковість цієї процедури, а також існуючі окремі Порядки, описані вище, нечітко виписана процедура проведення Громадських слухань в м. Запоріжжі призвели до того, що ОМС все рідше залучали громаду до прийняття рішень. Окрім того, депутати Запорізької міської ради нового скликання з 2016 року взагалі вважали, що громада, обравши їх, вже надала їм право прийняття рішень, тому використовувати ще й механізм консультацій з громадськістю немає потреби. Не зважаючи на це, протягом 2016-2019 років, з огляду на обов'язковість проведення такої процедури по деяких питаннях соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя, консультації проводились, переважно електронними засобами, або шляхом опитування.

Теми таких консультацій – перейменування, обговорення Програм, внесення змін до генерального плану міста, вплив нового об'єкта на навколишнє

середовище, тощо. Протягом 2019 року проведено 14 подібних консультацій, але жодна з них не проводилась за прийнятим у 2013 році «Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку м. Запоріжжя». Така ситуація, а також новітні тенденції розвитку громадянського суспільства, підштовхнули профільний комітет Громадської ради при виконавчому комітеті ЗМР на черговому засіданні в вересні 2019 року вийти до депутатів міської ради з пропозицією внесення змін в існуючий

Порядок та додати можливість використання на місцевому рівні нового інструменту участі громади в муніципальному управлінні публічних консультацій зі стейкхолдерами. Рішенням Запорізької міської ради №49 від 29.01.2020 року прийнято «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку м. Запоріжжя у новій редакції», в якому прописані такі інструменти, як публічні консультації зі стейкхолдерами, дискусійні платформи, аналітичні моніторинги потреб громади [53]. Це дасть можливість в 2020 році та надалі залучити якомога більше зацікавленої громадськості до процесів прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Також буде дуже важливим, якщо в існуючому законодавстві, зрештою, відбудуться зміни в типовому Положенні «Порядку проведення консультацій з громадськістю» в частині обов'язковості проведення їх ОМС, обов'язковості врахування результатів при прийнятті остаточного рішення, а також в частині приведення до єдиної процедури проведення консультацій з усіх напрямів соціально-економічного розвитку громади, єдиної виписаної процедури проведення таких консультацій, та створення, за необхідності, окремого порядку проведення громадських слухань.

Також, Постанова кабінету міністрів України №996 від 03 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (зі змінами та доповненнями) передбачає створення Громадських рад для органів державної влади та носить рекомендаційний характер для ОМС. Цей інструмент громадянської участі був реалізований у м. Запоріжжя у 2011 році шляхом створення Громадської ради при виконавчому

комітеті Запорізької міської ради першого скликання. Положенням про Громадську раду передбачалось, що це буде постійно діючий консультативно-дорадчий орган, склад якої обирається строком дії повноважень чинної каденції депутатів Запорізької міської ради. В 2015 році, після обрання нового складу депутатів Запорізької міської ради біло сформовано новий склад Громадської ради при міськвиконкомі ЗМР. З березня 2016 року почала роботу Громадська рада 2 скликання, а 18.04.2016 року рішенням виконавчого комітету ЗМР №180 було погоджено новий склад, а також, згідно чинного законодавства, були прийняті зміни до Положення про Громадську раду 16.06.2017 року рішенням виконавчого комітету ЗМР №341 [50].

За поданням ОМС, Громадська рада перетворилась на тимчасово діючу та її подальша доля, в майбутньому, залежить виключно від рішення нового очільника міста. Потрібно зазначити, що Громадські ради по всій Україні втратили з часом свою актуальність, бо представники громадських об'єднань та організацій, приходячи працювати на громадських засадах в Громадські ради, мають все частіше на меті лобіювання власних інтересів, або виключно інтересів організації, намагаються стати до влади, а не переслідують цілі щодо вирішення питань, які цікавлять громаду.

Проте, необхідно зазначити, що Громадська рада при міськвиконкомі ЗМР на сьогодні налічує у своєму складі 59 представників інститутів громадянського суспільства та протягом 2019 року було проведено 4 засідання Громадської ради, 15 засідань Президії, засідання комітетів за своїми графіками. Громадська рада при виконавчому комітеті Запорізької міської ради тісно взаємодіє з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Системно працюють постійні комітети Громадської ради, налагоджена взаємодія голів комітетів з відповідними управліннями та департаментами Запорізької міської влади, проводяться сумісні засідання з комітетами. Ведеться плідна робота, вносяться пропозиції, обговорюються питання суспільно важливі для громади.

Громадська рада регулярно проводить круглі столи, наради, обговорення з актуальних для міста Запоріжжя питань: у сферах охорони здоров'я,

соціального захисту, екології, житлово-комунального господарства, правових питань. Сумісно з відповідними управліннями та департаментами відпрацьовувались резолюції, вносились пропозиції до програм.

Голова Громадської ради є активним представником комітетів, комісій, робочих груп. Таким чином має можливість своєчасно реагувати на зміни в питаннях життєдіяльності міста та вносити пропозиції після відповідних обговорень у комітетах Громадської ради.

Засідання Громадської ради, засідання Президії, комітетів Громадської ради є відкритими. Інформація про діяльність Громадської ради при виконавчому комітеті Запорізької міської ради висвітлюється на офіційному порталі Запорізької міської влади <https://zp.gov.ua/ru> та частково у фейсбуці.

