

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра теорії та філософії права факультету
підготовки фахівців для органів досудового
розслідування

*Матвєєва Л.Г., Магновський І.Й., Тарасенко Л.Б.,
Бутирін Є.О., Шевчук В.В., Березовенко Л.С.*

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПОБУДОВИ І
РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОЇ,
СОЦІАЛЬНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В
УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Колективна монографія

Одеса 2021

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
Кафедра теорії та філософії права
факультету підготовки фахівців для органів досудового
розслідування**

**Матвєєва Л.Г., Магновський І.Й., Тарасенко Л.Б.,
Бутирін Є.О., Шевчук В.В., Березовенко Л.С.**

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПОБУДОВИ І
РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОЇ,
СОЦІАЛЬНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В
УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Колективна монографія

Одеса–2021

*Рекомендовано до друку Вченою радою Одеського державного
університету внутрішніх справ, протокол № 06 від 24.06.2021 року.*

Автори:

Матвєєва Л.Г. – докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ;

Магновський І.Й. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ;

Тарасенко Л.Б. – кандидат історичних наук, професор кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ;

Бутирін С.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ;

Шевчук В.В. – старший викладач кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ;

Березовенко Л.С. – викладач кафедри теорії та філософії права факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ.

Рецензенти:

Луцький Р.П. – доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного інституту імені Академіка Івана Луцького Університету Короля Данила.

Манько Д.Г. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Міжнародного гуманітарного університету.

Т-33 Теорія та практика побудови і розвитку демократичної, соціальної, правової держави в Україні у контексті євроінтеграції: колективна монографія / Л.Г. Матвєєва, І.Й. Магновський, Л.Б. Тарасенко та ін. Одеса: РВВ ОДУВС, 2021, 290 с.

Монографія є комплексним дослідженням, із точки зору теорії та практики сучасного державотворення, побудови і розвитку демократичної, соціальної, правової держави в Україні у контексті євроінтеграційних процесів, з урахуванням глобальних змін, що зумовлюють трансформацію у політичній системі суспільства. Представлена робота характеризується достатньою науковою новизною і має теоретичне та практичне значення. Буде цікавою та корисною для студентів, аспірантів, викладачів, а також усіх бажуючих та небайдужих, хто цікавиться власним розвитком української державності.

УДК 340.12

© Л.Г. Матвєєва, І.Й. Магновський, Л.Б. Тарасенко,
С.О. Бутирін, В.В. Шевчук, Л.С. Березовенко

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ I. ДЕМОКРАТІЯ ЯК ОСНОВНА ПЕРЕДУМОВА ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ	
1.1. Загально-теоретичні засади демократії у контексті європейських цінностей.....	7
1.2. Перспективи формування та розвитку демократичних інститутів в Україні на сучасному етапі державотворення.....	23
РОЗДІЛ II. СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ВІД ІДЕЇ ДО МАТЕРІАЛІЗАЦІЇ	
2.1. Утілення ідеї соціальної держави в конституціях і практиці сучасних держав.....	49
2.2. Розвиток соціальної держави в Україні в умовах європейської інтеграції: шляхи реалізації.....	77
РОЗДІЛ III. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ПОБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ	
3.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: теоретико-правові аспекти сучасного розуміння.....	107
3.2. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та її імплементація в українські реалії побудови правової держави.....	137
РОЗДІЛ IV. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	
4.1. Теоретичні засади становлення інституту місцевого самоврядування: світова практика.....	163
4.2. Роль місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку демократичної, правової, соціальної держави в Україні.....	183
4.3. Основні напрями модернізації системи місцевого самоврядування в Україні у контексті євроінтеграційних процесів.....	211
ВИСНОВКИ.....	242
ЛІТЕРАТУРА.....	259

ВСТУП

Процеси національного відродження України, державного будівництва спричиняють істотні зміни в усіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим, найважливішою дотепер є проблема розбудови Української держави та її зміцнення, вибір шляху розвитку якої було остаточно зроблено з прийняттям у 1996 році Конституції України. Проголошення України в Основному Законі демократичною, соціальною, правовою державою відображає, тим самим, її стратегічну мету. Водночас, дане конституційне положення поставило перед суспільними науками і, в першу чергу, перед теорією держави та права актуальне завдання: дослідити сутність, ознаки та функції саме демократичної, соціальної, правової держави, обґрунтувати її загальнотеоретичну характеристику, визначити шляхи побудови такої держави в Україні. Та цілком зрозуміло, що без чіткої й цілісної науково-теоретичної концепції демократичної, соціальної правової, держави неможливо забезпечити її становлення та функціонування.

Тому метою указанного дослідження є актуалізація необхідності переосмислення основних підходів до шляхів демократизації держави, зосередження уваги на етапах її становлення і потребі розвитку в Україні. Через те, важливим є вивчення та визначення ключових моментів становлення і розвитку демократичної, соціальної, правової держави саме в аспекті утвердження та забезпечення прав особи, а також з'ясування особливостей, якими характеризується даний вид держави на теперішньому періоді її розвитку.

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод із країнами ЄС, у тому

числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів держави як важливих складових частин політичної, економічної, правової системи України. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню, залежить стан країни в цілому. Розуміючи важливість цієї проблематики, на сучасному етапі взаємодії та протиріччями між усіма гілками влади постає питання про необхідність удосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в житті суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, впровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Інтеграція України в європейський простір і запровадження реформ із децентралізації публічної влади потребують наукового вивчення зарубіжного досвіду становлення та функціонування децентралізованої моделі управління у провідних європейських демократичних, правових державах. Проведення децентралізації публічної влади є і складним, і відповідальним процесом, здійснення якого потребує системного вивчення та аналізу зарубіжного досвіду у цій сфері діяльності.

Ураховуючи процес децентралізації, модернізація сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового концептуального змісту. Її розв'язання сприятиме вирішенню важливих для населення питань у межах регіону. Місцеве самоврядування на сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

Незважаючи, що в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів

місцевого самоврядування, разом із тим, система місцевого самоврядування нині ще не задовольняє потреб суспільства, не забезпечує належним чином надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Як бачимо, усі вищезазначені чинники є одними із ключових, базових складових у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, на що і акцентована увага авторського колективу даного творчого доробку.

Звичайно, положення даної праці не претендують на беззаперечність думок авторів та абсолютність їхніх узагальнень, однак проаналізований матеріал дозволяє виявити відповідні тенденції, котрі, в свою чергу, допомагають сформулювати й окреслити шляхи вирішення поставленої проблематики.

РОЗДІЛ І. ДЕМОКРАТІЯ ЯК ОСНОВНА ПЕРЕДУМОВА ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Загально-теоретичні засади демократії у контексті європейських цінностей.

Етимологічне походження терміну «демократія» полягає в перекладі з грецької двох його складових: «demos» – народ та «kratos» – влада, тобто надає достатньо широке трактування – «влада народу» не визначаючи обсягу, форм та способів здійснення влади.

Першими проявами примітивної демократії можна вважати вибори племінних вождів. Створення найпершої моделі демократії належить стародавнім грекам. Ідея демократії вперше з'являється у працях грецького історика Геродота (V ст. до н. е.), який писав, що демократія – це держава, побудована на засадах рівності. Основними її ознаками мислитель вбачав: обрання посад за жеребкуванням, звітування посадовців про свою діяльність (урядову та фінансову), народні збори, на яких розглядалися важливі справи державного і суспільного значення¹.

Узагальнюючи погляди філософів та істориків можна виділити декілька ознак античної (грецької) демократії:

- вільні і рівноправні громадяни з високим ступенем суспільної активності;
- рішення полісних справ Народними зборами та участь громадян в адмініструванні через управлінські установи;
- виборність посадових осіб, що забезпечувалася жеребкуванням;
- ostrakizm (вигнання громадянина з держави за рішенням більшості в результаті голосування черепками), що

¹Кабанець О. С. Демократія як явище правової дійсності (теоретико-правовий аналіз): дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. С. 23. URL: <http://idpnan.org.ua/files/kabanets-o.s.-demokratiya-yak-yavishche-pravovoyi-diysnosti-teoretiko-pravoviy-analiz.pdf> (дата звернення 20.04.2021).

унеможлиблював розкол суспільства на протилежні за інтересами угруповання.

Грецька демократія, що здійснювалась у формі безпосередньої влади вільних громадян, стала початком довгого шляху змін та трансформацій демократії.

Змістовне наповнення розуміння демократії напряму залежить від обраного методологічного підходу до трактовки її сутності. Так, в рамках традиційного підходу акцент робиться на інституціональній розбудові держави і суспільства, яка ґрунтується виключно на законних засадах. В аспекті біхевіоризму в центрі уваги опиняється поведінка суб'єктів, в основі якої лежать демократичні норми та принципи. В аспекті функціоналізму увага концентрується на конституційних засадах діяльності. Нормативізм виходить з оцінки наближення до ідеальної моделі: з правовою державою і громадянським суспільством. Тобто, існують різні варіації змістовної характеристики демократії, що стосуються держави, суспільства і світоглядних орієнтацій. Але при цьому практично спільним для всіх підходів є обґрунтування ціннісного змісту, що включає народовладдя (в різних формах), пріоритет права, загальнолюдські цінності та інші універсальні ознаки, які розповсюджуються на демократію як форму, цінність і процес ².

Протягом історії до ідеї демократії, заснованої на принципах гуманізму, віри в людину, поваги до її гідності, духовності, рівності, звертались найкращі представники людства, які збагатили і розвинули ці поняття: Б. Спіноза (Нідерланди, XVII ст.), Ж.Ж. Руссо (Франція, XVIII ст.), Т. Джефферсон (США, XVIII ст.), Т. Масарик (Чехія, XIX-XX ст.), В. Гавел (Чехія, XX ст.). Ця ідея знайшла свій відгук і в Україні. Різні форми народовладдя відстоювали й

² Кормич А. І. Зміст та форми сучасної демократії: концептуальні засади. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 47. С. 146-147.

обґрунтовували у своїх працях С. Подолинський, М. Драгоманов, М. Павлик, І. Франко, М. Грушевський³.

Так, Б. Спіноза в своєму «Богословсько-політичному трактаті» зазначає «демократія визначається як загальні збори людей, які спільно мають верховне право на все, що вони можуть...» та наголошує, що в демократичній державі менше повинно боятися безглуздостей, бо майже неможливо, щоб більшість на зборах, зійшлося на одній безглуздості. Саме тому, що їх мета полягає в уникненні безглуздостей і в утриманні людей, наскільки це можливо, в межах розуму, щоб вони жили в злагоді та мирі⁴.

Видатний філософ і мислитель Ж.Ж. Руссо називає демократією форму правління, при якій Суверен може вручити Правління всьому народу або більшій його частини, так щоб стало більше громадян-магістратів, ніж громадян – просто. В своїй праці «Про суспільний договір, або Принципи політичного права» Ж.Ж. Руссо, відмічає, що «яких тільки складнопоєднаних речей не передбачає ця форма правління! По-перше, для цього потрібна Держава така мала, щоб там можна було без складностей збирати народ, і де кожен громадянин добре міг би знати всіх інших; по-друге, – велика простота моралі, що запобігало б скупченню справ і виникнення складних суперечок, потім – превелика рівність в суспільному та майновому стані, без чого не змогла б надовго зберегтися рівність в правах і в володінні владою; нарешті, необхідно, щоб розкоші було дуже мало, або щоб вона повністю була відсутня»⁵.

³ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 228.

⁴ Спіноза Б. Богословско-политический трактат. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Spinoza_B-P_tr.pdf (дата звернення 28.05.2021).

⁵ Руссо Ж. Ж. Об Общественном договоре. Трактаты. / Пер. с франц. А.Д. Хаятина и В.С. Алексеева-Попова. Москва: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSO/prawo.txt> (дата звернення 20.04.2021).

Томас Джефферсон вважав самоочевидним, що кращою формою правління є та, при якій громадяни мають найбільшу свободу, навіть якщо це здатне зробити уряд наполовину безсилим, тобто сутність демократії полягає у свободі. «Існують права, – писав Джефферсон в 1789 році, – які не має сенсу передоручати уряду і які всі уряди досі завжди прагнули порушувати. Це право мислити і оприлюднювати свої думки усно або письмово; це право вільної торгівлі; це право на особисту свободу та недоторканність»⁶.

Із листів та есе, написаних Т. Джефферсоном, можна виокремити сформульовані ним фундаментальні принципи демократії:

1. Людям повинно бути гарантовано їх право обирати і контролювати державних і громадських відповідальних осіб не з милості чи міркувань доцільності, а в силу права, даного їм самою природою. «Кожна людина і кожна спільність людей, що живуть на землі, мають право на самоуправління. Вони отримують його разом з життям з рук природи. Особистість здійснює це право через свою індивідуальну волю, спільність людей – через волю більшості, так як закон більшості є природний закон кожного людського суспільства».

2. Фундаментальною потребою демократичного суспільства – є освіта народу. «Якщо нація хоче залишатися в невігластві і бути вільною ... вона хоче того, чого ніколи не було і ніколи не буде».

3. Раз демократія потребує громадян, які можуть читати, з цього випливає, що вони повинні бути вільні у своєму читанні. Цензура будь-якого роду і обмеження доступу до інформації знищують саму душу демократії і замінюють деспотичну владу над тілом людини тиранією над її розумом. «Наша свобода, – писав Джефферсон, – залежить від свободи преси, а свобода

⁶ Джефферсон Т. Настоящий американец о демократии - оглавление и вступление (Сол К.Падовер). URL: <http://www.agitclub.ru/spezhran/amer/jefferson.htm> (дата звернення 20.04.2021).

преси не може бути обмежена без того, щоб не опинитися втраченою повністю». Непопулярним ідеям повинно бути надано їх слово, хоча критику цих ідей і можна заохочувати. Без нічим не обмеженої критики державних і громадських діячів та державної політики демократія незабаром виродиться.

4. Демократія, при якій люди вільні думати і говорити, що вони побажають, також має на увазі і свободу совісті⁷.

Томас Джефферсон, особа, яку по праву називають «мудрець демократії», виділив фундаментальні цінності, що залишаються вкрай важливими для побудови сучасної демократичної держави.

Також сьогодні зберігають свою актуальність праці першого президента Чехословацької Республіки Томаша Масарика. На думку президента-філософа, основою демократії виступають вільні громадяни, небайдужі до суспільного життя, які діють свідомо, беруть участь в суспільному самоуправлінні, впливають на нього в тому напрямі, який вони вважають бажаним. Без такої цікавості республіка де-факто стає державою аристократичною, бюрократичною, державою меншості. Політичним ідеалом Т. Масарика було створення держави гуманної демократії, демократії економічної, політичної, соціальної. Він заявляв, що в демократичній республіці не може бути умов для експлуатації людини людиною, одного стану іншим⁸.

Вацлав Гавел в 1985 році в есе «Анатомія мовчання» наголошує, що «без вільних, які поважають себе, і незалежних громадян не можливо вільної і незалежної нації. Без миру всередині країни, що означає відсутність конфліктів між

⁷ Джефферсон Т. Настоящий американец о демократии – оглавление и вступление (Сол К. Падовер). URL: <http://www.agitclub.ru/spezhran/amer/jefferson.htm> (дата звернення 20.04.2021).

⁸Цит. за: Савчук Г. Концепт «гуманної демократії» Томаша Масарика. *Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету*. 2015. Вип. 26. С. 113.

громадянами, не можливий мир поза країною»⁹. Найміцнішим фундаментом демократії та розвитку правової держави, – вважає Чехословацький экс-президент, – є справжнє громадянське суспільство. Воно відображає тривалу еволюцію людської думки та моральності, ступінь суспільних та особистих знань, а також конкретний тип громадянської свідомості та самосвідомості. І тому після багатьох років віртуального неіснування, громадянське суспільство не може бути відновленим жодним актом згори, таким як закон, директива або рішення політичних лідерів. Єдиною можливістю є побудова середовища сприятливого для його просування вперед та підсилення соціального духу, що сприяв такому розвитку. Громадянське суспільство – це суспільство, в якому громадяни беруть участь у багатьох спільних, доповнюють один одного, процесах публічного життя. Функції держави та її структур у такому суспільстві обмежені тільки до тих, які не можуть бути представлені ніким іншим, це такі як видання законів, національна оборона та безпека, панування справедливості та ін.¹⁰

Видатні представники української демократичної думки кінця XIX – початку XX ст., поряд із питаннями щодо абсолютних ідей прав, свобод, рівності, порушували проблеми української громади, розглядаючи її нерозривно з державою та вбачали у ній силу, здатну здійснити корінні соціально-політичні перетворення в суспільстві, твердо вірили у те, що

⁹ Что понял Вацлав Гавел: только демократия гарантирует мир. URL: <https://hvylyya.net/analytics/society/chto-ponjal-vatslav-gavel-tolko-demokratiya-garantiruet-mir.html> (дата звернення: 20.04.2021).

¹⁰ Мелешенко Т. В. Вацлав Гавел і його роль у державотворчих процесах Чехословаччини: автореф. дис. канд. істор. наук: 07.00.02 / Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова Київ, 2010. С. 15. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/10290/1/Meleshchenko.pdf> (дата звернення 20.04.2021).

власність громади стане економічною основою демократичної держави і права у суспільстві майбутнього¹¹.

Михайло Драгоманов у своїй праці «Чудацькі думки про українську національну справу» зазначав «... в демократії – нагляд за урядом довірено кожному громадянину, щоб наглядали за урядом, треба його знати, треба надто знати його мову»¹². Представник української політичної думки XIX ст. Драгоманов М. виступав за політичну децентралізацію, впровадження широкого місцевого самоврядування як засобу подолання конфліктів між державою та суспільством, вважаючи демократію можливою лише за умови надання широким масам змоги брати безпосередню участь у здійсненні влади та впливу на неї.

Видатний український письменник, громадський і політичний діяч – Іван Франко, – у своїй творчості торкається правової проблематики регулювання суспільних відносин, побудови правової держави, забезпечення всім громадянам рівних свобод і можливостей, реформи місцевого самоврядування.

На думку Івана Франка, в умовах соціалізму держава зникає, державу та політику замінить діяльність самих громад, спільностей. Кожна громада в краю, як і кожна особа в громаді, є вільною, організовує своє життя по-своєму, і ніхто не має права диктувати їй згори які-небудь правила. Вона спілкується з іншими заради спільної праці та здійснення спільних справ, які не може здійснити одна громада, і лише така спільність може створювати справедливий суспільний лад та злагоду між

¹¹ Мельник О. А. Політична децентралізація та широке місцеве самоврядування в Україні як засіб подолання конфліктів між державою і суспільством: ідеї окремих мислителів середини XIX – початку XX століття. *Науковий вісник*. 2014. № 4. С. 77.

¹² Драгоманов М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / Упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р.С.Мішук. Київ: Либідь, 1991. («Пам'ятки історичної думки України»). URL: <http://litopys.org.ua/drag/drag19.htm> (дата звернення 20.04.2021).

громадами. Громадсько-державний принцип, що лежить в основі федерації осіб і громад, які створюються винятково заради інтересів і потреб, захищає й гарантує свободу особи та громади, визначає відносини між особою й общиною, їх права та обов'язки, залишаючи необмежену свободу слова, освіти, способу життя, сусідства, встановлення рівності, праці, справедливості¹³.

Визначний державний і громадсько-політичний діяч, Михайло Грушевський, своєю діяльністю закладав міцні підвалини української державності, яка має базуватися на принципах демократії і закону. Він писав, що «в конфліктах народу і влади вина лежить на боці влади, бо інтерес трудового народу – це найвищий закон всякої громадської організації, і коли в державі трудовому народу недобре, його право розраховуватися з нею»¹⁴.

Отже, кожна історична епоха характеризується певним станом демократії, визначенням принципів, що відповідають потребам суспільства на той час та реалізується на теренах певної держави.

Цілком слушним є висловлювання Н. А. Латигіної, яка зазначає «демократія – це не просто форма організації політичної влади народу, це – певний стан еволюційної збалансованості суспільства та влади, традицій та новацій, людської свободи та соціальних зобов'язань. Політична еволюція є сенсом вияву демократії, завдяки чому стабільність породжується стабільністю, новація спирається на традицію, свобода вимірюється відповідальністю. Еволюційне прогресування у напрямку формування демократичних основ буття суспільства вважається

¹³ Цит. за: Козинець О. Г., Жернова М. Г. Національно-демократичні погляди І. Франка та Л. Українки. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 14.

URL: <http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/162/192> (дата звернення 20.04.2021).

¹⁴ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 228.

гарантією раціональної політики, що виключає імовірність застосування насильницьких методів у боротьбі за владу»¹⁵.

Так, демократія в сучасному розумінні є системою державних, громадських, ідеологічних інституцій, покликаних забезпечити не лише народовладдя, але й створити всі необхідні умови для цивілізованого життя людей¹⁶. Відповідно, демократія в сучасному світі стала основною юридичною цінністю і до її закріплення прагнуть всі держави.

Демократія, без сумніву, є головною ознакою європейського державного порядку. Це очевидно, по-перше, з Преамбули до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка установлює зв'язок між Конвенцією і демократією, вказавши, що підтримка і подальша реалізація прав людини і основних свобод найкращим чином забезпечується, з одного боку, ефективною політичною демократією, і, з іншої боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини (див. Рішення по справі «Класс та ін. проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р., § 59). У преамбулі також підтверджується, що європейські країни мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свобод і верховенства закону. Суд зазначив, що в основі цієї загальної спадщини лежать цінності Конвенції (див. Рішення у справі «Соерінг проти Сполученого Королівства» (від 7 липня 1989 р., § 88); Суд кілька разів наголошував, що Конвенція була задумана з метою збереження і просування ідеалів і цінностей демократичного суспільства (див. Рішення у справі «Кьелдсен, Буськ Мадсен і Педерсен проти Данії» (від 7 грудня 1976 р., § 53, і Рішення у справі «Соерінг проти Сполученого Королівства» (від 7 липня 1989 р., § 87)¹⁷.

¹⁵Латигіна Н. А. Українська демократія сьогодні: спроби і помилки. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_34_6.pdf (дата звернення 20.04.2021).

¹⁶Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 229.

¹⁷Избранные решения Европейского суда по правам человека. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Доведено, ідеальної моделі демократії, придатної для будь-якого суспільства, не існує, можливо визначити базові, загальні засади її функціонування.

У теорії держави та права до засад, що визначають демократичну державу належать: національний суверенітет; уряд, заснований на злагоді тих, ким він управляє; влада більшості з урахуванням прав меншості; гарантія основних прав людини; вільні та справедливі вибори; юридично визначена строковість повноважень органів державної влади; рівність усіх перед законом; матеріальний добробут усіх членів суспільства, справедливе правосуддя; конституційне обмеження влади уряду; підконтрольність і відповідальність органів влади громадянам; функціонування місцевого самоврядування; соціальний, економічний і політичний плюралізм; незалежні засоби масової інформації; принципи толерантності, співпраці і компромісу.

Складність побудови сучасної демократичної держави полягає у необхідності поєднання національних традицій і світового досвіду, спроможності критично оцінювати результати історичних досягнень та передбачати можливі демократичні перетворення й впроваджувати їх відповідно до потреб суспільства.

М. Мірошніченко слушно зауважує, що в Україні завжди існували моральні (вимоги здорового глузду і справедливості) та правові чинники (звичаєве право) для обмеження самовладдя – Віче, громади, комуни тощо. Тому український монархізм був завжди обмежений, а потяг народу до самоврядування нездоланний, тобто демократія українського народу має глибоке історичне національно-культурне

Объединенная коммунистическая партия Турции (United communist party of Turkey) и др. против Турции (жалоба № 19392/92, решение от 30 января 1998 г.). 2012. С. 59. URL: <http://www.ihahr-nis.org/sites/default/files/files/izbrannye-resheniya-espch-11st-ru.pdf> (дата звернення 20.04.2021).

підґрунтя¹⁸.

Сучасний стан трансформаційних демократичних процесів в Україні пов'язаний із тим, що українське суспільство вийшло з 70-річного періоду перебування у колишньому СРСР без передумов цивілізованого демократичного розвитку – без громадянського суспільства, без демократично налаштованої національної еліти, без чіткого усвідомлення себе як нації¹⁹.

Історично значущою подією кінця ХХ століття, для розвитку демократичних процесів у нашій країні, стає прийняття Декларації про державний суверенітет України. У преамбулі цього документу наголошується, що Верховна Рада Української РСР прагне створити демократичне суспільство²⁰.

Розмежувати явища «демократичного суспільства» і «демократичної держави» практично неможливо, адже демократія – це категорія як соціальна, так і політична, які не повинні існувати відокремлено. Демократичне суспільство корелюється із ліберальним суспільством, де головну роль відіграє здатність поєднувати повагу до індивідуалізму всередині суспільства та спрямовувати колективний розвиток зовнішніми регуляторами. Демократична держава та ліберальне демократичне суспільство не конфліктують один із одним, а співпрацюють²¹.

24 серпня 1991 року на позачерговій сесії Верховної Ради Української РСР прийнято Постанову та Акт проголошення

¹⁸ Цюрупа М. В., Ясинська В. С. Основи сучасної політології. Київ: Кондор. 2009. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-156.html> (дата звернення: 20.04.2021).

¹⁹ Латигіна Н. А. Українська демократія сьогодні: спроби і помилки. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_34_6.pdf (дата звернення : 20.04.2021).

²⁰ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст.429.

²¹ Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. С. 8–9.

незалежності України. Верховна Рада УРСР постановляє проголосити 24 серпня 1991 року Україну незалежною демократичною державою та провести 1 грудня 1991 року республіканський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності²². А демократично налаштоване політично активне українське суспільство підтвердило прагнення жити в незалежній державі.

Надзвичайно важливим кроком у напрямку формування української державності є прийняття Конституції України. Основний Закон закріплює низку засадничих положень, спрямованих на становлення України як демократичної держави. Такими базовими цінностями є: визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), гарантії прав і свобод людини, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3), проголошення єдиним джерелом влади в Україні народу (ч. 2 ст. 5), право визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно народом (ч. 3 ст. 5), закріплення політичного, економічного та ідеологічного плюралізму (ч. 1 ст. 15), визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), закріплення виборів і референдуму як способів народного волевиявлення (ст. 69), група політичних прав громадян України (ст. 36, 38, 39, 40)²³.

Як показує досвід, демократичні засади розбудови держави повинні базуватися на теоретичних ідеалах, національних традиціях, історичному досвіді та мати державно-правове оформлення. Однак, демократія разом з усіма її складовими не дається раз і назавжди, вона постійно еволюціонує.

²² Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР; Акт від 24 серпня 1991 р. №1427-XII *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

²³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Демократія розвивається під впливом різних факторів, які прийнято поділяти на внутрішні (формуються всередині країни, виявляючись у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства) і зовнішні (проявляються у формі запозичення окремих елементів і моделей демократичних перетворень інших держав). Сьогодні функціонування інституту народовладдя залежить не лише від історичного минулого та сучасних особливостей розвитку даної країни, а й від впливу глобалізованого світу, європейських цінностей.

Європейські цінності є не чим іншим, як стандартами певних технологічних процедур у різних галузях життя суспільства і діяльності держави, наприклад, для формування органів державної влади й управління на основі стандартів демократії, взаємодії гілок влади, діяльності партій та існування багатопартійної системи загалом, ставлення влади і громадян до права, взаємодії між державою і громадянином (аспект прав та свобод людини), управління економікою, освітою, наукою тощо²⁴.

Головними в сучасній Європі є демократичні цінності, де в центрі перебуває людина. Демократичні цінності – це те, заради чого демократію варто захищати, це уособлення її значущості і життєдайності, її привабливості для мільйонів людей, те, завдяки чому демократія здобуває нових прихильників в усьому світі²⁵.

Аналізуючи погляди зарубіжних і вітчизняних науковців маємо можливість стверджувати, що до системи цінностей, які сформувалися в процесі розвитку людства, в першу чергу слід віднести свободу, рівність, справедливість.

²⁴ Пірен М. І. Європейські цінності – якісно новий формат державотворення в процесі реформування українського суспільства на шляху до демократії. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С. 88.

²⁵ Демократичні цінності Європи. Пам'ятка користувачеві. Івано-Франківськ, 2011. URL: http://ukrcei.org/uploads/files/default/demokratichni_cinnosti_evropi.pdf (дата звернення: 20.04.2021).

Першорядне значення у наведеному переліку має свобода окремої людини як самостійної розумної істоти, незалежної і рівної серед собі подібних. У статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод закріплено, що «кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом»²⁶. В статті наведено шість таких випадків, що становлять вичерпний перелік можливостей обмежити зазначене право.

Європейський суд з прав людини зробив доволі сумний висновок, що порушення статті 5 Конвенції можна визначити як такі, що постійно констатуються Судом у справах проти України, тобто мають системний характер. Така увага Європейського суду до дотримання державами-учасниками права на свободу та особисту недоторканність носить не випадковий характер: у справі «Медведев та інші проти Франції» (рішення ЄСПЛ від 29 березня 2010 р.) Європейський суд з прав людини підкреслив, що право на свободу та особисту недоторканність, за змістом Конвенції, має найважливіше значення у демократичному суспільстві²⁷.

Конституційно-правова свобода – це свобода в межах, окреслених правом і заснованою на ньому конституцією держави. При цьому принцип конституційно-правової свободи поширюється на всіх суб'єктів конституційних правовідносин, у тому числі і на особу, і на державу. Конституційно-правова свобода особи полягає в можливості «робити все, що прямо не заборонено законом». На відміну від свободи індивіда, свобода

²⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_004#Text (дата звернення : 20.04.2021).

²⁷ Цит. за: Шаповалова О. А. Деякі аспекти застосування у судовій практиці положень статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. С. 106. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/14459344864_2014.pdf (дата звернення: 20.04.2021).

держави, її органів та інших суб'єктів (юридичних осіб публічного права) полягає в можливості робити тільки те, що «прямо передбачено законом». Крім того, наявність у держави суверенітету дає змогу говорити про її свободу у світовій спільноті. Спільне між наведеними свободами полягає у тому, що жодна з них не може бути безмежною. У сучасному конституціоналізмі свобода має конституційно-правові межі. Право забезпечує, і це є особливо важливим для торжества конституціоналізму, не тільки «свободу для» – для активної діяльності, дійового самовираження особистості, але й «свободу від» – від обмежень та втручання в життєдіяльність особистості²⁸.

Однак, свобода завжди пов'язана з врегулюванням відносин між вільними індивідами, особою та державою і має засновуватися на принципі правової рівності. У Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зазначено «основоположний принцип, відповідно до якого всі особи є рівними перед законом і мають право на рівний захист за законом»²⁹ та встановлюється заборона дискримінації за будь-якою ознакою (статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за ін.)

Забезпечення рівності в суспільстві відбувається в поєднанні з принципом справедливості. Сучасна правова наука

²⁸ Крусан А. Р. Політики-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). *Актуальні проблеми політики*. 2012. № 45. С. 5. URL: [http:// app.onua.edu.ua/index.php/app/article/view/868/836](http://app.onua.edu.ua/index.php/app/article/view/868/836) (дата звернення: 20.04.2021).

²⁹ Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 04.11.2000 № 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text (дата звернення: 20.04.2021).

поняття «справедливість» розглядає як багатогранне явище. Звертався до цієї категорії й Конституційний Суд України. Так, у його Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) йдеться: «ідеї соціальної справедливості», «ідеологія справедливості» розглядаються, відповідно, як прояв принципу верховенства права та «якість», що об'єднує «елементи права». При цьому резюмується, що справедливість – одна з основних засад права – є вирішальною у визначенні права як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. У сфері реалізації права, за правовою позицією Суду, справедливість проявляється у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення. Справедливе застосування норм права визначається як «недискримінаційний підхід, неупередженість». Звідси – справедливість співвідноситься з принципом правової рівності. У Рішенні від 24 березня 2005 р. № 2-рп/2005 (справа про податкову заставу) справедливість пов'язується з розмірністю – «елементом принципу справедливості» та зазначається, що елементи права, зокрема розмірність, рівність, мораль, об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України. Аналіз наведених рішень дає змогу зробити висновок, що принцип справедливості детермінується з принципами рівності (домірності) й розмірності (пропорційності)³⁰.

Для встановлення інститутів громадянського суспільства відправним є принцип багатоманітності суспільного життя. Як зазначає К. О. Павшук, «діяльність інститутів громадянського суспільства здатна стати основою для функціонування інститутів учасницької та деліберативної демократій, що

³⁰ Крусан А. Р. Політики-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). *Актуальні проблеми політики*. 2012. № 45. С. 7. URL: [http:// app.onua.edu.ua/index.php/app/article/view/868/836](http://app.onua.edu.ua/index.php/app/article/view/868/836) (дата звернення : 20.04.2021).

підтверджує зв'язок громадянського суспільства та демократичної держави»³¹.

Плюралізм як демократична цінність завжди корелюється із толерантністю. Суспільство, якому притаманна будь-яка суспільна ворожнеча, «не зможе претендувати на національну єдність, а буде штучно роздроблене до того часу, поки не навчиться миритися з багатоманітністю»³².

Толерантність є незаперечною цінністю сучасного цивілізованого світу і це підтверджує формулювання статті 2 п. 2.3 Декларації принципів толерантності – «Світ неможливий без терпимості, а розвиток і демократія неможливі без миру»³³. Нетерпимість у поліетнічних суспільствах призводить до порушень прав людини, насильства, несвободи та конфліктів³⁴. Саме тому, утвердження принципів толерантності у відносинах між різними націями та етнічними меншинами є важливим негласним критерієм інтеграції у європейське співтовариство.

Демократичні держави процвітають, якщо про них піклуються громадяни, готові використовувати свободу для активної участі в житті суспільства, які обирають до державних органів своїх представників, підзвітних за свої дії, якщо життя суспільства ґрунтується на засадах толерантності та компромісу³⁵.

Більшість країн світу, незважаючи на відмінності в їх економічних, політичних, правових системах, підтримують,

³¹ Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. С. 11–12.

³² Павшук К. О. Вказ. праця. С. 11.

³³ Декларація принципів толерантності: ЮНЕСКО; Міжнародний документ від 16.11.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_503#Text (дата звернення : 20.04.2021).

³⁴ Пірен М. І. Європейські цінності – якісно новий формат державотворення в процесі реформування українського суспільства на шляху до демократії. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С. 89.

³⁵ Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 231.

принцип верховенства права, який став політико-правовим ідеалом для світової спільноти. У Преамбулі Статуту Ради Європи в якості одного з трьох «принципів, які становлять підвалини кожної справжньої демократії» зазначається верховенство права³⁶. Цей принцип відображено в Конституції та законах України, а також у ряді міжнародних договорів, однією із сторін в яких є Україна (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод). Тісний взаємозв'язок між верховенством права і демократичним суспільством підкреслюється в різних формулюваннях Європейського суду з прав людини, наприклад: «демократичне суспільство, яке визнає верховенство права», «демократичне суспільство, засноване на верховенстві права», і, в більш загальному сенсі: «верховенство права в демократичному суспільстві»³⁷. Отже, всі демократичні процеси в сучасних країнах мають базуватися на принципі верховенства права.

Зазначені європейські цінності є сучасними стандартами на які мають орієнтуватися держави, що позиціонують себе як демократичні. Інтеграція України у європейський політичний і правовий простір можлива за умови усвідомлення і прийняти за основу спільних цінностей, реформування всіх демократичних інститутів, формування громадянського суспільства, пошуку власної моделі демократизації суспільства та удосконалення різноманітних форм народовладдя. Однак всі зазначені процеси не мають бути вимушеними та прискореними, а мають бути виваженими та поміркованими.

³⁶ Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text (дата звернення: 20.04.2021).

³⁷ Верховенство права через призму міжнародного права. Сайт інформаційного агентства «Українське право» 14.10.2017. URL: https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/vyeushsvyerfkhvs-tuava-yeuyei-tuyipts-pkzrausersgs-tuava/ (дата звернення: 20.04.2021).

1.2. Перспективи формування та розвитку демократичних інститутів в Україні на сучасному етапі державотворення

З моменту проголошення незалежності Української держави і до нині в суспільному та державному житті відбуваються суттєві перетворення, в тому числі, і на користь участі народу в управлінні державними та місцевими справами.

На сучасному етапі розвитку Україна перебуває у процесі реформування спрямованого на демократичні перетворення для входження до європейського суспільства³⁸. У період трансформаційних перетворень у державі жодна реформа не може бути втілена належним чином силами лише однієї держави. Усі процеси, що відбуваються в країні, або отримують підтримку, або навпаки, невдоволення з боку громадськості. У свою чергу, модернізація суспільства не може відбутися без підтримки державних інститутів, в яких сконцентровані необхідні матеріально-фінансові та адміністративно-владні ресурси³⁹.

Фундамент побудови демократії має складатись із наступних елементів:

1. Конституційне закріплення демократії та підвищення її значущості в суспільстві.
2. Створення умов для якісних змін українського суспільства і трансформації його в громадянське (з уникненням соціальних потрясінь).

³⁸ Шевчук В.В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 23. URL: http://lsej.org.ua/4_2018/7.pdf (дата звернення: 20.04.2021).

³⁹ Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_17%20\(1\).pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_17%20(1).pdf) (дата звернення : 20.04.2021).

3. Забезпечення утвердження ринкової економіки як економічної складової демократії.

4. Побудова власної моделі демократії з урахуванням історичного досвіду та практики використання демократичних напрацювань в зарубіжних країнах.

За майже тридцять років існування незалежної України проведена величезна робота по створенню правових засад організації і функціонування демократичних інститутів. Однак у тій чи іншій мірі окремі з них все ще потребують подальшого вдосконалення їх правового регулювання та практики застосування.

У 2009 році Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи, на підставі сучасного досвіду неурядових організацій по всій Європі, підготувала Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень⁴⁰. Цей документ, визначає загальні принципи, рекомендації, інструменти та механізми активної участі неурядових міжнародних організацій у процесі прийняття рішень. Хоча Кодекс здебільшого зосереджений на участі неурядових організацій, запропоновані етапи та матрицю можна також застосувати до громадськості в цілому та громадян. Оскільки загальне призначення документу полягає у сприянні участі громадськості у демократичних процесах на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Посилаючись на національне законодавство можемо стверджувати, що для української держави є притаманним функціонування демократичних інститутів на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Основний Закон України передбачає, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та

⁴⁰ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: Ухвал. Конференцією міжнар. неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>. (дата звернення : 20.04.2021).

органи місцевого самоврядування»⁴¹. Отже, влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, але в залежності від способу участі народу в здійсненні влади вирізняють два прояви демократії: пряму (безпосередню) та представницьку (репрезентативну) демократію. Ці дві форми не можуть існувати окремо, вони пов'язані між собою та впливають одна на одну. Наприклад, вибори виступають інструментом, який забезпечує існування і функціонування представницької форми народовладдя. Зворотній вияв пов'язаний з можливістю Президента України призначити позачергові вибори до Верховної Ради України. В Рішенні Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 підкреслюється взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом⁴².

Найчастіше безпосередня демократія проявляється в реалізації народом своєї влади шляхом прийняття або затвердження рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Конституція України в статті 69 закріплює, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші

⁴¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#> Text (дата звернення 20.04.2021).

форми безпосередньої демократії»⁴³. Тобто Конституція України не визначає вичерпного переліку форм безпосередньої демократії. З цього питання О.О. Галус зазначила, що «вся система форм безпосереднього народовладдя в Україні потребує законодавчого врегулювання. В Україні найбільш врегульованими є інститути виборів та референдумів. Правове регулювання інших форм здійснено не системно, хаотично або ж взагалі відсутнє. Однією з причин такого незадовільного регулювання стала відсутність наукового підґрунтя до визначення форм безпосереднього народовладдя. У науці конституційного права не розроблено єдиної концепції форм безпосереднього народовладдя»⁴⁴. Тому науковці, законодавці та юристи-практики мають об'єднати свої зусилля для визначення та відповідного нормативного оформлення кола дієвих засобів здійснення народом належної йому влади для задоволення потреб в процесі управління державними та суспільними справами.

Досліджуючи національне конституційне законодавство, наряду з виборами та референдумами, виявляємо такі форми безпосередньої демократії, як збори, мітинги, походи, демонстрації (ст. 39 Конституції України), звернення (ст. 40 Конституції України), загальні збори громадян (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцеві ініціативи (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), громадські слухання (ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Начебто достатньо значний перелік форм безпосередньої демократії, але варто усвідомити, що в дійсності тільки дві основні форми (вибори і референдум) надають громадянам спроможність отримати юридично значимий результат.

⁴³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴⁴ Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 51.

Вибори та референдум доцільно вважати першими повноцінними формами безпосередньої демократії, які натепер, пройшовши значний шлях розвитку та реформування, стали найбільш поширеними формами прямого народовладдя, гарантованими більшістю конституцій світу ⁴⁵.

Історичним і популярним на сьогодні інститутом демократії є референдум. В Основному Законі України передбачено право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах та наголошується на тому, що організація та порядок проведення референдумів, визначається виключно законами України. Однак, в нашій державі досить довго існував правовий вакуум щодо законодавчо оформленого процесу проведення референдумів, а саме, з 2012 року відсутній законодавчий акт, що визначає питання організації та проведення місцевих референдумів, а з 2018 року – всеукраїнського.

Закон «Про всеукраїнський референдум», який має збільшити можливості громадян брати участь в управлінні державою та істотно знизити напруження в суспільстві щодо складних питань, був ухвалений Верховною Радою України 26 січня 2021 року та підписаний Президентом України В. Зеленським 8 квітня 2021 року.

Всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та Законом «Про всеукраїнський референдум».

Закон досить чітко визначає коло питань, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму:

⁴⁵ Михайлов М. Класифікація типових та нетипових форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 129. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/27.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).

1) питання, що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) питання, що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) питання спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) питання віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду⁴⁶.

Також закріплено питання, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, а саме:

1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;

2) загальнодержавного значення;

3) про зміну території України;

4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Відповідно до норм Конституції України без проведення всеукраїнського референдуму неможливо внести змін до I, III та XIII розділів Основного Закону (ст. 156) та вирішити питання про зміну території України (ст. 73), тобто обов'язковість проведення референдуму з деяких питань була обумовлена конституційними нормами з моменту прийняття Основного Закону України.