Проте, рішення та рекомендації, які напрацьовує Громадська рада для органів ОМС носить виключно рекомендаційний характер, не обов'язкові для остаточного прийняття рішень, відсутні контролюючі функції. Для зміни ситуації необхідно врегулювати законодавство та закріпити у відповідній Постанові необхідність контролюючої функції, обов'язковість для ОМС створення Громадських рад та прийняття до розгляду їх рішень та пропозицій.

Цікавими інструментами громадянської участі, що з'явилися у 2015-2016 роках в Україні стали електронні петиції та громадський бюджет. Після місцевих виборів 2015 року для депутатів місцевих рад проводились навчання різними міжнародними донорами, і саме на таких навчаннях представниками інституту розвитку міст були запропоновані типові Положення щодо електронних петицій та громадського бюджету. Депутати Запорізької міської ради також отримали ці документи та вирішили впроваджувати ці механізми громадянської участі в м. Запоріжжя.

Таким чином, Керуючись Конституцією України, Законами України «Про звернення громадян», «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції, «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою розширення можливостей реалізації прав громадян на вирішення питань місцевого самоврядування в місті Запоріжжя,

Запорізька міська рада вирішила затвердити своїм рішенням №101 від 30.11.2016 року Положення про електронні петиції в м. Запоріжжя, а також розробити та впровадити на офіційному порталі Запорізької міської влади розділ «Електронні Петиції» [51]. Необхідно відмітити, що цей інструмент знайшов відгук у суспільстві, та користується певним попитом.

Так, за 2019 рік було подано 1079 петицій, допущені до голосування 956 петицій, на підтримку кожної (згідно Положення) було зібрано більше 750 голосів для подальшого їх розгляду депутатами Запорізької міської ради на сесії. Причинами відхилення 123 петицій були порушення чийхось прав та інтересів, незрозумілість суті питання, неналежність до повноважень ЗМР, вміст реклами, в одній петиції розглядалось декілька питань одночасно. Основними темами таких петицій стали транспортні питання, ремонт доріг, благоустрій міста, питання житлово-комунального господарства, екологічні проблеми.

Депутатами на сесії було розглянуто всього 13 петицій, бо процедурні моменти займають великий проміжок часу. На відміну від типового Положення про електронні петиції, необхідно зазначити, що в м. Запоріжжі питання, що порушуються, не переносяться автоматично на розгляд Громадського бюджету, проте беруться до уваги депутатами при формуванні бюджету на наступний рік. Одним з важливих недоліків цього процесу, окрім невисокої поінформованості громади про переваги такого інструменту участі, є спеціальне накручування голосів, при чому як на підтримку петиції, так і в бік неможливості її реалізації.

Вирішити це питання можливо шляхом створення особистого кабінету мешканця м. Запоріжжя, при реєстрації в якому кожна особа, що бажає знайти певну інформацію, або проголосувати, залишити свій відгук чи пропозицію, проходить повну ідентифікацію, надалі ж просто через вхід користується всіма електронними ресурсами на порталі Запорізької міської влади.

Що ж стосується наступного інструменту громадянської участі – Громадського бюджету, то в 2016 році в м. Запоріжжя відбулось обговорення з громадянською, яке ініціювали депутати Запорізької міської ради, після якого рішенням Запорізької міської ради №23 від 25.05.2016 року було прийнято

Положення про Громадський бюджет у м. Запоріжжя [49]. Згодом, було сформовано Координаційну раду з питань Громадського бюджету м. Запоріжжя. За чотири роки існування цього інструменту в м. Запоріжжі Координаційна рада постійно працювала над вдосконаленням Положення, велись постійні відкриті діалоги як з громадою, так і з владою щодо віку голосуючих, кількості зібраних підписів, розробки бренд буку Громадського бюджету, проведення освітньо-інформаційних компаній, повноважень Координаційної ради, розподілу на категорії, за районами, за кількістю мешканців, голосування електронного та паперового, яким має бути проект та інше. І, зрештою, 18 грудня 2019 року були прийняті останні зміни щодо Положення, які були розроблені з максимальним врахуванням думки усіх зацікавлених осіб.

На сьогодні однозначно досягненням спільної праці в м. Запоріжжі є можливість подавати та голосувати за проекти фізичним особам з 16 років, які постійно чи тимчасово зареєстровані на території міста, постійно працюють чи навчаються в місті (за наявності відповідної довідки), всі проекти поділяються на великі (до 1000000 грн., на підтримку необхідно зібрати 150 підписів) – загального значення, та малі (до 400000 грн., на підтримку необхідно зібрати 100 підписів) – комунальних установ чи житлового сектору, бюджет всіх проектів складає 10млн.грн., розроблений бренд бук та соціальний ролик, що транслюватиметься в 2020 році по всіх місцевих каналах, проголосувати кожен мешканець з 2020 року зможе за 2 проекти – один великий, та один малий, проводяться навчальні семінари – тренінги для всіх бажаючих, а під час голосування на відкритих територіях всі автори проектів будуть мати змогу представити свою ідею та залучити мешканців до голосування.

Важливим є і те, що кожен автор, у разі недопущення до голосування, має можливість написати апеляцію та аргументовано переконати розпорядника коштів та Координаційну раду, що його проект має право на реалізацію. Не зважаючи на всі ці досягнення є і суттєві недоліки процесу. До таких можна віднести небажання розпорядників коштів співпрацювати з авторами, разом складати кошторис та не зацікавлення в кінцевому результаті, більшість проектів

мають на меті ремонт доріг, освітлення, парканів, встановлення дитячих та спортивних майданчиків та не відображають суті Громадського бюджету спрямувати кошти на те, що не буде реалізовуватись за кошти бюджету розвитку міста, неправильний розрахунок за проектом та перелік необхідних робіт чи послуг, накручування голосів, як в паперовому, так і в електронному голосуванні, нестабільна робота порталу Громадського бюджету, мала поінформованість громади про існування та переваги такого інструменту громадянської участі, пасивність більшості населення як стосовно подачі проектів, так і при голосуванні, в кінці кінців просто недовіра до виконавців та чесності проведення всіх етапів Громадського бюджету.

Саме про все це свідчить статистика за 4 роки реалізації Громадського бюджету: щодо кількості поданих проектів – 2016 рік 225 шт., 2017 рік 152 шт., 2018 рік 69 шт., 2019 рік 147 шт., щодо кількості голосуючих – 2016 рік 31183 особи, 2017 рік 25900 осіб, 2018 рік 24988 особи, 2019 рік 25388 осіб (див. <https://gb.zp.gov.ua/uk>). Виходячи з вищезазначеного, варто зупинитись на рекомендаціях щодо усунення недоліків.

В першу чергу, необхідно розпочати процес запровадження в м. Запоріжжі шкільного Громадського бюджету, щоб вже в середніх навчальних закладах діти розуміли можливості такого інструменту громадянської участі та вчилися його використовувати на практиці. ОМС, в свою чергу, необхідно вдосконалювати систему електронного голосування, використання тільки такої моделі дасть можливість уникнути багатьох питань, в тому числі і недовіри, і накручування голосів. Політичною волею має стати рішення для розпорядників коштів щодо співпраці з авторами проектів та роботи на спільний результат, депутати ж, в свою чергу, мають за поданими проектами відстежувати потреби населення та включати до своїх програм їх виконання.

Інформаційні семінари на постійній основі, реклама в усіх громадських місцях протягом року, телепередачі, прокручування соціального ролику після новин кожного дня, залучення ЗВО до процесу Громадського бюджету – саме такі заходи дадуть змогу розвинути в м. Запоріжжі такому цікавому та

актуальному інструменту громадянської участі в управлінні муніципалітетом, підвищать громадську свідомість та відповідальність.

3.3. Фактори активізації ролі громади в системі управління місцевим розвитком

Особливістю ТГ є те, що вона одночасно виступає як об'єктом, так і суб'єктом територіального управління, який продукує місцевий розвиток як безперервний процес створення максимально комфортних умов проживання представників громади та привабливості території де вони проживають – у цьому проявляється її феноменальність у контексті територіального управління. Щодо визначення поняття «місцевий розвиток», то і в науці, і в практиці цей термін часто ототожнюється з економічним місцевим розвитком, що значно звужує розуміння місцевого розвитку. Почнемо з найзагальнішого розуміння розвитку: «це процес систематичних та тривалих змін, що мають місце при даній системі, в результаті яких ця система переходить від стану менш досконалого до досконалішого». Є й інше визначення: «Розвиток можна розуміти як процес розширення свободи, якій радіють люди []. Представники ОМС досить часто схильні ототожнювати місцевий розвиток лише з розвитком місцевої економіки.

Економічний розвиток у широкому розумінні загально визначається як довготривалий процес змін у економіці, який охоплює як кількісні (економічний ріст), так і якісні зміни (соціально-економічний прогрес), у результаті яких зростає добробут суспільства. Кількісні зміни – це, в першу чергу : зростання виробництва благ та послуг (найчастіше виражене ростом ВВП) або – під іншим кутом зору – тільки та частина росту виробництва, яка збільшує (а не замінює) існуюче суспільне багатство (віддавна через ВНП). У свою чергу, зміни якісного характеру (соціально-економічний прогрес) – це збільшення в широкому розумінні добробуту суспільства, включаючи, такі чинники добробуту, які виходять за межі споживання благ та послуг, що купуються споживачами на ринку [61].

У 2003 році Світовий Банк опублікував poradnik-компендіум «Місцевий Економічний Розвиток» (LED – Local Economic Development), який містить упорядкування основних понять та приклади доброї практики в сфері місцевого економічного розвитку з різних частин світу. Приклади LED забезпечили настільки авторитетні організації та інституції, як: ЄС, Американська Агенція Міжнародного Розвитку USAID, чи Уряд Економічного Розвитку USA. У цій публікації подане наступне визначення: «Місцевий економічний розвиток – це процес, в рамках якого публічний, економічний та неурядовий сектори співпрацюють між собою з метою створення кращих умов для економічного росту та створення нових місць праці. Його метою є покращення якості життя усіх» [73]. Комплексний, кооперативний підхід до місцевого економічного розвитку із залученням трьох секторів почали застосовувати у практиці в 70-х роках ХХ століття в США, а незабаром і в країнах Західної Європи. Саме тоді ОМС і взагалі всі публічні дециденти (особи, що приймають політичні рішення) усвідомили інтенсивне явище переливу високомобільного капіталу між різними адміністративними одиницями. Там, де умови інвестування були сприятливими, надходив капітал, а місцеві одиниці, які не могли подбати про сприятливий для бізнесу клімат – помітили його систематичний вплив. ОМС почали аналізувати та ідентифікувати бар'єри, які обмежують економічний розвиток. Тоді й почалося стратегічне планування в громадах: створення програм, метою яких було усунення перешкод та полегшення умов для впровадження інвестицій та запровадження інновацій. Якість життя людей кожної країни визначається загальною ситуацією в ній та рівнем розвитку тієї конкретної місцевості, де вони мешкають.