⁴⁶ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 20.04.2021).

Венеціанська комісія у своєму Висновку щодо проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» рекомендувала уточнити зв'язок між референдумом за народною ініціативою про скасування законів або їх частини і референдумом «щодо розв'язання питань загальнодержавного значення»⁴⁷, але законодавцю не вдалося достатньо чітко прояснити це питання.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року закріплює, що «питання загальнодержавного значення – це питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес»⁴⁸. Як зазначає І. Попов, експерт Українського Інституту Майбутнього, «поява нового легітимного інструменту ухвалення політичних рішень може бути використана як для посилення впливу виборців на рішення влади, так і для просування популістських питань або для актуалізації тем, які роз'єднують українське суспільство і можуть привести до деструктивних наслідків»⁴⁹. Тому потрібно усвідомлено ставитися до формулювання питання референдуму, яке може як слугувати на користь людям, так і бути засобом маніпулювання громадською думкою їм на шкоду, і тут, на жаль, не достатньо лише перевірки на конституційність Конституційним Судом України.

Жвава дискусію в українському суспільстві точиться навколо новели щодо проведення референдуму з приводу втрати чинності законів або їхніх окремих положень на

⁴⁷ Висновок Венеційської комісії Ради Європи щодо проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (реєстр. № 3612) URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/urgent-joint-opinion-on-draft-law-3612-on-democracy-through-all-ukraine-referendum> (дата звернення : 20.04.2021).

⁴⁸ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua /laws /show/1135-20#Text> (дата звернення : 20.04.2021).

⁴⁹ Попов І. Закон про всеукраїнський референдум – ризики та політичні наслідки. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/popov/600d407cd0e55/> (дата звернення: 20.04.2021).

всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Деякі представники громадськості висловлюють думку, щодо необхідності звернення до Конституційного Суду України для вирішення питання про відповідність вказаної норми Конституції України. Основна теза базується на положенні «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України». Це пов'язано з самою природою законодавчої гілки влади, яка формується українськими громадянами шляхом виборів, спроможна приймати закони та визнавати їх такими, що втратили чинність. Тобто використання «народного вето» може створити ситуацію протистояння та конфронтації загальнонаціонального представницького органу публічної влади з громадськістю.

Однією із перешкод результативності всеукраїнського референдуму може стати норма явки виборців. Статтею 117 п. 6 Закону передбачено, що «всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців, включених до Державного реєстру виборців»⁵⁰.

Аналогічний вітчизняному поріг (50 %) зафіксовано й у деяких європейських країнах: наприклад, у Франції референдум вважається дійсним, якщо в ньому взяли участь не менше 50 % зареєстрованих виборців. Причому ця норма стосується референдумів, ініційованих органами влади, а не громадянами⁵¹.

Кодексом належних практик щодо проведення референдумів, прийнятим Радою з демократичних виборів та Венеціанською Комісією, встановлення кворуму участі виборців

⁵⁰ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення : 20.04.2021).

⁵¹ Крупник А. Новий закон «Про всеукраїнський референдум»: як оминати «підводні камені»? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/novyi-zakon-pro-vseukrainskyi-referendum-iak-omynuty-pidvodni-kameni/> (дата звернення: 20.04.2021).

взагалі не рекомендується⁵².

Отже, українському законодавцю бажано зменшити норму явки виборців або взагалі цю норму вилучити, застосовуючи правило, згідно якого у референдумі бере участь громадянин, що хоче особисто вплинути на політичне рішення, а решта виборців довіряє активним.

Маємо сподівання, що новий Закон України «Про всеукраїнський референдум», який є необхідним елементом побудови демократичної держави, не приведе до політичних спекуляцій та не породить негативний досвід застосування цієї форми прямої демократії.

А ситуація з обмеженням реалізації права громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом референдуму і досі не змінилась. 28 листопада 2012 року втратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а жоден інший закон не визначає питань, що стосуються організації, порядку проведення та встановлення юридичних наслідків місцевих референдумів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення місцевого референдуму, як форми прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого голосування; та закріплює, що предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене законодавством України до відання місцевого самоврядування⁵³. Так, наприклад, на місцевий референдум можуть бути винесені питання про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у

⁵² Кодекс належних практик щодо проведення референдумів, прийнятий Радою з демократичних виборів на її 19 засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською Комісією на її 70 Пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 р.) URL: <http://185.65.244.102/img/books/files/1481814252r.pdf> (дата звернення : 20.04.2021).

⁵³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text) (дата звернення : 20.04.2021).

містах, про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, а також про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Тобто, теоретично територіальна громада має можливість вирішувати актуальні питання місцевого значення та має потужний механізм контролю за якістю та професійністю виконання повноважень органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Враховуючи відсутність законодавчого регулювання порядку проведення місцевого референдуму в Україні на даний момент, аналіз практики реалізації цієї форми безпосередньої демократії можливо здійснити лише за період з 1991 року по 2012 рік.

За цей період було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів. Більшість питань, винесених на місцеві референдуми, була присвячена змінам адміністративно-територіального устрою та перейменуванню населених пунктів – по 45 референдумів. Також, доволі часто, порушувалися питання зміни базового рівня місцевого самоврядування та припинення повноважень голови місцевого самоврядування. Кількість ініціатив за питанням припинення повноважень голови місцевого самоврядування становить 24, з них за ініціативою громадян – 9⁵⁴. Як показує практика, більшість місцевих референдумів була проведена з ініціативи місцевої влади щодо рішень, ухвалення яких можливе виключно шляхом місцевого референдуму, і лише незначна їх частина стосувалася використання референдуму як форми контрольної діяльності.

19 травня 2021 року Верховна Рада України зареєструвала підготовлений групою народних депутатів, членів фракції політичної партії «Слуга народу», проект Закону «Про місцевий референдум». Структурно законопроект складається з

⁵⁴ Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Київ, 2016. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/pdfjoiner.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).

124 статей, що втілені у дванадцяти розділах. Законопроектом визначено предмет місцевого референдуму та питання, що не можуть бути предметом такого референдуму, передбачено територіальна та суб'єктна база місцевого референдуму, охарактеризовано стадії референдного процесу, зазначено правові наслідки референдуму та запропоновано зміни до чинного законодавства.

В обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту зазначено, що «виникла нагальна потреба у забезпеченні дієвості засобів локальної демократії, комплексному правовому регулюванні питань підготовки і проведення місцевого референдуму та ухваленні спеціального закону з урахуванням вітчизняного досвіду, на основі міжнародних стандартів демократичних процедур. Водночас, забезпечення права територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення є позитивним конституційним обов'язком держави, відповідальної влади щодо впровадження інструментів публічного управління на засадах балансу компонентів представницької та безпосередньої демократії»⁵⁵.

Цілком слушним є висловлювання фахівця із конституційного права В. Л. Федоренка, який відзначив, «що інститут місцевого референдуму має якомога швидше трансформуватися з виключно політичної в політико-правову, а з часом – у виключно правову площину. В ідеалі він може стати легітимним способом консолідації територіальної громади не лише у процесі прийняття шляхом голосування важливих муніципальних рішень, а й під час реалізації цих рішень»⁵⁶.

Характеризувати демократію не можливо без виборів, що проводяться відповідно до принципів, які і надають їм

⁵⁵ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про місцевий референдум» 18.05.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення : 20.05.2021).

⁵⁶ Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 1 (28). С. 67.

демократичний статус. Як зазначає А.Безуглов, якщо «всю систему представницьких органів або замикаючий цю систему загальнодержавний верховний орган влади представляє народ, то фактичною підставою утворення цих органів повинна бути воля народу. ...Але для того, щоби ця воля, яка виходить не від одного, а багатьох виборців..., була виражена ззовні, необхідним є певний спосіб волевиявлення. Цей спосіб повинен забезпечити можливість виразити волю всім, кого представляють, забезпечити повну свободу і об'єктивність волевиявлення і проводитися у певних, закріплених нормами права організаційних формах. Таким вимогам відповідають вибори – історично мінливий спосіб формування представницьких органів». Тут, продовжимо цю думку словами О. Мурашина, сам акт виборів за своєю суттю є концентрованим проявом реальної волі народу. Цим актом волевиявлення народу здійснюється конституювання та відтворення як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надаються владні повноваження обраним представникам у межах їх компетенції, встановлюється зміст владного мандату ⁵⁷.

У міжнародних регіональних актах зазначено, що «демократичне правління ґрунтується на волі народу, що виражається регулярно в ході вільних і справедливих виборів» ⁵⁸ та наголошено на необхідності проводити «вільні вибори з розумною періодичністю таємним голосуванням на умовах, які забезпечують народу вільне виявлення своєї думки під час вибору законодавчої влади» ⁵⁹. Україна дотримується базових

⁵⁷ Цит. за: Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: Монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. С. 106–107.

⁵⁸ Паризька хартія для нової Європи: ОБСЄ; Хартія, Міжнародний документ від 21.11.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text (дата звернення :20.04.2021).

⁵⁹ Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Міжнародний документ від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text (дата звернення: 20.04.2021).

положень, якими є конституційні принципи виборчого права, такі, як загальне, рівне, вільне, таємне і пряме голосування. Однак, кожна демократична держава має дотримуватися і певних базових умов: існування стабільного виборчого законодавства, забезпечення справедливості в ході виборів та дотримання ефективних процесуальних гарантій.

Щоб характеризувати питання стабільності виборчого законодавства в Україні, слід звернутися до історії нормативно-правового регулювання виборів. Починаючи з 1991 року в Україні було прийнято більше 10 законів, що регламентували проведення виборів в нашій державі. Так, наприклад, визначимо хронологію змін виборчих систем по виборах народних депутатів України:

- 18 листопада 1993 року прийнятий Закон України «Про вибори народних депутатів», який передбачав мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості.

- 24 вересня 1997 року прийнятий новий Закон «Про вибори народних депутатів», в якому передбачена паралельна мажоритарно-пропорційна виборча система. Загалом впродовж року за розгляд цього закону Верховна Рада бралась 13 разів. А вже 26 лютого 1998 року Конституційний Суд визнав неконституційними близько 20 положень цього закону.

- З 18 січня по 18 жовтня 2001 року Верховна Рада України п'ять разів приймала Закон «Про вибори народних депутатів України», а Президент чотири рази накладав на нього вето і тільки останній варіант був підписаний. Цей закон залишає змішану мажоритарно-пропорційну систему в дії.

- 25 березня 2004 року прийнятий Закон України «Про вибори народних депутатів України», який запроваджує пропорційну виборчу систему із закритими списками.

- 17 листопада 2011 року прийнятий Закон «Про вибори народних депутатів України», який знову повертає змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему⁶⁰.

⁶⁰Жемчужникова К. Історія виборів: виборчі системи в Україні. Сайт «Опора». 22 лютого 2021. URL:

І нарешті, 19 грудня 2019 року був прийнятий та з 1 січня 2020 року набув чинності Виборчий кодекс України. Цей нормативно-правовий акт регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів та сподіваємось, надовго законодавчо закріпить виборчі системи притаманні окремим типам виборів в Україні. А саме, вибори Президента України та міських голів, із кількістю виборців 75 тисяч і більше, відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості; вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи; вибори у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим – за пропорційною виборчою системою із відкритими списками, у той же час на виборах депутатів сільської, селищної та міської ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді до 10 тисяч, і сільського, селищного та міського голови, в містах із кількістю виборців до 75 тисяч, передбачена мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі⁶¹.

Важливо наголосити, що велике значення у реалізації виборів мають їх соціальні функції. Усі соціальні функції, які виконують вибори, активно впливають на життя особи, на процеси реалізації влади та визначають місце виборів у суспільно-політичному житті держави та особи. До таких функцій належать:

1) через вибори реалізується одне із найважливіших прав людини і громадянина – брати участь в управлінні державою,

https://www.oporaua.org/news/vybory/election_history/22821-istoriia-viboriv-viborchy-sistemi-v-ukrayini (дата звернення: 20.04.2021).

⁶¹Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /396-20#Text> (дата звернення : 20.04.2021).

яке закріплене Загальною декларацією прав людини Генеральної Асамблеї ООН;

2) вибори є засобом забезпечення політичної влади через визнання її населенням та готовність виконати будь-які розпорядження;

3) вибори як своєрідний барометр політичного життя визначають співвідношення різних політичних сил, інтересів, ідей у суспільстві і державі;

4) вибори слугують засобом відбору політичних лідерів, беручи до уваги відповідність якостей такої особи-лідера та міри довіри до неї особи-виборця;

5) одна з найважливіших функцій виборів – вони є важливим елементом забезпечення народного суверенітету та демократичного політичного режиму, тому що в основі даних правових явищ – воля народу та право народу на владу ⁶².

В українських реаліях відбувається підвищення ролі громадянського суспільства, що впливає на якість виборчого процесу. Останні президентські та парламентські вибори були достатньо чесними та конкурентними, відбувалися за наявності реальних альтернатив та дозволених широких механізмів впливу на свідомість виборця. До таких висновків дійшли і міжнародні спостерігачі, які працювали на президентських виборах 2019 р. в Україні. «З боку канадців ми хочемо привітати ЦВК, ОВК, а також ДВК, тих, хто провів дуже організований процес голосування на місцях. І ми знаємо, що виборці були впевнені, коли голосували, що їхні голоси будуть пораховані і взяті до уваги належним чином...Вибори були проведені чесно, вільно і вони таким чином розбудовують довіру населення до таких демократичних процесів, в тому числі можна очікувати

⁶² Вітюк Д. Л., Павлюх О. А. Вибори як форма безпосередньої демократії: теоретико-правовий аспект. Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Вип. 10. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 117-118.

довіри до наступних парламентських виборів восени»⁶³, – заявив голова місії спостереження за виборами в Україні міжнародної неурядової організації CANADEM Л. Аксуорті.

«Президентські вибори були конкурентними, вони дали широкий вибір. День виборів оцінений як такий, що відкриває шлях до другого туру. Закон застосовувався добросовісно багатьма учасниками, в тому числі владою»⁶⁴, – повідомив на прес-конференції у Києві Ілка Канерва, координатор місії спостерігачів ОБСЄ, почесний президент ПА ОБСЄ.

«Те, що я бачив, це був вільний вибір вільних людей. Українці продемонстрували свою прихильність до демократичних і євроатлантичних цінностей. Я бачив ентузіазм громадян різного віку, які голосували», – заявив Міхал Щерба, спостерігач місії від Парламентська асамблея НАТО⁶⁵.

Однак дотримання демократичних виборчих процедур не гарантує якісного результату. І тут варто погодитися з О. П. Дергачовим, який зазначає «аби формування влади шляхом волевиявлення громадян гарантувало позитивні наслідки для них самих, потрібні якісні альтернативи і підготовлені виборці»⁶⁶. Політична активність громадян має базуватися на бажанні обрати – тобто проголосувати «за», а не

⁶³ Вибори Президента України відбулися чесно і вільно – місія спостереження CANADEM. Сайт Радіо Свобода. 01 квітня 2019. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-canadem-spogterigachi/29854329.html> (дата звернення 28.03.2021).

⁶⁴ Спостерігачі ОБСЄ назвали вибори президента України конкурентними. Сайт Радіо Свобода. 01 квітня 2019. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-obse-vybory/29854615.html> (дата звернення 20.04.2021).

⁶⁵ Вибори в Україні були вільними і конкурентними - міжнародні спостерігачі. 01 квітня 2019. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47775802> (дата звернення 28.03.2021).

⁶⁶ Дергачов О. П. Український досвід трансформації влади та європейські стандарти. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2009. Вип. 17. С. 53. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26627/09-Dergachov.pdf;sequence=1> (дата звернення 28.03.2021).

мотивуватися лише бажанням не допустити до влади – тобто проголосувати «за» тому, що «проти» конкретного суб'єкта обрання. Вибори – це свідоме обрання майбутнього, відповідно виборці мають готуватися до вибору: критично осмислювати передвиборні програми, аналізувати запропоновану кандидатами та партіями інформацію, оцінювати суб'єкта обрання по його діяльності, а не здійснювати вибір ґрунтуючись на емоціях. «Конкретніше, – країна має мати розвинені відповідальні, внутрішньо демократичні партії та структуровану за політичними уподобаннями і свідому спільноту громадян»⁶⁷.

Отже, одним з невід'ємних інститутів демократії є політичні партії. Партії виникли як основний інструмент участі приватних осіб в суспільному житті і спосіб вираження їх протесту. У такій якості вони були визнані Європейським судом з прав людини як життєво важливі для функціонування демократії⁶⁸. Політичні партії є проявом свободи особи на об'єднання та на колективне вираження своїх переконань. Відповідно політичні партії виступають обов'язковим суб'єктом демократичного процесу.

Історичний розвиток, неповторність культурного середовища, вплив правових традицій, особливості конституційного ладу кожної країни впливають на стан і обсяг правового регулювання діяльності політичних партій та унеможливають розробку єдиного, всеосяжного міжнародного зводу законодавчих актів такого регулювання зазначених

⁶⁷ Дергачов О. П. Український досвід трансформації влади та європейські стандарти. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2009. Вип. 17. С. 53. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26627/09-Dergachov.pdf?sequence=1> (дата звернення: 28.03.2021).

⁶⁸ Положение о правовом регулировании деятельности политических партий: принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 октября 2010 года) С. 20. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата звернення: 28.03.2021).

об'єднань громадян. Проте, в жовтні 2010 року Європейська комісія за демократію через право прийняла Положення про правове регулювання діяльності політичних партій. В якому викладаються базові рекомендації щодо правового регулювання діяльності політичних партій в світлі зобов'язань держав в сфері дотримання прав людини. Таким чином, рівень вимог в цій сфері встановлюється на певній висоті, яку державні органи влади повинні подолати.

Розвиток багатопартійності в Україні розпочався у 1990 році, коли із Конституції УРСР було виключено статтю 6, що проголошувала Комуністичну партію «ядром політичної системи та керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства». Відповідно, парламентські вибори 1990 року вперше проводились на конкурентній основі – участь у них брали не лише члени КПРС, але і незалежні кандидати. У рік проведення перших багатопартійних виборів було офіційно зареєстровано першу партію (Українська Республіканська Партія). Протягом наступних років кількість політичних партій в Україні невинно зростала: у 1991 році було зареєстровано 7 партій, у 1992 році – 6, у 1993 році – 16, у 2010 році – 180 партій⁶⁹.

А станом на початок 2021 року в Україні нараховувалось більше трьохсот політичних партій⁷⁰. Отже, можемо констатувати, що за роки незалежності України простежується стрімке збільшення зареєстрованих партій, хоча значна частина з них навряд чи стануть активними учасниками виборчих перегонів. Однак, Венеціанська комісія рекомендує законодавцю уникати обмеження кількості партій шляхом висування надмірно обтяжливих вимог до їх реєстрації або ж

⁶⁹ Україна. Національний звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій. / Підготував: Д. Ковриженко. С. 3. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian_.pdf (дата звернення: 28.03.2021).

⁷⁰ Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 01.01.2021 р. URL: <https://minjust.gov.ua/m/4561> (дата звернення: 28.03.2021).

встановлення надмірно завищених показників мінімально необхідної підтримки партії з боку громадян. Будучи по суті своїй посяганням на вільне функціонування політичного плюралізму в суспільстві, такі обмеження до того ж можуть легко стати інструментом різного роду маніпуляцій з метою приведення до мовчання партій або кандидатів, що виражають «непопулярні» у можновладців погляди⁷¹.

Сьогодні в Україні значно зросла роль політичних партій в державотворчих процесах, виникла можливість суттєво впливати на формування виконавчої гілки влади. Істотні трансформації, які відбуваються в нашій державі, породжують перед суспільством питання щодо якості політичних партій. Оскільки саме партії здатні сприяти налагодженню загальної взаємодії між громадянським суспільством та державною владою, а це дозволить одночасно зміцнити демократію та сприятиме консолідації суспільства.

Правові основи функціонування політичних партій в Україні закладено в Конституції України (ст. 15 «Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної ... багатоманітності», ст. 64 «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах») та в Законі України «Про політичні партії в Україні». Згідно статті 2 Закону «політична партія – це зареєстроване згідно з

⁷¹ Положение о правовом регулировании деятельности политических партий: принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 октября 2010 года) С. 40. URL: [https://www.venice.soe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.soe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата звернення: 28.03.2021).

законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах»⁷². Також на законодавчому рівні визначені певні правові гарантії діяльності політичних партій та наголошено, що «... партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом»⁷³.

Національне українське законодавство встановило можливість громадянина України перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Разом з тим, проконтролювати дотримання членства особи лише в одній партії на практиці досить складно, оскільки партії не надають інформацію про всіх своїх членів Міністерству юстиції України та не обмінюються між собою такою інформацією. Також в Пояснювальних записках до Положення про правове регулювання діяльності політичних партій зазначено, що «свобода об'єднання є одним з основоположних прав, яке не слід обмежувати введенням вимоги, відповідно до якого можна бути в рядах тільки однієї організації.

У законах, які обмежують можливість членства тільки однією партією (не плутати з можливістю виступати в якості кандидата тільки від однієї партії), повинні одночасно приводитися незаперечні аргументи на обґрунтування цього обмеження. Будь-які законодавчі акти, що обмежують кількість партій, в які та чи інша особа може вступити, повинні бути ретельно оцінені та збережені в силі лише в тому випадку, якщо

⁷² Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 28.03.2021).

⁷³ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 28.03.2021).

вони відповідають положенням Європейської конвенції про захист прав людини»⁷⁴.

Закріплений в Конституції України принцип політичного плюралізму дозволяє говорити не тільки про притаманну нашій державі багатопартійну систему, а є її правовою основою життєдіяльності політичної опозиції.

На думку Н. Вінничук «політична опозиція – це організована політична сила, яка контролює і піддає критиці дії влади, пропонує альтернативний політичний курс, а також може мати на меті завоювання влади і зміну політичного режиму»⁷⁵.

За відношенням опозиції до представницької установи (за місцем дії) опозиція поділяється на парламентську та позапарламентську. Парламентська опозиція складається у межах парламенту із депутатів партійних фракцій, що не увійшли до складу проурядової більшості і займають альтернативну позицію до уряду або/та глави держави. Позапарламентська опозиція представлена політичними силами, які не мають власних представників у парламенті. Свою антиурядову активність представники позапарламентської опозиції здійснюють через засоби масової інформації та різні форми протесту – мітинги, демонстрації тощо⁷⁶.

У пункті 3 Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті» зазначено

⁷⁴ Положение о правовом регулировании деятельности политических партий: принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 октября 2010 года) С. 38-39. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата звернення: 28.03.2021).

⁷⁵ Вінничук Н. Типологія політичної опозиції. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 51.

⁷⁶ Гльницька У. Політико-правовий статус політичної опозиції в демократичному суспільстві. URL: http://vuzlib.com.ua/articles/book/29053-Pol%D1%96tiko-pravovijj_status_pol/1.html (дата звернення 28.03.2021).

«...Політична опозиція як у, так і поза межами парламенту – є надзвичайно важливим компонентом ефективного здійснення демократії. Одна з головних функцій опозиції – це можливість запропонувати надійну політичну альтернативу до більшості, що є при владі, в наданні на суспільний розгляд інших політичних варіантів. Шляхом контролю та критики роботи уряду при владі, постійної оцінки дій уряду та притягнення уряду до звітності, опозиція працює для забезпечення прозорості державних рішень і ефективності в управлінні державними справами, забезпечуючи, таким чином, захист державного інтересу і запобігаючи зловживанню та неправильному управлінню»⁷⁷.

Також Резолюція передбачає, що парламенти держав-членів Ради Європи мають визнавати наступні права відносно опозиції або парламентської меншості:

- свободу висловлення та свободу думки;
- право на участь в нагляді, перевірці і контролі за діями та політикою уряду;
- право брати участь в організації законодавчої роботи;
- брати участь в законодавчій процедурі;
- брати участь в роботі парламентських комітетів;
- брати участь у вирішенні політичних питань; з опозицією або з парламентською меншістю мають бути проведені консультації перед рішенням про розпуск парламенту;
- опозиція має брати участь в процесі перегляду законів на відповідність до конституції⁷⁸.

⁷⁷ Резолюція 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753_1601_Opozycja_rezolyutsija.htm (дата звернення: 28.03.2021).

⁷⁸ Резолюція 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті». URL:

Як відзначає Венеціанська комісія, «куди важливішими фактором є національний політичний контекст та політична культура, які формуються додатково до правової основи. У зрілих демократіях опозиція може процвітати без правових гарантій». Тому часто в парламентах світу діяльність опозиції не регламентується ні в Конституції, ні в регламенті (Великобританія, Німеччина, Японія). У скандинавських країнах (Норвегія, Фінляндія, Швеція) опозиція побічно згадується лише в регламенті. Найбільше прав за опозицією закріплено у Конституції Португалії та у двох спеціальних законах про діяльність опозиції у цій країні. У Латинській Америці (Аргентина, Болівія, Чилі, Колумбія, Еквадор, Мексика, Уругвай, Венесуела), де формально закріплено існування багатопартійної системи, опозиція фактично відсутня⁷⁹.

В Україні питання визначення правового статусу опозиції обговорюються вже досить давно, але законодавчо і досі не врегульовані. У період з 1998 р. до 2004 рік на розгляд Верховної Ради України було подано 11 відповідних законопроектів. Перший з них за №1635 був внесений 09.02.1998 року депутатами Ю. Тимошенко і О. Сльашкевичем. Наступним став проект закону «Про парламентську опозицію» за № 5101 від 16.02.2000 року депутата В. Філенка. Того ж року майже одночасно з попереднім проектом, а саме 28 лютого, народні депутати В. Коваль, О. Карпов і В. Медведчук внесли законопроект під назвою «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» (реєстраційний № 5101-1). У 2001 році було внесено ще три законопроекти: «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (реєстраційний № 6329) – проект

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/753_1601_Opozycja_rezolyutsija.htm (дата звернення: 28.03.2021).

⁷⁹ Регламентація діяльності парламентської опозиції (досвід країн Європейського Союзу, Латинської Америки та Японії): Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром. 2017. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29041.pdf> (дата звернення: 28.03.2021).

Президента України; «Про політичну опозицію» (№ 7469) – проект депутатів В. Понеділка, С. Гуценка, В. Сіренка, Г. Крючкова; «Про парламентську більшість та парламентську опозицію» (№ 8240) – депутата Р. Зварича.

Після парламентських виборів 2002 року депутати від фракції КПУ С. Гуренко і Г. Крючков знову внесли законопроект під № 2007 «Про політичну опозицію». Повторив свою спробу і депутат від «Нашої України» Р. Зварич (законопроект № 2214).

Ще два законопроекти було внесено: № 2214-1 від 03.02.2003 «Про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України» від депутатів С. Гавриша, О. Карпова і К. Ващук та за № 2214-2 від 20.02.2003 «Про парламентську опозицію» депутата С. Правденка. Останнім став другий законопроект депутата В. Філенка за № 2214-3 від 11.02.2004 «Про парламентську опозицію».

Доля усіх цих проектів була нещасливою. Лише два з них (перший В. Філенка та проект під № 5101-1 від групи депутатів) обговорювалися в парламенті, проте були відхилені ⁸⁰.

Наступною спробою унормування прав та гарантій опозиції був Регламент Верховної Ради України, що 10.02.2010 прийняли як Закон «Про Регламент Верховної Ради України», де з'явилася окрема глава 13, котра регламентувала права парламентської опозиції у Верховній Раді України.

Період після президентських виборів 2010 року позначається утисками опозиції, зокрема: 1) обмеженням політичної конкуренції, що виявляється насамперед в ігноруванні законодавчої ініціативи з боку меншості, про це свідчить кількість внесених до порядку денного та ухвалених законопроектів; 2) кримінальним переслідуванням попередніх представників влади, які можна, на нашу думку, розцінювати як політичні утиски та політичне переслідування, що обмежує

⁸⁰ Павленко І. Правовий статус опозиції. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5 (14). С.22.

можливість опозиції брати участь у наступних парламентських чи президентських виборах⁸¹.

Кардинальних змін статус парламентської опозиції зазнав після прийняття Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, бо відповідно до п. 5 ч. 6 цього рішення Конституційний Суд вважає, що визнання неконституційним Закону № 2222 «Про внесення змін до Конституції» у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та вилучені Законом № 2222⁸².

Відновлення дії Конституції України 1996 року та внесення змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 08.10.2010 призводить до вилучення всіх норм права про парламентську опозицію.

На даний момент у Верховній Раді України зареєстровано законопроект №1211 від 30.08.2019 р. «Про парламентську опозицію» підготовлений групою народних депутатів 9-го скликання та альтернативний законопроект №1211-1 від 12.09.2019 р. «Про парламентську опозицію» внесений народним депутатом України А. Яценком. Зазначені законопроекти включені до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Чинним законодавством України політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності. Законом України

⁸¹ Сас О. Теоретичні та практичні реалії української опозиції. *Віче*. 2011. №18 (вересень). URL: [http:// www. viche.info/journal/2711/](http://www.viche.info/journal/2711/) (дата звернення : 28.03.2021).

⁸² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text> (дата звернення: 28.03.2021).

«Про політичні партії в Україні» до такої діяльності відноситься:

- можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;

- брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом;

- вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку⁸³.

В Україні лише починає формуватися культура відносин між владою та опозицією. Після декількох революційних подій фактичні умови її діяльності наблизилися до демократичних стандартів. Проте, на наших теренах обов'язково необхідно розробити єдине правове визначення опозиції, розмежувати сфери функціонування парламентської та позапарламентської опозиції, закріпити права кожного з видів опозиції, обґрунтувати доцільність створення парламентської опозиції та тіньового уряду, узгодити питання фінансування діяльності політичної опозиції та висвітлити механізм взаємовідносин із парламентом, президентом і урядом, тобто юридично закріпити інститут політичної опозиції.

Наступним проявом демократії є місцеве самоврядування, оскільки саме за його допомогою можлива реалізація рівного права і участі громадян в управлінні справами спільноти. Реформування місцевого самоврядування в Україні мало б сприяти активізації та залученню членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні актуальних питань місцевого значення. Нормативно визначені такі форми прямої демократії на місцевому рівні (крім виборів та референдуму) як загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські

⁸³Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення : 28.03.2021).

слухання; відкликання депутатів місцевих рад. Однак їх реалізація ускладнена відсутністю належного комплексного нормативно-правового забезпечення.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення⁸⁴. Верховна Рада України 17 грудня 1993 року прийняла Постанову «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», яка діє у частині, що не суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, частина 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка має імперативний характер, передбачає виключне закріплення механізму проведення загальних зборів громадян законом та статутом територіальної громади міста.

Відповідно народним обранцям потрібно усунути прогалини у законодавстві й регламентувати порядок скликання та проведення загальних зборів членів територіальної громади та, бажано, підкреслити обов'язковість врахування органами місцевого самоврядування рішень загальних зборів громадян.

Під місцевими ініціативами слід розуміти право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування⁸⁵. Законодавець встановив, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Відповідно місцеві ради мають ухвалити окреме Положення «Про порядок реалізації права на місцеву ініціативу», або ж визначити відповідний порядок у статуті територіальної громади. Ефективність реалізації місцевих ініціатив можлива лише після належного інституційного

⁸⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 28.03.2021).

⁸⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.03.2021).

забезпечення, при якому буде дотримано принципів взаємодії та свідомої конкуренції між муніципальною владою та територіальною громадою⁸⁶.

Громадські слухання проводяться шляхом зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідних рад та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади заслуховують їх, порушують питання та вносять пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування⁸⁷. Через громадські слухання встановлюється діалог між представниками місцевої самоврядної влади та членами територіальної громади, в результаті якого здійснюється взаємний обмін інформацією.

Особливістю громадських слухань є законодавче закріплення проведення їх не рідше одного разу на рік та обов'язковість розгляду пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань органами місцевого самоврядування. Однак, детальніший опис реалізації механізму громадських слухань повинен передбачатися статутом територіальної громади. І тут варто звернути увагу на необхідність змінити формулювання норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що закріплює можливість органу місцевого самоврядування прийняти статут територіальної громади села, селища, міста на обов'язковість його прийняття.

Національне законодавство України закріплює певні можливості для здійснення народовладдя, але необхідно інституційне вдосконалення існуючих форм демократії та впровадження нових на загальнодержавному та локальному

⁸⁶ Шевчук В.В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 24-25. URL: http://lsei.org.ua/4_2018/7.pdf (дата звернення: 28.03.2021).

⁸⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.03.2021).

рівнях, що спиратимуться на історичний досвід, зарубіжну практику та міжнародні принципи. Сучасне демократичне реформування України потребує зусиль з боку держави та громадськості: спільного бажання та можливостей, компромісу та активності, порозуміння та поваги.

Становлення і розвитку української державності відбувається на підставі фундаментальних засад визначених в статті 1 Конституції України. Однак проголошенням демократичного, соціального і правового статусу України законодавець не стільки констатував реальний стан держави, скільки висловив прагнення і створив конституційні передумови для подальшої реалізації названих принципів. Всі зазначені якісні характеристики України взаємопов'язані та взаємозалежні. Не може бути побудовано демократичної держави без принципу верховенства права, який є базовим для правової держави; на можуть відбуватися демократичні процеси без визнання людини найвищою цінністю і поваги її гідності, що становить основу соціальної держави і, нарешті, виключена можливість побудови правової держави, якщо не дотримано принципів демократичної та соціальної держави.

РОЗДІЛ II. СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ВІД ІДЕЇ ДО МАТЕРІАЛІЗАЦІЇ

2.1. Утілення ідеї соціальної держави в конституціях і практиці сучасних держав.

Процеси національного відродження України, державного будівництва спричиняють істотні зміни в усіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим, найважливішою стає проблема розбудови молодій державі, вибір шляху розвитку якої було остаточно зроблено із прийняттям у 1996 р. Конституції України. Зокрема, згідно з її ст. 1, Україна є не тільки демократичною і правовою, але й соціальною державою.

Безперечно, таке проголошення в умовах сьогодення відображає не стільки реальну дійсність, скільки прагнення та орієнтацію Української держави. Водночас це конституційне положення поставило перед суспільними науками і, в першу чергу, перед теорією держави та права актуальне завдання: визначити й дослідити сутність, завдання, ознаки та функції саме соціальної держави, обґрунтувати її загальнотеоретичну характеристику, визначити шляхи побудови такої держави в Україні. Останнє завдання, а воно логічно впливає з попередніх, видається особливо важливим. Та цілком зрозуміло, що без чіткої й цілісної науково-теоретичної концепції соціальної держави неможливо забезпечити її становлення та функціонування.

Актуальність дослідження соціальної держави для вітчизняної науки впливає як із конституційного закріплення за Україною означеного статусу, так і з таких обставин. По-перше, на відміну від «правової» поняття «соціальної держави» не розглядалося радянською юридичною наукою навіть з позиції його критики. Це обумовлює його новизну, проблематичність і нерозробленість. По-друге, очевидним є те, що західноєвропейська модель державності не може автоматично втілюватись в Україні, не зазнавши попереднього критичного аналізу. Необхідність його проведення пов'язана як з відсутністю загальних для постсоціалістичних і західних країн

умов і закономірностей становлення соціальної держави, так і з тією кризою, якої ця державність сьогодні в цих країнах зазнає. Все це є підставою, що надає актуальності проблемі розробки вітчизняної концепції «соціальної держави».

Основоположною проблемою сучасного громадянського суспільства є захист прав людини в усіх сферах її життєдіяльності, саме ж громадянське суспільство має тенденцію оформлення як у правову, так і в соціальну державу.

Як відомо, сама ідея соціальної держави з'явилася ще в античні часи, пріоритет же в розробці концепції соціальної держави належить Лоренцу фон Штейну. У працях «Історія соціального руху Франції з 1789 року»⁸⁸ та «Вчення про управління та право управління з порівнянням літератури і законодавств Франції, Англії та Німеччини»⁸⁹ фон Штейн висловив думку про те, що усувати суперечності, які виникають у капіталістичному суспільстві, необхідно засобами самої держави. Загострення «соціального питання», на думку фон Штейна, було найнебезпечнішим для стабільності суспільства. «Держава зобов'язана підтримувати абсолютну рівність у правах для всіх суспільних класів і для окремої самовизначеної особистості завдяки своїй владі. Вона зобов'язана сприяти економічному та суспільному прогресу всіх своїх громадян, бо, в підсумку, розвиток одного виступає умовою розвитку іншого, і саме в цьому сенсі йдеться про соціальну державу». Тому захистити робітників від капіталу здатна тільки держава, оскільки вона стоїть вище і від капіталу, і від праці та сама «сильно страждає від залежного статусу нижчого, чисто —

⁸⁸ Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года. СПб.: Тип. А. М. Котомина, 1872. 320 с.

⁸⁹ Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб. : Изд-во А. С. Гиероглифова, 1874. 650 с.

робітничого класу»⁹⁰, бо що численніший цей клас, то бідніша держава.

Жан Симонд де Сісмонді, швейцарський економіст і історик, один із основоположників політичної економії, соціаліст, вважав, що справжнім об'єктом економічної теорії є не багатство, а людина. Роботодавці мають гарантувати своїм робітникам соціальне забезпечення на випадок перерв у роботі, хвороби, нужди в старості.

У 50-ті роки XX ст. концепція соціального ринкового господарства була прийнята на державному рівні, стала концепцією нового економічного ладу. Реалізація даної програми увійшла в історію під назвою «німецьке диво» - один з найяскравіших прикладів успішного державного управління в кризовій ситуації в режимі м'якого дирижизму (1948–1965 рр.). Стан економіки ФРН після Другої світової війни було жалюгідним і вихід з кризи був запропонований Л. Ерхардом у формі соціально-ринкової програми під девізом: «Ніяка економічна ситуація не може бути настільки безнадійною, щоб рішуча воля і чесна праця народу не могли впоратися з нею». І хоч не можна не відзначити роль істотної допомоги США згідно з «Планом Маршалла», все ж Управління здійснювалося в рамках традиційних для німецького народу цінностей порядку, законності, строгості поглядів і працьовитості, на основі принципів циклічності в поєднанні з прогнозуванням, довгостроковим програмуванням і індикативним плануванням, систематичним аналізом досягнутого. Під особливий контроль було поставлено грошовий обіг, були істотно обмежені обсяги держзакупівель, капіталовкладень і асигнувань на оплату праці чиновників. Своїми особливостями відрізнялася антикризова цінова і кредитна політика. Ціни були відпущені «у вільне плавання»; була введена гнучка ставка позичкового відсотка; зменшені норми обов'язкового резервування для комерційних

⁹⁰ Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб. : Изд-во А. С. Гиероглифова, 1874. С. 575.

банків; розширено випуск короткострокових державних фінансових зобов'язань; істотно обмежені масштаби споживчого іпотечного та біржового кредиту.

Результат виявився вражаючим. Минуло кілька років і виробництво промислової і сільськогосподарської продукції ФРН перевищило довоєнний рівень. Зник чорний ринок, безглуздими стали проміжні спекулятивні ланки торговельних «ланцюжків». Поступово відновлювався життєвий рівень населення. Люди бачили результати економічного підйому, відчували державну політику реальної соціальної підтримки. У 1950 році була скасована карткова система. До початку 1960-х рр. за обсягом виробництва і експорту ФРН поступалася тільки США.

Ідеї антикризової державної стратегії у дусі «соціального ринкового господарства» Німеччини широко використовуються в антикризових практиках багатьох сучасних держав. Особливу цінність представляє досвід модернізації, який укладається в п'ятірку пріоритетних напрямків антикризового дії:

- оптимізація державного апарату, демократизація стилю управління;
- впровадження ринкових засад, заохочення конкуренції інновацій, підтримка цінностей соціальної держави;
- орієнтація на цінності плюралістичного суспільства з його недоторканністю приватного життя, готовністю до компромісу, рівноправністю різних світоглядів, релігій, інтересів і життєвих укладів;
- зміцнення виконавської дисципліни;
- підвищення активності громадянського суспільства⁹¹.

У науці немає однозначного бачення питання про сутність соціальної держави та її значення для побудови демократичного громадянського суспільства. Існує поляризація

⁹¹ ФРН: Програма Людвіга Ерхарда «Добробут для всіх». URL: https://stud.com.ua/135029/menedzhment/programma_lyudviga_erharda_dobrobut_vsih (дата звернення: 20.03.2021).

думок щодо того, чи повинна держава в умовах утвердження ринкових відносин згладжувати соціальні нерівності, що неминуче виникають у стихії ринку, намагатися утверджувати справедливість шляхом створення соціальних програм, раціонального оподаткування та організації розподільчих механізмів.

Поняття «соціальна держава» широко застосовується у правовій та економічній літературі і розуміється як держава, яка передбачає соціальну орієнтацію розвитку ринкової економіки з метою перерозподілу доходів на користь тих, хто потребує забезпечення та підтримки з боку держави і суспільства, подолання соціальної нерівності тощо.

Існування соціальної держави пов'язують із демократією, оскільки вважається, що одним із найважливіших чинників її становлення є вплив громадянського суспільства. О. Кіндратець у праці «Сучасні ознаки соціальної держави» (2003) звертає увагу на ту обставину, що в умовах недемократичного суспільства цей чинник зовсім відсутній.

Держава відіграє в житті людини важливу роль, особливо в соціальній сфері, що виявляється від народження людини (виплата допомоги у зв'язку з народженням), у процесі життя (наприклад, допомога у випадку тимчасової непрацездатності, настання інвалідності тощо) і до смерті (виплата допомоги на поховання).

Держава супроводжує людину все її життя, надаючи безоплатну освіту, організовуючи призначення допомоги у разі нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, визначає механізми призначення пенсії за віком (пенсії за вислугу років, пенсії по інвалідності, у разі втрати годувальника), визначає умови та розміри матеріального забезпечення й підтримки в разі безробіття, тимчасової непрацездатності та в інших випадках, за умови настання яких людина одержує забезпечення та підтримку з боку держави.

У демократичному суспільстві людина відчуває піклування й турботу в соціальній сфері впродовж усього життя.

Держава визначає зміст основних прав людини. Реалізація соціальних прав також відбувається за допомогою держави шляхом соціальної і правової політики, яку здійснює держава. Тому має сенс говорити про єдність правової, демократичної і соціальної категорій у визначенні сутності держави та прав людини. «Як демократична, вона слугує свободі як вищій цінності, сприяє її піднесенню до рівного доступу до власності, рівних виборів, рівності прав участі у здійсненні політичної влади, забезпеченні багатоманітності політичного та культурного життя. Як правова, – вона забезпечує організацію суспільного і державного життя на принципах права, гарантує правопорядок, сприяє досягненню особистістю самостійності і відповідальності за свої дії, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи. Як соціальна – визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу інвалідам, які знаходяться у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості, а своє призначення вбачає в забезпеченні громадського миру і злагоди в суспільстві»⁹².

І. Яковюк визначив такі основні принципи соціальної держави: 1) принцип людської гідності; 2) соціальної справедливості; 3) соціального партнерства або солідарності; 4) автономії суспільних відносин та процесів; 5) субсидіарності; 6) соціальних зобов'язань⁹³.

Зазначений підхід має стати підґрунтям для визначення політики соціальної держави як умови реалізації конституційного права на соціальне забезпечення.

Р. Кондратьєв звертає увагу на постійне зростання ролі соціальної функції держави, зокрема на те, що соціальна функція – це функція держави, а не функція комерційних

⁹² Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2000. С. 98–99.

⁹³ Там само.

установ чи благодійних фондів. Від того, як стабільно відбуватиметься і зміцнюватиметься реалізація соціальних прав, розвиватиметься і зміцнюватиметься становлення соціальної держави⁹⁴.

В.А. Іваненко та В.С. Іваненко визначили зміст соціальної держави таким чином: це така держава, у якій економіка, політика, ідеологія, законодавство, правозастосовна практика й інші сфери суспільного життя ґрунтуються на моральних загальнолюдських принципах соціальної справедливості, рівності і суспільної солідарності і спрямовані на створення умов, необхідних для гідного життя і вільного розвитку кожної людини, у якій конституційно закріплені і гарантовані, реально забезпечуються і виконуються основні економічні і соціальні права та свободи людини і соціальні обов'язки держави перед суспільством і людиною⁹⁵.

У сучасній політико-соціологічній літературі все більша увага приділяється співвідношенню соціального та правового принципів державності. На думку багатьох авторів, єдність правової держави із соціальною полягає в тому, що обидві вони покликані забезпечити благо індивіда. При цьому правова держава реалізує індивідуальну свободу і основоположні права особи за допомогою встановлення чітких меж державного втручання та гарантій проти тиранії. Соціальна держава забезпечує матеріальні передумови свободи, гідні умови існування кожного. Протиріччя ж між ними виявляється в тому, що правова держава за своїм первісним задумом не повинна втручатися в питання розподілу суспільного багатства,

⁹⁴ Кондратьєв Р. *Соціальна держава в теоретико-правових і філософських дослідженнях. Університетські наукові записки*. 2018. № 1. С. 8.

⁹⁵ Іваненко В. А., Іваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: Международные и конституционные аспекты. Ассоциация юридический центр, Юрид.факт С.-Петербур. гос. ун-та. СПб.: Юрид.центр Пресс, 2003. С. 58.

забезпечення матеріального та культурного добробуту. Соціальна ж держава безпосередньо займається цим, хоча і прагне не підривати такі основи ринкового господарства, як приватна власність, не породжувати масове соціальне утриманство. При цьому необхідно мати на увазі, що на відміну від соціалізму радянського типу, який намагався встановити благополуччя всіх за допомогою зрівняльного розподілу благ, демократична соціальна держава орієнтується на забезпечення кожному гідних умов життя, в першу чергу, за рахунок розвитку технологічного виробництва, його конкурентної ефективності, індивідуальної активності та відповідальності.

Як зазначалося, поняття «соціальна держава» вперше з'явилося в німецькій літературі, але було перейнято іншими країнами світу, і поряд із теорією соціальної держави набуває розвитку концепція держави загального добробуту (благоденства)⁹⁶.

У сучасній науці дані категорії трактуються по-різному. Західними вченими соціальна держава і держава загального добробуту визначаються із позиції виконання державою комплексу соціально-захисних функцій, відповідальності уряду за забезпечення основних соціальних потреб громадян, включаючи створення умов для розвитку громадянського суспільства. Вітчизняні вчені категорію «держава загального добробуту» визначають з позиції справедливого розподілу та забезпечення добробуту кожного члена суспільства, а поняття «соціальна держава» розглядають як правову демократичну державу, що проводить сильну соціальну політику і розвиває вітчизняну соціальну ринкову економіку, спрямовану на стабільне забезпечення високого життєвого рівня та зайнятості населення, реальне здійснення прав і свобод громадян, створення сучасних і доступних всім громадянам систем освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення і

⁹⁶ Радченко О. В., Савченко І. Г. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі: монографія. Харків : Вид-во ХНУВС, 2008. 200 с.

обслуговування, підтримки незаможних верств населення.

Тим не менш, на думку більшості дослідників, незважаючи на всі термінологічні відмінності між названими категоріями, їх зміст не надто різниться. Крім того, сьогодні існує цілий політичний дискурс навколо самих теорій соціальної держави та держави загального добробуту з приводу їх класифікації. Так, наприклад, В. Мілецький відзначає три основні моделі держави загального добробуту:

1. «Позитивна держава соціального захисту», яка базується на принципах індивідуалізму та охорони корпоративних інтересів. Вона не гарантує всім громадянам високого рівня добробуту, а забезпечує лише рівність соціальних можливостей.

2. «Держава соціальної безпеки». Вона проводить збалансовану соціальну політику, забезпечує, по можливості, повну зайнятість і отримання всіма громадянами доходів не нижче прожиткового мінімуму, а також гарантує рівність стартових соціальних умов, але не матеріальну рівність громадян.

3. «Соціальна держава загального добробуту». Ця держава базується на принципах соціальної рівності, солідарності, корпоративізму і витісняє звичайні програми соціальної допомоги діяльністю численних постійних державних і громадських соціальних служб, що забезпечують повну зайнятість, згладжування відмінностей в доходах, співпрацю з профспілками та іншими організаціями представниками інтересів найманих працівників⁹⁷.

Перший різновид держави благоденства діє в США, другий – у Великобританії, третій – у Швеції.

На відміну від наведеної класифікації, у німецькій політичній науці та соціології наводиться інша типологія, що

⁹⁷ Мілецький В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: Изд-во СПб. Унта, 1997. С. 79–98.

визначає різновиди соціальної держави за характером існуючої ідеологічної системи. Цієї класифікації дотримуються і вітчизняні сучасні дослідники. Йдеться про ліберальну, консервативну і соціал-демократичну моделі соціальної держави. Дані моделі відрізняються одна від одної роллю та ступенем участі в реалізації соціальної політики: по-перше, трьох її основних суб'єктів – держави, корпорації, особистості; по-друге, інших інститутів громадянського суспільства. В основі кожної з моделей соціальної держави лежить свій базовий принцип, який впливає зі співвідношення частки участі в реалізації соціальної політики її основних суб'єктів⁹⁸. В основі ліберальної моделі соціальної держави лежить індивідуальний принцип, який передбачає особисту відповідальність кожного члена суспільства за свою долю і долю своєї родини. У даному випадку роль державних структур у безпосередній реалізації соціальної політики мінімізована. Її основними суб'єктами є особистість і різноманітні недержавні організації – соціально-страхові фонди й асоціації. Фінансову основу реалізації соціальних програм при даній моделі складають, у першу чергу, приватні заощадження і приватне страхування, а не кошти державного бюджету. При ліберальній моделі соціальної політики держава бере на себе відповідальність лише за збереження мінімальних доходів усіх громадян і за благополуччя найменш слабких і знедолених верств населення. Подібна модель соціальної держави притаманна США, Англії, Ірландії.

Друга модель соціальної держави – консервативна (корпоративна). В її основі лежить корпоративний принцип, який передбачає максимум відповідальності корпорації (підприємства, установи) за долю своїх працівників. Створюючи систему довічного найму, підприємство стимулює працівників до внесення максимального ставкового вкладу, за що пропонує

⁹⁸ Поважний О.С., Орлова Н.С., Харламова А.О. Корпоративне управління: підручник. Київ: Кондор, 2013. С. 142.

йому різні види соціальних гарантій у вигляді пенсійного забезпечення, часткової оплати медичних послуг та освіти. У даному випадку і держава (а не державні організації), і особистість також несуть частку відповідальності за соціальне благополуччя в суспільстві, але все ж велику роль тут відіграють підприємства, які мають власну розгалужену соціальну інфраструктуру, власні соціально-страхові фонди. Відповідно фінансовою основою даної моделі є, перш за все, страхові внески корпорацій. Представниками корпоративної моделі соціальної держави сьогодні є, насамперед, Німеччина і Японія.

Третя типологічна модель соціальної держави – соціал-демократична (суспільна). Цей принцип означає відповідальність всього суспільства і держави за долю громадян. Це – перерозподільна модель соціальної політики, при якій багатий платить за бідного, здоровий за хворого, молодий за старого. Основним інститутом, що здійснює такий перерозподіл, є держава. Саме вона в даному випадку бере на себе велику частину відповідальності за соціальне благополуччя своїх громадян і основним джерелом фінансування більшості соціальних програм є державний бюджет. Це країни так званого «ринкового соціалізму»: Швеція, Норвегія, Данія, Швейцарія.

Відомою є типологія соціальних держав за Г. Еспін-Андерсеном, який пропонує вирізнити ліберальну (мінімалістську) модель англomовного світу, консервативну (доходозамішувальну) модель держави добробуту континентальної частини Західної Європи, соціал-демократичну модель (егалітарні та всеосяжні держави добробуту Скандинавії)⁹⁹. При цьому критеріями класифікації є декомодифікація (міра, якою соціальна політика держави пом'якшує соціально-майновий поділ населення та надає індивідові можливість підтримувати певні стандарти існування незалежно від його участі у створенні матеріальних благ) та

⁹⁹ Esping-Andersen, G. (1990) The three worlds of welfare capitalism. Oxford : Polity, 257 p.

глибина майнового розшарування у суспільстві ¹⁰⁰.

На основі формули соціальної держави, яка вперше на конституційному рівні була прописана в Основному Законі ФРН, західні вчені виокремлюють такі три моделі соціальної держави: позитивну державу (США), в якій соціальна політика держави є засобом контролю; власне соціальну державу (Великобританія), в якій соціальна політика держави є засобом забезпечення повної зайнятості; державу добробуту (Нідерланди), в якій соціальна політика держави функціонує як засіб забезпечення рівності, кооперації й солідарності ¹⁰¹.

У документах Європейської комісії виокремлюють континентальну (або бісмарковську), англосаксонську (модель Бевериджа), скандинавську (північну) та південноєвропейську (середземноморську) моделі. Відмітними рисами східноазійської моделі є те, що держава не відповідає за розвиток людського потенціалу, а також активна участь домогосподарств, приватних корпорацій, фірм і суспільних фондів у соціальному захисті індивідів ¹⁰².

Як і будь-яке суспільне явище, соціальна держава конкретної країни формувалася, а нині еволюціонує під впливом низки факторів: політичного устрою, рівня економічного розвитку, традицій, історико-культурного контексту, геополітичних обставин, низки інших, не менш значущих, детермінантів розвитку.

¹⁰⁰ Овсієнко О.В. Розбудова соціальної держави в Україні: пошук оптимальної економічної моделі. Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. 2013. № 3. С. 35.

¹⁰¹ Марков К. А. Проблема визначення поняття соціальної держави в науці. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2015. Вип. 5. С. 30.

¹⁰² Овсієнко О. В. Розбудова соціальної держави в Україні: пошук оптимальної економічної моделі. Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. 2013. № 3. С. 35.

Змальовані моделі соціальної держави являють собою ідеальні типи і в чистому вигляді навряд чи де мають місце. У реальності в кожній конкретній державі наявні елементи і ліберальної, і корпоративної, і солідарної моделі, але все ж домінує якась одна з них, за якою ми й відносимо ту чи іншу країну до конкретного типу соціальної держави.

Таким чином, порівняльний зріз наведених класифікацій дозволяє побачити схожість позитивної держави соціального захисту і ліберальної моделі соціальної держави, держави соціальної безпеки і консервативної (корпоративної), соціальної держави загального добробуту і соціал-демократичної моделі соціальної держави.

У сучасній літературі все більше уваги привертає проблематика історичної еволюції соціальної держави. Донині загальної думки з цього приводу немає. Так, зокрема, В. Мілецький виділяє чотири етапи еволюції теорії і практики соціальної держави, які, за своєю суттю, відображають логіку його розгортання. Перший етап починається із середини ХІХ ст. і закінчується Першою світовою війною. Саме в цей період починається процес закладання концептуальних основ соціальної держави, викликаний початком розвитку соціального законодавства у країнах Західної Європи. Приміром, у Німеччині, яка, по суті справи, є піонером соціальних реформ в Європі, в 1880 р. запроваджуються медичне страхування та елементи безкоштовної медичної допомоги, в 1883 р. – допомоги по хворобі, в 1884 р. – страхування від нещасних випадків на виробництві, в 1889 р. – пенсійне забезпечення та ін. На початку ХХ ст. прикладом Німеччини скористались Великобританія, Швеція, Італія та інші європейські держави. Так, страхування від нещасних випадків було введено в Італії в 1898 р., в Швеції – в 1901 р., у Великобританії – в 1911 р. Але, незважаючи на це, саме соціальна держава на конституційному рівні ще не була визнана ні однією країною і, отже, не було

прецедентів її цілеспрямованого формування¹⁰³.

Другий етап відкривається після закінчення Першої світової війни. В той час почалася ґрунтовна розробка теорії соціальної держави. В Конституції Веймарської Республіки Німеччини 1919 р. стверджувалась відданість цінностям соціальної держави. Одночасно активізувалися наукові дискусії про сутність соціальної держави. У 1930 р. Г. Геллер запропонував поняття «соціальна правова держава», центральною ідеєю якої стає акцептування прав громадянина на соціальні гарантії з боку держави. З цього часу два поняття «правова держава» і «соціальна держава» не просто стали нерозривні, але деякими авторами використовуються як синоніми. Одночасно в цілому ряді західних країн теж продовжилися соціальні перетворення. Лідерство (поряд з Німеччиною) перейшло до Великобританії та Швеції¹⁰⁴.

Третій етап розвитку теорії та практики соціальної держави починається після Другої світової війни. Його змістом стала активна розробка цілісної концепції соціальної держави (держави загального добробуту) у Німеччині, Великобританії, США та інших країнах при одночасному фактичному формуванні національних моделей такої держави в Європі та інших регіонах світу.

В умовах перебудови в СРСР і «оксамитових революцій» у соціалістичних країнах Східної Європи наприкінці 1980-х рр. відкрився четвертий етап еволюції теорії і практики соціальної держави. Ідея та цінності останнього отримали визнання у першій половині 90-х рр. XX ст. спочатку в Чехії, Словаччині, Польщі, Угорщині, інших постсоціалістичних країнах, а потім і на пострадянському просторі. Ідеї демократії, соціальної

¹⁰³ Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб. : Изд-во СПб. Ун-та, 1997. С. 85.

¹⁰⁴ Огаренко В.М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації: монографія. Энергодар; Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2010. 226 с.

правової держави, соціально орієнтованої економіки зумовили основний зміст постсоціалістичної модернізації цих країн. Таким чином, на нинішньому етапі еволюції теорії і практики соціальної держави відбувається не тільки розширення її політичної географії, а також набуває наукової актуальності розробка концепції становлення соціальної держави в перехідному постсоціалістичному суспільстві.

С. Калашніков виділяє шість етапів еволюції соціальної держави:

- перший етап (з 1870-х до 1930-х рр.) – соціалістичний. Для нього є характерною поява в науці виразу «соціальна держава», а також активне введення соціального законодавства в багатьох країнах Європи;

- другий етап (з 1930-х до кінця 1940-х рр.) – правової соціальної держави. Це період набуття соціальною державою правового обґрунтування;

- третій етап (з кінця 1940-х по 1950-і рр.) – держава соціальних послуг. Саме в цей період держава стає суб'єктом специфічних соціальних функцій, прикладом яких є забезпечення зайнятості, соціальний патронаж, формування життєвого середовища для інвалідів, програми реабілітації для окремих соціальних груп, державні програми підтримки та створення необхідних життєвих умов для окремих категорій людей і регіонів;

- четвертий етап (з кінця 1950-х до середини 1980-х рр.) – держава загального добробуту. Центральне місце в ній займали програми соціальної допомоги незаможним верствам населення, створення робочих місць, підтримки систем освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення;

- п'ятий етап (з початку 1980-х до середини 1990-х рр.) – деструкції і кризи держави загального добробуту. Витрати на соціальне забезпечення в багатьох країнах перевищили доходи, що вимагало підвищення податків і обов'язкових внесків до системи соціального забезпечення, а також стимулювало появу масового утриманства, патерналізму. Це, у свою чергу, призвело

до скорочення багатьох соціальних програм, а головне – до реформи всієї соціальної політики цих держав;

– шостий етап (із середини 1990-х рр. донині) – ліберальна соціальна держава. У цій ситуації, з одного боку, ліберальних ідей, а з іншого, – підвищення соціальної ролі держави і висунутих суспільством вимог підвищення ефективності соціальної політики формуються нові уявлення про соціальну державу як механізм зняття протиріч між реаліями ринку і соціальними цілями. На відміну від держави загального добробуту, сучасна соціальна держава прагне відмовитися від своєї патерналістської ролі, орієнтована на усунення утриманства і спрямована на створення сприятливих соціальних умов, перш за все, через соціальне ринкове господарство¹⁰⁵.

Отож, модернізаційні процеси соціально-політичної та економічної системи країн Європи характеризуються тим, що кожному етапу було відпущено достатню кількість часу. Це, у свою чергу, забезпечувало органічність і еволюційне визрівання і розвиток кожного наступного етапу. Соціально орієнтована держава у західних демократіях розвивалась на підставі політичних і громадських структур, адаптованих до реальної ситуації. Тобто соціальна державність розвивалась в органічній єдності з усталеною правовою державністю, атрибутами якої є урахування в законодавстві тенденцій соціального розвитку, вимог юридичної рівності, справедливості, пріоритет і гарантії прав особистості.

Соціальна держава на Заході в першу чергу зорієнтована на стимулювання ініціативи, творчості, здібностей, створення умов для самостійного задоволення громадянами своїх потреб. Основний упор робиться на те, що причина тяжкого становища людини криється в ній самій, її характері, поведінці, орієнтаціях. Допомога, благодійність розглядаються як тимчасовий захід, як

¹⁰⁵ Калашников С. В. Функциональная теория социального государства : монография. Москва : ЗАО Изд-во «Экономика», 2010. С. 132.

стартовий майданчик для самостійного життєзабезпечення. Важливо підкреслити, що допомога одному прошарку, в розумінні європейця, не повинна погіршувати становище іншого.

Громадянське суспільство і соціальна держава є результатом складного і тривалого історичного розвитку людства. Їх еволюція становлення в західній соціально-політичній практиці виявилася нерозривно пов'язаною, насамперед, із самоорганізацією громадян, виникненням демократичних політичних інститутів і посиленням правового регулювання держави. Формування та розвиток уявлень про громадянське суспільство, а також практика його становлення визначили дві основні моделі – номінальну і реалістичну. Практичне застосування даних моделей в різних країнах залежить від характеру та ступеня прихильності до цінностей ліберальної демократії, ринку, прав особи, власності, рівності, справедливості. Історична практика показала, що реалістична модель громадянського суспільства, що базується на пріоритетності державного втручання в розвиток соціальної сфери, виявилася здебільшого характерною для демократій, що розвиваються. В сучасних умовах дана модель знаходиться на стадії інтеграції з номінальною моделлю, характерною для розвинених демократичних соціально-політичних систем. Процес формування та розвитку громадянського суспільства визначив необхідність державного впливу у сфері соціального розвитку, створення умов для особистісної самореалізації. Результатом розвитку громадянського суспільства і стала соціальна держава. Досвід становлення та поетапного розвитку соціальної держави в західних демократіях свідчить про закономірності формування даного політико-правового феномена. При цьому процес його будівництва відбувався і відбувається в рамках як номінальної, так і реалістичної парадигми розуміння громадянського суспільства. У сучасній соціально-політичній практиці розвитку соціальної держави склалися три основні її моделі: ліберальна, корпоративна, соціал-демократична (суспільна). Вибір кожної з них

обумовлений ступенем державного втручання в питання розподілу соціальних благ і соціального розвитку в цілому.

Соціальна держава як феномен, реалізація котрого розпочалася після Другої світової війни, не є уніфікованим явищем та інститутом з однаковими, незмінними властивостями. Так, сучасні трансформації традиційної соціал-демократичної моделі (у територіальному форматі — скандинавської), котра базується на фінансуванні соціального забезпечення способом прогресивного оподаткування, на державному регулюванні умов праці та мінімізації розриву в доходах індивідів і родин, відбуваються в напрямку до ліберальної моделі, особливістю якої є активізація працездатного населення.

Корпоративістська модель (модель Бісмарка, континентальна) як така, що вважається перевантаженою соціальними послугами, трансформується за вектором підтримки самозайнятості та тимчасової зайнятості, розширення приватного сектора в соціальній сфері, підвищення рівня страхових, пенсійних і медичних внесків.

Ліберальна (залишкова, плюралістична) модель соціальної держави, що стала концептуально-інституціональною платформою соціального розвитку США, базується на максимальному використанні ринкових механізмів у вирішенні соціальних проблем, поєднуючи короткострокові заходи для якнайшвидшого виходу з фінансово-економічної кризи та перспективного реформування. Американський досвід функціонування ліберальної моделі соціальної держави підтверджує необхідність тісної взаємодії державних, приватних, громадських структур, кожного працездатного громадянина у вирішенні соціальних проблем за збереження координаційної та контрольної ролі держави¹⁰⁶.

Модернізовані елементи класичних моделей соціальної держави покладено в основу конструювання єдиної

¹⁰⁶ Кресіна І., Хома Н. Моделі соціальної держави: модернізуючий вплив глобалізації. *Публічне право*. 2015. № 1. С. 189–190.

європейської соціальної моделі, в яку імплементовано корпоративну соціальну відповідальність і партнерство між державним і приватним секторами, а пріоритетами стають збалансованість економічного та соціального розвитку, активна політика зайнятості, ефективність державної соціальної політики, соціальний діалог і соціальна активність, реалізація таких цінностей, як рівність, солідарність і субсидіарність¹⁰⁷.

Аналіз майже 40 конституцій країн, які в тій чи тій редакції закріпили інститут соціальної держави, дає змогу виокремити такі її атрибути:

- широке державне втручання регуляторного характеру в соціально-економічні процеси, формування соціально відповідальних політичних інститутів;
- соціальна спрямованість економічної політики, соціалізація державного бюджету;
- наявність і функціонування інститутів громадянського суспільства;
- рівні можливості для всіх громадян у реалізації своїх прав;
- наявність систем державних соціальних трансфертів, соціального захисту, соціального забезпечення, соціального страхування;
- проведення активної політики держави на ринку праці;
- сприяння держави розвитку системи соціального партнерства;
- розвиток демократії та правової держави;
- доступність соціальної підтримки для всіх категорій населення.

Активний процес формування соціальних держав розпочався на теренах Європи наприкінці 1950-х – на початку 1960-х рр. Заведено вважати, що це був період розбудови соціальних держав класичного зразка. До відмітних

¹⁰⁷ Кресіна І., Хома Н. Моделі соціальної держави: модернізуючий вплив глобалізації. *Публічне право*. 2015. № 1. С. 192.

характеристик класичної моделі соціальної держави належать такі:

- високі витрати роботодавців та держави на заробітну плату (50–60 % ВВП і вище);
- помірна диференціація доходів (співвідношення доходів 10 % найбідніших і 10 % найзаможніших не перевищує 1:10);
- розвинуті системи соціального страхування, витрати на яке становлять не менше ніж 12–15 % ВВП, і соціального захисту, асигнування на яке (включаючи соціальне страхування) дорівнюють 20–25 % ВВП;
- значна частка витрат у складі державного бюджету на охорону здоров'я (7–9 % ВВП) та освіти (4–6 % ВВП).

Наведені характеристики досягаються проведенням активної державної соціальної політики, яка передбачає:

- спрямованість державної соціальної діяльності не тільки на захист людини від соціальних ризиків, а й на недопущення надмірної матеріальної нерівності;
- забезпечення високого рівня соціальної допомоги економічно неактивному населенню;
- створення передумов для забезпечення зайнятості та гідного життя економічно активному населенню;
- надання громадянам доступу до якісної освіти, охорони здоров'я, а отже, створення можливостей для формування потужного людського капіталу.

Одна із принципово важливих особливостей класичної соціальної держави – поширення її впливу на абсолютну більшість населення. Якщо дотепер держава мала на меті захист лише «слабких» і «нужденних», то нині вона орієнтується на всю націю і перетворилася на «національне надбання».

Відомі сучасні науковці – німець Юрген Хабермас і француз Жак Дерріда – у 2003 р. оприлюднили відкритого листа, присвяченого майбутньому Європи. Розмірковуючи над відмінностями між країнами Європи і США, Хабермас і Дерріда акцентують увагу на визначальних рисах соціальної держави,

якими вони вважають гарантії соціального захисту, довіру до цивілізованого впливу держави та здатність держави виправляти недоліки ринкової системи¹⁰⁸.

Принципово важливим є усвідомлення того, що згадані раніше умови й обставини перманентно змінюються, а отже, характеристики соціальної держави розвиваються та наповнюються новим змістом.

Необхідно зазначити, що європейська соціальна модель – це не уніфікований набір соціальних компонентів; вона має як спільні риси незалежно від географії її впровадження, так і відмінності, обумовлені національними традиціями певної країни, рівнем її економічного розвитку, політичними вподобаннями панівної еліти тощо. Пріоритетними складовими та соціальними цінностями цієї моделі є:

- розподіл ризиків через систему соціального страхування;
- неприпустимість значної економічної й соціальної нерівності;
- захист прав працівників, культивування в суспільстві почуття взаємної відповідальності й солідарності.

Отже, становлення в Європі держав соціального типу безпосередньо пов'язане з розвитком так званої європейської моделі, яка у структурному та змістовому плані не є монолітом з єдиними, типовими, незмінними компонентами, а являє собою симбіоз як єдиних, так і специфічних цінностей, поєднаних у кожній країні по-своєму.

Безперечно, кожна держава соціального типу соціальна по-різному. Характер, масштаби, послідовність, стратегія соціальних реформ у кожній країні мала і має свої особливості. Останні визначаються не тільки економічними чинниками й обставинами соціально-економічного характеру, а й

¹⁰⁸ Гидденс Э. Неспokoйный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? Пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бендет. М. : Издат. дом «Дело» РАНХ и ГС, 2015. С. 112.

ментальністю населення, його традиціями, специфікою політичної культури тощо.

Із розвитком глобалізаційних процесів соціальна держава у XXI столітті потребує модернізації, задіяння інших принципів і механізмів функціонування галузей, що забезпечують соціальний розвиток. Перехід до соціальної держави нового типу має на меті створення ліпших умов для захисту населення від нових соціальних ризиків, адаптації громадян, домогосподарств і суспільства загалом до структурних трансформацій. Слід мати чітке уявлення про зміни в діяльності держави, тобто чого більше (менше) — держави як владної структури чи держави як партнера, учасника колективних, консолідованих дій.

Важливо, щоб соціальність держави розглядалася крізь призму цінностей, які сповідує держава, і цінностей, які вона реалізує на практиці. В ідеалі не має бути відмінностей між проголошеним, задекларованим і тим, що реалізується на практиці. Наявні асиметрії, які є не винятком, а скоріше, правилом, свідчать про рівень «моральності» держави.

Один із найбільш авторитетних дослідників теорії і практики діяльності соціальної держави Г. Еспін-Андерсен підсумовуючи зміни у функціях, характері соціальної держави на межі двох тисячоліть, зазначає, що політичні сили практично всіх розвинених країн і далі зберігають принципи соціальної держави. Модернізація деяких напрямів соціальної діяльності, на думку дослідника, не має принципового характеру, і соціальні держави як інститути зберігають свої завоювання та вплив на соціальний розвиток¹⁰⁹

Але є багато дослідників соціальної тематики, які вважають, що сучасні умови та тенденції трансформації соціальної політики і можливості її реалізації обумовлюють потребу

¹⁰⁹ Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London, p. 265-266.

концептуального перегляду як теорії, так і практики функціонування соціальної держави¹¹⁰.

Необхідно звернути увагу на те, що наприкінці XX ст. частішають негативні тенденції соціально-економічного, соціально-трудового, демоекономічного характеру, як-от:

- уповільнення темпів економічного розвитку;
- зниження народжуваності, яка у більшості країн Європи не забезпечує навіть простого відтворення населення, інтенсивне постаріння останнього;
- зростання міграційних потоків, яке часто-густо загострювало соціальні проблеми, а в останні два роки набуло загрозливих масштабів та межує з глобальною соціальною катастрофою;
- збільшення кількості родин з одним з батьків, кількості самотніх людей, частки малозабезпечених жінок і дітей.

Один із видатних фахівців із проблематики європейського соціального розвитку Андре Сапір ще у 2003 р. заявив, що життєздатність «європейської моделі» викликає дедалі більше сумнівів¹¹¹. Заслужують на увагу висновки тих авторів, які зміни в політиці соціальної держави, трансформацію останньої пов'язують передусім з новим форматом сучасної глобальної економіки та постіндустріального суспільства, з потребою набуття конкурентних переваг. Так, наприклад, Ш. Марклунд необхідність модернізації соціальної держави та перегляду її соціальної політики пов'язує з потребою підвищення продуктивності і конкурентоспроможності національної економіки¹¹².

У наукових публікаціях, що містять детальний аналіз проблем соціальної держави і перспектив її розвитку, чимраз частіше акцентується увага на необхідності радикальних

¹¹⁰ Gilbert, N. (2002). Transformation of the Welfare State. Oxford.

¹¹¹ Sapir A. et al. An Agenda for a Growing Europe. Brussels : European Commission, 2003. P.97..

¹¹² Marklund S. (1992). The Decomposition of Social Policy in Sweden. Scandinavian Journal of Social Welfare. Vol. 1. № 1. p. 10.

модернізаційних змін у цій царині, які мають передбачати рух до «держави можливостей»¹¹³. За цими змінами можна чітко побачити іншу ієрархію напрямів соціальної діяльності, надання пріоритету не соціальній підтримці, а соціальним інвестиціям у розвиток людського капіталу. За нових масштабів та ролі соціальних інвестицій, що досягаються за безпосередньої та опосередкованої участі держави, відбувається становлення нового типу цього суспільного інституту, який набуває дедалі більшої ролі у формуванні можливостей і перспектив стійкого розвитку.

Концепт держави соціальних інвестицій став широко обговорюватися наприкінці 1990-х рр. як альтернатива неоліберальній соціальній риториці, що домінувала у політичних колах та формувала економічне мислення після 1970-х рр.¹¹⁴, що має на меті подолати невдачі неолібералізму 1980-х – 1990-х рр. на ниві соціальної політики. У змістовному плані особливістю держави соціальних інвестицій є акцент у державній політиці на розвитку людського і соціального капіталу, проведенні активної політики зайнятості, стимулюванні переходу від «соціалки» до активної трудової діяльності. Соціальна сфера, в якій значною мірою формується людський капітал, перестає бути суто витратним інститутом, оскільки соціальні витрати здебільшого трансформуються в соціальні інвестиції.

Досвід країн Північної Європи, економічні системи яких мають одні з найвищих у світі показники конкурентоспроможності, не підтверджує негативного впливу суспільного сектора на конкурентоспроможність суспільства. Соціальні інвестиції і передусім ті, що спрямовуються на розвиток людського капіталу, відіграють ключову роль у стримуванні соціальної нерівності, сприяють прирощенню трудового потенціалу та майбутніх доходів.

¹¹³ Gilbert, N. (2002). Transformation of the Welfare State. Oxford.

¹¹⁴ Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. Global Social Politics. Vol. 10. No. 1. p. 64.

Саме соціальні інвестиції можуть узгодити економічні та соціальні цілі¹¹⁵.

На початку 2013 р. Європейська комісія ухвалила спеціальне комюніке щодо соціального інвестиційного пакета (the Social Investment Package). Цей документ є складником європейської стратегії зростання, яке має досягатися на основі інтенсифікації інвестицій у людський капітал. Європейська комісія не тільки закликала країни-члени ЄС підтримувати рівень соціальних витрат, а й зафіксувала зобов'язання виділяти 25 % коштів соціальних фондів на соціальні інвестиції та 20 % коштів Європейського соціального фонду — на боротьбу з бідністю¹¹⁶.

Дослідник проблем розвитку Європи Е.Гідденс на основі глибокого аналізу тенденцій і доміант соціально-економічного розвитку на європейському континенті дійшов висновку, що соціальній державі слід трансформуватись у державу соціальних інвестицій, яка опікується створенням матеріальних благ, а не тільки збирає уламки того, що залишається після руйнування системи. Йдеться про сприяння освіти та професійному навчанню, розквіту, вибору активної життєвої позиції, участі в соціальній і економічній діяльності, веденню здорового і повноцінного способу життя.

Вирощування людського і соціального капіталу є або має бути однією з ключових складових систем соціального забезпечення. Звідси — фундаментальна важливість реформи всього освітнього процесу від початкової до вищої школи й освіти протягом усього життя людини. Людський і соціальний капітал життєво важливий не тільки для вирощення активних громадян, але й для їхнього успіху на ринку праці. У зв'язку з цим державі соціальних інвестицій слід активніше втручатися в

¹¹⁵ EU (2012). Committee on Employment and Social Affairs, Draft report on Social Investment Pact as a response to the crisis. Brussels : European Parliament.

¹¹⁶ EU (2013). Communication from the Commission: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020.

економічне і соціальне життя країни, ніж це робила традиційна соціальна держава¹¹⁷.

Класична соціальна держава, – вказує Е. Гідденс, – була націлена на поліпшення життя людини, яка опинилася за межею бідності. Запобіжна система соціального забезпечення значно більшою мірою скерована на те, щоб не дати людям за цією межею опинитися і допомогти їм не повернутися туди, коли їм вдалося з бідності вирватися. Тут особливої значущості набуває саме «гнучка захищеність»: на відміну від традиційних допомог, нею практикується активний підхід до боротьби з бідністю завдяки поверненню до трудової діяльності через професійну перепідготовку¹¹⁸.

Аналіз трансформаційних процесів, що відбуваються в країнах ЄС упродовж останніх 10–15 років, засвідчує, що нові моделі соціального забезпечення «працюють» на випередження, їх завдання — не допустити набуття статусу малозабезпечених значної частки населення, створення умов для повернення до активної трудової діяльності тих, хто перебуває у стані вимушеної незайнятості.

Згідно з вищезазначеним, держава є важливим, але не єдиним суб'єктом, що забезпечує соціалізований розвиток. Суб'єктом соціалізованого розвитку є економічно активна людина, бізнесорганізації, інші організації, що надають суспільно значущі послуги, а також органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Зменшення безпосередньої участі держави в забезпеченні соціального розвитку ще не означає, що суспільство стає менш соціалізованим. Не виключено, що інші суб'єкти перебирають на себе соціальні функції, які раніше належали державі, але вони виконують їх не менш успішно. У новій економіці та

¹¹⁷Гидденс Э. Непокойный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? Пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бендет. Москва : Издат. дом«Дело» РАНХ и ГС, 2015. С. 108–109.

¹¹⁸Гидденс Э. Непокойный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? Пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бендет. Москва : Издат. дом«Дело» РАНХ и ГС, 2015. С. 115.

постіндустріальному суспільстві формується нова за змістом та конфігурацією тріада «ринок – держава – організації (бізнес)». Політика початку ХХІ століття перетворилася на взаємовигідне їх співіснування, тим самим втілюючи тенденцію минулого століття з посиленням ролі корпорацій у політиці і навіть зміцнення їхньої позиції після світової кризи ¹¹⁹.

Слід дослухатися аргументів, суджень відомого американського соціолога та економіста Н. Флігстіна, який відстоює концепт нової ролі держави у формуванні конкурентних переваг національної економіки та забезпеченні стійкого розвитку. Значення держав для сучасних ринків, як зазначає цей вчений, переоцінити неможливо. Без стабільних, нерентоорієнтованих (non-rent-seeking) у більшій чи меншій мірі держав сучасні виробничі ринки просто не змогли б існувати. Усе поглинули б війни, грабежі та меркантильні прагнення, які б опустили підприємців на дно. Так, наприклад, патенти, які видають державою та контролюються судами, дозволяють підприємствам мати легальну монополію на певний продукт та отримувати від неї прибуток. Інші закони обмежують можливості підприємств щодо опортуністичної поведінки і отримання прибутку за чужий рахунок. У всіх розвинених суспільствах правила і закони існують не лише для захисту виробників, а й для захисту споживачів від неякісних товарів і послуг, а також працівників, які зайняті на шкідливих виробництвах ¹²⁰.

На думку одного з найавторитетніших дослідників проблематики ролі держави у світі, що глобалізується, Ю.

¹¹⁹ Політика в епоху жесткой экономии / [Мейбл Березин, Филипп Геншель, Колин Крауч и др.; под ред. А. Шефара, В. Штрика; пер. с англ. А.А. Алвертян, Н.Г. Глазникова, А.Г. Кузянина и др.; под науч. ред. А.А. Порецковой, И.В. Соболевой]; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Издат. дом ВШЭ, 2015. С. 302.

¹²⁰ Флигстин Н. Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ ХХІ века; пер. с англ. А. А. Куракина; под. науч. ред. В. В. Радаева. Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2013. С. 24.

Хабермаса, національна держава має, передусім, забезпечувати збереження культурної своєрідності і національної ідентичності народів та бути гарантом прав і свобод людини¹²¹.

Сучасну державну соціальну політику залежно від безпосередньої та опосередкованої участі в її формуванні та реалізації можна символічно уявити у вигляді двоповерхової будівлі. Перший поверх — безпосередня державна участь у наданні соціальних послуг, тобто безпосередня фінансова, організаційна, інша соціально відповідальна діяльність владних структур. Другий поверх — це опосередкований вплив держави на розширення соціально відповідальної діяльності інститутами економіки та громадянського суспільства. Тобто, не існує жодної суспільно значущої дії без участі держави¹²².

Постіндустріальна соціальна держава не має бути антиподом традиційної, індустріальної, яка інтенсивно формувалась у другій половині ХХ ст., утім вона матиме відмінності, нерідко суттєві, а тому пошук основоположних принципів, нових підходів до розбудови цієї моделі є надзвичайно важливим.

Характерними рисами постіндустріальної соціальної держави мають стати:

- безперервний, позиттєвий характер навчання, перепідготовки та опанування компетенцій, яких потребує швидкозмінна, мобільна, гнучка глобальна економіка;
- безперервний, позиттєвий характер поліпшення, підтримання здоров'я, коли люди перебувають у ролі об'єкта охорони здоров'я протягом життя;
- поєднання усупільнення та індивідуалізації соціальних послуг, коли людина не самотужки, а за допомогою, за сприяння

¹²¹ Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы; пер. с нем. Б. М. Скуратова Москва: Весь мир, 2013. С. 74-76.

¹²² Колот А. М., Поплавська О. М. Держава і бізнес: новітні тенденції взаємодії та забезпечення стійкого розвитку. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика*. 2016. № 2 (12). С. 17.

суспільних, у т. ч. державних, інститутів має можливість вибирати власну освітню траєкторію, як і траєкторію та механізми збереження і підтримки здоров'я, вибору з переліку можливих найбільш індивідуально прийнятних медичних послуг. Такою самою диверсифікованою має бути пенсійна система за збереження суспільно визнаних гарантій;

- підвищення ролі приватних соціальних платежів у розвитку людського капіталу, задоволенні соціальних потреб (понад рівні, що визначені державними соціальними стандартами);

- озвиток державно-приватного партнерства у соціальній сфері за провідної ролі держави у формуванні соціальної політики;

- глобалізація надання соціальних послуг та розвиток міжнародної конкуренції за клієнтів;

- поява нових соціальних технологій, які радикально змінюють зміст та характер надання соціальних послуг¹²³.

Нині у світі не існує моделі соціальної держави, яка б відповідала на всі без винятку нинішні виклики глобальної економіки. Від того, впорається та чи та держава з завданням розбудови нової моделі соціальної держави, значною мірою залежатиме її здатність забезпечувати функціонування ефективної моделі розвитку людського капіталу та здобути потужну конкурентну перевагу у глобальному світі.

У підсумку можемо зазначити, що ідеї рівності та справедливості в суспільстві, які виникали ще в античні часи, трансформувалися в індустріальному суспільстві та набрали якісного забарвлення і практичної реалізації у постіндустріальну епоху.

Аналіз трансформаційних процесів, що відбуваються в країнах Європейського Союзу в наш час, засвідчує, що нові

¹²³ Колот А. М., Поплавська О. М. Держава і бізнес: новітні тенденції взаємодії та забезпечення стійкого розвитку. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2016. № 2 (12). С. 17.

моделі соціального забезпечення «працюють» на випередження, їх завдання — не допустити набуття статусу малозабезпечених значної частки населення, створення умов для повернення до активної трудової діяльності тих, хто перебуває у стані вимушеної незайнятості.

Проте історія розвитку глобального соціуму переконує в тому, що формування нової постіндустріальної неопатерналістської моделі соціальної держави є актуальною проблемою для всіх розвинених країн (як найбільш успішних, так і тих, що розвиваються, але вже створили індустріальну перерозподільну систему, що актуальне для України). Така модель має ввібрати в себе елементи дотеперішнього формату соціальної держави, але далеко не повністю.

У сучасній динаміці соціальної держави спостерігаються дві протилежні тенденції – до звуження і розширення функцій. Мобільність транснаціонального капіталу все більшою мірою обмежує свободу дій держави в економічній сфері, а це примушує її перебудовувати стратегії соціального захисту задля збереження конкурентоспроможності. Існує думка, що соціальна держава, в принципі, не поєднується із глобалізацією. Прихильники протилежної позиції доводять, що німецька і шведська моделі стабільно демонструють високий рівень соціальної захищеності населення. Реалізація державного політичного настановлення підкреслює стійкість німецької системи соціальних гарантій, яка довела свою здатність пристосовуватись до різних умов функціонування. Більше того, німецькі економісти відстоюють, виходячи із практичних міркувань, точку зору, що економічне зростання спостерігається, насамперед, у тих країнах, де економіка зорієнтована на вирішення соціальних проблем. Якщо працівники-отримувачі соціальної допомоги перетворюються на ефективних платників податків і платників страхових внесків, можна домогтися підвищення темпів економічного зростання.