Місцевий розвиток залежить від рішень і дій влади на центральному рівні, але ключову роль відіграють саме основні зацікавлені сторони місцевих громад: ОМС, місцевий бізнес і суспільство, тобто люди, які належать до цих місцевих громад. Досвід розвинених країн з найвищим рівнем якості життя найширших верств населення однозначно свідчить про те, що місцевий розвиток потребує активної участі та співпраці всіх трьох секторів. Активна громада, яка бере

безпосередню участь і в прийнятті рішень щодо основних питань місцевого розвитку, і в реалізації суспільно важливих проектів та ініціатив, – запорука успішного розвитку на місцях, справжньої щоденної демократії, свідомого громадянського суспільства.

У більшості ТГ України питання місцевого значення вирішуються неналежно, а якість і доступність публічних послуг, що надаються на місцевому рівні, викликають невдоволення більш ніж 50% споживачів [10]. Рівень розвитку та якість життя в різних регіонах і населених пунктах дуже неоднорідний – не лише якість, а й кількість ключових публічних послуг часто недостатні. Це поєднується із певним занепадом матеріальної інфраструктури, що залишилася в спадок із радянських часів, особливо об'єктів соціального призначення. Хоча наразі у малих містах і селах проживає близько 60% населення країни, у більшості малих місцевих громад переважають негативні демографічні тенденції. Активна частина населення мігрує в більші міста, у розвиненіші регіони та навіть інші країни. Основна причина – відсутність у людей змоги задовольнити свої основні потреби, недоступність або низька якість базових публічних послуг, брак достатніх і різноманітних джерел доходів, відсутність соціальної інфраструктури, а також перспектив поліпшення ситуації. За таких умов мешканці багатьох місцевих громад України розуміють, що лише чекати поліпшення ситуації і від центральної, і від місцевої влади марно, і зайняли активну позицію у вирішенні спільних питань через самоорганізацію та співпрацю з іншими секторами, зокрема, місцевою владою та бізнесом. Підґрунтям для таких процесів стали історичні традиції, обмін досвідом усередині країни та з громадами й регіонами інших країн. Велику роль у підтримці та поширенні такої активізації громад зіграли проекти міжнародної технічної допомоги. Найчастіше таке об'єднання та самоорганізація відбуваються навколо ідей щодо реабілітації або створення об'єктів місцевого значення, які відповідають потребам більшості членів громади: наприклад, ремонт місцевої поліклініки чи даху на багатоквартирному будинку,

встановлення металопластикових вікон у дитячому садку, будівництво водопроводу тощо.

У громаді створюється організація чи ініціативна група, яка залучає більшість членів громади до визначення пріоритету, розробляє проект, збирає та залучає кошти, використовує їх на придбання потрібних для реалізації проекту товарів, послуг і робіт, займається утриманням об'єкта надалі самостійно або разом із партнерами. Частину витрат бере на себе громада, члени громади також виконують принаймні частину робіт. До цього процесу часто долучають іншу форму громадського впливу – бюджет участі (партисипативний бюджет), що формується шляхом обговорення та спільного визначення пріоритетів розвитку громади її мешканцями.

Таким чином, завдяки спільним діям не дуже заможні громади можуть досягти суттєвого поліпшення ситуації з наданням тих чи інших видів послуг та якості їхнього життя загалом. У членів таких громад якісно змінюється ставлення і до власного життя та перспектив, і до інших членів громади, місцевої влади, бізнесу, міжнародних та інших партнерів. Це однозначно свідчить на користь того, що влада на всіх рівнях в Україні має сприяти цим процесам [10].

Наявність інституцій місцевого розвитку є однією з ключових передумов екстенсивного розвитку територій у сучасному світі. Вони можуть мати різні організаційно-правові форми і напрями діяльності. Головною спільною характеристикою інституцій місцевого розвитку є спрямованість на активізацію економічного розвитку території шляхом ефективного управління розвитком внутрішнього потенціалу, залучення ресурсів, що необхідні для місцевого розвитку, ззовні. Ці інституції є складовою системи місцевого економічного розвитку, а їхня сутність прямо залежна від цілей, завдань і особливостей місцевого економічного розвитку [6].

Виходячи з ключових елементів, що складають поняття «місцевий економічний розвиток», науковці та практики виокремлюють риси інституцій місцевого розвитку: місцевий контекст – діяльність інституцій місцевого розвитку, спрямована на максимальне залучення внутрішнього потенціалу

території з метою забезпечення оптимального використання місцевих ресурсів із урахуванням пріоритетів загальнонаціональної політики розвитку; економічна спрямованість – інституції місцевого розвитку покликані сприяти економічному розвитку шляхом підтримки підприємницької ініціативи та полегшення доступу підприємців до ринків; орієнтація на розвиток – метою діяльності інституцій місцевого розвитку є, зокрема, покращення якості життя мешканців відповідної території шляхом сприяння створенню робочих місць, збільшенню обсягів виробництва і доходів, зміцненню соціального капіталу тощо. Інституції місцевого розвитку є своєрідними локалізованими форумами, що надають можливість представникам публічного і приватного секторів вести рівноправний діалог, визначати та просувати спільні інтереси в процесі місцевого економічного розвитку, спільно координувати розробку та реалізацію стратегій, програм, планів місцевого економічного розвитку [35]. З огляду на специфіку свого організаційно-правового статусу та участь в управлінні інституціями місцевого розвитку представників різних секторів, вони якнайбільше відповідають сучасному розумінню місцевого економічного розвитку як процесу, в якому громадськість, бізнес та партнери з неурядового сектору працюють колективно над формуванням кращих умов для економічного зростання і створення нових робочих місць [40].