Водночас глобалізація та низка інших чинників призводять до зменшення динаміки соціальних витрат.

Зростаючий розрив між доходами та витратами у країнах Європи знижує ефективність системи перерозподілу соціальних благ і рівень захисту від соціальних ризиків. Традиційна страхова концепція відшкодування ризиків переглядається. Змінюються роль і функції соціальної держави і формується нова ідеологія соціальної допомоги.

Проте сутність соціальної держави не ставиться під сумнів. Йдеться про його реформування і адаптацію до нових реалій і проведення активної соціальної політики.

Зростаючий дефіцит економічних ресурсів, посилення диференціації суспільства, ускладнення демографічної ситуації, намагання держави стимулювати економіку за рахунок зниження обов'язкових внесків призведе до атрофії страхових соціальних фондів і, як наслідок, до соціальної незахищеності, поширення бідності, маргінальності.

У критичних умовах держава бере на себе відповідальність за фінансування фондів соціальної підтримки, що викривлює принцип солідарності і трансформує його та замінює принципом відшкодування. Поступово коригуються джерела фінансування у бік особистих доходів, плутаються пріоритети, що викликає кризу легітимності соціальної держави. Вона поступово трансформується в соціальну державу, яка функціонує на принципах ринкового лібералізму.

У нових умовах держава стає не єдиним суб'єктом, що забезпечує соціалізований розвиток. Суб'єктом соціалізованого розвитку є економічно активна людина, бізнесорганізації, інші організації, що надають суспільно значущі послуги, а також органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Зазначені суб'єкти перебирають на себе соціальні функції, які раніше належали державі, але вони виконують їх не менш успішно. У новій економіці та постіндустріальному суспільстві формується нова за змістом та конфігурацією тріада «ринок – держава – організації (бізнес)». Політика початку ХХІ століття перетворилася на взаємовигідне їх співіснування в єдиному політико-економічному просторі, а соціальна держава – на державу соціальних інвестицій, яка опікується створенням

матеріальних благ, а не тільки збирає уламки того, що залишається після руйнування системи. Йдеться про сприяння освіті та професійному навчанню, розквіту, вибору активної життєвої позиції, участі в соціальній і економічній діяльності, веденню здорового і повноцінного способу життя тощо.

Однією із ключових складових системи соціального забезпечення повинно стати формування людського і соціального капіталу. У зв'язку з чим особливого значення набуває реформування освітнього процесу від початкової до вищої школи й освіти протягом усього життя людини. Людський і соціальний капітал життєво важливий не тільки для формування активних громадян, але й для їхнього успіху на ринку праці. У зв'язку з цим державі соціальних інвестицій слід активніше втручатися в економічне і соціальне життя країни, ніж це робила традиційна соціальна держава

Соціальна держава – це демократична держава, яка здійснює соціальне забезпечення шляхом реалізації активної соціальної політики, що є складовою частиною внутрішньої політики держави, втіленої в ефективних соціальних програмах, проводить правову роботу щодо регулювання соціальних відносин у суспільстві в інтересах усіх уразливих соціальних груп, на основі принципів справедливості, соціального партнерства та солідарності усіх членів суспільства. А тому побудова соціальної держави є передумовою і гарантією реалізації конституційного права громадян на соціальне забезпечення.

2.2. Розвиток соціальної держави в Україні в умовах європейської інтеграції: шляхи реалізації.

Конституція України проголошує Україну соціальною державою. Це поняття є конститууючим елементом діючих економічних і суспільних відносин. Воно накладає свій відбиток на державне регулювання економіки, бюджетну політику та ринок праці, соціальний захист, ідеологічні та моральні цінності.

Конституцією України як найвищим законодавчим актом нашої держави передбачено закріплення соціальних прав особи у розділі II. «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» у таких статтях:

Ст. 46: Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом;

Ст. 47: Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Ст. 48: Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Ст.49: Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування¹²⁴.

Важливим нормативно-правовим актом у сфері захисту й охорони соціальних прав і свобод особи є Цивільний кодекс України, ст. 283 якого присвячена закріпленню права людини та громадянина на охорону здоров'я, ст. 284 – права на медичну допомогу, а положення ст. 287 регламентує права фізичної особи, яка перебуває на стаціонарному лікуванні у закладі охорони здоров'я¹²⁵.

У свою чергу, Кримінальний кодекс України містить ряд статей, спрямованих на правове забезпечення охорони та захист соціальних прав і свобод особи від злочинних посягань: ст. 130 передбачає кримінальну відповідальність за зараження ВІЛ чи іншою невиліковною інфекційною хворобою; ст. 131 – за неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи ВІЛ чи іншою невиліковною інфекційною хворобою; ст. 133 – за зараження венеричною хворобою; ст. 134 – за незаконне проведення абортів або стерилізації; ст. 135 – за залишення в небезпеці; ст. 136 – за ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані; ст. 137 – за неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей; ст. 138 – за незаконну лікувальну діяльність; ст. 139. за ненадання допомоги хворому медичним працівником ст. 140 – за неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником; ст. 141 – за порушення прав пацієнта; ст. 142 – за незаконне проведення дослідів над

¹²⁴ Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.03.2021).

¹²⁵ Цивільний кодекс України. Редакція від 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 29.03.2021).

людиною; ст. 143 – за порушення встановленого законом порядку трансплантації анатомічних матеріалів людини; ст. 144 – за насильницьке донорство; ст. 145 – за незаконне розголошення лікарської таємниці; ст. 183 – за порушення права на отримання освіти; ст. 184 – за порушення права на безоплатну медичну допомогу¹²⁶.

Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів, віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення¹²⁷.

Положення ст. 3 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року розкриває сутність і зміст засад державної політики щодо соціального захисту такої вразливої категорії населення, як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. До таких засад, зокрема, належать захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей; забезпечення права на здоровий розвиток; забезпечення соціально-правових гарантій; створення умов для надання психологічної та медичної допомоги; формування системи соціальної адаптації тощо¹²⁸.

Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від

¹²⁶ Кримінальний кодекс України. Редакція від 23.04.2021, підстава - 1357-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 15.03.2021).

¹²⁷ Про державну допомогу сім'ям з дітьми. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text> (дата звернення 25.03.2021).

¹²⁸ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text> (дата звернення 25.03.2021).

16 грудня 1993 року визначає засади державної політики щодо ветеранів праці, інших громадян похилого віку та спрямований на формування в суспільстві гуманного, шанобливого ставлення до них, забезпечення їх активного довголіття. Положення цього Закону гарантують ветеранам праці та громадянам похилого віку рівні з іншими громадянами можливості в економічній, соціальній, політичній сферах, сприятливі умови для повноцінного способу життя¹²⁹.

Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року в аспекті розкриття сутності соціальних прав особи визначає та регламентує питання мінімальної заробітної плати: відповідно до ст. 3, мінімальна заробітна плата — це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг робіт); при цьому мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці¹³⁰.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року містить норми, що визначають соціальні права державних службовців: ст. 54 розкриває зміст соціально-побутового забезпечення державних службовців, а ст. 90 — пенсійного забезпечення державних службовців¹³¹.

¹²⁹ Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12#Text> (дата звернення 25.03.2021).

¹³⁰ Про оплату праці. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 25.03.2021).

¹³¹ Про державну службу. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 25.03.2021).

Право людини та громадянина на житло як різновид соціальних прав особи закріплено та гарантовано положеннями Законів України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року, «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань» від 28 січня 2004 року тощо. Особлива увага приділяється розкриттю питань, пов'язаних із соціальним житлом: відповідно до ст. 1 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» соціальне житло — це житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк. Стаття 2 цього Закону передбачає, що громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту, соціальне житло надається безоплатно¹³².

Стаття 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року визначає сутність права громадян на охорону здоров'я, що передбачає певний життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд, соціальне обслуговування; безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище; безпечні та здорові умови праці, навчання, побуту, відпочинку тощо¹³³.

Українське законодавство цілком відповідає міжнародним стандартам у сфері гарантування й охорони соціальних прав і свобод особи: Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакту про економічні, соціальні та

¹³² Про житловий фонд соціального призначення. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text> (дата звернення 25.03.2021).

¹³³ Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення 25.03.2021).

культурні права, Європейській соціальній хартії, Хартії соціального забезпечення, Декларації прав дитини, Європейській конвенції про соціальну та медичну допомогу, Європейському кодексу соціального забезпечення Ради Європи тощо.

Отже, в Україні існує широка правова база в сфері гарантування соціальних прав людини та громадянина, але реалізація задекларованих положень здійснюється надзвичайно повільними темпами.

Соціальна держава як системоутворююча основа підпорядковує принципу соціальності діяльність усіх ланок економіки. Фактично це зобов'язує уряд здійснювати політику, спрямовану на забезпечення достойного рівня життя людини, задоволення основних життєвих потреб усіх соціальних верств і груп населення, на утвердження у суспільстві соціальної справедливості.

Ідея соціальної держави, де соціальні пріоритети висуваються на перший план і створюються стартові можливості для всіх громадян, безумовно, має перевагу серед населення країни і може бути визнана як об'єднуюча. Українське суспільство вкрай неоднорідне, політичні й економічні інтереси соціальних груп відрізняються один від одного. Зусилля влади мають зводитись до того, щоб усі верстви населення на власному досвіді відчули зміни на краще. Сильна соціальна політика у поєднанні зі становленням громадянського суспільства, демократичних інститутів, посиленням соціальної відповідальності на всіх рівнях суспільства і влади має стати передумовою і реальним пріоритетом збалансування інтересів і консолідації суспільства на основі надійних соціальних гарантій, безпеки, гідного рівня життя населення.

У постпатерналістський період, у якому нам доводиться жити і працювати, і де соціально-економічні зв'язки ще не є сталими, люди пов'язують свою надію забезпечення соціальних гарантій саме з державою. У свідомості громадян України держава має бути домінуючим суб'єктом соціальних функцій у суспільстві.

Як уже зазначалося, цілісна ідеологія соціальності на Заході почала формуватись з розвитком капіталістичних відносин, коли в масовій свідомості громадян проявилось критичне ставлення до нових реалій життя. Тому разом зі становленням індустріального і постіндустріального суспільства виникли передумови для виконання державою особливої, соціальної, функції, яка полягає в забезпеченні високого рівня соціального захисту всіх громадян, соціальному регулюванні, піклуванні про соціальну справедливість.

У Європі відносини «суспільство – людина» стали реально змінюватись, коли в XVIII столітті держава офіційно взяла на себе функцію соціального забезпечення. Спочатку це було правове регулювання соціальних процесів, потім бюджетне фінансування соціальних програм і створення державних структур соціального забезпечення. Згодом з'явилися інші атрибути соціальності держави – соціальне страхування, відповідальність за рівень добробуту, доступність освіти і медицини, згладжування соціальної нерівності, забезпечення зайнятості населення і таке інше.

Таким чином, на конкретному етапі розвитку цивілізації держава закономірно і логічно приймає на себе соціальну функцію, усвідомлюючи зміну ролі людини в суспільстві, залежність суспільного прогресу від потенціалу нації.

На відміну від західної, наша культура формувалася на вірі в те, що досконалий тільки Бог, пізнати якого раціональним шляхом неможливо, а можливо тільки наближення до нього, його відчуття. У світському житті цьому відповідала незаперечна верховна влада обожненого правителя. На Русі церква практично не протистояла державі як самостійна структура, як це було в Західній Європі. І в Давньоруській державі, і пізніше, в московські часи союз церкви і держави зміцнював централізовану владу, державність, але водночас православна церква опинилася повністю залежною від держави. Це стримувало її критичний потенціал по відношенню до влади, в кінцевому підсумку перешкоджало розвитку духу активності,

ініціативності людини, її відносної самостійності по відношенню до держави.

На Русі здавна правила не закони, як на Заході, а люди. Нами недооцінюється процедура захисту прав, свобод за допомогою юридичних, правових норм. Святість визнавалася найвищою цінністю, а етичні норми брали гору над юридичними. Властива орієнтація на ідеали, сформовані на основі віри, зумовлювала бачення життя на основі внутрішнього відчуття правильності – неправильності, справедливості – несправедливості. Зумовлена багатьма чинниками низька правова культура учасників політичного життя, посилена деякими особливостями національного менталітету, релігії, при сприятливих обставинах відкривала реальну можливість для різкого коливання настроїв і дій, анархічних тенденцій.

У нас до останніх карколомних подій (Революція Гідності, війна на Донбасі) не сформувався культ активності, самодіяльності людини, актуалізувалися ідеї не перетворення, а виправдання, докорінної переробки не особистого буття, а всього світу. Общинний побут відобразив панування патріархально-аграрної економіки, блокував «вживлення» в соціальну тканину підприємницької психології, перешкоджав розвитку в масовому масштабі рис, пов'язаних з індивідуальним володінням і розпорядженням власністю, особистим підприємництвом, відповідальністю, які не орієнтував на примат матеріальних цінностей, ідеалів споживання. Багато аналітиків відзначали «сором'язливе» ставлення людей до багатства, сприйняття його як гріха¹³⁴.

У суспільному визнанні раціональна господарська діяльність, на відміну від Заходу, не володіла самоцінністю.

¹³⁴ Анисимова В.Е. Личность как способ бытия и проявления целостности человека. М.: Союз, 2016. 336 с. Хома Н.М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід : монографія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юрид. думка, 2012. 591 с.

Соціальної значущості, до якої завжди прагнула людина, на легітимних підставах в нас можна було домогтися або через святість, страждання, жертовність, героїзм в ім'я «миру», або за рахунок природних якостей (богатирська сила, розум, краса), або везіння, удачі, але не через напружену, кваліфіковану працю, накопичення. Радянський громадянин завжди сподівався на допомогу держави, яка розглядала громадянина як підданого, що діє за прямою вказівкою і розпорядженням влади. Індивід підпорядковувався державі як верховній силі, наділений правом розпоряджатися долями людей на свій розсуд. Права людини, їх обсяг і зміст не розглядалися як результат природного розвитку, як об'єктивно притаманні людині від народження, а визначалися державою, яка вирішує дарувати їх індивіду чи ні. Самі права діють в силу того і в тому обсязі, в якому вони даруються державою. При такому підході права мимоволі служили меті підпорядкування індивіда державі, а не твердження пріоритету прав людини по відношенню до нього. Ядром соціальної політики стає не розвиток творчої активності суб'єктів, партнерських відносин між ними і владних структур, як на Заході, а розширення патерналістичних функцій держави, яка виступає в ролі благодійника по відношенню до народу.

Отже, специфіка генези пострадянської соціальної державності полягає в неорганічності, уривчастості, розірваності цивільних і соціальних компонентів єдиного, цілісного процесу. Звідси підштовхування соціальних процесів, їх підгонка під штучно сконструйовані моделі (стирання кордонів між містом і селом, класами, націями, формування соціально-економічної і політичної спільності «радянський народ»), забігання вперед у спробах утвердження соціальної державності без наявності відповідних для неї економічних і інших підстав.

Становлення соціальної держави в сучасній Україні пов'язане із великими труднощами. Реформування економіки не призвело до поділу власності та влади, середній клас, громадянське суспільство перебувають в процесі формування, політичні свободи не стали засобом забезпечення економічної

свободи. Стрімко і масштабно відбуваються процеси люмпенізації. Асоціальні верстви продукують асоціальну мораль, тиражують її не тільки в своєму довіккілі, а й поширюють на суспільство в цілому. Держава не виконує в повній мірі свої основні функції забезпечення безпеки громадян, їх економічного добробуту, прав та свобод. Сьогодні вона не є надійним бар'єром на шляху кримінальних структур. У наявності регрес багатьох соціально-громадянських цінностей, деформація багатьох соціальних відносин, формування тенденцій, які не наближають, а віддаляють сьогодні нашу державу від моделі соціальноправової державності.

Як уже зазначалося, в Конституції України наводяться найзагальніші риси завдань соціальної держави. Однак у теоретичному і практичному аспектах країна ще далека від реалізації цілей соціальної держави. Стислість конституційного формулювання дозволяє широко трактувати її зміст. Тому для полегшення просування до соціальної держави необхідно перейти до розробки програмних рішень щодо концептуальної моделі й механізмів функціонування такої держави. Проте функції, зміст і функціонування соціальної держави досі залишаються нез'ясованими. З такої точки зору соціальна політика уявляється як комплекс заходів, які демонструють реакцію уряду на кризову ситуацію, що виникає під впливом економічних чинників. Головна увага зосереджується на окремих ланках соціальної сфери: пенсіях, грошових допомогах, індексації, мінімальних соціальних стандартах. Така соціальна політика характеризується некомплексністю і безадресністю, що знижує її ефективність.

Перехід до соціальної ринкової економіки і демократичного суспільства мають радикально змінювати форми участі держави у розробці та здійсненні соціальної політики. У період, коли держава втрачає свій патерналістський характер, це вкрай необхідно. Однак їх перегляд практично не розпочинався. Замість цього держава емпірично регулює соціальну політику.

Очевидним є факт, що ознаки соціальної держави в Україні відсутні. В масовій свідомості громадян утвердилось переконання, що низький рівень життя українців – це результат неефективності системи: ми працюємо не гірше інших, але не маємо тих доходів, що європейці. І висновок міг бути один: необхідно все перебудувати так, як в Західній Європі чи в США. На жаль, виявилось, що хід і результати реформ в Україні спотворені соціогенними ризиками.

Перший ризик – відсутність ідеології реформ і «розмиті» домінуючі соціальні доктрини. Очікувана парадигма функціонування України в умовах нового глобального світового устрою так і не з'явилася, національні цілі і інтереси не усвідомлені, стратегія перебудови країни не розроблена. Замість цього звичним стало еклектичне запозичення західних рецептів, схем перетворень, українському суспільству нав'язуються неприйнятні для нього соціальні проекти, не враховуються їх нищівні наслідки.

Другий соціогенний ризик – деіндустріалізація української економіки. Руйнація промисловості призвела до руйнації соціальної сфери, яка утримувалась за рахунок бюджету і коштів підприємств. В зв'язку з цим головною соціальною проблемою стало різке зниження життєвого рівня громадян. Цей показник інтегрально відображає загальний стан справ в Україні, країна виявилась однією з найбідніших.

Крім того, в атмосфері суспільства типу раннього капіталізму, якому на сучасному етапі розвитку ми відповідаємо, все ще продовжуються процеси переділу власності, варварського накопичення первісного капіталу, що супроводжується знищенням виробництв, соціальної інфраструктури, зменшенням людського потенціалу. В такому разі мова про побудову громадянського суспільства і правової держави соціального спрямування не йде взагалі. В умовах загострення соціально-економічних проблем в Україні принципово важливим є забезпечення консолідації суспільства, досягнення взаєморозуміння і взаємодії різних соціальних груп,

соціальної згуртованості на національному рівні, соціальної стабільності, чого, нажаль, на сьогодні ми не досягли.

Жоден соціальний закон не використовується повною мірою, а окремі закони коригуються відповідно до бюджетної ситуації. Непослідовність соціальної політики, яка постійно балансує між прискоренням реформ і необхідністю дотримання соціальних стандартів, пояснюється зростаючою і небезпечною диспропорцією між працею й капіталом. Із втратою заробітної платою основних функцій під загрозою опинилася стабільність основного доходу. Держава, фактично, намагається усунути прогалини у правовому полі соціальної політики, часто без системи, не комплексно і без урахування перспективи. Суспільство звикає жити за мінімальними соціальними стандартами, призначення яких — підтримка життєвого рівня у кризовий період.

Становлення соціальної держави повинно стати результатом формування соціальних державних функцій. Через виконання функцій виявляються сутність і зміст соціальної держави, притаманні йому системоутворюючі властивості. Функції соціальної держави еволюціонують і по-різному проявляються у різних країнах, не змінюючи своєї принципової основи і цільової орієнтації. Сформульовано низку функцій такої держави, які мають характерні для сучасного періоду риси і властиві для всіх країн, у тому числі й України. До основних функцій соціальної держави відносяться: компенсаційна, інвестиційна, емансипаторська, розподілу та перерозподілу.

Компенсаційна функція забезпечує соціальне відшкодування економічного потенціалу громадян. Вона характеризується низкою моментів, пов'язаних із ситуацією на ринку праці.

Збільшується чисельність економічно активного населення, розширюється зайнятість у різних сферах послуг з одночасною диференціацією оплати праці. Частина працюючих має статус самозайнятих. Сума заробітку, з якого сплачуються внески, обмежена. Складаються умови для мінімальної участі в системі соціального страхування, або уникнення від сплати

внесків. Тому завдання держави полягає у розробці і впровадженні таких податкових і фінансових механізмів, які дають можливість повномасштабного відшкодування коштів.

Інвестиційна функція спрямована на розвиток соціальної інфраструктури, модернізації невиробничих галузей: освіти, охорони здоров'я, науки. Інвестиції у соціальну сферу належать до стратегічних напрямів діяльності держави. Від них залежать темпи і якість майбутнього розвитку держави.

Емансипаторська функція (звільнення від залежності) полягає у захисті працівників від соціальних ризиків, що в умовах ринкової економіки потенційно можливі у зв'язку із функціональною залежністю матеріального стану громадян від заробітної плати. Соціальна держава має брати на себе відповідальність за соціальну безпеку громадян. Це передбачає широкий комплекс заходів з індивідуального розвитку людини¹³⁵.

Розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту зберігає своє значення як центральний момент під час формування соціальної політики країни. Через регулювання процесів розподілу, де провідна роль належить державі, реалізується принцип соціальної справедливості.

Джерелами перерозподілу є кошти найманих працівників і роботодавців. У майбутньому, із розвитком інноваційної економіки, зниженням трудомісткості і підвищенням капіталоємності виробництва, пріоритетне значення набуватиме перерозподіл коштів, які поступатимуть від роботодавців. Активна функція держави по розподілу і перерозподілу ВВП зафіксована у Конвенції Міжнародної організації праці №117 «Про основні цілі та норми соціальної політики», які зобов'язують державу «приймати всі заходи для забезпечення такого рівня життя, включаючи їжу, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також

¹³⁵ Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові. *Україна: аспекти праці*. 2000. № 7. С. 22-23.

освіту, які необхідні для підтримки здоров'я та добробуту»¹³⁶. Значні зміни формаційного порядку викликають необхідність вирішення складних проблем по трансформації моделі розподілу.

Логічно зафіксувати серед функціональних завдань держави виконання державної інтегративної функції.

Посилення поляризації населення України за рівнем доходів набуло стійкого і загрозливого характеру. Воно спричиняє фрагментацію єдиної соціальної структури суспільства на багаточисельні автономії та ізольовані верстви і групи, знижує рівень соціальної солідарності, що в остаточному результаті витісняє окремі категорії із суспільного виробництва на периферію економічного та соціального життя. Тому соціальній державі має бути притаманна функція, яка забезпечує політичну, економічну та соціальну інтеграцію всього населення у систему державних інститутів. Тим самим політика соціальної держави є інструментом для реальної реалізації рівності прав, доступності до соціальних благ, вирішення багатоаспектної проблеми людського розвитку, регіонального вирівнювання, тендерних питань, особливо розвитку депресивних районів.

Усі розглянуті функціональні напрями характеризують соціальну державу як державу суспільного договору. Вона бере на себе відповідальність за соціальну справедливість, соціальну рівність, добробут громадян, гарантує надання соціальної допомоги на рівні встановлених стандартів, впроваджує прогресивні форми організації соціальної сфери.

Принципом функціональної діяльності держави є соціальність. Саме цей принцип припускає обов'язок держави здійснювати політику, спрямовану на забезпечення достойної праці, задоволення основних життєвих потреб усіх соціальних груп, орієнтує на універсальність показників рівня життя і

¹³⁶ Конвенція Міжнародної організації праці №117 «Про основні цілі та норми соціальної політики». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#Text (дата звернення : 25.03.2021).

розподіл фінансових коштів із врахуванням відповідальності держави за досягнення цілей соціальної справедливості.

Останнім часом у теоретичному плані спостерігається відхід від концепції соціальної держави. Про виникнення нової постановки соціальної проблематики свідчить неадекватність методів регулювання соціальних проблем, зміна природної сутності соціальної держави і держави загального добробуту. Сьогодні у багатьох розвинutih країнах із ринковою економікою, крім гострих проблем фінансування соціальних витрат, сумнів викликають організаційні принципи суспільної солідарності і сама концепція соціальних прав¹³⁷.

Для України, яка формує соціальну політику на страхових принципах і моделях адресного захисту малозабезпечених домогосподарств, виникає багато проблем теоретичного і практичного значення. Однак не підлягає сумніву, що головна з них — підвищення оплати праці найманих працівників. Базовим елементом усієї конструкції розподільчих відносин стає визначення розмірів і порядку відрахувань у соціальні фонди. Паритетність внесків, яка існує у західних країнах, виходить з бруто-доходів громадян і підприємців. В Україні механізми розподілу виходять з нетто-доходів населення. Звичайно, в умовах подальшої лібералізації економічного життя буде важко витримати об'єктивність у формуванні джерел фінансування соціальних потреб населення¹³⁸.

Отже, майбутня соціальна страхова модель має враховувати загальні трансформаційні тенденції до лібералізації

¹³⁷ Лібанова Е. Соціально-економічна політика держави та її вплив на зміну соціальної структури суспільства. *Україна: аспекти праці*. 1999. № 8. С. 19.

¹³⁸ Куценко В. Соціально-економічна модифікація в контексті побудови соціальної держави в Україні. *Економіка України*. 2004. № 11. С. 83–84.

економічних і розподільчих процесів. Практично це означає відповідність фонду оплати праці зміні динаміки і структури джерел фінансування соціальних потреб.

Функції і властивості держави у межах доктрини соціально ринкової економіки набули у розвинутих державах певної асиметричності. Але проект соціальної держави у перехідних економіках, зокрема в Україні, може бути розрахований на період крупної структурної та інституціональної перебудови. Разом з цим необхідно рахуватись із економічною політикою, на яку впливають не тільки процеси глобалізації, але й технології регулювання, викликані дефіцитністю фінансових і матеріальних ресурсів, необхідністю забезпечення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання. У перехідних економіках проблема вибору між соціально орієнтованою і ліберальною економікою, соціальною державою і ліберальною соціальною державою поки залишається без чіткої відповіді. На практиці ж спостерігається набуття українською економікою ліберальних рис.

Отже, й соціальна політика має бути адекватною у своїх пріоритетах, насамперед, у сфері доходів населення і оплаті праці.

Розробка моделі соціальної держави з метою здійснення ефективного реформування соціальної сфери потребує (враховуючи складність і неоднозначність проблематики) створення відповідної робочої групи з фахівців і вчених. Масштабність і актуальність цієї роботи вимагає авторитетного керівництва, президентського патронату. Концептуальні положення соціальної держави мають бути інкорпоровані у новий Трудовий кодекс, варіант соціальної держави повинен мати ознаки повної зайнятості, ефективної системи угод між найманими працівниками та роботодавцями, високої ролі тарифного регулювання. Існує нагальна необхідність створення дієздатних державних органів, що гарантують соціальну стабільність і захист населення від соціальних ризиків, здійснення контролю за фінансово-грошовими потоками і зменшення рівня тінізації економіки, впровадження

недержавних комерційних соціальних структур, посилення цільової орієнтації соціальних програм, їх фінансової компенсації тощо.

Проблема якісного реформування соціальної сфери не вирішується в Україні десятиліттями, незважаючи на те, що ще на початку тисячоліття активізувалася наукова розробка з означеної проблематики. Так, у відділі соціальної сфери, доходів та рівня життя населення Інституту економіки НАН України здійснювалися дослідження із сутності, функцій і становлення в Україні соціальної держави, в Інституті економічного прогнозування НАН України, Інституті реформ також проводилася розробка з аналогічних питань. Тоді ж Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці на своєму засіданні розглянув питання «Про проблеми, шляхи і етапи розбудови в Україні соціальної держави» і прийняв відповідне рішення. шляхи і механізми становлення соціальної держави в Україні. Враховуючи необхідність у здійсненні ефективного реформування соціальної політики в Україні з обов'язковою її синхронізацією із розвитком економіки, спрямування економіки на вирішення соціальних проблем, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці звернувся до Президента України з проханням створити робочу групу, до складу якої увійшли б керівники відповідних структурних підрозділів Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інститутів Національної Академії наук України, галузевих науково-дослідних інститутів та профспілок за участю народних депутатів України — членів Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці для опрацювання викладених вище пропозицій щодо обґрунтування найбільш прийнятної для України моделі становлення соціальної держави, розробки схеми її реалізації¹³⁹.

¹³⁹ Берданова О. Проблеми розвитку України як соціальної держави. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 3. С. 492–493.

Проте до нашого часу розбудова ефективної соціальної держави в Україні залишається мрією, а шляхи і механізми становлення соціальної держави в Україні науково не обґрунтованими.

Найскладнішою проблемою для сучасної української держави є її становлення не тільки як соціальної, а й правової, коли соціальна держава набуває правового статусу. Про соціальну державу може йтися лише у тому випадку, коли вона водночас є правовою. Правова соціальна держава - це така держава, що ґрунтується на принципах соціальної справедливості та, по-перше, гарантує для своїх громадян цивілізований рівень життя, соціальний захист; по-друге, охороняє свободу громадян передусім від нужди та бідності; по-третє, гарантує соціальну злагоду і єдність народу. Це така держава, що не лише може приймати закони, зокрема, спрямовані на соціальний захист населення, а й дотримуватися їх.

Таким чином, соціальна держава розглядається як новий, вищий етап розвитку правової держави. Це держава, яка бере на себе відповідальність за кожного громадянина і прагне забезпечити кожному людині гідні умови існування (життя), соціальний захист, співучасть в управлінні виробництвом, а в ідеалі - приблизно однакові життєві шанси та можливості для самореалізації особистості в суспільстві. Діяльність такої держави спрямована на загальне благо, утвердження в суспільстві соціальної злагоди. Соціальна держава розкриває свій зміст, орієнтуючись на повагу до людини як вищої цінності, на всебічний конституційний і соціальний захист громадян.

Особливо важливою проблемою на шляху становлення соціально-правової держави є наявність низького рівня розвитку громадянського суспільства, яке є умовою існування соціально-правової державності. Тому природно, що тільки держава з розвиненим громадянським суспільством може претендувати на те, щоб називатися соціальною. В умовах сучасного глобалізованого світу громадянське суспільство розглядається

не тільки як умова послідовного і безперервного розвитку цивілізації, а й як важливий гарант існування і розвитку соціальної, правової держави.

Громадянське суспільство сьогодні загалом - це система суспільних відносин, де юридично самостійні індивіди (приватні фізичні особи) та організації (юридичні особи), які вони законно створюють, пов'язані між собою взаємними економічними та іншими інтересами й мають можливість вільно діяти відповідно до цих інтересів та за своїм розсудом, не порушуючи при цьому законних інтересів інших осіб і суспільства загалом. Воно охоплює систему економічних, духовних, культурних, релігійних та інших відносин окремих індивідів, які добровільно об'єдналися в асоціації, корпорації для підвищення життєвого рівня населення, задоволення їх духовних і матеріальних потреб.

Громадянським можна вважати суспільство, в якому послідовно забезпечуються такі різновиди прав, як:

1) громадянські: право на життя, свободу й особисту безпеку;

2) політичні: свобода переконань, виборчі права, право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через обраних представників;

3) економічні, соціальні, культурні: право на соціальне забезпечення, на працю, на вільний вибір роботи і захист від безробіття, право створювати профспілки, право на освіту, право на вільну участь у культурному житті суспільства¹⁴⁰.

У рамках єдиного суспільства можна розглядати змістовне й суттєве розмежування держави та громадянського суспільства. Кожне суспільство має певні прикмети громадянського і кожна держава має прикмети правової та соціальної. Як держава немислима без відповідного їй

¹⁴⁰ Гошовська В. Соціальна держава: типи, сутність, зміст. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 3. С. 260.

суспільства, так і суспільство немислиме без відповідної йому держави. Громадянське суспільство – це соціальний фундамент держави й водночас соціальне середовище, в якому вона функціонує.

Взаємовідносини держави та громадянського суспільства на сучасному етапі характеризуються тим, що: по-перше, у громадянському суспільстві саме суспільство виступає як основа і зміст держави; остання є формою його організації; по-друге, громадянське суспільство виникає на тому етапі розвитку, коли його громадяни й держава виступають як вільні та рівноправні партнери; по-третє, право формується громадянським суспільством, а держава лише закріплює його законами, гарантує і захищає від порушень з боку будь-яких суб'єктів; по-четверте, взаємовідносини держави та громадянського суспільства здійснюються на основі права, що є рівним і справедливим масштабом свободи, а не засобом нав'язування державної волі.

Важливою проблемою на шляху становлення соціально-правової державності в Україні є незадовільне вирішення питань утвердження соціальної справедливості, що є інструментом оновлення та стабілізації суспільства. Як складне багатогранне соціальне явище, ідея соціальної справедливості відіграє провідну роль у процесі розбудови соціальної, правової держави.

Нажаль, становлення соціальної держави в пострадянських країнах, у тому числі, й в Україні, розпочалося без урахування необхідності вирішення завдань саме соціальної держави. Було створено умови для заволодіння державною власністю новими господарями, що призвело до зубожіння великої кількості населення. Розширення демократії, надання усім членам суспільства не тільки юридичного, а й політичного забезпечення та соціальної допомоги є головною метою такої держави. Найважливішим для соціальної держави є соціальна безпека та наявність матеріально-економічних умов вільного та гідного існування.

Останнє десятиліття XX – поч. XXI ст. є особливою добою для України, оскільки стало часом переходу суспільства від соціалістично-тоталітарного способу життя до демократичного ринкового.

У чинній Конституції України зазначено, що наша держава є демократичною, соціальною і правовою. Зрозуміло, що слова «демократична», «соціальна», «правова» стосуються не нинішнього стану української держави, а її майбутнього. За роки незалежності у нас з'явилося чимало нового: наприклад, в економіці – плюралізм форм власності, приватна власність і приватний власник, хоч слабкий і малочисельний, але свій, український «середній клас», український буржуа, підприємець; в суспільно-політичному та правовому житті нового не менше – незалежна держава, Президент, Конституція, Конституційний Суд, світоглядний плюралізм і т. п. Ці новації, зрозуміло, є явищами позитивними, вони сприяють суспільному прогресу, поступу України шляхом демократизації. Але, на жаль, цей період розвитку не позбавлений суттєвих негативних властивостей, що радикально впливають на зміст і темпи розвитку суспільства. Ще багато слід зробити, особливо у питаннях, що стосуються соціальної сфери, життєвого рівня населення, оскільки у нас лише закладаються основи вітчизняної соціальної політики¹⁴¹.

Україна не може називати себе соціальною державою, бо, маючи великий відсоток громадян, що проживають за межею бідності, позбавляє їх можливості реалізувати своє основне право — на гідне людини життя. Життя пересічного українця нині — це суцільне обмеження себе у доступі до базових ресурсів — природних, економічно-матеріальних, культурних, соціальних, правових. Зниження рівня індивідуальних доходів — це недоспоживання, що неминуче призводить до зростання захворюваності, смертності, що

¹⁴¹ Кисельова Т. Державні соціальні стандарти України: стан і перспективи. *Юридичний Вісник України*. 2005. № 22. С. 8.

сягнула в Україні критичної межі (Україна входить в першу десятку країн за рівнем смертності), обмеження доступу до освіти, культурних благ, медичного обслуговування, недоспоживання тепла, світла, чистого повітря тощо.

Рівень народжуваності в Україні не забезпечує простого відтворення населення, оскільки народити і виховати навіть одну дитину є великою проблемою через нестачу матеріальних можливостей.

Україна входить до 5 держав світу за скороченням населення відповідно до рейтингу на підставі даних ООН. Гірші показники лише в Болгарії, Латвії, Молдові й Хорватії. За прогнозом ООН, до 2050 року населення України скоротиться на 18%. За даними Держстату, станом на 1 грудня минулого року воно становило 42,4 млн осіб, без урахування жителів окупованого Росією Криму. Деякі експерти вважають такі цифри завищеними і стверджують, що постійне населення України складає нині 35 мільйонів (без урахування окупованих Криму і частини Донбасу та з урахуванням відтоку трудових мігрантів). І на їхню думку, гострою проблемою є не скорочення населення (з цим стикаються майже всі європейські держави). Критичним є співвідношення між працюючими, платниками податків та пенсіонерами – приблизно 1\1¹⁴².

Розрив між тривалістю життя жінок і чоловіків в Україні складає на сьогодні 11 років, тоді як нормальний біологічний розрив – 3-4 роки. Це пояснюється значно гіршою адаптацією чоловічого населення до суспільної незаангажованості, зниження рівня індивідуального споживання. Понад 60% жінок і майже 50% чоловіків не можуть нині купити собі основних продуктів харчування, багатьом людям недоступний необхідний

¹⁴² Лашенко О. «Нас 35 мільйонів»? Скільки залишилося українців. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29000112.html> (дата звернення : 25.05.2021).

одяг.

У країні відсутнє повноцінне громадянське суспільство, тобто спільнота переважно приватних власників, що мають на меті реалізацію прав та свобод кожного, безпеку кожного. Соціальна аномія, роз'єднаність, розпорошеність суспільства внаслідок масового зубожіння зумовлюють відсутність контролю громадянства над держапаратом, державною владою у сфері соціальної політики. За наявного стану речей влада приймає рішення в економічній, політичній, правовій тощо сферах, не беручи до уваги інтереси зубожілих громадян.

Соціальна політика держави має бути спрямована на утвердження соціальної справедливості. Соціальна справедливість в сучасних умовах означає можливість кожної людини задовольняти основні людські потреби, мати гідний рівень життя, достатній доступ до базових ресурсів. Нинішня українська влада виявляє повну неспроможність проводити ефективну соціальну політику — про це свідчить індекс людського розвитку в Україні, масова обмеженість доступності українців до базових ресурсів, численні порушення прав людини.

В умовах ринку, коли нерівність у доходах стає неминучою, саме держава має взяти на себе відповідальність за забезпечення соціальної справедливості. А щоб ця її місія була виконана, вона має трансформуватися в народну за своєю суттю. Це складний, комплексний, еволюційно довготривалий процес. Значною мірою він залежить і від самих громадян.

Важливим важелем соціальної політики є адресна підтримка соціально незахищених верств населення, яка має здійснюватися, передусім, за такими напрямками:

1. Основна увага зосереджуватиметься на визначенні та невідкладній реалізації узгоджених з Верховною Радою механізмів погашення та недопущення у майбутньому заборгованості із заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат.

2. На принципах розподілу відповідальності між державою, роботодавцями та громадянами

удосконалюватиметься система соціальної допомоги через упорядкування на законодавчому рівні пільг для різних категорій населення, система регулювання гарантованого мінімального сукупного доходу. Поступово розмір цього доходу повинен наближатися до величини прожиткового мінімуму залежно від реального фінансового стану держави. На його основі буде реформовано діючу нормативно-правову базу державних соціальних стандартів і соціального захисту населення. Об'єктом державної соціальної допомоги має виступати сім'я відповідно до рівня її доходу.

3. Необхідно прийняти та реалізувати Програму запобігання бідності, а також Програму компенсації знецінення вкладів громадян, оздоровлення Ощадбанку.

4. Зусилля державної влади має бути зосереджено на здійсненні національної та регіональної програми професійної реабілітації й зайнятості інвалідів з метою їхнього залучення до активного життя, а також Державної програми забезпечення інвалідів найрізноманітнішими засобами реабілітації (автотранспортом, візками тощо).

5. Уряду належить забезпечити належний контроль за створенням на підприємствах усіх форм власності безпечних і здорових умов праці.

6. Державна підтримка малозахищених верств населення через вдосконалення механізмів надання субсидій на оплату житла, комунальних послуг, палива, в т.ч. сільському населенню, запровадження (окремим верствам населення залежно від рівня доходів) субсидій на послуги, пов'язані із забезпеченням їхньої життєдіяльності (користування автотранспортом, телефоном тощо).

7. Соціальний захист населення через запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, що дозволить реалізувати конституційні права громадян на матеріальне забезпечення у разі повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття тощо.

8. Вдосконалення механізмів соціального захисту ветеранів війни, людей похилого віку, громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи¹⁴³.

Наступний важіль соціальної політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства — це здійснення пенсійної реформи, що базуватиметься на принципах соціального страхування. Мета її — підвищення державних гарантій у досягненні вищих соціальних гарантій у пенсійному забезпеченні громадян. У стислі строки необхідно створити основні правові й організаційні умови для переходу до змішаної пенсійної системи. Вона буде трирівневою і включатиме: реформовану державну розподільну систему; обов'язкові заощадження населення у пенсійних фондах; добровільні пенсійні заощадження населення.

Потребує уваги забезпечення необхідного динамізму та фінансової стабільності пенсійної системи. Необхідно забезпечити поетапну оптимізацію співвідношення між середньою пенсією і середньою заробітною платою, враховуючи тривалість трудового стажу, величину зарплати та демографічні показники; вдосконалити механізм коригування заробітку при обчисленні пенсій тощо. Слід розробити проекти законодавчих актів щодо посилення зацікавленості громадян у довгострокових заощадженнях у недержавних пенсійних фондах, механізми переходу до обов'язкової нагромаджувальної системи з фіксованим розміром відрахувань від заробітної плати. Необхідно надійно захистити вклади населення в недержавних пенсійних і страхових фондах.

Наступний важіль у соціальній політиці нинішньої України — забезпечення випереджаючого зростання вартості робочої сили. Це дозволить підвищити купівельну спроможність населення. Основу мінімальної заробітної плати має складати прожитковий мінімум.

¹⁴³ Череватюк В.Б. Соціальна держава: проблеми та перспективи її реалізації в сучасній Україні. *Наше гасло*. 2004. № 1–2. С. 109–110.