В умовах глобальних процесів людської цивілізації, пов'язаних із гострими проблемами збереження довкілля й обмеженням природних ресурсів, уряди держав, за підтримки авторитетних міжнародних організацій, як ООН, приходять до розуміння перегляду поняття «розвитку». У дискусіях урядів і експертів, упродовж останніх 20 років, у концепції розвитку, зайняло своє місце поняття «місцевий розвиток». Найбільші успіхи за минуле десятиріччя були досягнуті саме в галузі розробки місцевих стратегій сталого розвитку по всьому світу. Гасло «Думай глобально – дій локально !» стало філософією розуміння, що досягнення глобальних цілей можливе тільки через реальні дії на місцевому рівні [32]. Питаннями сталого розвитку впродовж останніх років займається багато вітчизняних учених, досліджується сталий розвиток певних територій,

галузей промисловості. В. Бабаєв вивчав взаємозв'язок АТУ та сталого розвитку регіону [43]. Сталий розвиток територіальної громади став предметом дослідження Ю. Куца, В. Мамонової, О. Чаплигіна [43] та ін. Але проблема сталого місцевого розвитку розроблена недостатньою мірою, впровадження в практику в цьому напрямку ускладнюється недоліками й недостатньою ефективністю механізмів співпраці влади і громади на місцевому рівні. Модель сталого розвитку – це такий формат і спосіб діяльності суспільства і держави, яка забезпечує задоволення потреб нинішнього покоління, без позбавлення шансу аналогічних соціальних стандартів життя в майбутніх поколіннях. Сталий розвиток неможливий без участі суспільства. На місцевому рівні реалізація сталого розвитку означає процес безперервної взаємодії в короткостроковому і довгостроковому масштабі МС й ТГ.

Місцева влада грає ключову роль в освіті, мобілізації сил і ресурсів і взаємодії з громадськістю в рамках переходу до сталого розвитку. Розглядаючи принципи, на яких рекомендується готувати «місцеві порядки денні XXI століття», можна виявити серед них ті, що також підкреслюють необхідність демократичного підходу в управлінні на місцевому рівні, а саме: – кожен житель має доступ до оволодіння навичками, знаннями і інформацією і має можливість повноцінної участі в житті суспільства; – усі прошарки суспільства мають рівні можливості для участі в процесі ухвалення рішень стосовно місцевих проблем; – у суспільстві високо цінується, широко використовується і заохочується добровільна участь у вирішенні місцевих проблем.

Важливо відмітити, що в нормативно-правовій базі України поняття «Сталого розвитку» знайшло своє віддзеркалення в законах, які стосуються системи планування і прогнозування розвитку регіонів. Так, наприклад, у ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів» визначається, що (ст. 1) «стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного

використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому» [65].

В іншому правовому документі прямо підкреслюється, що при розробці регіональних стратегій розвитку враховуються документи Конференції ООН 1992 року зі сталого розвитку, Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV «Про сталий розвиток населених пунктів» та прийнята пізніше Лейпцизька хартія «Європа на шляху сталого розвитку міст» [65]. Відповідно до Лейпцизької Хартії (2007), європейським містам рекомендується розглянути питання розробки програм інтегрованого міського розвитку на загальноміському рівні, враховуючи такого роду інструменти планування, що спрямовані на досягнення поставлених цілей і які повинні «координуватися на локальному та муніципально-регіональному рівні, залучаючи громадян та інших учасників, які змогли б унести вагомий внесок у забезпечення економічної, соціальної, культурної та екологічної якості регіонів» [65].

Застосування в законодавчому полі України поняття «сталий розвиток» дає можливість аналізу і наступного вдосконалення місцевих програм соціально-економічного розвитку з огляду на участь громади на всіх їхніх етапах (обговорення, ухвалення рішень, планування, реалізація, моніторинг і оцінка). Використання підходу участі (*participatory approach*), запропонованого міжнародним співтовариством у процесі планування, забезпечить збалансований соціально-економічний розвиток території з урахуванням збереження довкілля. Але, на практиці, посадовці ОМС, районних державних адміністрацій і виконкомів муніципальних органів частіше мають поверхневе розуміння принципів сталого розвитку, не достатнє для його професійного застосування в їхній функціональній діяльності.

Ця обставина пояснює причину слабого поширення практики застосування принципів сталого розвитку в системі МС в Україні. Значним вкладом до процесу впровадження підходу сталого розвитку на місцевому рівні стала діяльність ряду міжнародних програм, що працюють в Україні (ПРООН, ЄС, СІДА тощо). Оскільки принципи сталого розвитку є основою більшості

стратегій міжнародних програм, їхній експертний ресурс може надати істотну підтримку в сфері вдосконалення механізмів взаємодії між владою і громадою й упровадження нових соціальних технологій мобілізації громадян.

Запропоновані підходи проектів ПРООН, ЄС та інших міжнародних програм повністю відповідають пріоритетним орієнтирам у політиці євроінтеграції України. На жаль, на сьогодні у більшості випадків міжнародна технічна допомога розглядається більше як грант на об'єкти соціальної інфраструктури, ніж ресурсні можливості для підвищення професіоналізму працівників МС. Узагальнюючи, зазначимо, що концепт сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні є унікальною методикою довгострокового планування, у тому числі в сільських районах України.

Євроінтеграційна стратегія України у сфері МС і розвитку сільських територій повинна базуватися на методологічно глибшому застосуванні положень ЄХМС, а саме на концепті широкої участі громади і різних громадських об'єднань у процесі управління місцевим сталим соціально-економічним розвитком. Рівень місцевого сталого розвитку стосується системи ОМС ТГ, а місцевий розвиток на тій чи іншій території – це процес збільшення суми шансів індивідуального розвитку, які доступні мешканцям, при врахуванні справедливого розподілу шансів. Змістовність окремих заходів ТГ маємо оцінювати на підставі шансів індивідуального розвитку, які цей захід зробить доступними для мешканців.

У кінцевому результаті місцевий розвиток має служити мешканцям. Але відсутність у представників громад переживання почуття власності, відсутність певного історичного періоду існування будь-яких виразних економічних механізмів призводять до неправильного розуміння МС, яке сприймається часом як посередник між державою і суспільством або як чергова державна структура. Це призводить і до нерозуміння поняття «місцевий розвиток», якому теж на сьогодні немає чіткого визначення.

Західний же тип мислення починає формуватися з урозуміння почуття власності як основи існування. Відповідальність за себе, свою родину,

розуміння, що добробут залежить від кожного, змушує мешканця населеного пункту займати активну громадсько-політичну позицію, стати повноправним членом ТГ і впливати на місцевий розвиток. Відсутність економічного компонента особистісно орієнтованої самоорганізації як найважливішого каталізатора соціального розвитку призводить до патерналізму, тобто великої залежності від держави.

Тому під «місцевим розвитком» пропонуємо вважати «соціально-економічний та духовний розвиток ТГ (чи громади), що створює і посилює умови індивідуального розвитку мешканців громади, які рівнодоступні всій громаді». Розуміння того, що людина є відповідальною за результати своєї діяльності, висуває підвищені вимоги до рівня суб'єктивного фактора в цілому; на перший план виступають професійні, організаційні, моральні й духовні якості особистості. Вирішального значення набувають її самопізнання і самосвідомість, визначення механізмів регулювання і саморегулювання духовної сфери, оволодіння знаннями функціонування інтелекту, установлення контролю за результатами своєї діяльності. МС привчає людей до відповідальності, і тому сприяє подоланню традиційного патерналізму, формуванню громадянської політичної культури і нового типу особистості – активної, ініціативної, такої, що не сподівається цілком на державу, більшою мірою прихильної до цінностей свободи.

На таких цінностях і будується вплив громади на місцевий розвиток – коли не лише обрані органи МС, а громадяни безпосередньо визначають його напрями і перспективи та долучаються до реалізації поставленої мети і одноосібно, і колективно. Аналіз зарубіжних джерел показує, що зміст поняття ТГ та пов'язаних із ним термінів в останнє десятиріччя кардинально змінився в західній науковій думці, що, відповідно, привело до нового розуміння та нових стратегій розвитку ТГ.

Це викликано, передусім, децентралізацією та покладанням відповідальності за розвиток базових АТО саме на їхніх мешканців, усвідомленням ними своєї причетності до підвищення рівня власного добробуту.

Відбувається трансформація теорії та практики розвитку ТГ через активну участь у вирішенні місцевих справ їхніх мешканців через пряму участь у процесах управління місцевим розвитком.

Отже 3 розділ був присвячений дослідженню механізму залучення та участі громади в муніципальному управлінні. У частині 3.1 ми зробили порівняльний аналіз досвіду участі громад у муніципальному управлінні в Україні та в Естонії, Латвії, Швейцарії, Канаді, США. У частині 3.2 ми окреслили сучасний стан участі громадян у муніципальному управлінні на прикладі м.Запоріжжя та запропонували механізми ефективності цього процесу. Частина 3.3. відобразила основні фактори активізації ролі громади в системі управління місцевим розвитком.

ВИСНОВКИ

Важливе місце в процесі безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні в Україні займають міжнародні норми, зокрема закріплені у Всесвітній декларації місцевого самоврядування. У ст. 3 Декларації, стосовно територіальної основи місцевого самоврядування, зазначається, що громадські справи повинні вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, що найбільш близькі до громадян, а також їх територіальними ланками середнього й регіонального рівня, відповідно до наявного в кожній країні порядку.

В Україні накопичено певний досвід співпраці органів місцевого самоврядування з населенням. Проте зазначене ще не стало постійною практичною складовою для всіх органів місцевого самоврядування в нашій державі. Основні проблеми щодо участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України науковці виокремлюють наступні: - невпевненість громадськості у власних можливостях, як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування; - недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування; - ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування; - неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема на що витрачені гроші платників податків; - пасивність громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці; - недостатньо ефективного використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою; - певна недовіра населення щодо компетенційного рівня кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що на сьогоднішній день більшість авторів уникають характеристики основних ознак громад. У вітчизняній літературі, на жаль, знаходимо мало праць, у яких би комплексно висвітлювали це питання.