Необхідно вдосконалення податкового законодавства з метою зменшення податкового навантаження і на фонд оплати праці, і на доходи громадян, вдосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємства та доходи громадян.

Ще одне завдання соціальної політики - створення нових і ефективне використання наявних робочих місць, створення механізмів забезпечення державних гарантій працевлаштування молоді, підвищення якості та конкурентоспроможності національної робочої сили, формування мотивації до продуктивної праці в сфері економіки¹⁴⁴.

Прискорений розвиток житлового будівництва, забезпечення житлом найрізноманітніших верств населення — наступне завдання соціальної політики. Для цього треба зберегти систему забезпечення житлом найменш захищених верств населення, їхнє фінансування відбуватиметься з державного та місцевих бюджетів. Розширюватиметься програма «Власний дім» для сільського населення та військовослужбовців, підтримуватиметься молодіжне житлове будівництво. Програми в цьому напрямі мають бути розробленими в кожному регіоні, а виконання розглядатиметься як одне із ключових завдань регіональної політики.

Охорона здоров'я населення та демографічна політика — ще один напрям соціальної політики нашої держави. Це дуже болюча проблема для суспільства, і державна влада бере на себе зобов'язання поетапно збільшувати державні асигнування в цю сферу, ефективно їх використовувати, вдосконалювати профілактичну роботу серед населення, оздоровлювати довілля.

У рамках цього напрямку планується: реформувати систему охорони здоров'я шляхом пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги, створення єдиного

¹⁴⁴ Юрченко Ю. Соціально-правова держава та її соціальна політика. *Управління сучасним містом*. 2005. № 1–2. С. 71–72.

простору медичних послуг, формування керованого розвитку платних медичних послуг, запровадження державного соціального медичного страхування.

Необхідно забезпечити доступність медичного обслуговування для соціально незахищених верств населення шляхом затвердження гарантованого рівня безоплатного медичного обслуговування. Потребує вдосконалення правова база охорони здоров'я – вона має бути увідповіднена нормам і принципам міжнародного права.

У сфері демографічної політики передбачається опиратися на такі пріоритети, як:

- зниження смертності у всіх вікових групах населення, особливо населення працездатного віку, збільшення тривалості життя;

- виховання у населення ставлення до свого здоров'я як до особливої вартості, шани до здоров'я інших, пропаганда здорового способу життя, охорона материнства та дитинства, боротьба зі шкідливими звичками, сприяння розвитку фізичної культури та спорту тощо;

- розробка та реалізація нової стратегії міграційної політики, особливо у сфері трудової міграції;

- адресна підтримка малозабезпечених сімей з дітьми. Реалізувати прийняті попередньо державні програми поліпшення становища дітей, жінок, молоді, вжити заходи щодо нарощування виробництва високоякісних продуктів для дитячого харчування¹⁴⁵.

Одним із магістральних напрямів державної соціальної політики є примноження інтелектуального потенціалу суспільства загалом, створення рівних можливостей для молоді у здобутті якісної освіти незалежно від доходів і матеріального стану.

Зміцнення позицій середнього класу — також один з основних напрямів соціальної політики в сучасній Україні.

¹⁴⁵ Саханя І. Соціальні пріоритети державної політики. *Охорона праці*. 2000. № 11. С. 7–8.

Середній клас, як відомо, є засадою стабільного розвитку суспільства, важливим інструментом ринкових перетворень, реалізації приватновласницької ініціативи. А тому доцільно здійснювати активну політику доходів. Треба легалізувати тіньові доходи, розширювати прошарок населення, що користується приватною власністю, у т. ч. землею, отримуючи від цього доходи. Захист приватної власності — один із пріоритетів соціальної політики.

У нас не сформовано пріоритет людини ні в чому, найгірше — що левову частку населення становлять пересічні громадяни, життєвий простір і порядок денний яких становить дорога з дому, на роботу і в супермаркет. Не може зростати громадянське суспільство в країні, де обиватель не виявляє потуг бути громадянином, вливати в себе не утилітарні, а глибокі духовні, культурні, соціальні та правові цінності, які творять ідентичність¹⁴⁶.

Щоб реалізувати всі зазначені вище завдання, державній владі треба докласти великих зусиль, але ця робота буде малоефективною, якщо суспільство не допомагатиме владі і контролюватиме її. Лише при взаємодії влади і народу соціальна політика в Україні зможе піднятися на якісно вищий рівень.

Отже, соціальна держава повинна проводити гнучку соціальну політику на основі принципу субсидіарності. При цьому вона має використовувати різні форми співробітництва з групами населення, створювати умови для самодопомоги, що сприятиме збереженню людської гідності й економії ресурсів.

Специфіку українських соціальних процесів визначає стрімка зміна умов життя населення, соціальна диференціація. Функціонування економіки в умовах ринку супроводжується погіршенням ситуації в соціальній сфері. В суспільстві гостро постали питання виживання, збереження фізичного, духовного і морального здоров'я, економічної і соціально-психологічної

¹⁴⁶ Дроздов О. Імпульс для громадянського суспільства. *День. Суспільство*. 2011. № 4/5.

адаптації до нових умов мільйонів людей. Тому стан соціальних процесів в нинішньому українському суспільстві можна охарактеризувати як незадовільний.

Громадськість, науковці, експерти, ЗМІ вкрай критично оцінюють результати соціальної діяльності влади України. Неефективність соціальної політики пояснюється, скоріше за все, глибокими протиріччями між декларативними і реальними її цілями. Зняття цих протиріч потребує наукового обґрунтування, компетентного вирішення проблем соціальної безпеки і захисту населення, соціальної підтримки найбільш незахищених і принижених груп і верств населення. Кроки української влади протягом 30 років незалежності в цьому напрямі не дозволяють говорити про утвердження соціальної справедливості, питання залишаються відкритими.

Таке становище свідчить, що тенденції соціального розвитку в Україні є досить загрозливими. Економічні зрушення, збільшення обсягів ВВП, які за заявами влади спостерігаються останніми роками в нашій державі, поки що не призводять до істотного підвищення індексів людського розвитку, спостерігається посилення майнової поляризації, тобто багаті стають багатшими, а бідні – біднішими.

Подоланню зазначених процесів сприятиме прискорення реформування системи оплати праці, усвідомлення роботодавцями того факту, що низька заробітна плата працівників не завжди безпосередньо пов'язана з високими прибутками, оскільки вона не стимулює збільшення продуктивності праці і високу відповідальність за своє діло. Найважливішим завданням є також реальне впровадження державних соціальних стандартів, особливо тих, що стосуються підтримки малозабезпечених громадян як гарантії від їхнього зубожіння в умовах наявних високих соціально-економічних ризиків.

Міжнародне співтовариство неодноразово погоджувалося з тим, що соціальне забезпечення є одним з основоположних прав людини і одним з основних методів досягнення соціальної стабільності.

Можна стверджувати, що соціальна держава створює умови соціальної безпеки, яка є однією із складових безпеки держави взагалі. Соціальна безпека повинна стати правом громадянина, її не можна ставити в залежність від приватної благочинної діяльності чи індивідуального фінансового стану. Солідарність усього суспільства по відношенню до індивіда, що потрапив у скрутне становище, – основа соціальної держави в умовах демократії.

Формування соціальної держави в Україні має свою особливість те, що відбувається воно водночас із становленням держави правової. А це вимагає ще більшої уваги до проблеми рівноваги між складовими соціальної правової держави – зокрема між її соціально-інтервенціоністськими і правовими засадами.

Обов'язковим елементом формування науково-теоретичної концепції соціальної держави в Україні є конструювання власної моделі такої держави з урахуванням національних історико-політичних, соціально-економічних та ментально-психологічних особливостей.

Вагомим чинником процесу розбудови соціальної держави є законодавче опосередкування «соціальності» такої держави шляхом формування особливої «ділянки» об'єктивного юридичного права – соціального права – і відповідної галузі законодавства (соціального законодавства).

Неодмінною передумовою формування соціальної держави та одним із важливих її атрибутів є ефективна система соціального партнерства. Процеси приватизації в Україні закономірно послаблюють прямий вплив держави на регулювання соціально-трудових відносин саме як власника засобів виробництва (роботодавця). Відтак, держава повинна посилити свою роль як законодавця й гаранта соціального партнерства.

У діяльності соціальної держави в гуманітарній сфері дедалі виразнішою стає тенденція до зміщення «центра ваги» при виконанні соціальних функцій від власне державних установ до інституцій приватного бізнесу та недержавних

неприбуткових організацій. Попри це держава й надалі має залишатися головним суб'єктом соціальної політики, відіграючи чільну роль у забезпеченні гарантій здійсненості економічних, соціальних і культурних прав своїх громадян.

Ситуація ускладнюється подальшою глобалізацією економіки, яка формує вкрай складний і протирічливий соціокультурний контекст, несе в собі нові загрози і ризики для вирішення соціальних проблем в нашій країні. В цей період ступінь відповідальності держави, її активність повинні зростати.

З урахуванням кількості і гостроти соціальних проблем в Україні можна стверджувати, що їх вирішення слід розпочинати з розробки теоретичних засад соціальної політики і концептуальних підходів до визначення ключових напрямків соціального розвитку України, які б враховували реалії сьогодишнього дня. Для цього необхідно скористатись науковими розробками і практичним досвідом побудови ефективної соціальної політики в розвинених країнах світу. Адже не можна не погодитися з тим, що сьогодні основними ознаками соціальної держави є: пріоритет соціальних цінностей в офіційній державній ідеології; правове, законодавче забезпечення соціальної політики; функціонування систем соціального страхування, соціального забезпечення, соціального захисту і зайнятості; справедливість соціальної політики, яка спрямована на підвищення добробуту всіх громадян.

Сприйняття Україною базових принципів розвитку економіки як соціально-орієнтованої дозволить не тільки примножити людський потенціал, але і полегшить процес входження нашої держави до світової спільноти. Саме тому розбудова громадянського суспільства та соціальної, правової держави для України мають стати її стратегічною метою.

РОЗДІЛ III. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ПОБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація» : теоретико-правові аспекти сучасного розуміння.

На шляху до європейської спільноти децентралізація публічної влади в Україні є одним із головних напрямів модернізації її суспільного ладу на благо демократичного, правового розвитку. Посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування сприятиме наданню регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації для ефективного вирішення єдиних суспільно важливих завдань на місцях.

Останні декілька десятиріч, підкреслює Л. Я. Самойленко, поняття децентралізації є основним у Європі. Воно стало об'єднувальним гаслом щодо економічного розвитку регіонів¹⁴⁷. Так, на початку 80-х рр. XX ст. реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширилися Європою. У Франції за ініціативи президента республіки розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади; у Великій Британії деволюція влади мала на меті сприяти модернізації старого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією; 17 автономних округів Іспанії ухвалили власний статут автономії, здійснивши таким чином приписи Конституції Іспанії 1978 року.

¹⁴⁷Самойленко Л. Я. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління* / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. Київ: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 404.

У Західній Німеччині започатковано процес реорганізації муніципальних утворень, що зумовило значне скорочення їхньої чисельності з 24 000 до 8 500¹⁴⁸.

Ураховуючи вказане вище, дослідження поняття і сутності розуміння категорії «децентралізація» та її особливостей сприятиме запровадженню подальших тенденцій реформи в сфері децентралізації державної влади задля створення ефективної моделі публічного управління в Україні.

Децентралізація є складним поняттям, наголошує М. М. Баймуратов, яке можна розкривати через його вплив: на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Конституційне закріплення децентралізації задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави¹⁴⁹. Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, констатує вчений, а поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Тому, по-перше, децентралізація не є винятковим принципом за указаною конституційною нормою; по-друге, згадане поєднання відображає відповідну неконструктивну дихотомію у побудові як адміністративно-територіального устрою, так й системи її публічної влади; по-третє, це наглядно демонструє постійні та болючі коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом¹⁵⁰.

¹⁴⁸Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2017. С. 18–19.

¹⁴⁹Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.03.2021).

¹⁵⁰Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого

Аналіз наукової літератури засвідчив існування різних підходів до визначення поняття «децентралізація»: енциклопедичний словник визначає це поняття як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих; юридична енциклопедія – як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру¹⁵¹; енциклопедія державного управління – як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї¹⁵²; великий тлумачний словник сучасної української мови – як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації¹⁵³.

За слушним визначенням М. О. Баймуратова, децентралізація у рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень із центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого

самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С. 142.

¹⁵¹Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2 : Д – Й. С. 168.

¹⁵²Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. С. 167.

¹⁵³Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.

самоврядування (муніципальних утворень)¹⁵⁴.

Дослідниця Т. І. Гладка визначає децентралізацію як процес передачі повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів¹⁵⁵.

Підкреслюючи роль та значення децентралізації як чинника забезпечення конституційної стабільності в Україні, колектив науковців на чолі з Р. Плющем зазначають, що децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, справжнього народовладдя¹⁵⁶.

На думку А. Умланд, саме децентралізацію слід розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни в цілому має успішна реалізація проєктів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С.272.

¹⁵⁵ Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937> (дата звернення: 20.03.2021).

¹⁵⁶ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. С.227.

¹⁵⁷ Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*. 11.01.2019 URL.: https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html (дата звернення: 20.03. .2021).

Тому можемо констатувати, що децентралізація як протиположна централізації являє відповідний спосіб у процесі якого відбувається зміщення/перехід владних повноважень із центру до місцевих органів самоуправління, із правом прийняття рішень у межах своєї компетенції визначеного кола питань власного розвитку певної території.

Мета децентралізації, констатують Н. В. Агафонова, Ю. В. Данилюк та Х. В. Приходько, полягає в оптимізації територіальної та організаційно-правової основ функціонування держави – відтворення ефективної системи публічного управління державного, регіонального та місцевого рівнів, здатної швидко реагувати на мінливі умови життя, потреби та проблеми сучасного суспільства¹⁵⁸.

У свою чергу, на переконання А. Єрмолаєва та інших, метою децентралізації є відхід від централізованої моделі управління у державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування¹⁵⁹.

Як бачимо, децентралізація є складним комплексним процесом, котрий має на меті, підкреслює А. Коваленко, формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та,

¹⁵⁸ Агафонова Н., Данилюк Ю., Приходько Х. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / перед. слово Голови Верхов. Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. С. 145–165. URL: http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6479/1/Децентралізація_Inst_Zak.pdf (дата звернення: 20.03.2021).

¹⁵⁹ Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Потапенко та ін. *Нова Україна*. Київ : Інститут стратегічних досліджень, 2015. С. 44.

як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність¹⁶⁰.

Децентралізація є однією із форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату¹⁶¹.

Як влучно зауважує П. Моргос, історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиріч поняття «децентралізація» є основним у Європі, воно також стало об'єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління¹⁶².

На думку А. В. Коваленко, сутність децентралізації зводиться до політико-правових елементів взаємовідносин громади і держави, що утворюють особливий правовий режим і це надає місцевим органам самостійність й ієрархічну незалежність від органів і державного управління, і

¹⁶⁰ Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 4–5.

¹⁶¹ Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 23.

¹⁶² Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис – XXI*. 2006. № 5–6. С. 40.

самоврядування¹⁶³.

Серед науковців не існує єдиної позиції щодо розуміння децентралізації влади. Так, А. Озмен дотримується позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади, в сучасному розумінні, є передачею управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій та громадських організацій за межами публічного адміністрування¹⁶⁴.

На переконання І. Грицяка, децентралізація є процесом розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру¹⁶⁵. Даній позиції притримуються й інші сучасні науковці, зокрема Р. Покрова. Однак у своїх дослідженнях вчена значно розширила розуміння поняття децентралізації, доповнивши його таким змістом: децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або органів нижчого рівня, водночас зі зменшенням компетенції відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими питаннями, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів¹⁶⁶.

¹⁶³ Коваленко А. В. Органи місцевого самоврядування у системі державного контролю з питань захисту прав споживачів. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 374.

¹⁶⁴ Alper Ozmen. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. April. 2014. Edition.vol. 10. P. 417.

¹⁶⁵ Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 66.

¹⁶⁶ Покрова Р. А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словачької Республіки та Республіки

Цікавою є позиція О. М. Бабича щодо розуміння поняття децентралізації як одного з принципів реалізації державної влади¹⁶⁷. Децентралізацію влади розуміють як діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі (не шляхом делегування, а шляхом перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою¹⁶⁸.

У свою чергу, С. Махіна під децентралізацією державної влади розуміє передачу певного обсягу владних повноважень компетентних суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Причому, науковцем наголошується й на меті здійснення такої децентралізації, що полягає у перерозподілі управлінських функцій з метою прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях¹⁶⁹.

У сучасній правовій теорії децентралізація розглядається не лише у вузькому розумінні як принцип публічного управління, а й як спосіб організації державної влади. Особливість такого підходу вбачаємо у самостійному вирішенні питань місцевого значення окремими адміністративно-територіальними одиницями, а не центральними органами державної влади. Власні завдання місцеві органи влади повинні реалізовувати в межах встановлених чинним законодавством повноважень. Доречними, в цьому аспекті, будуть думки

Польща. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*: Зб. наук. праць. 2011. № 2 (5). С. 124.

¹⁶⁷ Babych, O. M. Relationship between of centralization and decentralization in public administration. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2011. № 12. P. 109.

¹⁶⁸ Karpenko V. The tension between the executive and local government at the regional level and mechanisms of their solving: the experience of Ukraine and France. Thesis abstract of Cand. Sc. Econ. 25.00.04. Ukraine. 2001. P. 7.

¹⁶⁹ Махіна С.Н. Сущность и системне характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве. *Государство и право*. 2006. № 7. С. 23.

зарубіжних вчених щодо можливості втручання у діяльність уповноважених органів і посадових осіб лише з метою здійснення нагляду за законністю, у передбачених законом випадках¹⁷⁰.

Дещо інший підхід до розуміння поняття децентралізації має В. Роман, зазначаючи, що децентралізація є своєрідним вертикальним перерозподілом відповідальності між певними рівнями одного і того ж органу влади. Вчений також підкреслює й певні демократичні переваги, оскільки децентралізація передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників¹⁷¹.

Обґрунтоване визначення децентралізації з позиції політико-правових засад децентралізації влади сформоване А. С. Матвієнко та підтримане Т. О. Карабін. Відповідно до цього визначення децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що включає в себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно- територіальної реформи тощо¹⁷².

¹⁷⁰ Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski. Ustoj samowrady terytorialnego; materialy dydaktyczne. Wroclaw: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. 2013. S. 24.

¹⁷¹ Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*: Зб. наук. праць. 2014. Вип. 38. С. 96.

¹⁷² Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. С. 3..; Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 440.

Вітчизняний дослідник, Р. Колишко, під децентралізацією публічної влади розуміє процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральними та місцевими рівнями децентралізації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення задалегідь окреслених і гарантованих державою функцій¹⁷³.

У той же час І. Ляпін, обґрунтував доцільність розуміння децентралізації влади у вузькому, широкому та традиційному значеннях. Під децентралізацією публічної влади у вузькому значенні, на думку вченого, слід розуміти спосіб перерозподілу влади в межах, обсягах та формах, визначених у встановленому порядку, від центральних органів влади на нижні рівні влади. Децентралізація публічної влади у широкому значенні полягає у різних формах розподілу публічної влади. У традиційному значенні децентралізацію публічної влади слід розуміти як спосіб перерозподілу державної влади шляхом передачі повноважень органів центральної влади на виконавчі органи влади на місцях та здійснення контролю за їх діяльністю в межах наданих їм повноважень¹⁷⁴.

Дослідження поняття децентралізації влади потребує виокремлення характерних ознак, що надасть підстави для розуміння сутності децентралізації у теорії держави і права. Так, зокрема, А. М. Онупрієнко виділяє такі основні риси децентралізаційної системи влади як: міжрівнева розмежованість компетенції та фінансів, реальне функціонування самоврядування, різноманітні зв'язки по горизонталі та вертикалі, багатократний поділ влади¹⁷⁵.

¹⁷³ Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія: міжнар. відносини. 2003. Вип. 27. С. 203.

¹⁷⁴ Ляпин И. Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти в Российской Федерации. *Вестник Нижегородского университета им. Н. М. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 152.

¹⁷⁵ Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 225.

Своєю чергою, інші дослідники виділяють наступні загальні ознаки, притаманні децентралізації влади. По-перше, це визначений обсяг повноважень, що є предметом децентралізації. Причому, цей обсяг повноважень не може бути сталим, а повинен здійснюватися з урахуванням процесів публічного управління та розвитку потреб громадянського суспільства. По-друге, це механізм передачі повноважень від вищих органів влади до органів влади нижчого рівня, що забезпечить порядок та умови дієвої й успішної передачі цих прав і обов'язків. Механізм передачі повноважень повинен бути розроблений та затверджений у нормативно-правових приписах, може містити в собі вказівки щодо строку виконання, виконавця, звітності тощо. По-третє, способи взаємозв'язків між суб'єктами децентралізації та іншими органами влади, громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями. Взаємозв'язки вибудовуються шляхом взаємодії, узгодженості та координації дій. Так, під взаємодією необхідно розуміти співробітництво органів публічної влади, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань з метою досягнення наперед визначеного результату. Реалізація поставленої мети є неможливою без спільних дій вказаних органів¹⁷⁶. Координація, у свою чергу, (від лат. *coordinatio* – спільно з *ordinatio* – упорядкування) розуміється як узгодження, поєднання, приведення до ладу, відповідність дій¹⁷⁷. Тому, фактично, децентралізаційні процеси зводяться до налагодження діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що взаємодіють між собою. По-четверте, відповідальність уповноважених осіб або органів влади перед громадськістю за прийняття і виконання рішення. По-п'яте, прозорість та відкритість діяльності органів публічної

¹⁷⁶Философский словарь / под ред. Т.И. Фролова. Москва : Политиздат, 1991. С. 85; Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338; Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. С. 23.

¹⁷⁷Философский словарь / под ред. Т.И. Фролова. Москва : Политиздат, 1991. С. 247.

влади. По-шосте, наявність державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом. По-сьоме, відсутність суттєвого розриву між суб'єктами та об'єктами управління державою.

Як зазначають О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха та А. М. Школик, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається із рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня¹⁷⁸.

Ю. С. Шемшученко та В. П. Горбатенко стверджують, що суб'єктами децентралізації необхідно вважати окремі адміністративно-територіальні одиниці, а також автономні утворення, що є притаманним для унітарних держав, в тому числі й для України¹⁷⁹.

У свою чергу, А. С. Матвієнко, суб'єктів публічної влади поділяє на три види: народ, державна влада та місцеве самоврядування. Взаємодія цих суб'єктів зумовить уникнення зайвої концентрації влади на центральному рівні, усуне переважаючого центрального уряду суто місцевими справами, забезпечить участь громадян у здійсненні владних повноважень, сприятиме розбудові громадського суспільства й ефективної взаємодії з ним державних інституцій, а також сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом¹⁸⁰.

Окрема група вчених, а саме М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та Ю. В. Наврузов, дотримуються позиції про те, що

¹⁷⁸ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 158.

¹⁷⁹ Горбатенко В. П. Децентралізація. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: «Укр. енцикл.», 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 169.

¹⁸⁰ Матвієнко А. Місьцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Вісн.* 2008. № 9–10. С. 29.

первинним суб'єктом децентралізації влади є територіальні громади. Вони розглядають забезпечення динамічного переходу від централізованого до децентралізованого публічного управління завдяки передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень, матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними проблемних питань та завдань, що мають відношення до місцевого населення, з метою зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як одну з підвалин демократичного ладу¹⁸¹.

Інша група вчених, а саме О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та О. В. Батанов, пропонують виокремлювати суб'єктів децентралізації влади залежно від сфери впливу, виділяючи самостійні та незалежні спеціалізовані громадські організації, у тому числі й різні об'єднання та спілки, із делегуванням їм владних повноважень та прав щодо вирішення певного обсягу завдань публічного характеру, включаючи й питання урядування¹⁸². Зокрема О. В. Батанов, общини, комуни називає муніципіями, поряд із якими також і територіальні громади, трудові та виробничі колективи вважає

¹⁸¹ Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: мат.-ли. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (м. Бердянськ, 6–8 вересня 2001 р.). Київ, 2002. С. 369; Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2000. С. 13; Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування. *Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2000. Вип. 1. С. 286.

¹⁸² Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 159.

первинними суб'єктами децентралізації влади¹⁸³.

Досліджуючи міжнародні аспекти децентралізації влади, окремі науковці, а саме Л. В. Козлова та К. Х. Герасимюк зауважили, що взаємодія між органами публічної влади з питань прийняття управлінських рішень і стратегії реалізації державної політики здійснюється не лише між ними, а й з іншими суб'єктами, що зацікавлені у співпраці з органами місцевого самоврядування, тобто громадським і приватним сектором¹⁸⁴.

Хоча за роки незалежності України у правовій теорії та державотворчій практиці поняття децентралізації значно розширилося і, відповідно, розширилося також коло суб'єктів децентралізації публічної влади, однак українське суспільство ще є не готовим до сприйняття на належному рівні новітніх суб'єктів децентралізації. На підтвердження висловленого доречно звернутися до думки К. Бриля про те, що в нашій державі такі ключові суб'єкти забезпечення децентралізації державної влади, як територіальні громади, органи самоорганізації населення та органи місцевого самоврядування, не набули того чіткого правового статусу, яким би вони повинні були володіти для повноцінного здійснення децентралізаційних процесів¹⁸⁵.

¹⁸³Батанов О. В. Самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: «Укр. енцикл», 1998–2004. Т. 5: П–С. 2003. С. 414.

¹⁸⁴Козлова Л. В. Механізм розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації. URL: <http://escii.eu/artykuly/artykul-lk> (дата звернення: 20.06.2021); Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду: дис. канд. наук з державного управління; спец.: 25.00.02 / Національна академія держ. упр. при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2016. С. 18.

¹⁸⁵Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 130.

Залежно від різновидів публічної влади, слід виокремити основних суб'єктів децентралізації публічної влади. Ними є: по-перше, територіальні органи і державного, і регіонального, й локального рівнів; по-друге, територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів; по-третє, територіальні громади, що за своєю сутністю є об'єднаннями всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), що можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів згідно з конституційними приписами вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної власності; по-четверте, органи самоорганізації населення, що є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення і за своєю суттю є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин; по-п'яте, громадські об'єднання або громадські організації, які з одного боку представляють інтереси своїх членів, а з іншого виконують публічні функції незалежно від їх спрямування (релігійного, соціального, професійного); по-шосте, міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють наднаціональні інтереси, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади.

У сучасній вітчизняній правовій думці існує тенденція аналізу перешкод на шляху децентралізації публічної влади в Україні. Зокрема, окрема група вчених, серед яких В. В. Брустінов¹⁸⁶, В. В. Галуцько¹⁸⁷, В. Я. Малиновський¹⁸⁸, Ю. С.

¹⁸⁶Брустінов В. В. Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2005. С. 9.

¹⁸⁷Галуцько В. В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади. *Митна справа*. 2011. № 1 (73). Ч. 2. С. 126.

¹⁸⁸Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: ареш. дис. канд. політ. наук.

Шемшученко¹⁸⁹ вбачають успішне проведення децентралізації публічної влади в Україні після усунення низки перепон для поставленої мети. Вчені виділяють перешкоди засадничого, ідеологічного характеру та правового забезпечення цього процесу. Сутність перепон засадничого (принципового) характеру полягає у необхідності визначення основоположних ідей, основних принципів децентралізації публічної влади. У свою чергу, Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, М. В. Савчин, Я. В. Лазур та інші, дотримуються позиції про те, що такими принципами децентралізації публічної влади необхідно вважати принцип субсидіарності, поєднання централізації та децентралізації публічної влади, повсюдності громад, фінансової рівності громад і регіонів та ін.¹⁹⁰

Перепони юридичного забезпечення процесу децентралізації влади в Україні Ю. С. Шемшученко вбачає у: 1) впорядкуванні та розвитку положень юридичних норм, що регулюють певний суспільний інститут; 2) розвитку положень правових приписів взаємопов'язаних між собою галузей законодавства з метою формування міжгалузових комплексів; 3) загальній систематизації законодавства, що передбачає системне упорядкування та розвиток положень чинних правових приписів із метою підвищення ефективності правового забезпечення життєдіяльності суспільства загалом¹⁹¹.

Київ: Українська академія державного управління при Президентові України, 2002. С. 17.

¹⁸⁹Шемшученко Ю. С. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 126.

¹⁹⁰Динис Г. Г., Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В. та ін. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. С. 98.

¹⁹¹Шемшученко Ю.С. Проблеми модернізації державної влади в Україні. *Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи*: матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН

Цю позицію підтримують й інші вчені, доповнюючи її певними правовими чинниками, наголошуючи на доцільності активізації політичної участі громадян¹⁹², забезпечення легітимності демократичної підзвітності влади суспільству, що формує впевненість громадян у роботі органів державної та місцевої влад і в загальнонаціональних, і в регіональних інтересах¹⁹³, захисті демократичних прав і свобод індивіда¹⁹⁴.

Варто наголосити, що сьогодні існує значна кількість праць зарубіжних вчених щодо децентралізації державної влади. Як наголошує Х. В. Приходько, західні фахівці інтерпретуючи явище децентралізації, у її сутність і зміст вкладають два основних аспекти. По-перше, децентралізація передбачає розмежування відповідальності між центральним, регіональним і муніципальним управлінням. По-друге, децентралізація є внеском у ключові елементи ефективного управління, а також у розширення можливостей участі людей в економічних, соціальних і політичних рішеннях. Такий підхід, на погляд дослідниці, принципово відрізняється від наведеного у вітчизняних джерелах¹⁹⁵.

У сучасних європейських дослідженнях із муніципального права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого

України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемчушенко; упор. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. Київ: ТОВ «Юридична думка», 2010. С. 69.

¹⁹²Габермас С. Ю. Залучення іншого. Студії з політичної теорії. Львів: Астролябія, 2006. С. 98.

¹⁹³Бьюлер Д. Ответственность за общественное и общественность. Москва: Филос, 2014. С. 136.

¹⁹⁴Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*. 2015. Вип.15. С. 16.

¹⁹⁵Приходько Х. В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 73.

адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах¹⁹⁶.

Згідно аналізу В. Козака, децентралізацію як механізм із передачі повноважень і відповідальності за спільні функції від уряду до органів місцевого самоврядування розглядають британські дослідники Х. фон Браун та У. Гроте. У свою чергу, французький науковець Ж.-Б. Альбертіні визнає в ній політику, що спрямована на створення таких відносин між центральними службами та їх територіальними підрозділами, які характеризуються передачею на місця досить значних повноважень. Б. Гурне визначає децентралізацію як спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. Ж.-М. Бесе визначає децентралізацію як просту, неподільну систему управління, за якої нецентральні (виборні) органи мають відносно справ, що розглядаються як місцеві, право ухвалення рішень без підпорядкування у своїх взаємовідносинах із центральною владою. Натомість, Г. Бребан вказує на децентралізацію як на механізм делегування владних повноважень, що здійснюється від однієї юридичної особи до іншої, від держави до місцевого колективу або громадської

¹⁹⁶ Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 62. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/8.pdf) (дата звернення: 20.03.2021).

установи¹⁹⁷.

Найбільш широке трактування децентралізації серед зарубіжних науковців, указує В. І. Козак, можна знайти в американського дослідника А. Розенбаума, який наголошує на тому, що децентралізація – це зміцнення владних одиниць, що не належать до центральної влади; організація процесу ефективного управління і органів місцевого самоврядування, і органів влади проміжного рівня; дієвий механізм стримувань і противаг у середині влади; інструмент заохочення до урядування громадян та громадських організацій; полігони для розвитку демократичних навичок і практики¹⁹⁸.

Сталої моделі децентралізації, як показує практика, не існує. Адже децентралізація, за своєю сутністю, полягає у передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування, тобто тим, що обираються громадою. Саме від методів, способів передачі, обсягу повноважень, розподілу завдань і функцій залежить обрана модель децентралізації. О. Овчар та Т. Сьомова за сферами впливу виокремлюють вертикальну та горизонтальну модель децентралізації публічної влади. При вертикальній моделі розподіл функцій і завдань здійснюється керівними органами ієрархічної влади. Для горизонтальної моделі децентралізації публічної влади характерними є розподіл повноважень між всіма органами влади, окрім центральної¹⁹⁹.

Залежно від суб'єктів децентралізації О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, Е. М. Захарченко виділяють територіальну, функціональну та предметну моделі децентралізації публічної влади. Характерними рисами

¹⁹⁷Брэнбан Г. Французское административное право / пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. Москва: Прогресс, 1988. С. 86.

¹⁹⁸Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 3–4.

¹⁹⁹Овчар О., Сьомова Т. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_47 (дата звернення: 20.03.2021).

територіальної моделі децентралізації є здійснення публічної влади на місцях органами місцевого самоврядування, що обираються громадою та не підпорядковані центральним органам влади. Територіальна модель децентралізації успішно була реалізована у Франції, Польщі, Італії та застосовується на практиці найчастіше. Функціональна модель децентралізації характеризується наділенням спеціалізованих організацій владними повноваженнями публічного характеру. Ця модель у чистому вигляді не знайшла свого практичного застосування. Третя – предметна модель децентралізації полягає у професійному самоврядуванні, що здійснюється через представницьку організацію, нагляд за діяльністю якої проводиться органами центральної публічної влади. Означена модель має локальне застосування у певних напрямках розвитку держави і не завжди характеризується ефективністю²⁰⁰.

Аналізуючи моделі децентралізації публічної влади І. А. Побочний виділив їх три види: формально децентралізована, комбінована, адміністративна. Перша конституційна модель децентралізації публічної влади, що іменується формально децентралізованою, характеризується закріпленням на законодавчому рівні різних видів місцевого врядування, що наділені фінансовою автономією. Друга, комбінована модель полягає у синергійному поєднанні централізації та децентралізації. Сутність її полягає у відносній автономії органів місцевого врядування, однак останні здійснюють свою діяльність під наглядом центральних органів влади. Третя, адміністративна модель децентралізації публічної влади за своїм змістом полягає у структурованому розподілі функцій і компетенцій між органами влади на основі принципу підпорядкування²⁰¹.

²⁰⁰ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 71.

²⁰¹ Побочний І. А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні. *Правова держава: історія, сучасність*

І. М. Трофімова указує на такі форми прояву децентралізації:

- політична – обсяг повноважень місцевих органів публічної влади дає їм змогу вирішувати всі без виключення проблеми регіонального розвитку без втручання або допомоги органів державної влади;

- бюджетна – обсяг надходжень у місцеві та державний бюджет розподілений так, що дає змогу за рахунок власних надходжень вирішувати органам місцевого самоврядування проблеми територіального розвитку будь-якого масштабу;

- адміністративна – характерна для моделі делегування повноважень;

- економічна – характеризує наділення місцевих органів влади широкими повноваженнями в сфері регулювання господарських процесів, що відкриває можливість для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад»²⁰².

Оскільки в Україні на конституційному рівні задекларовано положення про те, що територіальний устрій нашої держави ґрунтується на поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, то, відповідно, нині Україні притаманна друга – комбінована модель децентралізації публічної влади.

Застосовуючи ці підходи до розуміння децентралізації публічної влади низкою зарубіжних науковців, зокрема І.

та перспективи формування в умовах євроінтеграції: мат-ли українсько- польської наук.-практ. конф., (Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 р.). Дніпропетровськ.: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. 2013. С. 25; Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 1 (І). С. 18.

²⁰² Трофімова І. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). URL: http://arsadministrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf (дата звернення: 20.03.2021).

Мунтяну, В. Попою, М. В. Костенніковим та Ю. М. Стариловим було виділено три моделі децентралізації влади у пострадянських країнах, залежно від реформ місцевого врядування. Такими моделями є:

1) формально децентралізована модель, характерними ознаками якої є здійснення децентралізації на основі автономії територіальних громад;

2) модель комбінації централізації і децентралізації публічної влади. Характерними ознаками якої є висока ступінь автономії представницьких органів влади та виконавчих органів на місцях, однак під патронатом держави;

3) модель адміністративної централізації, що характеризується передачею повноважень органам центральної влади на місця лише на певний строк із метою виконання того чи іншого завдання²⁰³.

Німецькі вчені, зокрема Г. Єллінек та К. Думке виокремили адміністративну модель децентралізації та моделі децентралізації у формі самоврядування і в формі областей. Відмінність між другою та третьою моделлю децентралізації влади полягає у схильності третьої моделі до формування нових державних утворень або впровадження інтенсивної централізації²⁰⁴.

Аналіз їх наукових праць дав підстави для узагальнення

²⁰³ Мунтяну І. Разработка новых правил игры в старых условиях. В 3-х т. Т. 3. Органы самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и Средней Азии / под. ред. И. Мунтяну, В. Попа. Будапешт: LGI. 2001. С. 313; Костенников М. В., Курочкин А. В. Актуальные проблемы науки административного права. Москва: Изд-во МГУ, 2011. С. 83; Старилов Ю. Н. Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 112.

²⁰⁴ Dumke C. *Daseinsvorsorge, Wettbewerb und kommunale Selbstverwaltung im Bereich der liberalisierten Energiewirtschaft. KWI-Gutachten*: Universitat Potsdam, 2015. P. 49.

позитивних і негативних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах. Отже, до позитивних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах варто віднести такі: зміцнення демократичних засад; захист прав і свобод людини та громадянина (О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик)²⁰⁵; розвиток системи органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця (В. Ф. Роман, Т. І. Гладка)²⁰⁶; невтручання держави у сферу суверенних прав земель, комун, областей, регіонів (О. В. Батанов, О. Г. Остапенко)²⁰⁷; удосконалення соціально-економічного розвитку (В. І. Борденюк, І. О. Цурканова)²⁰⁸; запровадження відносин співпраці і діалогу між різними рівнями публічної влади (С. А.

²⁰⁵ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 87.

²⁰⁶ Роман В. Ф. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_11 (дата звернення: 20.03.2021).

²⁰⁷ Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25; Остапенко О. Г. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 28.

²⁰⁸ Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування і його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 19; Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2012. Т. 197. Вип. 185. С. 68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_197_185_15 (дата звернення: 20.03.2021); Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2017. С. 7.

Буковинський, О. Е. Кутафін)²⁰⁹ ; відносна фінансова самостійність місцевих органів влади та фінансова підтримка органів місцевого самоврядування з боку держави (О. В. Батанов, М. П. Воронов, Р. А. Колишко, Л. Р. Наливайко, Т. Костюк, В. А. Завгородній): посилення відповідальності органів публічної влади на місцях; стимулювання розвитку професійних навичок державних службовців та посадових осіб органів публічної влади тощо²¹⁰.

До негативних рис децентралізації публічної влади необхідно віднести такі: неможливість децентралізації окремих сфер державного та суспільного життя (І. Дробуш)²¹¹ ; небажання передачі повноважень та ресурсів на місця (неузгодженість цілей) (В. В. Карпенко, В. А.

²⁰⁹ Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад. *Фінанси України*. 1999. № 5. С. 84; Кутафін О. Е. Предмет конституционного права. Москва: Юрист, 2001. С. 98.

²¹⁰ Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2000. С. 18; Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків: Право, 2001. Вип. 1. С.34; Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія: міжнар. відносини. 2003. Вип. 27. С. 166; Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи. *АЛЬЯНС НАУК: учёный учёному*: Вторая научно-практическая конференция (3–7 октября 2005 г.) URL: http://www.confcontact.com/okt_all.php (дата звернення: 20.03.2021); Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 1 (І). С. 19.

²¹¹ Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2003. №11. С. 19.

Шатіло)²¹²; несприйняття соціумом короткострокових та довгострокових децентралізаційних реформ публічної влади (О. І. Сушинський, О. В. Батанов)²¹³; суперечливість цілей виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування (О. В. Батанов, В. Борденюк, В. Куйбіда)²¹⁴; реалізація одиничних амбіцій; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень; зростання ризиків впливу на прийняття рішень посадовців неналежної кваліфікації, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою (в окремих випадках таке рішення вищих посадових осіб може бути обумовлене некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної сфери діяльності) (В. А. Завгородній, М. Ю. Романов, І. А. Побочний, О. С. Власюк, Н. Ю. Рекова) та ін.²¹⁵.

²¹² Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції. *УАДУ, Одеський філіал*. Одеса, 2000. С. 7; Шатіло В.А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 43.

²¹³ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. С. 36; Батанов О. В. Муніципальна влада та актуальні проблеми формування наукових основ місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2006. № 3. С. 26.

²¹⁴ Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 24; Борденюк В. Теоретичні основи співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 11. С. 18; Куйбіда В., Куйбіда М., Бабінова О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. Хмельницький: ХУУП, 2008. С. 134.

²¹⁵ Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник*

Відповідне узагальнення характерних позитивних і негативних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах надають підстави для виокремлення у них чотирьох моделей децентралізації публічної влади. А саме, перша – регіональна модель децентралізації публічної влади. Ціннісним критерієм реформування органів публічної влади є розвиток регіонів, встановлення належного балансу між загальнодержавними інтересами та регіональними. Основним завданням є забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань та функцій публічної влади на регіональному рівні. На підтвердження ефективності та дієвості цієї моделі, варто навести думку про те, що децентралізація є одним з основних принципів європейської політики, а регіональна автономія є основоположною ідеєю (принципом) європейської правової доктрини, яка є спільною для всіх країн Європи²¹⁶.

Механізм регіональної моделі децентралізації публічної

*Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. № 1 (I). С. 19; Побочний І. А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції*: матеріали українсько- польської наук.-практ. конф., (Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. 2013. С. 24; Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 9.; Рекова Н. Ю., Вишневський В. П., Чекіна В. Д., Вієцька О. В., Мойсеєнко К. Є. Реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика: монографія / за заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. Краматорськ: ТОВ «Краматорська типографія», 2016. С. 73.*

²¹⁶Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. В зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. *Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права*. Київ: Вид-во ТОВ «Українська консалтингова група», 2005. С. 10.

влади, на думку М. Пухтинського, базується на трьох складових: 1) інституційна складова, що пов'язана з діяльністю офіційних структур ЄС, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, що займаються проблематикою регіонального розвитку; 2) фінансова складова, що пов'язана з наданням фінансової, грошової допомоги, спрямованої на здійснення структурних реформ у сфері регіональної та місцевої демократії та зміцнення громадянського суспільства; 3) організаційна складова, що пов'язана із залученням регіональної громадськості до реалізації міжнародних проєктів та програм²¹⁷.

Друга – муніципальна модель децентралізації публічної влади в унітарних державах. Її сутність полягає у передачі державними органами влади місцевим органам певних завдань державного значення. Завданням муніципальної моделі децентралізації публічної влади є законодавче розмежування сфер компетенції між центральними органами влади та муніципалітетами. Указане дозволяє органам влади на місцях вирішувати питання, що віднесені до їх компетенції і, відповідно, нести відповідальність за результати їх виконання. Структура органів публічної влади включає у себе: центральні органи влади, органи влади на місцях (общини, комуни, муніципалітети, адміністрації) та органи місцевого самоврядування (регіон–район–громада). Особливість цієї моделі децентралізації публічної влади полягає у законодавчому обмеженні можливостей держави через органи центральної влади втручатися у діяльність муніципалітету. Свого часу, М. Корнієнко зауважував, що децентралізація публічної влади в унітарних державах за муніципальною моделлю передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), що становлять урядову вертикаль влади. А по

²¹⁷ Пухтинський М. О. Реалізація міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. P. 50–51.

горизонталі публічна влада формується шляхом передачі частини повноважень державної виконавчої влади на рівень адміністративно-територіальних одиниць і обраних громадами органів місцевого самоврядування²¹⁸

У муніципальній моделі децентралізації публічної влади в унітарних державах інтерес становлять органи місцевого самоврядування і їх розвиток завдяки збільшенню обсягу їхніх повноважень та фінансових ресурсів. Негативним аспектом цієї моделі децентралізації публічної влади є ризик виникнення розбіжностей та конфліктних ситуацій при їх вирішенні у відносинах з центральними та місцевими органами влади, як-от: комуни, муніципалітети, місцеві державні адміністрації, що діють паралельно з органами місцевого врядування. Із цього приводу доречно підтримати думку В. С. Могілевського про те, що відносини між будь-якими органами публічної влади повинні ґрунтуватися на принципах співробітництва та взаємної поваги²¹⁹.

Третя – кооперативна модель децентралізації публічної влади, що за своєю сутністю є особливим механізмом взаємодії та узгодженості спільної діяльності органів центральної, регіональної та місцевої влади. Під взаємодією необхідно розуміти співробітництво органів публічної влади не лише між собою, а й з підприємствами, установами, організаціями, громадянами та їх об'єднаннями з метою досягнення наперед визначеного результату. Реалізація поставленої мети є неможливою без спільних дій усіх органів публічної влади²²⁰.

Формами взаємодії між органами публічної влади є

²¹⁸ Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 146.

²¹⁹ Могілевський В. С. Місцеве самоврядування як елемент глобального конституціоналізму. *Держава і право*. Зб. наук. пр. Серія: «Юридичні науки». Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 72. С. 204.

²²⁰ Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. С. 63.

координація та узгодженість. Водночас, координація (від лат. *coordinatio* – спільно з *ordinatio* – упорядкування) означає узгодження, поєднання, приведення до ладу, відповідність дій²²¹.

Особливість цієї моделі децентралізації публічної влади полягає у необхідності нормативного регулювання діяльності органів влади і центрального, і регіонального й місцевого рівнів. У цьому контексті заслуговують на увагу наукові доробки Л. Дюгі, що запропонував концептуальну модель солідаризму в сфері організації роботи органів публічної влади. Згідно цієї моделі держава розуміється як союз пануючих і підвладних, а право є явищем, що розвивається із факту людської солідарності та впроваджується в життя публічною владою. Натомість, правомірність самої публічної влади визначається її обов'язком реалізовувати це право²²².

Кооперативна модель децентралізації публічної влади зарубіжними вченими розглядається як особлива система організації публічної влади, що первісно ґрунтується на відносинах партнерства. Це зумовлює високий рівень організації внутрішніх зв'язків між органами публічної влади²²³.

Четверта – деволюційна модель децентралізації публічної влади в унітарній державі. Її сутність полягає у передачі влади (*devolution*) від органів вищого рівня до нижчих і законодавчими, і виконавчими гілками влади. Причому, за

²²¹Український енциклопедичний словник: в 3-х т. / ред. кол. А. В. Колос (відп. ред.) та ін.; 2-ге вид. Київ: Атіка. 2013. Т. 3. С. 147.

²²²Дюгі Леон. Конституційне право: Загальна теорія держави / передмова д-ра юрид. наук Ю. М. Оборотова. Одеса: Юрид. літ., 2005. С. 14; Ніколаєнко Н. Сутність поняття «соціальна солідарність» у працях Леона Дюгі та Максима Ковалевського. *Юридична Україна*. 2014. № 6. С. 17.

²²³Thoms Dj. G. *Regulatory Acts of EU Countries: Regulatory Policy of Today*. London. Bridgestone PH. 1999. 449 p.; Ramnow R. *The Local Territorial Community: a State's Successor?* Brooklyn. LR. 1992. 397 p.; Lawton A., and Rose A. G. *Organisation and Management in the Public Administration*. London. Pitman. 1991. 167 p.

центральними органами влади зберігається конституційна влада. Із цього приводу, М. Сазонова, зазначала, що механізм передачі влади реалізується через створення і наділення належними повноваженнями різних представницьких органів центральної влади²²⁴.

Принагідно зауважимо, що Р. Колишком було виокремлено децентралізаційну модель балансу публічної влади, яка, на його думку, становить передачу центром визначеного обсягу публічної влади територіям з урахуванням їх інтересів (Франція, Україна, Польща). Завданням децентралізаційної моделі балансу публічної влади є нормативне (конституційне або законодавче) забезпечення розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. На думку вченого, система органів публічної влади формується шляхом: рознесення владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади та становлення відповідної компетенції; нормативного закріплення результатів першого етапу процесу децентралізації публічної влади; приведення у відповідність до конституції або інших законів підзаконних нормативно-правових актів; встановлення механізмів контролю за належним впровадженням процесу децентралізації публічної влади²²⁵.

Змістовне обґрунтування глобалізаційних процесів у сфері децентралізації публічної влади здійснив О. В. Батанов, зазначивши, що саме місцеве самоврядування є найважливішим напрямом у ході євроінтеграції та транскордонного й міжконтинентального співробітництва²²⁶. Із приводу того, що функціонування публічної влади в наш час має подвійну природу влучно зауважила І. М. Жаровська. На її думку, це

²²⁴Сазонова М. Політологія : навч. посіб. для вузів. Харків: Фоліо. 1998. С. 299.

²²⁵Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. канд. юрид. наук. : 12.00.01 / КНУ імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. С. 69.

²²⁶Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 85.

зумовлено і зовнішніми процесами (правовою, економічною, політичною, мультикультурною глобалізацією), і внутрішніми процесами, що відбувається шляхом трансформації самого механізму реалізації публічної влади²²⁷.

Розуміння і визначення децентралізації публічної влади в умовах глобалізації залежить від двох її аспектів, наголошує С. І. Максимов, – формально-юридичного та фактичного. Дотримуючись елементарної логіки, перший аспект необхідно розглядати як своєрідну політико-правову форму децентралізації публічної влади, як явища, а другий, – як її матеріальний зміст. Використання такого підходу, згідно з яким децентралізація публічної влади розглядається диференційовано (а саме, не лише як якесь єдине, неподільне навіть у суто пізнавальному, академічному сенсі явище) та аналізується, як і будь-яке інше державно-правове явище, інститут і установа, з погляду її форми, сутності, юридичного та матеріального (політичного, соціального, економічного та іншого) змісту, дасть змогу уникнути будь-яких непорозумінь і допоможе більш переконливо вирішувати багато спірних питань²²⁸.

Міжтериторіальне (транскордонне) співробітництво є характерним вектором децентралізації публічної влади в умовах глобалізму, оскільки формує основу для набуття окремими адміністративно-територіальними одиницями, фізичними або юридичними особами обмеженого статусу суб'єкта міжнародних відносин і публічного, і приватного характеру. У цьому контексті варто підтримати позицію Г. Динис про те, що у доктринальному підході процеси трансформації публічної влади в країні супроводжуються формуванням концептуально різнопланових моделей місцевого самоврядування на основі,

²²⁷Жаровська І. М. Трансформація феномена державної влади в умовах глобалізації та змін. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6–1. Т. 1. С. 26.

²²⁸Максимов С. И. XXII Всемирный конгресс по философии права и социальной философии «Право и справедливость в глобальном обществе» (содержательный обзор). *Проблеми філософії права*. Київ–Чернівці: Рута, 2008. Т. IV–V. С. 54.

насамперед, національного українського історичного досвіду державотворення²²⁹.

Зауважимо, що демократичні реформи в Україні спрямовані, передусім, на досягнення європейських демократичних стандартів. Асоціація із ЄС є важливим стимулом для розбудови в Україні сучасної європейської держави. Головним кроком для досягнення зазначеної мети в найближчій перспективі є здійснення децентралізації публічної влади. Отже, процес децентралізації для української держави є однією із важливих передумов успішної європейської інтеграції. Для країн ЄС становлення такої форми організації державної влади є одним із чотирьох ключових завдань щодо конституційної реформи України у процесі становлення демократичного суспільства. Про це також свідчить наявність досить значної кількості міжнародних програм, спрямованих на підтримку реформ цього сектора. Конституційна реформа гарантуватиме забезпечення незалежності та професійності суддів, а також створить основу для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на засадах деконцентрації фінансових ресурсів та субсидіарності²³⁰.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн Центральної Європи щодо імплементації міжнародних стандартів національного законодавства у сфері децентралізації публічної влади Я. Бариська та Т. Попович дійшли висновку про те, що мета реформ стосовно децентралізації публічної влади визначається, передусім, перенесенням низки владних

²²⁹ Динис Г. Г., Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В. та ін. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. С. 29.

²³⁰ Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 р.: Указ Президента України від 08.04.2017 р. № 103/2017. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017#Text> (дата звернення: 20.03.2021).

повноважень від рівня державної влади до рівня органів місцевого самоврядування. Де основними ознаками є: 1) достатні владні повноваження, які оптимально дають змогу забезпечити розвиток територіальної громади й спільні інтереси територіальних громад на рівні регіону; 2) достатні фінансові механізми, що створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; 3) інституційна завершеність системи публічної влади, в основі якої – обрані виборцями органи; 4) забезпечення ефективним державним контролем, що здійснюється уповноваженими урядом структурами²³¹.

Усунення перепон у впровадженні механізму децентралізації публічної влади в Україні в умовах глобалізму О. Бориславська вбачає, по-перше, в успішній імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади. По-друге, в утвердженні принципу верховенства права, по-третє, у визнанні та гарантії місцевого самоврядування. Четвертим критерієм вчена виокремлює рівний правовий захист усіх форм власності, п'ятим, – демократичне й ефективне виборче законодавство. Наступними критеріями виділено: незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку; інші передумови²³².

Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку, підсумовують Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та інші, є однією із визначальних у

²³¹ Бариська Я. О., Попович Т. П. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 45. Т. 1. С. 72.

²³² Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 14.

порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг²³³.

У сучасному розумінні децентралізація концептуально зазвичай виступає як прояв більшої демократизації суспільства, адже децентралізація публічної влади передбачає відносну самостійність управлінських структур, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення у межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність. При цьому децентралізація породжує не тільки права, але й певні обов'язки на кожному рівні організації публічно-владного апарату.

²³³ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ. 2019. С. 3.

3.2. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та її імплементація в українські реалії побудови правової держави.

Інтеграція України в європейський простір і запровадження реформ із децентралізації публічної влади потребують проведення наукового вивчення зарубіжного досвіду становлення та функціонування децентралізованої моделі управління у провідних європейських демократичних, правових державах.

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами населення регіонів і територіальних громад. Європейський вектор розвитку України обумовлює необхідність наближення національної системи публічної влади до європейського адміністративно-правового простору, як структурно, так і функціонально. Європейські суспільні практики свідчать, що децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин. Ідею децентралізації публічної влади реалізовано в тому чи іншому варіанті у переважній більшості розвинутих держав світу. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади загалом у багатьох демократичних державах піднято на якісно новий рівень. Водночас реалізація цієї ідеї в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості розвитку суспільних та державних інститутів, що сформувались у нашій країні. У зв'язку з вищезначеним існує нагальна потреба в поглибленому аналізі європейських практик здійснення децентралізації влади в контексті аналізу національних традицій державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України²³⁴.

Децентралізація як концепція набуває різних форм, зважаючи на історію країн, особливості законодавства, їх географічні, історичні, національні та релігійні особливості, рівні розвитку, культури та підходи до державного управління. Однак, незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних

²³⁴Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 7–8.

особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах. Виділяють п'ять основних характеристик, притаманних децентралізації у європейських країнах: демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективне вирішення місцевих проблем; свобода як результат місцевої та регіональної автономії; забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевими та регіональними рівнями²³⁵.

Зарубіжний досвід свідчить про важливість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку²³⁶.

Нагадаємо, що децентралізація є одним із пріоритетних принципів сучасних систем організації та функціонування публічної влади в європейських державах. Вона передбачає процес перерозподілу обсягу владних повноважень між центральними та місцевими рівнями організації публічної влади, які наділені необхідними, законодавчо визначеними правами, обов'язками та ресурсами, з метою ефективного прийняття найбільш оптимальних управлінських рішень на державному та місцевому рівнях²³⁷.

Особливості державної політики країн ЄС побудовані на міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, що визначені насамперед у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. та Додатковому протоколі до неї «Про право участі у справах органу місцевого самоврядування» 2009 р., Європейській рамковій

²³⁵ Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. URL.: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvidprovedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (дата звернення: 20.03.2021).

²³⁶ Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018, вип. 4(39). С. 10.

²³⁷ Decentralization and Economic Growth per capita in Europe, Pieter Crucq and Hendrik-Jan Hemminga, Groningen: University of Groningen, Science Shop of Economics and Business (Publications of the Science Shop of Economics and Business, EC 178). 2007. p. 3.

конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владою 1980 р. та Додаткових протоколах до неї, Європейській хартії міст (1992 р.), а також інших багатосторонніх міжнародних договорах держав-членів Ради Європи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії²³⁸.

Виходячи із зазначених документів, основними принципами, покладеними в основу функціонування децентралізованої моделі управління у європейських країнах²³⁹, є:

1. *Муніципальна самостійність*. Цей принцип є основою здійснення децентралізації, оскільки визначає статус самоврядних одиниць. Це так звана самостійність органів місцевого самоврядування, про що свідчить закріплення в конституціях та внутрішньому законодавстві країн за самоврядними одиницями статусу юридичних осіб, права на власність і фінансових повноважень у сфері встановлення місцевих податків. Так, Закон про місцеве самоврядування Литви одним із основоположних принципів місцевого самоврядування називає самостійність самоуправління²⁴⁰. Стаття 9 Закону Хорватії про місцеве та регіональне самоврядування закріплює за муніципалітетами та містами статус юридичної особи²⁴¹. Необхідною умовою автономії муніципалітету є також фінансова самостійність. Вона передбачає: наявність достатніх ресурсів, необхідних для виконання своїх зобов'язань; можливість органів місцевого самоврядування передбачити доступні джерела доходів і бути незалежними у визначенні пріоритетів витрат й надання центральним урядом певних гарантій для досягнення регіональних

²³⁸ Гончаренко О. Децентралізація як тенденція розвитку місцевого управління в європейських державах. *Право та інновації*. № 4 (20) 2017. С. 63.

²³⁹ Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України: наук. журн.* 2010. № 4. С. 175–182.

²⁴⁰ Закон Литовской Республики Вильнюс о местном самоуправлении от 7 июля 1994 г. № I-533. URL: <http://constitutions.ru/?p=5314> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴¹ Law on local and regional self-government of Croatia, 10.04.2001. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf> (дата звернення: 20.03.2021).

цілей. Треба зазначити, що одним із аспектів цього принципу крім надання широкого кола повноважень є також власна відповідальність органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, Основний Закон ФРН у статті 28 наділяє органи місцевого самоврядування можливістю здійснювати повноваження під свою відповідальність²⁴².

2. *Взаємнезалежність самоврядних одиниць територіального поділу.* Це означає, що не існує ніякої ієрархії між територіальними утвореннями в державі, які є юридично рівними. Кодекс територіальних колективів Франції у статті L1111-3, наприклад, закріплює: «Розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами і регіонами не може призвести до того, що одна громада встановить контроль та панування над іншими»²⁴³. Одним із головних правил самоврядної системи Польщі є незалежність між рівнями самоврядної громадської адміністрації. Відповідно до ст. 2 п. 4 Закону «Про самоврядування воєводства» органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні²⁴⁴. У той же час деякі країни Європейського Союзу є асиметрично децентралізованими, оскільки в законодавстві передбачають більш широкий рівень автономності для своїх окремих територіальних утворень. Так, Іспанія, у якій існують декілька історичних автономій та велика кількість регіонів, котрі також мають статuti про автономність, відрізняється тим, що, наприклад, Каталонія, Галіція та Країна Басків мають ширшу законодавчу та виконавчу автономію із власними парламентами і регіональними органами влади, ніж звичайні регіони.

3. *Захист прав та інтересів органів місцевого самоврядування.* Важливим принципом упровадження децентралізації, а також водночас гарантією здійснення такої політики є захист місцевих самоврядних одиниць як від безпосереднього впливу центральних органів влади на їх створення, діяльність та розпуск, так і на захист

²⁴² Основний закон ФРН. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴³ Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴⁴ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz.U., 1998. № 91. poz. 576. URL: / <http://isip.sejm.gov.pl> (дата звернення: 20.03.2021).

прав органів місцевого самоврядування в судовому порядку. Відповідно до п. 1 ст. 29 Рамкової рекомендації Ради Європи про регіональну демократію існування регіонів, якщо вони створені, гарантується конституцією і/або законом, може бути скасоване тільки через процес внесення поправок до конституції та/або закону, який їх заснував²⁴⁵. Так, стаття 113 Конституції Італії²⁴⁶ зазначає, що комуни, провінції, столичні міста та регіони є автономними утвореннями з власним статутом, повноваженнями та функціями відповідно до принципів, визначених Конституцією. Стаття 236 Конституції Португалії місцевими самоврядними одиницями називає приходи, муніципії та адміністративні області, а також регламентує існування автономних областей – Азорських островів та Мадейри²⁴⁷. Відповідно до статті 123 Конституції Нідерландів провінції та муніципалітети можуть бути ліквідовані лише відповідно до закону²⁴⁸.

Важливими в цьому контексті, окрім конституційного закріплення їх статусу, є повноваження місцевих самоврядних одиниць щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом. Так, у федеративних державах (Бельгія, Австрія, Німеччина) землі чи регіони мають право подати в суд на центральний уряд за порушення їхньої компетенції відповідно до федеральної конституції (п. 9 ст. 119 Конституції Австрії²⁴⁹, стаття 142 Конституції

²⁴⁵ Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію, Утрехт, 16–17 листоп. 2009 р. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴⁶ Конституція Італійської Республіки. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴⁷ Конституція Португалії. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/portugal/portug-r.htm (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴⁸ Конституція Королівства Нідерландов. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/netherlands/holland-r.htm (дата звернення: 20.03.2021).

²⁴⁹ Конституція Австрійської Республіки (1920 р.). URL: <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki-1920-rus/> (дата звернення: 20.06.2021).

Бельгії²⁵⁰, стаття 93 Основного Закону Німеччини²⁵¹). Схоже право закріплене і в унітарних державах, наприклад, за іспанськими автономіями й італійськими регіонами (ст.ст. 161, 162 Конституції Іспанії²⁵², ст.ст. 127, 134 Конституції Італії²⁵³).

Процес посилення ролі публічної влади детермінується небувалим до цього розвитком інформаційно-комунікативних технологій, що активно проникають у політичну сферу суспільного життя. Одночасно тенденції зростання значущості публічної влади спонукають до розвитку та раціоналізації її комунікативних інструментів і каналів. Сьогодні все більше набувають значення відкриті громадські процеси, особливо такі тенденції виявляються у впливових міжнародних організаціях, зокрема: ООН, Європейської Комісії, Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку й ін. В умовах сучасних демократичних процесів виникає необхідність саме в «публічності» і відкритості політики. При цьому виникає третій її суб'єкт – активна громадськість, яка формує цілі та ідеали соціально-політичного життя, бере активну участь у політичних процесах²⁵⁴.

Громадськість виступає, зазначає Т. Білецька, горизонтальним актором (рівноправним) по відношенню до державної влади. Саме наявність і розвиток горизонтальної складової детермінує державну урядову політику у формат публічної. Остання має формуватися як самостійний вид політики з урахуванням її суб'єктів, до яких

²⁵⁰ Конституція Бельгії. URL: http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:---17-1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77 (дата звернення: 20.03.2021).

²⁵¹ Основний закон ФРН. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁵² Konstitutsiya Yspanyy Spanish Constitution. vivovoco.astronet.ru. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/ SPAIN.HTM> in Russian (дата звернення: 20.03.2021).

²⁵³ Konstitutsiia Italiiskoi Respubliki [Constitution of the Italian Republic]. senato.it. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf in Russian (дата звернення: 20.03.2021).

²⁵⁴ Нагорянський Є. А. Публічна політика у демократичних суспільствах. *Гуманітарні студії. Зб. наук. праць*. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2014. Вип. 22. С. 127.

відносяться громадяни, які здійснюють своє право голосу; держава в особі Парламенту, Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції, Національного Банку, Конституційного Суду, Верховного Суду, Генеральної прокуратури; політичні партії та громадські організації, які беруть участь у формуванні в здійсненні правової політики шляхом висловлення думки певної категорії громадян з приводу конкретних політико-правових проблем, доводячи її до відома людей та органів державної влади; засоби масової інформації, що здійснюють вплив на процеси формування та реалізації правової політики шляхом поширення в державі різноманітної інформації, ідей і пропозицій щодо вдосконалення механізму прийняття правових рішень²⁵⁵.

Указане вище дозволяє систематизувати чинники визначення ефективності публічної влади:

- цілеспрямованість значною мірою визначає весь процес здійснення публічної влади;

- реалізація її належного формування пов'язана з удосконаленням суспільних відносин, з правовим, економічним і соціальним розвитком;

- ефективність публічної влади визначається оцінкою соціально-політичної корисності, досягнутої завдяки її результатам. При цьому, досягнення останніх не може бути виправдане будь-якими засобами, окрім правових;

- подальший розвиток публічної влади повинен здійснюватися шляхом підвищення якості вже діючих норм, посилення їх соціального впливу;

- посилення ефективності механізму здійснення публічної влади сприяє узгодженій роботі всієї публічно-правової та політичної системи;

- існування належного рівня правової свідомості у громадян і посадових осіб, формування у всіх членів суспільства високої

²⁵⁵ Білецька Т. В. Інструменти публічної влади: світові та вітчизняні практики. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світ- лій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року)*. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 62.

юридичної культури, соціально-правової активності, почуття поваги до закону – все це покликане зміцнювати зв'язки правової політики з людським фактором, з реальною поведінкою людей²⁵⁶.

Подальша децентралізація публічної влади в Україні з урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку повинна спрямовуватися на остаточний перехід від жорсткої системи державного управління по вертикалі «центр – регіон» до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності; перехід від політики вирівнювання із центру зростаючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій, централізованого перерозподілу ресурсів та обмежених бюджетних коштів – до політики створення рівних можливостей для збалансованого розвитку регіонів, розкриття внутрішнього потенціалу громад та підвищення їх конкурентоспроможності²⁵⁷.

Децентралізація публічної влади є механізмом, що забезпечує сталий розвиток регіонів держави на основі законодавчо-регламентованих процесів передачі частини функцій, повноважень та бюджетів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Подальший розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Окрім того, децентралізація виступає однією із форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату. Саме децентралізація влади, завдяки незалежним зусиллям місцевого самоврядування та підвищення його активності, є ефективним знаряддям у покращенні соціально-

²⁵⁶ Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 118.

²⁵⁷ Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проєкту) та ін. Київ: Заповіт, 2018. 60 с.

економічного розвитку території, раціонального використання ресурсного потенціалу, зміцненні демократичних процедур та захисту прав людини та її свободи. Тому на сучасному етапі розвитку децентралізація влади, стверджують вчені, є фундаментом та основою стабільного розвитку демократичної держави, її регіонів та окремих населених пунктів²⁵⁸.

Дослідження науковців підтверджують, що децентралізація публічної влади спрямована на забезпечення:

- системності у формуванні політики місцевого самоврядування щодо соціально-економічного розвитку територіальної громади;

- оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; – контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства через громадянські інститути на засадах прямої демократії;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад;

- відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових осіб за рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами;

- доступності та підвищення якості публічних послуг, що надаються;

- дотримання принципів ефективності, відкритості та доброчесності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування²⁵⁹.

Децентралізація публічної влади в умовах перспективи розвитку територій України передбачає формування новітньої логіки відносин громади, регіону та держави і має стати між ними відповідним каталізатором, запобіжником конфронтації та чинником консолідації українського суспільства задля збереження національної

²⁵⁸ Основи децентралізації влади: методичні рекомендації / Д.О. Лукін, В.П. Гордієнко, Г.О. Мірошніченко та ін.; за ред. Д. А. Лукіна. Суми: ГО «Рада молодих вчених», 2015. С. 4.

²⁵⁹ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.03.2021).

державності й реалізації євроінтеграції.

В. П. Гордієнко, М. Л. Оніщенко та інші стверджують, що реформа децентралізації публічної влади в Україні має позитивне спрямування, проте існує низка проблем, які заважають її впровадженню, а саме:

- відсутність чіткого алгоритму процесу децентралізації публічної влади;
- правова неузгодженість адміністративно-територіального устрою;
- законодавчо не визнано територіальну громаду юридичною особою, а отже не врегульоване її право власності на майно;
- незавершеним залишається земельне питання;
- неузгодженість секторальної децентралізації з реальними інтересами територіальних громад;
- недостатній рівень підготовки управлінських кадрів органів місцевого самоврядування, що не дозволяє залучати на належному рівні грантові ресурси;
- відсутність солідарної відповідальності влади та населення за розвиток території;
- низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади;
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами населення територіальних громад тощо²⁶⁰.

Проведення децентралізації публічної влади є і складним, і відповідальним процесом, здійснення якого потребує системного вивчення та аналізу зарубіжного досвіду у цій сфері діяльності. У наукових дослідженнях зарубіжних та вітчизняних вчених, які займалися питаннями децентралізації влади виокремлено декілька моделей організації місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, основними з яких є англосаксонська, континентальна та змішана²⁶¹.

²⁶⁰Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. *Вісник Сумського держ. ун-ту*. Серія «Економіка», № 3. 2019. С. 85.

²⁶¹Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А.М. та ін. Центр політико правових реформ. Київ, Москаленко О. М., 2012. 212 с.; Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого

Зазначені моделі відрізняються вищим або нижчим рівнем децентралізації публічної влади, а відтак мають різні принципи формування органів місцевого самоврядування та особливості організації взаємовідносин між гілками влади. Так, англосаксонська модель організації місцевого самоврядування характеризується: високим рівнем самостійності органів місцевого самоврядування; значним контролем за діяльністю органів місцевої влади з боку населення; потужною нормативно-правовою базою у межах якої здійснюється реформа місцевого самоврядування. Зазначена модель реалізувалася у Великобританії та у державах, які в минулому були британськими колоніями. Особливостями континентальної моделі є: поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; певна ієрархія органів державного і місцевого управління; обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність у громадах уповноважених від влади осіб, які контролюють органи місцевого самоврядування. Континентальну модель розвитку місцевого самоврядування використовували Італія, Польща, Болгарія, Франція, Туреччина, Іспанія тощо. Змішана модель місцевого самоврядування характерна для Німеччини, Австрії та передбачає наявність виборного органу, який представляє одночасно як муніципальну, так і державну владу. Варто відмітити, що зазначені моделі не є універсальними і питання пошуку ефективних моделей державного управління різними країнами світу залишається актуальним. Досвід зарубіжних країн підтверджує існування тісного взаємозв'язку між проведеною реформою децентралізації публічної влади та економічним зростанням і наявними високими показниками якості життя у цих країнах²⁶².

Для України досить показовим є польський досвід реформування публічної влади. Польща є постсоціалістичною державою і має спільні риси з Україною в адміністративно-територіальному устрою, у демографічних показниках, формі державного устрою та формі державного управління тощо. У Польщі на початку 90-х років реформа децентралізації публічної влади стала невід'ємною складовою масштабного ринкового реформування

самоврядування: порівняльний аналіз. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 20.03.2021).

²⁶²Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. *Вісник Сумського держ. ун-ту. Серія «Економіка»*, № 3. 2019. С. 85–86.

держави, яка сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав окремих громадян, становленні громадянської та політичної свободи. Метою децентралізації було реформування системи управління на локальному рівні, підвищення рівня фінансової самостійності окремо взятого регіону та населеного пункту, зростання якості надання публічних послуг та подолання корупції. Процес децентралізації публічної влади у Польщі полягав у такому:

- проведенні аналізу наявних проблем на всіх рівнях публічного управління;

- розробці та ухваленні нормативно-правових актів, які встановили чіткий алгоритм проведення реформи децентралізації публічної влади та визначили особливості реформування адміністративно-територіального устрою країни;

- ґрунтовному опрацюванні концептуальних засад реформи та їх імплементації у нормативно-правові документи, які регулюють окремі сфери життєдіяльності (освіту, медицину, транспорт, охорону навколишнього природного середовища тощо);

- передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. У процесі децентралізації публічної влади та реформуванні адміністративно-територіального устрою Польщі відбулися суттєві зміни. Вагоме значення мало створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: гміни, повіти, воєводства, де гміна виступає базовою адміністративно-територіальною одиницею²⁶³.

Важливим аргументом у створенні гмін є їх економічна незалежність. На початку 90-х років кількість гмін збільшилася на 17% і склала 2475 одиниць. Серед причин процесу збільшення гмін було:

- відсутність законодавчих положень щодо критеріїв поділу гмін;

- поява нових локальних одиниць як прояв низових соціальних рухів і демократизація життя в нових політичних умовах;

- реституція комун, які зникли з адміністративної карти у результаті реформування;

²⁶³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1997. № 78 Poz. 483/ S. 2413–2414.

– поділ місцевих політичних одиниць, через відмінності у поглядах на розвиток гмін в муніципальних радах²⁶⁴.

Результатом адміністративно-територіального реформування стало укрупнення воєводств (із 49 до 16), що сприяло вирішенню локальних та регіональних проблем (окрім того, було ліквідовано 287 державних адміністрацій у повітах, а натомість створено 372 одиниці місцевого самоврядування)²⁶⁵. Значну увагу польська влада приділила співпраці воєводств, а саме: створенню вільних економічних зон; наданню допомоги одним регіоном іншому; реалізація спільних проєктів; спільне фінансування певних інфраструктурних об'єктів тощо. Вагоме місце у реформі місцевого самоврядування у Польщі мала фінансова децентралізація. Саме фінанси органів місцевого самоврядування є основою для виконання ними державних завдань і визначають умови економічного розвитку на локальному та регіональному рівнях. Фінансова децентралізація передбачала: закріплення за територіальними громадами місцевих податків, частини загальнодержавних податків та інших доходів місцевих бюджетів; фінансову підтримку одного воєводства іншим; змінену схему перерозподілу податків з державного бюджету до місцевих (так, на місцях залишається близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість)²⁶⁶; можливість тісної співпраці з міжнародними фінансовими фондами; можливість вибору громадянами Польщі регіону до якого вони будуть сплачувати податки. Найважливішим джерелом фінансування діяльності органів місцевого самоврядування та ключовим інструментом реалізації політики місцевого самоврядування є бюджет. Доходи бюджету визначаються на законодавчому рівні, а їх розподіл між державною адміністрацією та адміністрацією місцевого самоврядування базується на принципах

²⁶⁴ Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielnosci gminy. Zagadnienia administracyjne. Warszawa: LIBER, 2012. S. 49.

²⁶⁵ Аналітична записка щодо аналізу процесу децентралізації в Україні та Польщі. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesudetsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).

²⁶⁶ Oates W. E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Paper Series*, 2006. № 05. URL: http://www.ificr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP (дата звернення: 20.04.2021).

субсидіарності. Доходи органів місцевого самоврядування у Польщі у 2007–2016 рр. збільшилися із 131,4 млрд. злотих до 213,7 млрд. злотих.

Результатом реформи децентралізації влади стало розмежування повноважень, у результаті якого: по-перше – було утворено три рівні незалежного самоврядування із чітким поділом повноважень та незалежними бюджетами; по-друге – органи місцевого самоврядування отримали реальне право здійснювати управління у територіальних громадах, розпоряджатися власними матеріальними та фінансовими ресурсами, надавати певні публічні послуги та займатися соціально-економічним розвитком території. Разом із тим децентралізація не означала послаблення центральної влади у таких питаннях, як зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Державна влада має свої представництва у регіонах, діяльність яких спрямована на контроль органів місцевої влади щодо відповідності їх діяльності вимогам чинного законодавства. Значний вплив реформа децентралізації публічної влади мала на розвиток окремих сфер діяльності: освіти (місцеві органи влади несуть відповідальність за весь освітній процес окрім встановлення стандартів та очікуваних навчальних результатів); охорони здоров'я (працездатні громадяни мають змогу отримувати медичні послуги за рахунок сплати власних податків; лікування безробітних забезпечує держава; для працівників сфери охорони здоров'я умови праці забезпечує базовий адміністративно-територіальний рівень; профільні медичні програми фінансуються повітом); земельні відносини (земельні ресурси є власністю гмін); підприємницька діяльність (влада відокремилася від бізнесу, що дозволило кожному громадянину вільно і на вигідних умовах займатися господарською діяльністю). Доцільно відмітити, що проведена реформа децентралізації публічної влади у Польщі стала успішною завдяки політичній волі та консолідації політичних сил щодо створення необхідної законодавчої бази, широкий підтримці суспільства та кадрового і ресурсного забезпечення реформи²⁶⁷.

Франція має найбільш довгий, послідовний та ефективний досвід децентралізації. Оскільки за розмірами території Франція близька до України й має однакову з нашою державою унітарну форму правління, осмислення досвіду політики децентралізації публічної

²⁶⁷Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. *Вісник Сумського держ. ун-ту. Серія «Економіка»*, № 3. 2019. С. 87–88.

влади саме цієї країни має важливе науковопрактичне значення для сучасної України. Окрім того, у Франції раніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей²⁶⁸. Основні принципи, на яких вибудовувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох складників процесу: масштабність змін, поступовість змін та їх методична корекція²⁶⁹.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис., за економічним потенціалом посідає четверте місце у світі. У 2002 році в Франції прийнято закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто створює умови для саморозвитку. Державна політика Франції щодо організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також децентралізація – передача державою частини владних повноважень місцевим органам самоврядування. Отже, свій шлях до децентралізації Франція розпочала, будучи унітарною державою з міцною бюрократією. Сучасна французька система державної влади базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають

²⁶⁸ Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2011. № 2. С. 109.

²⁶⁹ Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / переднє слово В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 223.

загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця²⁷⁰.

Державою, у якій результати реформ децентралізації та розвитку місцевого самоврядування привертають увагу всього світу, є Швеція. Реформи з децентралізації у Швеції відбувалися у декілька етапів. На кожному проводилися певні реформи адміністративно-територіального устрою, й місцева влада ставала все ближче до людей. Реформи Швеції орієнтувалися на досвід Великобританії, згодом країна знайшла оптимальну модель розвитку, в якій забезпечувалися місцеві та загальнодержавні інтереси, не обмежувалися місцеві ініціативи. Питання місцевого самоврядування вирішують парламент, уряд, спеціалізовані державні агентства. А шведські комуни мають два види повноважень: загальної компетенції в межах про місцеве управління (культурний розвиток, громадський транспорт, дозвілля громадян, благоустрій територій) та ті, що надаються спеціальним законодавством (аварійні служби, соціальне забезпечення, охорона навколишнього середовища)²⁷¹.

Слід зазначити, що у шведському місцевому управлінні, як і в інших сферах громадського життя, сильні давні традиції, які мають багатовікову історію міського самоврядування. Попри те, що спеціальним законодавством у 1862 році проведено досить жорстке розмежування функцій і завдань держави та церкви у вирішенні місцевих питань і сформована двоскладова світська система місцевих органів, церковні парафії і зараз відіграють помітну роль у житті місцевих співтовариств, у тому числі й шляхом стягування прибуткового церковного податку, розвитку освітньої програми тощо. Таким чином, на місцевому рівні у Швеції діють два види органів – світські та релігійні. І на відміну від муніципалітетів (комун), кількість і межі яких змінювалися у процесі проведення реформ світського місцевого управління, місцеві церковні організації (більше ніж 2 тис.) існують у майже не зміненому із XVI ст. вигляді. Не менш примітною рисою шведського місцевого управління є його базування на системі

²⁷⁰ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 10–11.

²⁷¹ Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Мукачівський державний університет. *Економіка і суспільство*. Випуск 13 / 2017. С. 73.

комітетів. У структурі муніципальних органів відсутня посада мера як одноосібного голови виконавчої влади, так само як і посада голови ради. Ухвалення рішень щодо всіх напрямів діяльності муніципалітету; визначення кількості, видів, структури та методів роботи створюваних комітетів; вирішення фінансових питань, включаючи затвердження місцевого бюджету, встановлення ставки місцевого прибуткового податку та розцінок на місцеві послуги – усе це є прерогативою зборів членів місцевої ради (збори уповноважених) в цілому, а роботу з підготовки і виконання заходів проводять його комітети²⁷².

Швеція, як і інші країни, звітує Р. Демчак, не уникла необхідності проведення широкої реорганізації місцевого управління, обумовленої «парадоксом числа»²⁷³. Виникла потреба у перегляді кількості та розмірів місцевих одиниць, нотує А. Ткачук, адже до середини 1940-х рр. існувало понад 2 000 комун із чисельністю населення всього в декілька сотень або тисяч осіб. Такі комуни постійно мали дефіцит коштів, у зв'язку з чим не могли ефективно виконувати свої функції. Під час проведення реформ Швеція здійснила ряд законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Унаслідок цього кількість муніципалітетів скоротилася майже вдвічі – у 2003 році їх налічувалося в країні лише 290 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб²⁷⁴. Одночасно відбувався процес перегляду і перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління. Основною тенденцією цього процесу є посилення децентралізації в управлінні та розширення можливостей для місцевої влади у вирішенні всіх питань, пов'язаних із забезпеченням

²⁷²Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 11–12.

²⁷³Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. С. 15–20.

²⁷⁴Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ, 2015. С. 20.

життєдіяльності населення на підвідомчій їм території²⁷⁵.

Унікальність шведського досвіду полягає у тому, що в ньому спочатку закладений чи не найвищий рівень децентралізації місцевого управління. Незважаючи на вже існуючий високий ступінь децентралізації у місцевому управлінні, Швеція разом із Норвегією та Данією проводить експеримент щодо розширення меж місцевої автономії під назвою «вільне місцеве управління». Метою цього експерименту, який є частиною загальної програми із розвитку і перетворення публічного сектору в цілому, є перевірка на практиці різних способів активізації діяльності органів місцевого управління, максимального врахування місцевих умов, а також надання великих можливостей представникам місцевих співтовариств та місцевих органів влади впливати на місцеву політику. Муніципалітети, що беруть участь в експерименті (лише на добровільних засадах), отримують значну свободу від державного регулювання. Основна увага приділяється удосконаленню організаційної структури місцевого управління (відмова від традиційної системи комітетів); підвищенню гнучкості виконання функцій і завдань; обережному і більш зваженому використанню державних грантів та інших форм фінансової допомоги, що розглядається як один зі шляхів послаблення підконтрольності місцевих органів центральному уряду; виробленню найбільш ефективних форм співпраці місцевої влади з органами регіонального і національного рівня та ін. Кінцевим результатом експерименту має стати загальне скорочення державного регулювання і контролю за місцевим управлінням²⁷⁶.

Досвід реформ Швеції є корисним із погляду розуміння реальності (нереальності) добровільного об'єднання громад в умовах тотальної недовіри всіх до органів влади. М'який тиск та певні часові межі щодо добровільного періоду об'єднання у Швеції спонукають Україну до пошуку подібних засобів. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку можна в повному обсязі і без змін застосувати під час проведення децентралізації влади в Україні.

²⁷⁵ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 12.

²⁷⁶ Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. С. 15–20.

Децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки. Серед основних переваг децентралізації слід виділити: чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та різними рівнями органів місцевого самоврядування; створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; практична участь мешканців територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів із метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості та гласності прийняття управлінських рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів та посадових осіб місцевого самоврядування за результати своєї діяльності перед виборцями і державою. Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, серед яких: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання влади центральними органами влади відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання. Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ європейських країн свідчать, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. У зв'язку із цим упровадження зарубіжного досвіду потребує детального врахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. В умовах проведення децентралізації влади в Україні важливість урахування європейського досвіду шляхом його часткової реалізації та адаптації до наявних реалій важко переоцінити. Адже основні стратегічні орієнтири, у певному розумінні, є «універсальними» для проведення реформ у будь-якій країні, а саме: системний характер та комплексність; рівновага у проведенні реформ; постійне інформування суспільства щодо змісту, значення та необхідності здійснюваних перетворень; політична підтримка, чітка стратегія та професійна реалізація визначених заходів; зміщення акцентів на середньо- та

короткострокову перспективу та завдання під час реалізації стратегічних реформ²⁷⁷.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії, зазначають Н. Г. Пігуль Н. Г. та О. В. Люта, стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів. До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами²⁷⁸.

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло²⁷⁹.

²⁷⁷ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 13.

²⁷⁸ Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Випуск 9. 2016. С. 685–686.

²⁷⁹ Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: мат-ли інформаційного семінару «Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні²⁸⁰.

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок. Так, на початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень²⁸¹.

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився

іноземних практик та українських законодавчих ініціатив» / Український Інститут Міжнародної політики. Київ. 2015. С. 9.

²⁸⁰ Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Випуск 9. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2016. С. 685–686..

²⁸¹ Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії? URL.: <https://www.csi.org.ua/publications/yak-provely-reformu-administrativno-t/> (дата звернення: 20.04.2021).

відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими. Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття у 1994 році закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування. Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень. Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню²⁸².

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції. Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995–1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансфerti з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості.

²⁸² Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії? URL.: <https://www.csi.org.ua/publications/yak-provely-reformu-administratyvno-t/> (дата звернення: 20.04.2021).

Бюджетне вирівнювання діє із 1995 року, але збалансування бюджетів відбувається лише частково²⁸³.

У цілому слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток. Дані проведеного дослідження свідчать про те, що децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки. Серед основних переваг децентралізації варто відмітити наступні: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів із метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості й гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності. Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання²⁸⁴.

²⁸³Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління місцевого самоврядування* 2014. № 2 (21). С. 24.

²⁸⁴Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Вип. 9. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. 2016. С. 687.

На основі аналізу зарубіжного досвіду І. Архипенко виокремлює основні шляхи подальшого впровадження реформ із децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов’язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, соціальної, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого та регіонального розвитку;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;

- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення;

- підвищення відповідальності місцевих органів та посадових осіб місцевого самоврядування за результати своєї діяльності²⁸⁵.

До даного переліку слід додати ще й проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів, про що наголошують Н. Г. Пігуль та О. В. Люта²⁸⁶.

Своєю чергою, М. М. Баймуратов стверджує:

- процес децентралізації повноважень органів публічної влади є об’єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного та державного життя;

- реформування публічної влади напряду є пов’язаним із процесом формування компетенції органів місцевого самоврядування, що в умовах децентралізації та декоцентрації, формують свою власну компетенційну базу повноважень та предметіввідання;

²⁸⁵ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018. Вип. 4 (39). С. 13–14.

²⁸⁶ Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Вип. 9. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. 2016. С. 688.

– у процеси децентралізації залучаються не тільки державні та самоврядні управлінські структури, але й широкі верстви соціально активного населення, включаючи асоціації людей, що створюються ними з метою реалізації різних інтересів (підприємництво, студентство, благодійництво тощо);

– у процесі формування компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні особливо важливе значення має запозичення позитивного зарубіжного досвіду тих країн, що вже здійснили відповідні ринкові перетворення та мають позитивний досвід децентралізації повноважень органів публічної влади;

– досвід Польщі в цьому питанні не має альтернатив, бо дві наші держави мали приблизно рівні стартові умови для початку соціально-економічних та соціально-політичних перетворень²⁸⁷.

Як далі свідчить І. М. Архипенко, досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, поліпшенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, соціальних, етнічних проблем²⁸⁸.

Отже, дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних держав свідчить, що досвід кожної із них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому, на нашу думку, не є зайвим упровадження зарубіжного досвіду враховуючи особливості суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку конкретної держави.

Ще один дуже важливий висновок стосується того, указує А. О. Касич, що фактично і держава, і приватні інститути повинні бути зацікавлені в проведенні децентралізації. Держава в умовах сильних

²⁸⁷ Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С. 146.

²⁸⁸ Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018, вип. 4 (39). С. 14.

регіонів та потужного підприємницького середовища отримує реальні можливості для виконання делегованих нею на місця функцій, а бізнес, маючи реальне стимулювання із боку держави, забезпечує формування необхідних на місцевому рівні обсягів доходів. З одного боку, ефективна система ринків вимагає сприятливого політичного та фінансового середовища, що залежить від держави, з іншого – держава в умовах ефективних ринків зможе перекласти велику кількість своїх функцій на регіони. Саме цей консенсус і є стратегічним завданням для України на сучасному етапі реалізації реформ із децентралізації²⁸⁹.

Таким чином, результатом успішної децентралізації має стати побудова правової держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві потреби із забезпеченням населення широким та дієвим спектром публічних послуг.

²⁸⁹ Касич А. О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Мукачівський державний університет. *Економіка і суспільство*. Випуск 13 / 2017. С. 74.

РОЗДІЛ IV. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

4.1. Теоретичні засади становлення інституту місцевого самоврядування: світова практика.

Науково-теоретичне осмислення місцевого самоврядування розпочинається в західноєвропейських державах з нового часу та було покликане обґрунтувати появу нового інституту місцевої влади. З'явилася потреба дати відповідь на численні питання щодо цього феномену, а саме: місце самоврядування у системі держави, його роль у здійсненні політичних, економічних, соціальних та культурних функцій держави, тощо.

Утім, соціальні ідеї щодо цього інституту почали з'являтися в суспільні свідомості значно раніше. Як відзначив О. В. Курочкін, місцеве самоврядування це форма прояву фундаментальної властивості соціальної системи, тобто об'єктивний результат соціальної еволюції²⁹⁰.

Власне місцеве самоврядування виступає однією з форм народовладдя. Його історичними витоками можна вважати звичай, що існував у людства в далекому минулому, разом вирішувати питання, які стосуються спільних інтересів на зборах, вічах, тунгах, тощо. Існує думка, що вперше правове оформлення місцевого самоврядування відбулося у Стародавньому Римі в 45 р. до н.е. із прийняттям закону «Lex municipalis», відповідно до якого запроваджувалось уніфіковане місцеве управління побудоване на принципі самоуправління²⁹¹.

Варто погодитись з тими дослідниками які ідейне зародження місцевого самоврядування пов'язують із вченням про природне право, феноменом, відомим античним філософам ще з досократовських часів.

²⁹⁰ Курочкин А. В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Северо-Кавказская Академия Государственной службы. Ростов-на-Дону, 2003. С. 11.

²⁹¹ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. Москва: *Мысль*, 1995. С. 8.

Саме філософія природного права, з його парадигмою справедливості, на якій ґрунтуються загальнолюдські принципи рівності, пояснює та позиціонує людину не лише в природному середовищі, а й в соціумі. Власне Аристотель зазначав, що справедливість і рівність лежать в основі громадянської общини та регулюють бажані нею відносини²⁹².

У свою чергу М. Т. Цицерон, осмислюючи природу громадянської общини визначав, що народ це не будь-яке згуртування людей зібраних разом, а об'єднання людей пов'язаних між собою згодою в питаннях права та спільністю інтересів. Отже, до ознаки спільності інтересів, притаманній грецькій філософській думки, римський мислитель додавав узгоджене правове спілкування цих членів – «спільний правопорядок»²⁹³.

Античне розуміння рівності, справедливості та свободи було сприйняте середньовічною європейською науковою думкою та знайшло своє розкриття в теорії народного суверенітету. Втілення в юридичну практику ідей природного права збагатило теоретичний ґрунт самоврядування концепцією участі в здійсненні управлінської функції всіх громадян. Первинно ідея місцевого самоврядування була спрямована на формування у громадян відчуття належності до однієї спільноти, але в подальшому вона набула форми особистих та політичних свобод людини.

Сімнадцяте століття відкрило нову епоху в розумінні феномену природного права. Старе поняття «природного» починає сприйматися в новому контексті: по-перше, як вільне від надприродного; по-друге, як раціональне, засноване на чистому розумі; й нарешті по-третє, як можливо більше узгоджене з новітніми успіхами тодішнього природознавства. Відповідно до цього нове природне право було звільнено від надприродного обґрунтування.

Німецький філософ-кальвініст Й. Альтузіус (нім. Johannes Althusius), відомий науковій спільноті своєю працею «Упорядкована методологічна політика» (1603 р.)²⁹⁴ та започаткуванням федеральної

²⁹² Аристотель. Соч.: В 4 т. / вступ. ст-и и прим. И. Д. Рожанский. Перевод А. В. Лебедева. Москва : Мысль, 1981 Т.4. С. 378.

²⁹³ Цицерон М. Т. О государстве. Марк Туллий Цицерон. Диалоги. Пер. с лат. и коммент. В. О. Горенштейна. Изд. Подгот. И. Н. Веселовский, В. О. Горенштейн и С. Л. Утченко. Москва: «Ладомир»–«Наука». 1994. С. 85

²⁹⁴ Althusius J. Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanes illustrata. Camb. 1932. P. 89.

теорії народного суверенітету, вперше запропонував принцип субсидіарності в здійсненні місцевого самоврядування. Й. Альтузіус звільнив політичну думку свого часу від теологічних витоків, позбавивши концепт «природного закону» релігійного змісту. Видатний гуманіст наполягав, що виток держави є природна властивість людей до об'єднання, яку він і називав природним законом. Цей закон виводиться не з теологічних передумов, а з емпіричних спостережень за людською поведінкою. Держава складається з об'єднань людей і є об'єднанням об'єднань. Кожне об'єднання засновано на згоді, яка оформлена договором (явним чи уявним), який містить щонайменше два аспекти – визначення характеру членства в договорі та встановлення межі влади (*majestas*) керуючого органа. Так, влада держави є вищою за владу приватних об'єднань, втім ця влада не є абсолютною по відношенню до зазначених об'єднань. Ієрархічна система соціально-політичних структур розумілась як система федеративних утворень і союзів, створених і діючих на договірних засадах. У децентралізованій політичній одиниці низового рівня є значна автономія щодо реалізації своїх прав. І лише за умов, коли громади були не в змозі виконати поставлені перед ними завдання, їх компетенція переходила до відповідного вищого політичного об'єднання.

У Франції ідеї місцевого самоврядування народжувались у протистоянні між фізіократами та абсолютистами за впровадження принципу лібералізму щодо невтручання поліційної держави в економіку, враховуючи й економічне життя громади. Фізіократи у своїх концептах відстоювали природні права індивіда та суспільства. Бо саме на економічній самостійності громади ґрунтується її економічна незалежність від центральної влади, що обумовлює політичну боротьбу за розподіл ресурсів. Так, до прикладу, Р. д'Аржансон (фр. Von René Louis de Voyer d'Argenson), який був не лише науковцем-теоретиком, а й міністром іноземних справ Франції при Людовику XV, пропонував розбудову місцевого самоврядування на виборчий основі за умов контролю з боку інтенданта короля. На думку фізіократа, муніципальним громадам – публічно-правовим корпораціям – повинно належати право обрання органів управління, а також певні фінансові можливості задля забезпечення своєї діяльності²⁹⁵.

²⁹⁵ Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. Організація

Також концепт місцевого самоврядування зазнав на собі вплив вчень про соціалізм та утопічний комунізм. Саме праці таких фундаторів утопізму як Т. Мор та інших, стали не лише одним з джерел марксистського вчення, а й запропонували та розвинули основні принципи людського співбуття і немає сумніву, що більшість теоретичних дискурсів присвячених самоуправлінню зазнали на собі впливу соціалістичних ідей²⁹⁶.

Квінтесенцією розвитку ідеї самоврядування, яка осмислювалася просвітниками, соціалістами, анархістами, іншими течіями, стали праці К. Маркса, який розглядав соціальне буття громадян як їх участь у державних справах. Зазначаючи, що в суспільстві, яке розбудовано на ґрунті колективізму і є «асоціацією виробників», утвердилось управління народу завдяки самому народу²⁹⁷.

Визнання та введення у національне законодавство різних держав правових категорій «свободи», «рівності» та «справедливості» потягнуло за собою легалізацію загального виборчого права. Реформування виборчого процесу, яке відбувалося у західноєвропейських державах впродовж XVIII та XIX століть також мало вплив й на місцеве самоврядування, саме на це звертав увагу відомий австрійський професор, знавець англійського самоврядування І. Редліх (нім. Josef Redlich), констатує залежність самоврядування від демократизації, розвитку ідей лібералізму та соціалізму²⁹⁸. Пройшли століття, втім і сьогодні ліберально-демократичні концепти залишаються необхідними передумовами розвитку місцевого

регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. Київ, 2000. С. 5–6.

²⁹⁶ Мор Т. Утопия / Пер. с латин. Ю. М. Каган. Вступ. ст. И. Н. Осиновского. Москва: Наука, 1978. 416 с.

²⁹⁷ Шеер Х. Демократический социализм и коммунальное самоуправление – новый исторический синтез. Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. Москва. 1984. С. 57–64.

²⁹⁸ Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1–2 / Пер. с нем. Ф. Ельшевич ; Под ред. В. Б. Ельшевича. Вступит. статья П. Г. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альтшулера. Т. 1. 1907. 443 с. Т. 2. 1908. 462 с.

самоврядування.

Велика французька революція створила умови за яких не лише заможні містяни, а весь народ долучався до виборів муніципалітетів. Теж саме відбулось і з виборчою системою Англії наприкінці XIX ст. Загальне, рівне, пряме виборче право, при таємному голосуванні, збільшило кількість виборців на місцевих виборах удвічі. Саме в Англії, у цей час, народжується ідея муніципального соціалізму спрямованого на створення «осередків соціалізму» в капіталістичному суспільстві та забезпечення як мого повної демократизації місцевого життя. Ідея також знайшла своє поширення і в Австро-Угорській імперії та вплинула на муніципальну практику Відня.

На сьогодні ми позбавлені консенсуального наукового сприйняття місцевого самоврядування. Це обумовлено тим, що самоврядування розвивається у суворій відповідності із закономірностями розвитку суспільства у цілому. Кожному історичному типу демократії відповідають конкретно-історичні моделі самоврядування і пов'язано це з існуванням різних поглядів на природу феномену місцевого самоврядування. Власне проблема міститься у відповіді на питання, а чи має громада відмінну від державної владу, будучи незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, або залучена до державного організму та виконує функції органу держави. Цей поділ й зумовив появу в політико-правових поглядах двох концептів місцевого самоврядування «громадівського» та «державного». І першою, якраз вибудовувалась громадівська парадигма з ідеєю надання мешканцям певної громади права самостійного вирішення культурно-господарських питань місцевого рівня в межах чинного законодавства та під державним наглядом щодо правозастосування. У Європі, достатньо тривалий час, самоврядування розумілося не в сенсі загальної парадигми здатної трансформувати все державне управління, а як принцип, відповідно до якого з під опіки держави звільнюються лише окремі господарські та суспільні функції. Проте були й такі хто вважав місцеве самоврядування самостійним суб'єктом відмінним від держави.

Поступово, із численних уявлень і практик, починають викристалізовуватись кілька теоретичних моделей самоуправління, які змінювали одна одну демонструючи певну історичну та логічну поступовість. У зміні і розвитку історичних форм самоуправління взагалі й місцевого зокрема в умовах розвитку демократії, як неперманентного процесу, повною мірою природна та необхідна наступність, коли має місце певне прилаштування старих форм до

нових умов, спроби розвитку традицій та використання напрацьованих минулих поколінь.

Основні ідеї щодо місцевого самоврядування, на що зверталась увага раніше, мають своє походження з Англії, Бельгії та Франції. Саме ці французькі концепти знайшли своє втілення в Конституції Бельгійського Королівства 1831 р., стаття 31 якої проголошувала, що інтереси, виключно комунальні або провінційні, регулюються комунальними або провінційними радами, на підставах, що встановлені конституцією²⁹⁹. Саме ця стаття, що містилася в III розділі конституції, який був присвячений владі, дала підстави окремим дослідникам стверджувати, що поряд з традиційним поділом влади на три гілки, основний закон королівства передбачав особливу – четверту гілку влади (муніципальну 21, громадівську 22, общинну 23). В оцінці такого твердження треба погодитись з тими науковцями, які вважають це перебільшенням, бо за текстом конституції відсутня будьяка згадка про четверту гілку влади (якою б вона не була: муніципальна, громадівська чи то общинна).

Отже, досягнення бельгійського конституціоналізму стали взірцевими для німецьких фахівців та спонукали їх до науково-теоретичного опрацювання цих правових норм та їх критичного аналізу. Саме в дослідженнях німецьких фахівців ці ідеї набули наукової цінності.

Свої дискурси щодо самоврядування німецькі автори, першої половини XIX ст., будували виключно на общинному самоуправлінні – міському та сільському, а відтак початок науково-теоретичного осмислення було покладено теорією общинного самоуправління – концептом «вільної общини» - «die freie Gemeinde», або теорією основних природних прав общини. На думку П. П. Гронського не ознайомившись з основними моментами цього вчення, що знайшло собі численних тлумачів та захисників серед державознавців ліберальної школи першої половини XIX ст. важко було б з'ясувати і окремі боки новітніх учень щодо самоврядування³⁰⁰. Втім слід зазначити, що дискурс вільної общини виникає в Німеччині, раніше аніж бельгійці, на конституційному рівні, запровадили його у себе.

²⁹⁹ William M. Johnston. *The Austrian Mind. An Intellectual and Social History 1848–1938*. Los Angeles, London. University of California Press, Berkeley. 1972. P. 136.

³⁰⁰ Гронский П. П. *Общественное управление в главнейших государствах Германии*. Петроград: тип. Р. Г. Шредера, 1916. С. 20.

Бельгійські досягнення дали німецькій науковій думці лише додатковий поштовх, на практиці підтвердивши вірність вектору пошуку. Можна говорити про те, що в німецькій правовій думці теорія вільної общини була своєрідною відповіддю на прояв французького централізму. Бо разом з наполеонівською армією до численних німецьких держав увійшли й французькі порядки, які запровадили підкорення місцевих органів центральній владі на заміну різним привілеям і вільностям, які на той час мали німецькі міста. Як зазначав американський історик А. Шоу (англ. Albert Shaw) – німецька доктрина боролась французькою зброєю проти наполеонівського централізму, боролась шляхом запозичення ідей Французької революції³⁰¹. Саме на цьому тлі відродження старих німецьких порядків, на початку XIX ст., народжується парадигма вільної общини, яка під впливом бельгійських конституційних ідей отримує остаточне формулювання в працях німецьких теоретиків.

Свою чергою, німецькі фахівці спирались на природно-правові погляди англійських філософів (локалістів «local government»), насамперед Дж. Лока, який сприймав громаду як «природну» адміністративно-територіальну одиницю, яка історично виникає раніше ніж держава та має невідемні права щодо самостійного рішення місцевих питань та управління власними справами. Щодо призначення держави, то він вважав державу гарантом забезпечення природних, вроджених та невідемних прав і свобод людини, яка виконує лише охоронювальні функції. Первинним джерелом влади, відповідно до локалістської парадигми, є люди, що самостійно керують власними справами завдяки добровільному об'єднанню з іншими людьми на ґрунті вроджених та невідчужуваних прав і свобод, на які не може зазіхати уряд, якщо він діє в межах закону та в правовій демократичній державі³⁰².

Інший британець Дж. С. Мілль (англ. John Stuart Mill) підкреслював, що органи місцевого самоврядування повинні формуватися в такий же спосіб, як і органи центральної влади, але безперечно за умов врахування спільності місцевих інтересів. Оскільки населення, в кожній окремій місцевості, має власне, специфічне коло

³⁰¹ Шоу А. Городское управление в Западной Европе; пер. и предисл. А. В. Бяловского. Москва: Изд. К. Т. Солдатенкова, 1898. VIII, 651 с. С. 380.

³⁰² Локк Дж. Два трактата о правлении / Сочинения: В 3 т. Москва: Мысль. 1985. Т. 3. С. 137–405.

інтересів, то й кожний виборчий округ повинен мати свій парламент, цілеспрямований на вирішення локальних питань. Втім місцеве самоврядування є й особливою виховною інституцією, яка спонукає, але не примушує, людей сприймати не лише власні інтереси, а й визнавати справедливі вимоги інших. І лише за умов, коли індивід сам приймає участь в управлінні, він розуміє його результат. Дж. С. Мілль розглядав центральний уряд в якості стримуючого запобіжника, до якого звертаються в разі, коли на місці неможливо здолати суспільні протиріччя, що виникли в місцевій громаді³⁰³.

Фундатори локалізму, сприймали державу і самоврядування як дві сфери, що не перетинаються між собою, бо мають різні інтереси – загальнодержавні та місцеві. І власне існування місцевого самоврядування обумовлене потребою у розподілі влади в державі не лише за горизонталлю, а й за вертикаллю. Що, у той же час, призводить до залучення значної кількості членів місцевої громади до демократичного прийняття та реалізації політико-управлінських рішень. Отже, місцеве самоврядування виступає політичною інституцією, що гарантує, вже одним своїм існуванням, вираз свободи в суспільстві, тобто свободи місцевих громад жити та розвиватися відповідно до власних пріоритетів.

Локалісти розгледіли цінність місцевого самоврядування, як справжньої демократичної інституції, у появі свободи політичної творчості, за допомогою вдосконалення діяльності місцевої влади. Оскільки в межах муніципальних утворень, де свобода сприяє громадянській ініціативі, можливі різноманітні експерименти, то місцева влада цікавлячись практичним досвідом сусідів може використовувати найкращі способи задоволення громадських інтересів свого співтовариства. Також відзначався помічний вплив місцевого самоврядування на бюрократичний апарат муніципальної влади, оскільки муніципальному управлінню притаманний локальний характер, що є запорукою швидкого реагування апарату на потреби населення. Бо керманічи мешкають у безпосередній близькості від тих людей на яких спрямовані їх рішення, та від тих сфер, які вони формують.

Утім, навіть за умов широкого плюралістичного підходу локалістів до розуміння держави їм не вдалося уникнути певної ідеалізації місцевого самоврядування. Будучи переконаними, що саме на місцевому рівні формуються необхідні для громадянського

³⁰³ Mill J. S. On Liberty. London: John W. Parker and Son, 1848. P. 87.

суспільства якості, місцеве самоврядування сприймалося як головний демократичний інститут. Утім реалізації теоретичних уявлень локалістів щодо місцевого самоврядування не відбулась, бо цьому перешкоджала соціальна напруга, яка посилилась в англійському суспільстві в середині XIX ст., а також неспроможність англійської буржуазії, в чиїх руках на той час, практично, була зосереджена політична влада, сприйняти ці ідеї, бо виглядали вони достатньо радикальними. Однак ці міркування обумовили черговий етап у розвитку общинної теорії місцевого самоврядування, пов'язаний з пошуком шляхів подання соціальної напруженості в суспільстві та досягненню консенсуса. У XIX ст. самоврядування стає гаслом великої кількості політичних партій, які ставили собі за мету перебудову системи управління на містах на демократичних та автономних засадах.

Зусиллями А. де Токвіля та німецьких правознавців Р. Мауренбрехера (нім. Romeo Maurenbrecher)³⁰⁴ Г. Аренса (нім. Heinrich Ahrens)³⁰⁵, П. Лаванда (нім. Paul Laband)³⁰⁶ було сформульовано теорію природних прав вільної общини. Відповідно до якої, поряд з трьома відомими гілками влади, виокремлюється й четверта – громадська гілка (себто муніципальна). Саме громада, як територіальна спільнота людей, які мешкають разом, виступала соціальним підґрунтям місцевого самоврядування з її звичаєвим правом. Громада є рівним державі утворенням, бо за своєю суттю держава є «федерацією громад». І в цій федерації територіальній громаді належить природне та невідчужуване право (на кшталт природних прав людини) вирішувати питання місцевої життєдіяльності без втручання з боку держави. А як пам'ятаємо Дж. Лок позиціонував місцеве самоврядування як автономну від держави публічну владу територіальної громади, щодо держави, то вона повинна поважати свободу громади та її самоврядування і виступати в якості гаранта її природних прав.

Наводячи аргументи на підтримку свободи та автономії фундатори теорії вільної громади посилались на середньовічну історію

³⁰⁴ Maurenbrecher R. von. Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. Frantfurt am Main, 1839. 340 s.,

³⁰⁵ Ahrens H. Die organische Staatslehre auf philosophisch-anthropologischer Grundlage. Wien: Carl Gerold & Sohn. 1850. 286 s.

³⁰⁶ Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1–4. Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1876–1882. P. 345.

вільних місць, які протягом свого існування виборювали у феодальній держави свою незалежність. Вони сформулювали кілька ключових положень своєї парадигми, а саме, що громадівські та державні справи суттєво різняться між собою; і будь яке втручання в справи громади з боку держави є порушенням її прав; органи місцевого самоврядування не формуються державою, а обираються членами громади; посадовці місцевого самоврядування презентують громаду а не державу.

У той же час, окремі дослідники відзначали, що апологети цієї теорії не уникли надмірної ідеалізації громади та суперечності ідей щодо невідємності та недоторканості її прав. Будучи прихильниками максимальної відокремленості громади, на практиці вони стикалися з тим, що абсолютна самостійність громади неможлива, бо неможливо ізолювати одну місцеву спільноту від іншої, як неможливо реалізувати делеговані державою повноваження, залишаючись незалежним від неї. Одне з ключових положень теорії вільної громади, а саме невід'ємність та недоторканість прав громади не витримувало критики, коли поряд із громадами починали розглядати будь-який надгромадівський орган. Фундатор російської конституційної науки Б. М. Чичерін зауважував, що громада це приватне об'єднання, яке стає самостійним лише в наслідок відсутності в суспільстві державності. З появою держави зникає абсолютна самостійність та незалежність вільної громади³⁰⁷.

Політична привабливість цієї теорії полягала в створенні оптимальних умов щодо залучення громадян до управління справами громади та виховання їх у дусі громадянської активності. Більш того, з'явилось розуміння, що громада, як самоврядний орган, покликана бути посередником між членами спільноти та державними органами за умов збереження певної автономії органів місцевого самоврядування.

У підсумку друга половина XIX ст. відзначилась виникненням нового концепту – громадівської теорії самоврядування (або громадівсько-господарська, чи то просто господарська теорія). Фундатори цієї теорії, на відміну від прибічників теорії вільної громади, не лише намагались обґрунтувати статус самоврядної громади, як відмінного від держави суб'єкта права, а й акцентували увагу, як це мало місце серед російських науковців, на господарській складовій діяльності місцевого самоврядування.

³⁰⁷ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3-х т. Москва: Тип. тов-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. Т. I: Общее государственное право. С. 118.

У середині XIX ст. К. Г. фон Безелер (нім. Carl Georg Christoph Beseler) висловився за те, що народ, а не держава створює правовий строй, бо право походить від народного духу. Держава є нічим іншим як простою асоціацією подібною до громади та будь якого органу самоуправління. Звідси робився висновок, що компетенція самоврядування може докорінно різнитися від компетенції держави. Це можуть бути зовсім різні за внутрішньою та зовнішньою будовою асоціації. Суб'єктами права мають виступати не лише фізичні, індивідуальні особи, а й надіндивідуальні, соціальні організми¹. Зазначені погляди мали значний вплив на суспільні науки в цілому й на питання самоуправління зокрема. Власне його учень та послідовник Р. фон Мольте (нім. Robert von Mohl), розвив цю ідею як в своїх поглядах на правову державу, так і в уявленнях щодо місцевого самоврядування.

Держава, на його думку, повинна визнавати за громадянами їх особисті та майнові права, а також створювати умови для їх вільної діяльності, необхідної для особистої свободи, свободи думки, совісті, пересування, прав на створення союзів. Населення, переважно, живе в громадах і вся держава складається з громад. Отже однією з природних сфер людської діяльності є громада – осередок самоврядування, якій держава повинна забезпечити самостійність та сприяти в досягненні нею своїх цілей. Власне під самостійністю Р. фон Мольте і розумів право громади вільно визначати обсяг і зміст цілей та досягати їх на певному просторі спільного життя³⁸. Щодо самих цілей, то це, насамперед, забезпечення первинних життєвих потреб людей: розбудова та утримання доріг; створення й утримання лікарень, будинків для бідних, учбових закладів; прибирання населених пунктів; турбота про ринки; захист правопорядку; вирішення спорів, що виникають серед членів громади.

Утім, серед людських потреб є й такі, які важко вирішити коштом лише однієї громади, а саме – релігійні культи, освіта вищих рівнів, тощо. У цьому разі знадобиться допомога вищих за ієрархією асоціацій, насамперед держави. І тут Р. фон Мольте підкреслював, що при всій самостійності громади її не треба протиставляти державі, ізолювати від неї, на кшталт «держави в малому», на чому наполягали прихильники «вільної громади». Самовизначення громади та свобода діяльності це значимі речі і дуже корисні, бо породжують відчуття колективізму та є запорукою зрілої поведінки. Проте існує вірогідність зловживання, вихід за межі природних цілей, створення перешкод для досягнення цілей спільних для всієї держави. Всі ці негаразди можуть

бути вирішені органами самої громади, особливо загальним зібранням всіх членів, але цей запобіжник не такий надійний у порівнянні з можливостями, які є в розпорядженні держави, хоча з'являється загроза втручання держави в громадську справу. Такі протиріччя вирішуються прийняттям в державі загального закону, що визначає компетенцію громади її кінцеві межі.

Наступники відзначали, що теорію Р. фон Моля можна вважати однією з перших теорій громадського самоврядування, бо вона відокремлює цілі та інтереси громади від державних. Громада розглядається як один з різновидів громадських союзів, а не ототожнюється з певною ланкою в ряду державних установ. Вона не протиставляється державі, а разом з нею вирішує питання, які делеговані їй державною владою, залишаючись самостійною та самоврядною спільністю³⁰⁸.

Вважається, що державницька теорія була започаткована професором Віденського університету Л. фон Штейном (нім. Lorenz von Stein) та професором Берлінського університету Р. фон Гнейстом (нім. Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist). Не всі погоджуються віддати пальму першості зазначеним науковцям, зокрема більшість сучасних дослідників наводять, без коментарів, думку П. П. Гронського, який зауважував, що ідеї про державний характер місцевого самоврядування, а також про те, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать справи, яким притаманний публічно-правовий характер висловлювалися раніше І. фон Арегіном та К. фон Роттеком. Щодо Л. фон Штейна та Р. фон Гнейста, то саме вони першими дісталися висновку про те, що не існує особливих публічно-правових громадських справ, бо всі публічно-правові справи, враховуючи й громадські, за своєю суттю державні³⁰⁹.

Видається, що саме ця констатація про відсутність недержавних публічно-правових справ і є моментом народження

³⁰⁸ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3-х т. Москва: Тип. тов-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. Т. I: Общее государственное право. С. 118.

³⁰⁹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3-х т. Москва: Тип. тов-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. Т. I: Общее государственное право. С. 118.

державної теорії місцевого самоврядування. Бо І. фон Аретіна та К. фон Роттека слід беззаперечно вважати прихильниками громадівської теорії, хоча вони й намагалися подолати протиріччя власного дискурсу шляхом віднайдення природи публічно-правових громадських справ. Тому, відбирати першість у Р. фон Гнейста і Л. фон Штейна підстав немає, залишається ще додати, що саме ці постаті започаткували два магістральних напрями цієї теорії: політичний та юридичний, відповідно.

Ця непевність щодо батьків засновників теорії свідчить про те, що державна теорія народжувалась на плечах громадівської теорії. І погляди Л. фон Штейна є тому підтвердженням, бо і держава і самоврядні союзи розглядались ним як громадські організми. Визнаючи громаду соціальним організмом з притаманними їй особливими місцевими справами, що входять до кола компетенції органів місцевого самоврядування, австрійський науковець, наполягав на тому, що ці справи є, у той же час, справами державними. І державні і самоврядні органи належать до одної і той же державної влади та діють від її ім'я. Як державна служба, так і громада, мають за мету здійснювати закони держави. Обидвам рівням влади належить як власна місцева, так і загальна компетенції. І державні і самоврядні органи знаходяться поруч в ієрархії службової системи.

Свою працю «Самоврядування і його правова система» Л. фон Штейн повністю присвятив викладенню власного учення щодо самоврядування, користуючись історичним підходом до з'ясування його природи. Саме цей методологічний підхід дозволив критично поставитися до теорії вільної громади, обмеживши можливий період її існування середніми століттями, тобто добою феодалізму, коли окремим суб'єктам – феодальним землевласникам міг бути властивий суверенітет, а відтак можна вести мову про існування незалежних від держави вільних громад. Ця історична ретроспектива дала підстави констатувати неможливість виникнення самоврядування в умовах абсолютизму, а умовами його появи вважати конституційний устрій, який забезпечує свободу розвитку самоврядних місцевих установ. Віденський професор, у своїй праці, зосередився на трьох аспектах, а саме: що слід розуміти під самоврядуванням взагалі та місцевим зокрема; визначенні організації та компетенції місцевого самоврядуванням; співвідношенні між урядом та самоврядуванням³¹⁰.

³¹⁰ Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. 3-te Aufl. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1888. 1 Theil. S. 65.

На думку Л. фон Штейна самоврядування та його інституції подібні на своєму рівні до органів держави, тому власне громада відповідальна за підготовку громадянина до свідомого життя в державі. Ця підготовка відбувається завдяки поступовому переходу від сприйняття приватних місцевих інтересів до загальнодержавних цілей. І саме громада виступає своєрідною школою державного життя. Власне ця ідея, як вже зазначалося, була сприйнята та розвинута І. Я. Франком.

Після того як Л. фон Штейн окремою монографією видав «Самоврядування і його правова система», ця праця у вигляді розділу увійшла у його фундаментальне дослідження «Учення про управління» і можна говорити, що розгляд феномену самоврядування відбувався в контексті загального учення про управління. Отже управління здійснюється за допомогою відповідних органів, а саме уряду і самоврядування. В уряді втілюється єдність виконання, тобто воно охоплює собою всю державу і є органом виконання волі держави, як єдиної особистості. Щодо самоврядування, то тут навпаки уособлюється виконання на ґрунті розмаїття інтересів державного життя. Саме з цих міркувань останнє підкоряється першому³¹¹.

Також зверталась увага на правовий статус органів місцевого самоврядування, які створюються населенням і діють в інтересах місцевої громади, а тому у правовідносинах з державою повинні виступати як незалежні суб'єкти права. Саме в цьому міститься різниця між органами самоврядування та державними інституціями, що діють від ім'я держави та в її інтересах. Обґрунтовуючи правовий статус юридичної особи органів самоуправління Л. фон Штейн зауважував, що вони мають устрій і управління, а відтак право устрою і право управління. Перше визначає автономію самоврядної організації, а друге вичерпується поняттям про верховний нагляд. Отже автономія є право органів самоврядування видавати постанови замість державної влади в межах своєї компетенції і здійснювати їх через власних агентів. За урядом, у цьому випадку, залишається лише право нагляду та право видавати обов'язкові приписи.

Окрім цього, устрій органу місцевого самоврядування повинен бути постійним, організованим і визнаним урядом. Його організація повинна бути подібною державній, чим досягається єдність вільного управління. Свобода якого має свій прояв у трьох аспектах:

³¹¹ Stein L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Stuttgart: Verlag J. G. Coltaschen Buchhandlung. 1869. P. 59.

свобода участі в спілкуванні; свобода участі в прийнятті рішення; свобода участі у виборах (під чим розумілося, що кожний член громади, а не лише землевласник, може бути обраним. Проте Л. фон Штейн зауважував, що свобода виборів не може ширитися до незалежності від держави. Будь яка виборча система повинна бути або встановленою, або санкціонованою державою, проте її існування обумовлене наявністю державно-громадянської організації громади, яка передбачає участь у реалізації активного або пасивного виборчого права на підставі сплати податків, а не належності до стану землевласників.

Самоврядні тіла, в принципі, є організаціями виконавчої влади і зміст їх діяльності полягає у виконанні закону, але в межах їх природних кордонів, що встановлюються тим же законом. І успіх їх діяльності, рівною мірою, є їх власним успіхом і успіхом держави у цілому.

У розглядуваній теорії розрізняються дві системи самоврядування, що співіснували в англійській адміністрації – начальницьке самоврядування (*obrigkeitliche selfgovernment*) та господарське самоврядування (*wirtschaftliche selfgovernment*). Перше є узагальненням типових рис управління за допомогою почесних посад, прикладом якого слід вважати інститут мирових суддів. Щодо другого, то воно втілює в собі типові риси управління англійськими приходами, уніями та містами.

Як вже зазначалось раніше, на відміну від Л. фон Штейна та прихильників теорії вільної громади та громадської теорії, Р. фон Гнейст не визнавав поділ компетенції місцевого самоврядування на власні справи та передоручені, оскільки вважав всі справи, що передані самоврядним союзам – державними.

За Р. фон Гнейстом, належна організація місцевого самоврядування передбачає її знаходження в руках місцевих, незалежних від уряду, почесних посадовців. Право обіймати посаду повинні мати лише місцеві мешканці, що належать до класу землевласників-дворян, які мають певний майновий ценз та здатні виконувати свої обов'язки з честі, безкоштовно, як почесну службу. Потреба у призначенні на почесну посаду заможних осіб пояснювалась неможливістю для незаможних нести цей обов'язок безоплатно. До того ж можновладці приймають більшу участь у сплаті податків, а відтак держава повинна надавати крупним платникам податків більше

прав у галузі місцевого самоврядування³¹².

Його наукові здобутки набули свого поширення в європейських наукових колах та викликали численні критичні зауваження. Своє категоричне неприйняття висловив А. Е. Шеффле, який зокрема писав, що запропонована Гнейстом кепська копія аристократичної комунальної організації Англії – управління окрешними та місцевими громадами за законами країни через почесні посади вищих та середніх рівнів, є більш ніж сумнівна. Це означає конструювання аристократичного класового панування там, де аристократія створює також закони країни.

Юридичний напрямок державницької теорії ґрунтувався на визнанні самоврядного місцевого союзу (громади, повіту, міста, провінції тощо) юридичною особою публічного права. Саме ідеї Л. фон Штейна щодо корпоративного устрою самоврядних союзів склали ґрунт цього напрямку. Всі апологети юридичного дискурсу були спільними в тому, що компетенція органів самоврядування не є їх власною функцією, за своєю природою це функція державна, що передана державою для здійснення місцевим союзам. А відтак, усі справи, що знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування є справами державними, бо державна влада сама встановлює межі власної компетенції, наділяючи місцеві самоврядні союзи повноваженнями та возводячи їх до рівня самостійної публічно-правової корпораціями. Як незалежні корпорації із самостійною, хоча й передовіреною державою компетенцією, органи місцевого самоврядування мають право вступати в спір з державою та іншими публічно-правовими корпораціями як суб'єкти публічного права, причому вирішення цих спорів покладається на установи адміністративної юстиції³¹³.

Ще один представник юридичного концепту державницької теорії професор Віденського університету Г. Еллінек (нім. Georg Jellinek) присвятив свої студії природі владних повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема він вважав, що громада відрізняється від інших об'єднань, які входять в державу тим, що володіє територією та є обласною корпорацією. Самий факт

³¹² Gneist R. Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3 Aufl. Berlin: Verlag von Julius Springer. 1871. S.879–882.

³¹³ Stein L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Stuttgart: Verlag J. G. Coltaschen Buchhandlung. 1869. С. 42–68.

перебування на території громади достатній для того, щоб обґрунтувати її владу над відповідною особою. Громада здійснює в своїй області владні права, які є аналогічними владним правам держави. Проте Г. Еллінек задається питанням щодо сутності громадського правового об'єднання – звідки походять ці владні права? І чи виникають вони завдяки власної природи громади та їх витoki в її власній сутності, чи вони первинно містились у повновладді держави і від неї, через закони, перенесені в громаду таким чином, що будучи набутими від держави, вони мають свій прояв як закон, що належить громаді та суперечить державі?³¹⁴

Даючи відповідь на ці питання Г. Еллінек наголошував, що всі повноваження владарювання надані громаді державною владою, а відтак самоврядні союзи, як союзи публічного права, повинні, в силу забезпечення державного порядку, всіляко сприяти державі в досягненні її цілей. Сьогодні скрізь є державний закон, який встановлює як організацію громади, так і її компетенцію. Управління громадою є управління за законом. І держава відповідно до закону може або звужувати, або розширювати коло самостійних дій громади.

Як теорія вільної громади початку XIX ст. та громадська теорія середини століття, так і державницька теорія кінця століття відбивала певні тогочасні настрої в суспільстві. Вона віддзеркалювала, як прагнення земств до розширення своїх повноважень, потреби делегування земським установам прав державних органів, так і намагання уряду підпорядкувати собі земства, перетворивши їх на складову адміністративної системи. Саме тому, серед її прихильників ми бачимо і науковців, і громадських діячів (навіть ліберальних переконань), а також державників, що є більш природним.

Правова думка XIX ст. так і не спромоглася створити загальну теорію місцевого самоврядування, яку можна було б використовувати як дороговказ при державному будівництві. Пояснити це можна тим, що зазначеній демократичній інституції публічної влади притаманна багатоаспектність та динамічність в співвідношенні державної та громадської влади. Динамічність, обумовлену численними факторами політичного, економічного та культурного характеру. В окремих країнах муніципальна влада народжувалась з громадської, проте зараз вона не відокремлюється від державної, хоча й не є її антиподом. За умов існування держави вона

³¹⁴ Jellinek G. System der subjektiven oeffentlichen Rechte. Tübingen: Verlag von J. C. Mohl. 1905. S. 265.

так чи інакше буде постійно присутньою в місцевому самоврядуванні. І встановити раз та назавжди цю присутність, її обсяг, для всіх країн, для всіх етапів історичного розвитку, просто неможливо. Місцеве самоврядування сприймається як свого роду порубіжний інститут де громадянське суспільство стикається з державою. І ця дифузія обумовлена певними історичними обставинами, які визначають ступінь: централізації чи децентралізації; державного нормативного регулювання; наділення державними повноваженнями; залучення населення для вирішення місцевих справ. Добре, коли це взаємопроникнення є гармонійним, а не домінуючим, коли самоврядні інституції перетворюються або на безвладні громадські установи, або коли ці ж установи стають державою у державі.

4.2. Роль місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку демократичної, правової, соціальної держави в Україні.

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин економічної системи України. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню.

Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями. Кабінетом Міністрів України вживаються заходи щодо розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 р. урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Уперше в Декларації про право на розвиток, ухвалений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН ще у 1986 р., було зазначено, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, а рівність можливостей для розвитку є прерогативою як держав, так і людей, що

складають державу³¹⁵. Щодо поняття сталий розвиток (англ. «sustainable development» постійне підтримуване, безперервне), то як розвиток, що забезпечує потреби нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольнити свої власні потреби, воно з'явилося у 1987 році у доповіді «Наше спільне майбутнє» Міжнародної комісії ООН з навколишнього середовища та розвитку³¹⁶.