Здебільшого ці проблеми розглядалися зарубіжними науковцями. Дефініція «муніципальне управління» походить від терміну «муніципалітет», який означає місто з правом самоврядування та означає орган місцевого самоврядування населення у ряді країн. Також встановлено, що муніципальне управління є відносно порівняно новою сферою управлінської діяльності та історично відрізняється від інших видів управління, а тому у сучасній літературі ще не сформовано остаточного й загальновизнаного його поняття. Тривають дискусії дослідників щодо остаточного визначення цього поняття. В роботі ми розглядали муніципальне управління як населену територію, на якій здійснюється місцеве самоврядування, а предметом - регулювання соціально-економічних процесів в інтересах місцевої громади та на основі ефективного використання місцевих ресурсів.

В роботі нами зазначені методи які було застосовано під час дослідження проблем та перспектив участі громади в муніципальному управлінні.

В ході дослідження проаналізовано українське законодавство та міжнародні норми щодо забезпечення участі громади в муніципальному управлінні, розглянуті основні організаційні форми участі громадян у муніципальному управлінні, зроблено порівняльний аналіз цього механізму в Україні та інших країнах світу. Це дало нам підґрунтя для аналізу стану участі громади в муніципальному управлінні на прикладі м.Запоріжжя.

Розроблено алгоритм вдосконалення механізму участі громадян у муніципальному управлінні на прикладі м.Запоріжжя, а саме: прийняття програми створення та розвитку ОСН згідно чинного законодавства; проведення серії навчальних семінарів з роз'яснення можливостей ОСН; проведення на рівні муніципалітету широкої інформаційної компанії щодо переваг використання такого механізму участі; внести зміни до типового Положення «Порядку проведення консультацій з громадськістю» в частині обов'язковості проведення їх ОМС, обов'язковості врахування результатів при прийнятті остаточного рішення, а також в частині приведення до єдиної процедури проведення консультацій з усіх напрямів соціально-економічного розвитку громади, єдиної

виписаної процедури проведення таких консультацій, та створення, за необхідності, окремого порядку проведення громадських слухань, що дасть змогу залучити більше зацікавленої громадськості до муніципального управління; створення особистого кабінету мешканця м.Запоріжжя для можливості голосування, надання пропозицій; запровадити шкільний бюджет для формування у школярів уявлення про Громадський бюджет та формування відповідальності за своє місто; проводити активні форми популяризації Громадського бюджету для широкого інформування громадськості щодо можливостей та перспектив цього механізму.

Вважаємо, що запропоновані заходи сприятимуть підвищенню громадської свідомості, відповідальності, залученню громади до участі в прийнятті рішень в муніципальному управлінні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Багмет М.О., Личко Т.М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень. *Наукові праці ЧДУ. Серія: Державне управління*. 2009. № 112. С. 33–37
2. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003. С. 102-113
3. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник ЦВК*. 2008. № 2 (12). С. 52-57.
4. Бибик С. Муніципальний – місцевий. URL : <http://kulturamovny.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine64-30.pdf>
5. Бобровська О. Ю. Соціальні і інституційні передумови розвитку місцевого самоврядування. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф.*, 1 жовт., 2011 р., м. Дніпропетровськ Дніпро.: ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 191 – 195.
6. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2010. № 4. С. 109–112.
7. Ванагс Э. Местное самоуправление в Латвии. *Децентрализация: Эксперименты и реформы*. Будапешт: OSI/LGI, 2000. С. 158-159.
8. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
9. Децентралізація влади. URL :: <http://decentralization.gov.ua/>.
10. Децентралізація в Україні досягнення надії і побоювання. УНЦПД. 2017. URL : https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
11. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с

12. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного дослідження. URL : http://www.slg-oe.org.ua/wpcontent/uploads/2016/12/Analitchnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvylya.pdf

13. Дробот І. Ю. Гарантування місцевого самоврядування : теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. 252 с

14. Ігнатенко О. С. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2016. № 3. С. 43-47

15. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. *Бюлетень Центру інформації та документації Ради Європи в Україні* [Текст]. 1997. №2. С. 4-10

16. Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 року № 3996–XII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

17. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 року № 14/98–ВР URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/14/98–вр>.

18. Закон України «Про Всеукраїнський референдум» від 06.11. 2012 р. № 5475–VI. *Офіц. вісн. України.* 2012. № 92. С. 3729.

19. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286–XII зі змінами. *Відомості Верховної Ради ВВР.* 1991. № 33 С. 443.

20. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 .02. 2015 року – № 157–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 13. с. 91.

21. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

22. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1160–15>.

23. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 26.12.2002 року № 380–IV із змінами та доповненнями. URL: <http://cdut.petrovo.net/index.php/norm-base/2014-05-17-17-26-58/pro-inov-diyalnist>.
24. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. С.170.
25. Закон України «Про органи самоорганізації населення» URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
26. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
27. Кабінет Міністрів України Розпорядження. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>
28. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ.: Ін Юре, 1997.
29. Коваль О. М. Участь органів регіонального управління в регулюванні зайнятості населення. *Управління сучасним містом*. 2001. № 7–9 (3). С.33-47.
30. Козюра І. Виклики і розвиток місцевого самоврядування в Канаді як досвід для України. *Наукові записки [Національного університету "Острозька академія"]*. Серія : *Культура і соціальні комунікації* : зб. наук. пр. Нац. ун–т "Острозька академія". Острог: Вид-во Нац. ун-ту "Острозька академія", 2012. Випуск 3. С. 142-150.
31. Козюра І. В. Місцеве врядування в Канаді [Текст]. Київ.: Вид–во УАДУ, 2001. 156 с.
32. Козюра І. В. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Канаді: досвід для України [Текст] : автореф. дис. ... д–ра наук з держ. упр. : 25.00.04; Акад. муніцип. упр. Київ., 2013. 36 с.
33. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 30

34. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 159-164
35. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні. Молодий вчений. 2014. №12(1). С. 265-268. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_12%281%29__63.
36. Куц Ю. О. Регіональні особливості сталого розвитку України. *Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців : теорія та практика*. Матер. міжнар. наук. практ. конф. (22.03. 2007 р.) : у 2 ч. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2007. Ч.2. с. 332-335
37. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні [Текст] : монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
38. Лебединська О.Ю. Суспільні реформи та становлення громадського суспільства в Україні: *Матер. наук.-практ. конф.* / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ.: УАДУ, 2001. С. 269-271
39. Лиска О. Г. Члени територіальної громади: від клієнтів до партнерів. *Наукове видання. Гуманітарний збірник ЗДІА, Запоріжжя, Випуск 30, 2007, С. 225-232.*
40. Мамонова В.В. *Методологія управління територіальним розвитком*: монографія Харків.: Вид – во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.
41. Мартиненко В. М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія)* : монографія. Харків.: Вид – во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 230 с.
42. *Методика та організація наукових досліджень* : Навч. посіб. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.
43. *Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія* / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаровара [та ін.] / За заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. Полтава.: ПП Шевченко, 2016. 528 с.

44. Мішина Н. В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України / Н. В. Мішина // Державне управління : теорія та практика. Київ. : 2006. № 1. С. 30 – 35.

45. О местном самоуправлении: Закон Эстонской Республики. – URL: <https://www.siseministeerium.ee/29969>.

46. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Вип.12 (10–11). Київ., 1995. С. 67.

47. Офіційний сайт Асоціації міст України .URL: <http://www.auc.org.ua>

48. Офіційний сайт Державного комітету статистики України URL : <http://www.sta.gov.ua>

49. Положення про Громадський бюджет у м. Запоріжжя URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/35/resolution/4632>

50. Положення про Громадську раду 16.06.2017 року рішенням виконавчого комітету ЗМР №341 URL : <https://zp.gov.ua/uk/documents/item/24282>.

51. Положення про електронні петиції в м. Запоріжжя URL : <https://zp.gov.ua/uk/page/elektronni-peticii>

52. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку м. Запоріжжя. URL : <https://zp.gov.ua/uk/sessions/72/resolution/3163>

53. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань суспільно-економічного розвитку м. Запоріжжя у новій редакції URL : <https://zp.gov.ua/uk/sessions/97/resolution/39638>

54. Послання Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України, 2000 рік «Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 pp.» URL : <http://www.zakonl.rada.gov>.

55. Послання Президента України Віктора Ющенка «Рух уперед», 2009 рік URL : <http://www.zakon.nau.ua/doc/7uidM082.699K0.>]

56. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

57. Постанова Уряду «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

58. Прієшкіна О.В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми й перспективи. *Право України*. 2006. №11. С. 86-89.

59. Програма розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 роки». Запоріжжя. URL : <https://zp.gov.ua/uk/sessions/82/resolution/2841>.

60. Пухтинський М. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? *Віче: Теоретичний і громад.-політ. журнал*. 2006. № 21/22. С.58-61

61. Роман В.Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 92–98. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11.

62. Розпорядження Уряду від 01.04.2014 р. № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

63. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: наук. – практ. посіб.; Укр. муніцип. акад., Ін- т місц. демокр. Київ. : Гнозис, 2002. 148 с

64. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад.: Л. О. Пустовіт та ін. Київ. : Довіра, 2000. 1018 с

65. Толкованов В. В. Інструменти забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях [Текст] : автореф. Дис. ...д –ра наук з держ.упр.: 25.00.04. 2013. 36 с.

66. Федеральна статистична служба Швейцарії. URL : <http://www.statistik.admin.ch>
67. Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб. /; за заг. ред. В. Артеменка. Київ.: ІКЦ «Леста», 2007. 240 с.
68. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад: монографія. Дніпро.: ДРІДУ НАДУ, 2014. 338 с.
69. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія. Мелітополь : Вид. будинок ММД, 2008. 136 с.
70. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности / К. Дж. Эрроу : пер. с англ. Москва. : ГУВШЭ, 2004. 204 с.
71. Ярощук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. Тернопіль: Вид-во ТАНГ «Економічна думка», 1999. 66 с.
72. Яунслейнис: самоуправлення займаються бізнесом не ради прибутку, а в інтересах населення. URL : <http://www.press.lv/post/yaunslejnis-samoupravleniya-animayutsyabiznesom-ne-radi-pribyli-a-v-interesah-naseleniya>.
73. Allen J.C., Cordes S.M Covey S. and others. Building on Assets and Mobilizing for Collective Action. Community Guide / Allen J.C. Centre for Applied Rural Innovation (CARI). Nebraska (US): University of Nebraska Lincoln, 2002 39 p.
74. Anthony Downs. An Economic Theory of Democracy. Harper and Row, New York (1957).
75. Antoszewski A., Herbut R. i in.: Leksykon politologii. Wydawnictwo ALTA 2, Wrocław, 2002. – С.391 238

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Акула Катерина Юріївна, студентка 3 курсу магістратури, форми навчання заочної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти katishark79@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Участь громади в муніципальному управлінні» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Акула К.Ю.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Бутченко Т.І.