Сталий розвиток є об'єктивним, стратегічним баченням, реальною і необхідною передумовою для всіх країн світу, оскільки перед державами, урядами, світовими лідерами гостро постають нові виклики: економічна криза, поглиблення тенденції до зuboжіння та нерівності, виснаження природних ресурсів та екологічних катастроф. Питання сталого розвитку є актуальними і для України, яка нині переживає екологічні та економічні труднощі. Це викликано домінуванням принципу одержання максимальної вигоди за мінімальних затрат, неузгодженістю темпів економічного розвитку і вимог екологічної безпеки, упровадженням новітніх технологій, що підчас призводить до наростання глобальних екологічних проблем, інтенсивного знищення природних умов та ресурсів, антропогенного навантаження на природу. Нині воно наближається до межі, за якою починаються кризові та катастрофічні зміни в природі, невідворотність яких становить загрозу для життєдіяльності суспільства.

Тому забезпечення сталого розвитку має відбуватися на всіх рівнях управління як державного, так і на рівні територіальної громади як інституту, найбільш наближеного до потреб людини. Концепція сталого розвитку визнана найважливішою життєвою стратегією людства у XXI ст. Саме ця концепція спрямована на розв'язання сучасних проблем забезпечення економічного зростання в умовах обмеженості, виснаження, вичерпання природних ресурсів та загрози виникнення природних і техногенних катастроф. Згідно з цією концепцією сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, за якого задоволення потреб теперішніх поколінь не повинно ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Серед основних чинників, що забезпечують сталий розвиток,

³¹⁵ Declaration on the Right to Development [Electronic resource / General Assembly UN. A/RES/41/128 (Distr. General) (4 December 1986). URL : <http://www.worldlii.org/int/other/.../299.pdf> (дата звернення: 28.04.2021).

³¹⁶ Наше общее будущее: доклад Междунар. Комиссии по окружающей среде и развитию. Москва: Прогресс, 1989. 376 с.

більшість науковців виділяють такі: – екологічний – визначає умови й межі відновлення екологічних систем унаслідок їх експлуатації; – економічний – передбачає формування економічної системи, гармонізованої з екологічним чинником розвитку; – соціальний – утверджує право людини на високий життєвий рівень в умовах екологічної безпеки й благополуччя. Ці три складові сталого розвитку суспільства мають бути узгоджені між собою. Звідси випливає, що таке складне явище, як сталий розвиток потрібно розглядати не як суму окремих вищеперерахованих елементів сфер діяльності людини, а як систему, що являє собою множину елементів, які перебувають у взаємодії, взаємовідносинах, взаємозв'язках і завдяки цьому становить цілісність³¹⁷.

Практична реалізація в Україні принципів сталого, збалансованого розвитку перебуває на початковому етапі й здійснюється в досить складних політико-суспільних, соціально-економічних та екологічних умовах. Майже весь період після Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) наша країна була охоплена системною соціально-економічною кризою, а процес розбудови держави й становлення демократичного громадянського суспільства поєднувався з ринковими трансформаціями в усіх галузях і сферах економіки. У цьому полягають національні особливості, проблеми й труднощі переходу України до моделі сталого – економічно, соціально й екологічно збалансованого – розвитку. У «Концепції переходу України до сталого розвитку» (2006 р.) визначено, що перехід до сталого розвитку можливий за дотримання різних умов, серед яких є зацікавлення виконання на національному, регіональному і місцевому рівнях усіх основних умов цього розвитку.

Сталий місцевий розвиток є керованим органами публічної влади процесом, спрямованим на розвиток територіальної громади з метою стабільного покращення умов та рівня життя мешканців, який забезпечує безперервний темп зростання можливостей за узгодження та збалансування інтересів, здійснюється за науково обґрунтованими планами та із урахуванням потреб нинішнього і майбутніх поколінь. Сутність сталого розвитку проявляється в якісних змінах тих територій, які розвиваються на засадах (принципах) ефективного демократичного управління на місцевому рівні, що надає змогу

³¹⁷ Брижань І. А. Умови та чинники переходу України до моделі сталого розвитку. *Вісн. Полтав. держ. аграр. акад.* 2013. № 1. С. 128–133.

переходити на новий, якісний рівень. Для того щоб можна було вивести територіальну громаду на траєкторію сталого розвитку, слід не тільки визначити ресурсну забезпеченість території, збалансувати економічні, соціальні та екологічні інтереси суб'єктів політики місцевого розвитку, а й детально проаналізувати ситуацію, що склалася в провідних секторах економіки певної території. Адже сталий розвиток визначається традиційними факторами економічного зростання, які його забезпечують, тобто факторами пропозиції, факторами попиту і розподілу, але при цьому він охоплює значно ширше їх коло: розвиток науки, технологій, інформаційних послуг, політичні і соціально-економічні фактори, а також і екологічні фактори, які в комплексі є джерелами сталого розвитку.

Виникнення ідеї сталого розвитку дає змогу поєднати економічний розвиток не лише з екологічним, а і з людським, в основі якого – людина з її інтересами, бажаннями, потенціалом та зовнішніми можливостями сприяння розкриттю цього потенціалу для теперішніх і майбутніх поколінь. Сталий розвиток є об'єктивним, оскільки підпорядкований загальній меті – запобіганню глобальній екологічній катастрофі, яка загрожувє всьому людству. Це означає, що хоч би яким ефективним було економічне зростання, відсутність людини як суб'єкта отримання результату робить його безглуздим. Тобто зв'язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища є безпосереднім.

Відповідно ключовою ідеєю концепції сталого розвитку є забезпечення високого рівня життя населення, що включає три принципи складові: економічне зростання, соціальний прогрес та захист навколишнього середовища. І, у свою чергу, передбачає гармонійний розвиток економічної, екологічної та соціальної сфер. І саме такий підхід надає можливість під сталістю розуміти «можливість ефективно використовувати, автономно видозмінювати ресурси свого розвитку, безперервно нарощувати показники своєї позитивної зміни, не збільшуючи або мінімізуючи витрати базових, невідновлюваних ресурсів»³¹⁸.

Сталий розвиток включає стратегії та програми, здійснення яких дає змогу громаді пристосовуватися до економічних змін для поліпшення свого конкурентного становища з огляду на вирішальні

³¹⁸ Есекина Б. К. К вопросу об оценке устойчивости социально-экономических систем. Режим доступа URL: <http://pozdneyakov.tut.su/Seminar/a0102/a020.htm> (дата звернення: 28.04.2021).

фактори: людські ресурси; інформацію і технології; капітал та інфраструктуру. Інструментами місцевого розвитку є стратегічне планування, формування місцевих бюджетів, муніципальне управління, використання фінансових інструментів розвитку приватного сектору, маркетинг території, залучення інвестицій, підтримка бізнесу, створення сприятливого бізнес-клімату, раціональне використання комунальної власності та ін.³¹⁹. Відтак підтримка місцевого розвитку з боку органів місцевого самоврядування передбачає здійснення комплексу заходів, що стосуються реалізації програмних документів, налагодження роботи публічної влади щодо створення сприятливих умов для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, стимулювання зміцнення партнерства між місцевою владою, бізнес-спільнотою, громадою, формування сприятливого середовища для досягнення збалансованого соціально-економічного, інфраструктурного, екологічного та інституційного розвитку громади³²⁰.

У провідних державах світу спостерігається поступова трансформація традиційних індивідуалістичних цінностей, виходячи з концепції сталого розвитку суспільства, яка об'єднує економічну, соціальну і екологічну складові. Для розбудови в Україні демократичного суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки особливого значення набувають механізми забезпечення сталого розвитку, що створює передумови набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас Україна, шукаючи цей нелегкий, але вкрай потрібний шлях сталого розвитку територіальних громад, має знаходити власні, оригінальні, притаманні тільки їй рішення і враховувати нинішні реалії.

Відповідно до політичних та економічних умов має бути приведена система управління процесами збалансованого використання природно-ресурсного потенціалу та збереження довкілля, що сприятиме підвищенню ефективності управлінської діяльності органів публічної влади саме на місцевому рівні, дотриманню в їх діяльності принципів демократичного врядування,

³¹⁹ Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін. Київ : НІСД, 2013. С. 5.

³²⁰ Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові. *Державне будівництво*. 2012. № 2. Режим доступу URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html> (дата звернення: 28.04.2021).

концептуальних засад сталого розвитку територіальних громад. Зокрема, формування правового механізму для забезпечення сталого місцевого розвитку можливе за умов створення необхідної нормативно-правової бази, що регламентує взаємне представництво інтересів та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; за наявності системи правових відносин, яка б запобігала дискримінації громадян у різних аспектах суспільного життя та перетворила б Україну на дійсно правову державу. Для цього необхідно адаптувати національне законодавство з питань розвитку територіальних громад до світових норм і стандартів. Крім того, нова парадигма господарювання, управління суспільним розвитком, що спонукає до впровадження принципів сталого розвитку і принципів належного (демократичного) врядування в їх єдності, не виключає необхідності прийняття концепції сталого розвитку країни, яка б містила цілісну систему поглядів, правові основи, принципи, завдання та організаційні заходи переходу держави на засади сталого розвитку, включала б питання оцінки сталого розвитку (розробки потребують індикатори за трьома сферами та показники). Вона могла б бути базовою для розробки відповідної стратегії, державних програм, проектів соціально-економічного розвитку на найближчу і віддалену перспективу.

Для втілення у життя стратегії сталого розвитку територіальної громади необхідно мати такий механізм, який спирається на внутрішні й зовнішні економічні інтереси країни та регіонів, адже центральною рушійною силою будь-якої держави є території і тільки комплексність розвитку дає змогу забезпечити прогрес у кожній ланці господарства і життєдіяльності людей. Це потребує створення інституції урядово-громадського характеру, яка б безпосередньо керувала і координувала процес сталого розвитку в Україні. Найкраще, щоб це була Національна рада сталого розвитку, яка була б наділена функціями щодо активізації діяльності урядових кіл, громадських організацій і бізнесу в питаннях сталого розвитку; сприяння уряду в прийнятті відповідних рішень та їх імплементації; надання максимальної підтримки розвитку і зміцнення інтеграції економічного, соціального й екологічного секторів; нагляду за виконанням Україною взятих нею зобов'язань за міжнародними договорами; забезпечення активної участі України в діяльності міжнародних організацій з питань сталого розвитку. Відповідно, на місцевому рівні має бути інституція управлінсько-громадського

характеру зі статусом консультативно-дорадчого органу, наділена повноваженнями щодо розподілу обов'язків та відповідальності між трьома секторами (органами публічної влади, приватного та громадського секторів) щодо реалізації визначених напрямів сталого розвитку територіальної громади.

Сталий розвиток передбачає партнерство уряду, громадянського суспільства і приватного сектору на всіх рівнях: національному, регіональному та місцевому. Однак недостатня активність інститутів громадянського суспільства створює чи ненайсерйозніші перешкоди на шляху сталого розвитку, який обов'язково має бути транспарентним, відкритим. Одним із основних каналів взаємодії громадянського суспільства і органів публічної влади на рівні територіальної громади може бути регламент представництва інтересів у різних формах: консультацій, експертиз тощо. Інститут місцевого самоврядування покликаний відігравати вирішальну роль у впровадженні концепції сталого розвитку, що є можливим за умови дотримання основоположного принципу – системного мислення, розуміння взаємозв'язку між навколишнім середовищем, економікою і суспільством. Відтак це потребує формування стало-орієнтованих знань та світогляду в керівників та населення шляхом удосконалення підготовки управлінських кадрів для місцевого самоврядування.

Міське самоврядування – це той рівень влади, який найбільш наближений до населення, ним формується і йому підконтрольний, на якому вирішуються питання задоволення основних життєвих потреб населення³²¹. У зв'язку з тим, що сталий розвиток територій країни багато в чому залежить від місцевого самоврядування, тому й на органи місцевого самоврядування покладено відповідальність за наслідки управління та прийняття управлінських рішень. Це потребує формування дієвої моделі місцевого самоврядування, здатної функціонувати відповідно до реальних потреб розвитку суспільства. Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно

³²¹ Мадьярова А. В. Принципи і критерії визначення державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування. Москва, 2006. С. 456.

захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року зазначено, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Отже, територіальна громада здійснює місцеве самоврядування з двох сторін: зверху – формуючи владні органи місцевого самоврядування, і знизу – виходячи з ініціативами та беручи на себе певні функції, які не виконують або не здатні виконувати владні органи.

Взяти участь у місцевому самоврядуванні знизу українська громада може через різні правові форми: форми участі громадян (громадські слухання, місцеві ініціативи, місцевий референдум, спільні збори), обслуговуючі кооперативи, органи самоорганізації населення, громадські організації тощо. Оскільки сталий розвиток територій країни багато в чому залежить від місцевого самоврядування, то й на органи місцевого самоврядування населенням покладено велику відповідальність за наслідки управління та прийняття управлінських рішень на місцях. Це потребує формування дієвої моделі місцевого самоврядування, здатної функціонувати відповідно до реальних потреб розвитку суспільства

Серед основних принципів, на яких має ґрунтуватися концепція сталого розвитку на місцевому рівні, можна виділити такі³²²:

- керований та стратегічний характер місцевого розвитку – з урахуванням не тільки сучасних, а й потенційних потреб територіальної громади;

- відносність обмежень, які існують у сфері використання природного потенціалу, що пов'язано із сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення;

- соціальна справедливість розподілу та вживання благ, зокрема запобігання надмірному використанню ресурсів, досягнення

³²² Толкованов В. В. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування: нові підходи та інноваційні інструменти. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2011. Т. IV. С.. 238–246.

рівноваги між використанням ресурсів та екологічними можливостями території, забезпечення енергозбереження й енерговідновлення;

– інтеграція інноваційної, стратегічної та проектної діяльності на місцевому рівні для підвищення ефективності та результативності управління у сфері забезпечення сталого розвитку територіальної громади. З огляду на це забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні зумовлює необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних завдань території за умови збереження безпечного навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу³²³.

Участь громадян у розв'язанні актуальних місцевих проблем передбачає громадянський контроль за прийняттям рішень і виконанням певного рішення, пряме делегування місцевій громаді владних повноважень із конкретних питань, регулярні консультації між владою і населенням, місцеві референдуми, територіальне громадське самоврядування, участь у проектах розвитку. За таких умов особливо актуальною для України та її регіонів стала реалізація Проекту ЄС та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”, який націлений на підвищення рівня життя у сільських, селищних і міських громадах по всій території України. Загальна мета зазначеного Проекту полягає у створенні сприятливого середовища для довгострокового соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом розвитку місцевого самоврядування та підтримки ініціатив, спрямованих на розвиток громад на всій території України. Для досягнення поставленої мети використовується методика соціальної мобілізації місцевих громад, залучення громад, органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору до співпраці та прийняття спільних рішень і відповідного розподілу ресурсів для сприяння затвердженню принципів сталого розвитку на місцевому рівні.

Позитивний досвід, набутий у процесі спільно реалізованих проектів, зокрема в рамках Плану дій ПРООН в Україні, свідчить, що розвиток місцевого самоврядування можливий за умови розбудови його інституційної спроможності в напрямі мобілізації ресурсів громад та посилення їх суспільної єдності на основі зміни світогляду й розуміння того, що жодна особа, організація або орган влади не в змозі вирішити всі місцеві проблеми виключно власними зусиллями. Для цього потрібне партнерство активної громади, приватного сектору,

³²³ Невелєв О. М. Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми. Київ: НДІСЕП, 2001. 95 с.

органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади різних рівнів, національних громадських та міжнародних організацій. Визначення місцевих пріоритетів, узгодження їх із місцевою владою, планування та об'єднання зусиль для їх утілення допомагає громадам розбудовувати і довіру між їхніми членами та всіма партнерами, і спроможність до довгострокової діяльності.

Таким чином, вагома роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку демократичної, правової, соціальної країни зумовлена:

- впровадженням концепції сталого розвитку, що потребує посилення інституційної спроможності як системи місцевого самоврядування, так і самоврядних організацій громад у напрямі підвищення рівня діяльнісного потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування та максимального залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень;

- набутим позитивним досвідом співпраці органів місцевого самоврядування з міжнародними інституціями щодо реалізації спільних проектів у сфері сталого місцевого розвитку, який свідчить про важливість формування взаємодій на місцевому та регіональному рівнях на принципах партнерства, що приводить до спільної відповідальності як важливого чинника гарантування стійкого розвитку;

- ефективною взаємодією і зв'язками, що формуються в результаті організаційно-функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на підтримку процесів самоорганізації громади, посилення суспільної єдності на основі змін у поглядах суспільства на якість життя та стан довкілля³²⁴.

Урахувавши досвід держав з традиційно розвиненою демократією, Україна визнала за необхідне реформування публічної влади з метою зміцнення основ місцевого самоврядування. При цьому основною перевагою місцевого самоврядування є наближеність до відповідної територіальної громади та найкраще усвідомлення її першочергових, нагальних потреб. Фактично, закріплене в Конституції України право територіальної громади самостійно вирішувати питання

³²⁴ Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

місцевого значення у більшості територіальних громад залишилося не реалізованим.

Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, передусім сільських та селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на наявній територіальній та законодавчій основі немає можливості.

Водночас саме завдяки місцевому самоврядуванню, як зазначає М. О. Баймуратов, демократія перетворюється в справжнє народовладдя і тільки з визнанням і зростанням прав територіальних громад, що є первинними суб'єктами, більш конкретними і змістовними стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багаторічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава³²⁵. Сьогодні незаперечною є роль місцевого самоврядування в реалізації різноманітних прав людини. Виходячи з визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення пріоритетним завданням інституту місцевого самоврядування є належна реалізація саме соціальних прав кожного мешканця.

Належне виконання соціальної функції держави, зокрема у сфері місцевого самоврядування багато в чому залежить від матеріальних можливостей суспільства, від наявності певної матеріальної бази. Таке твердження є логічним продовженням бачення зарубіжних вчених, які пов'язують появу соціальної держави саме з розвитком соціальних функцій держави³²⁶.

³²⁵ Баймуратов М. О. Якісні параметри інституту місцевого самоврядування як елемента українського конституціоналізму. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали XIII Регіональної конф., Львів, 2007 р. Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. С. 154.

³²⁶ Braun H. Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg nach Europa: Beitrage zum dritten Sozialpolitischen Symposium Trier / H. Braun, M. Niehaus (Hg.) – Frankfurt; New York : Campus, 1990. 194 p.

Саме інститут місцевого самоврядування дозволяє поєднати інтереси держави, суспільства та окремо взятої людини, які полягають в наданні та реалізації всього комплексу прав та свобод людини та громадянина. Реалізація місцевим самоврядуванням соціальних прав допомагає у становленні та подальшому розвитку України як соціальної держави та сприяє формуванню громадянського суспільства. Однак, на жаль, можна констатувати той факт, що дослідження ідей соціальної, правової держави, побудови громадянського суспільства мають теоретичний характер та досить часто залишають поза увагою питання практичного забезпечення соціальних прав таким видом публічної влади у сучасній державі як місцеве самоврядування. Так, ряд вчених вважають основним завданням соціальної держави створення умов і відповідальність за реалізацію прав людини «другого покоління»³²⁷.

Л. Ф. Безлепкина соціальною державою вважає таку державу, у якій враховуються інтереси всіх соціальних прошарків суспільства, де працездатним людям надається можливість заробляти на гідне життя собі і своїм родинам, а непрацездатним забезпечується гарантований рівень життя за допомогою виплат пенсій, допомоги, надання інших видів соціального забезпечення і соціальної допомоги. Це держава, у якій людині гарантоване право свободи споживання і право вільної господарської діяльності тощо³²⁸.

Соціальною є держава, яка активно реалізує широкомасштабну соціальну політику, сприяє здійсненню комплексу соціально-економічних, екологічних та культурних прав людини і громадянина в обсягах, що дозволяють втілити в життя конституційне визнання людини найвищою соціальною цінністю в суспільстві. На сучасному етапі державно-правового розвитку демократичних країн, зокрема й України, особлива увага приділяється проблемі удосконалення конституційного та законодавчого регулювання прав та свобод людини та громадянина. Нині активізувався процес реалізації міжнародних, зокрема європейських правових стандартів у цій сфері. Проте, вважає П. М. Рабінович, певний прогрес, досягнутий сучасною Україною у здійсненості низки громадянських і політичних прав

³²⁷ Копейчиков В. В. Соціальна держава як людська цінність, захисник прав людини. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. 2000. Ч. 1. С. 64.

³²⁸ Безлепкина Л. Ф. Социальное государство – это социальное развитие для всех. *Социальное обеспечение*. 1995. № 11. С. 16–17.

людини супроводжується явним регресом у стані реалізованості економічних і соціальних прав³²⁹.

Складність визначення чітких формальних меж категорії «достатній життєвий рівень» доводить, що орієнтація соціальної держави тільки на забезпечення матеріального добробуту людей може призвести до обмеження її змісту винятково системою заходів щодо перерозподілу суспільного продукту. Насправді вона є більш змістовним явищем, а тому ефективна взаємодія соціальної держави і ринкової економіки в умовах правової держави можлива за умови, коли соціальна держава сприятиме формуванню відповідальної за забезпечення свого добробуту особи, для якої вона створює необхідні умови/можливості, і вже в такому контексті бере на себе обов'язок піклуватися про забезпечення соціальної справедливості, добробуту своїх громадян, їх соціальний захист. Саме формування дієздатної, самодостатньої територіальної громади, яка б мала усі необхідні засоби щодо реалізації соціальних та інших прав є сьогодні основною метою реформування місцевого самоврядування. При цьому визначальним має бути принцип субсидіарності.

Конкретизація змісту принципу соціальної держави відбувається на рівні соціального права, де отримують нормативне закріплення її ключові вимоги та одночасно закладаються механізми їх реалізації. Соціальне право у правовій державі, виступаючи необхідною передумовою діяльності держави, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, фізичних осіб у сфері соціального захисту, утворює ту ланку, за допомогою якої досягається узгодження і взаємодія між правовою і соціальною державою, між соціальною державою і ринковою економікою.

Кожна держава є соціальною з огляду на виконання нею соціальної функції. Особливістю сучасної соціальної держави є здійснення нею активної соціальної політики, спрямованої на забезпечення прав людини, працевлаштування населення, захист прав працівника на підприємстві, створення систем охорони здоров'я і соціального страхування, підтримку малозабезпечених, сім'ї і материнства, досягнення високого рівня добробуту всіх верств населення.

³²⁹Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади). Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2003. С. 90–113.

Політичні права людини доповнюються соціально-економічними правами, що передбачають надання всім членам суспільства певного мінімуму матеріальних і соціальних благ. З цією метою держава активно втручається в економіку й соціальні відносини, за допомогою податків і різних соціальних виплат перерозподіляє через бюджет значну частину національного доходу на користь менш забезпечених верств населення. При цьому вважаємо за необхідне істотно зміцнити матеріальнофінансову основу функціонування місцевого самоврядування, оскільки добробут країни визначається добробутом її територіальних громад.

Проте соціальна держава повинна не тільки створювати передумови для реалізації соціальних прав, а й нести відповідальність за розробку і реалізацію соціальної політики в цілому. Так, держава, відповідаючи за свою діяльність перед людиною, часто взаємодіє з громадянином не безпосередньо, а через інститути громадянського суспільства, оскільки, як зазначає Ю. С. Шемшученко, інтереси громадянина повинні бути тією домінантою, яка опосередковує взаємодію правової держави і громадянського суспільства³³⁰.

О. О. Харченко, інтерпретуючи ознаки соціальної держави, які знаходять свій прояв і на локальному рівні соціуму, робить висновок про те, що фактори й умови існування місцевого самоврядування, територіальних громад і особистості – члена територіальної громади в контексті їх соціальної, організаційної, легальної, функціональної, патерналістської і стратегічної складових не тільки додають їм характеру функцій соціальної держави, але й демонструють органічну єдність і взаємозв'язок соціальної державності з місцевим самоврядуванням і безпосередньо з існуванням і стабільним функціонуванням територіальних громад і кожного з її членів)³³¹. Саме через таке співвідношення можна дослідити сутність соціальних інтересів територіальних громад та актуальні питання їх реалізації в умовах соціальної державності.

³³⁰ Шемшученко Ю. С. Конституція України і права людини. *Право України*. 2001. № 8. С. 13.

³³¹ Харченко О. О. Роль органів місцевого самоврядування в становленні локальної системи соціального захисту прав матері та дитини: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2012. С. 35.

Місцеве самоврядування, яке розуміється як «управління самим собою» передбачає усвідомлену та цілеспрямовану діяльність членів територіальних громад щодо облаштування власного існування, створення соціально-економічних умов організації «гідного життя». Така реалізація можлива тільки за активної участі всієї територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Тому одним із основоположних та визначальних принципів функціонування місцевого самоврядування має бути принцип урахування інтересів територіальних громад, що повністю відповідатиме міжнародним стандартам місцевої демократії, зокрема ч. 6 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, де йдеться про те, що «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації, по можливості, своєчасно і належним чином»³³².

На сучасному етапі розвитку державності, що зв'язаний із магістральними і перманентними процесами формування інститутів громадянського суспільства, а також з реалізацією на практиці політико-правового і соціально-економічного феномена соціальної держави, що виявляється у вигляді системи найбільш важливих суспільно-правових домінант, концептів, пріоритетів, «вимірів» сучасного соціального розвитку, об'єктивно як така система визнається локальна демократія, місцеве самоврядування, як простір, де проходить фактична життєдіяльність людини і виявляються всі її життєві потреби й устремління³³³. Саме в таких умовах формуються реальні соціальні й державно-правові механізми захисту прав людини, що є запорукою створення відповідного соціального середовища – простору, вільного від права (правовільного простору), де людина, а в нашому розумінні житель відповідної території держави – член територіального співтовариства, може самостійно модифікувати алгоритм своєї поведінки і здійснювати конкретні дії.

³³² Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (м. Страсбург). Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посібник : у 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005–2006. Ч. 3. 2006. С. 154–161.

³³³ Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : монографія. Ужгород : Госпрозрахунковий редакційновидавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. С. 74.

Таким чином, саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів виявляються складні різнорівневі елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення реальної можливості самим громадянам, членам територіальних громад активно брати участь у реалізації, забезпеченні й самозахисті своїх прав і свобод, у тому числі й через інститути місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як інститут демократичної, соціально-правової держави, реалізуючи соціальні інтереси територіальних громад, тим самим забезпечує реалізацію загально соціальних інтересів, які базуються на принципах соціальної справедливості, рівності та свободи та мають на меті загальне піднесення добробуту яке можливе тільки шляхом реалізації соціально-економічних прав, які в кінцевому результаті гарантуватимуть гідний людини прожитковий мінімум та певні види соціального забезпечення. При цьому перевагою місцевого самоврядування є, з одного боку, відкритість та доступність кожного члена територіальної громади до власно сформованого представницького органу, який підзвітний та підконтрольний винятково відповідній громаді, з другого – можливість своєчасного реагування на соціальні проблеми кожного мешканця, забезпечення адресності соціального захисту населення, досягнення відповідного рівня соціальної злагоди та громадянського миру.

Найголовнішим завданням сучасної соціальної держави є забезпечення максимально сприятливих умов для самореалізації особистості, що дає змогу не тільки знижувати гостроту соціальних проблем, а реально покращувати людський ресурс, перетворювати його на якісний людський капітал – основний ресурс і капітал держави в умовах постіндустріального розвитку. У соціальній державі реалізація державних соціальних гарантій здійснюється не на принципах знеособленого державного патерналізму, що породжує, як правило, соціальне утриманство та маргінальні асоціальні групи, а проведення цілеспрямованої державної політики в соціальній сфері.

У рамках такої політики, складовою частиною якої є й муніципальна політика, пріоритет віддається забезпеченню максимально сприятливих умов для самореалізації особистості як найбільш ефективного напрямку зниження гостроти соціальних проблем³³⁴. Однак сьогодні очевидним є те, що не всі мешканці

³³⁴ Нисневич Ю. А. Социальное государство: политико-правовая сущность и принципы в условиях постиндустриального развития

адміністративно-територіальних одиниць беруть активну участь у вирішенні питань місцевого значення в процесі реалізації основних форм взаємодії територіальних громад з відповідними представницькими органами місцевого самоврядування. Тому одним з найважливіших завдань є створення такої соціально-політичної атмосфери в територіальній громаді, яка б сприяла зростанню її активності в розробці та прийнятті життєво необхідних рішень, здійсненню контролю за діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування.

Зростання інтересу громадян у здійсненні місцевого самоврядування відбувається й за допомогою формування правової культури. Водночас знання правових норм не можна сприймати як готовність до процесу їх застосування, як реалізовану активність. Необхідними є певні дії органів місцевого самоврядування, які б спонукали відповідні територіальні громади до реалізації їх можливостей в процесі вирішення найбільш гострих соціальних проблем. Діяльність місцевого самоврядування стосовно забезпечення соціальних прав людини та громадянина має широкомасштабний характер. Оскільки саме на місцевому рівні здійснюється реалізація більшості прав та свобод, передбачених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, саме представницькі органи місцевого самоврядування здатні допомогти у вирішенні проблем, пов'язаних з реалізацією соціальних прав громадян. Так, забезпечуючи одне з життєво необхідних прав в соціальній сфері, а саме право на житло, органи місцевого самоврядування зобов'язані вести облік громадян, які потребують покращення житлових умов та вирішувати проблему за рахунок муніципального житлового фонду.

Актуальними є також проблеми організації, утримання та розвитку муніципальних установ охорони здоров'я, забезпечення належного санітарного стану територіальних громад, а також створення умов, які сприятимуть покращенню здоров'я людини. Органи місцевого самоврядування беруть участь в реалізації пенсійного законодавства, виплаті пенсій та допомоги, в організації соціального обслуговування населення, сприяють розвитку системи установ соціального обслуговування, крім того, мають право приймати місцеві програми, спрямовані на вирішення питань соціальної

[Электронный ресурс]. Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. Режим доступа URL : <http://www.hse.ru> (дата звернення: 28.04.2021).

підтримки сім'ї, материнства та дитинства тощо³³⁵. Для сучасної держави невід'ємним є наявність інституту місцевого самоврядування, тобто такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави і її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Світовий досвід доводить, що місцеве самоврядування сьогодні є важливим фактором становлення громадянського суспільства.

Для формування громадянського суспільства важливим є забезпечення принципу соціального партнерства, який передбачає налагодження конструктивної взаємодії органів влади, суб'єктів господарської діяльності з представниками територіальних громад, їх представницькими органами не тільки в особі відповідних рад, а й органів самоорганізації населення, які діятимуть винятково в інтересах територіальної громади. При цьому одним із завдань є встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих територіальних громад, що характеризується оптимальним співвідношенням таких інтересів у процесі вироблення соціальної політики та прийняття відповідних рішень. Саме узгодження соціальних інтересів територіальних громад і суспільства, їх гармонізація є визначальною умовою формування громадянського суспільства.

Держава має закріпити правові основи, які б містили гарантії забезпечення рівних можливостей усіх членів територіальних громад щодо реалізації та захисту їх прав та свобод, зокрема у сфері надання соціальних послуг. При цьому принцип надання рівних можливостей повинен забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції. Діяльність, спрямована на задоволення суспільних інтересів, вимагає як від інститутів громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності і готовності звітувати про свою діяльність та витрачені матеріально-фінансові ресурси.

³³⁵ Дробуш І. В. Реалізація соціальних прав місцевим самоврядуванням як один з пріоритетних напрямів розвитку України як соціальної держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. Режим доступу URL: www.par.in.ua/3-2_2013/2/Drobush%20I.V..pdf (дата звернення: 28.04.2021).

Реалізація соціальних інтересів територіальних громад вимагає розробки механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади і прийняття ними рішень, пов'язаних з дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю бюджетів та бюджетного процесу. Однією з нормативно-правових гарантій має бути обов'язок звітування відповідних органів перед територіальною громадою (нині така процедура хоч і передбачена базовим законом, однак за своєю суттю є формальною) саме в публічній формі, що змусить відповідних представників як державних органів, так і органів місцевого самоврядування усвідомлювати підконтрольність та підзвітність відповідним територіальним громадам, а також можливість територіальної громади у разі неналежної реалізації їх соціальних інтересів висловлювати недовіру таким представникам та, не чекаючи чергових виборів, мати реальну можливість впливати на кадрову політику.

Управлінські рішення повинні прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості їх реалізації. При цьому необхідно застерегти, що «гнучкість» в жодному разі не означає можливість невіршення поставленої проблеми, яка зачіпає інтереси усієї або ж переважної більшості членів територіальної громади. Ефективним шляхом реалізації соціальних інтересів територіальних громад, задоволення їх соціальних потреб мають бути підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій; залучення територіальних громад до розробки, громадської експертизи проектів законодавчих актів, локальних актів, зокрема програм соціального розвитку; розробка механізму розміщення й укладання договорів державного та соціального замовлення; створення різноманітних спільних консультативно-дорадчих органів (експертних рад, комісій, груп тощо); ініціювання створення фондів соціальних витрат, що не підлягають оподаткуванню, спрямовані на забезпечення реалізації соціальних програм тощо.

Заслугує на увагу й тенденція до муніципалізації соціальної політики, тобто відмови від організації системи допомоги населенню в основному на загальнодержавному рівні та делегування цієї функції на місцевий рівень місцевого самоврядування, що сприяє оптимізації витрачання суспільних коштів, виділених на цілі соціального захисту, і концептуально відповідає принципу субсидіарності.

Розширення участі недержавних органів у виконанні функцій соціальної держави та тенденція до «муніципалізації» соціальної політики розглядаються також в аспекті послаблення бюрократизму,

який теж є одним із значних недоліків держави. Метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є передусім створення умов для реалізації соціальних інтересів територіальних громад, підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також координація зусиль органів державної та муніципальної влади, спрямованих на гарантування територіальної доступності жителів територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.

Важливо також усвідомлювати, що сутнісними характеристиками територіальних громад мають бути: спільність інтересів, яка характеризує територіальну громаду як соціальну спільноту; соціальне функціонування на основі колективних форм діяльності з метою життєзабезпечення спільних інтересів; обумовленість діяльності територіальних громад не тільки індивідуалізованими, а й об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків та форм соціальної практики; первинність територіальних громад стосовно об'єднань, які утворюються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок з громадянським суспільством та державою; здійснення членами територіальної громади своєї психологічної ідентифікації з громадою шляхом формування та прояву відчуття спільноти³³⁶. Тому саме соціальна складова в діяльності органів місцевого самоврядування має стати домінуючою, більшість своїх нагальних повсякденних потреб кожен представник відповідної територіальної громади повинен задовольняти за допомогою інституту місцевого самоврядування, який зі свого боку є необхідним інструментом формування громадянського суспільства та подальшого розвитку України як соціальної, правової та демократичної держави.

Розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека на конституційному рівні визнаються найвищою цінністю, стає ефективним лише за умови існування, функціонування та перманентного становлення громадянського суспільства та його інститутів. Саме громадянське

³³⁶ Дробуш І. В. Соціальні інтереси територіальних громад в контексті формування громадянського суспільства та децентралізації влади. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 50–57.

суспільство та його інститути у ХХІ ст. стали надійними партнерами держави і водночас суб'єктами, що забезпечують громадський контроль і здійснюють інші конституційні форми впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Громадянське суспільство нині є центром відомої ціннісної триади конституціоналізму «людина – суспільство – держава», а його визначальною властивістю стає перманентний розвиток і водночас збереження сталого функціонування³³⁷. Сьогодні перед українською державою постає важливе завдання – створення законодавчих умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-особистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс є необхідним для побудови демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, оскільки дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави³³⁸. Втім, чинне законодавство є демонстрацією суто позитивістського та етатистського підходу держави до інституціоналізації громадянського суспільства. Із цих та інших причин доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його правова, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків. Слід розуміти, що основні завдання та функції громадянського суспільства та його інститутів – явища відносно стабільні, однак вони не є незмінними. Незважаючи на вкрай інертний рух багатьох реформ або завищені соціальні очікування щодо їх

³³⁷ Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. С. 144.

³³⁸ Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / Нац. пед. ун-т ім. М.П.Драгоманова. Київ, 2007. С. 8.

миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору у процесі вирішення питань суспільного значення. Як зазначається у сучасній філософській літературі, ключовим елементом еволюції громадянського суспільства є міра здійснення свободи людини в різних сферах. Індивід, сукупність індивідів, соціальні спільності становлять основу виникнення, функціонування та розвитку громадянського суспільства. Саме на фундаменті своїх особистих інтересів, їх єдності та спільних проблем, що постають на шляху реалізації цих інтересів, індивіди утворюють певні громадські об'єднання³³⁹.

Громадянське суспільство, яке засноване на самоврядуванні та самоорганізації, не може бути і не повинне бути заформалізованим. Роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні громадянського суспільства та його інститутів, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система громадянського суспільства повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з другого. Тому розширювати права і функції громадянського суспільства та його суб'єктів, насамперед територіальних громад та інших інститутів місцевого самоврядування, слід там, де найбільший ефект приносить громадська ініціатива. Категорія ефективності функціонування громадянського суспільства – складне, багатофакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з відповідної проблематики. Вважаємо, що доктринальне дослідження феномену громадянського суспільства як певного рівня соціального розвитку цивілізації, який взаємодіє із державою не взагалі, а лише з її конкретним типом, створеним та функціонуючим на засадах демократії і права, а також законодавчу інституціоналізацію механізму взаємозв'язку та взаємодії між державою, суспільством та людиною у розрізі проблем ефективності функціонування громадянського суспільства та його окремих інститутів, доцільно проводити у тісному взаємозв'язку з категоріями «суспільні інтереси», «цінність життя», «гідність життя», «якість життя», «спосіб життя» тощо. Адже головною метою самоорганізації,

³³⁹ Ременець О. В. Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2011. С. 13.

самодіяльності та функціонування інститутів громадянського суспільства і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними щаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково у деяких визначеннях громадянське суспільство характеризується як «середовище, у якому громадянин має максимум свободи, завдяки якій він вільно вибирає не тільки місце проживання, але й рід занять, якими задовольняє свої особисті потреби»³⁴⁰. Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів громадян, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей тощо.

Втім, основними соціально-антропологічними цінностями становлення громадянського суспільства мають бути свобода, справедливість, рівність, гідність, концентрацією яких є основна цінність «права людини». Згадані цінності уможливають таку цінність як «солідарність», і забезпечують соціальну інтеграцію в суспільстві. Особливими цінностями, характерними для української ментальності, які виділяються на основі праць сучасних вітчизняних авторів, є індивідуалізм, антропоцентризм, світоглядна толерантність, кордоцентризм, глибинний оптимізм, відповідальність. Громадянське суспільство повноцінно функціонуватиме лише за умов реалізації всіх складових, що й є, на нашу думку, базовими його цінностями, але які й можливі лише за наявності індивіда. Історія розробки концепції громадянського суспільства у західній суспільно-політичній думці, як і реальний процес формування і розвитку самого громадянського суспільства, свідчать, що ключовим моментом його становлення є врахування всіх вищеназваних складових суспільної свідомості, яка формує справжнього громадянина своєї держави. Громадянина, який має визначений комплекс прав і свобод і несе відповідальність перед суспільством за свої дії, тобто постає як самостійний і усвідомлюючий себе у цьому статусі індивідуальний член суспільства, діяльність якого

³⁴⁰ Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / Нац. пед. ун-т ім. М.П.Драгоманова. Київ, 2007. С. 12.

скоординована ідеєю загального блага. Отже, враховуючи, що громадянське суспільство – це багатоаспектне (організаційно-політичне, господарсько-економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатограний.

Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства, а також характер, сутність, зміст, систему його функцій, можна спроектувати і основні «магістральні» шляхи підвищення ефективності механізму його функціонування, а саме: вдосконалення соціально-культурних та організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази громадянського суспільства, а також нормативно-правове закріплення цих перетворень. Насамперед, необхідним є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим пересічним жителем («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні і абстрактні, до яких пересічному жителю майже нема діла, бо все одно він на них майже не впливає («чужі» справи). Тобто мова йде про формування поля «наших» справ, створення організаційно-правових і економічних засад для залучення жителів до повсякденної участі у суспільних справах за місцем проживання («наші» справи) поза межами власної квартири чи подвір'я (під'їзд у місті, прилегла частина вулиці у селі), чи будинок, чи вулиця, чи квартал або куток села, селища міста, мікрорайон тощо.

Збільшення числа інституцій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності, розвиток децентралізації та самоорганізації також вимагає кардинальних змін у поглядах на муніципально-правову природу та значенні публічно-самоврядних багатьох інститутів громадянського суспільства. Їх завдання, як локального інституційного ядра громадянського суспільства, насамперед, повинні зводитися до акумуляції та генерації місцевих інтересів, виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, пошуку оптимальних шляхів забезпечення питань місцевого значення, здійсненні громадського контролю за якістю соціальних послуг. У зв'язку зі змінами законодавства, що регламентує відносини у сфері організації та функціонування громадянського суспільства, зокрема про громадські організації, соціальне партнерство, місцеве самоврядування, поступовим розширенням його функцій та сфери правового регулювання

життєдіяльності суспільства, особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового та наукового забезпечення відповідних процесів. Професійна і психологічна кадрова невідповідність, недосконале знання сучасних управлінських технологій є однією з найбільш суттєвих причин гальмування реформ та процесів у сфері організації та функціонування громадянського суспільства. Тому доцільним є впровадження механізмів періодичного спеціалізованого навчання представників громадськості та службовців, депутатів тощо, проведення відповідних семінарів, форумів за їх активної участі тощо.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмана, який успішно діє у багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмана став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінюваністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, в ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Усі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб.

Причину інтересу до інституту омбудсмана, як зазначає Д. Роует, знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі». Втім, як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад. На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б

ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно, мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад – ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає вдосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації без чого на практиці виникають проблеми щодо їх широкого застосування.

Водночас слід констатувати доволі негативний сучасний стан розвитку відповідного законодавства в Україні, оскільки нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію, свідченням чому є, наприклад, Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року, який увійшов у протиріччя із Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії як найбільш оптимальної та гнучкої форми нормотворчості, яка, «відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов», подає норми законодавства в «упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування». По-суті

статут територіальної громади – це один із найважливіших інструментів залучення громади, і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади. Вкрай актуальним сьогодні залишається здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один із пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

Подолання вище означених проблем дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. У сучасних умовах самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою.

Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна школа суспільно-політичного зростання та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізовуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур. Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

4.3. Основні напрями модернізації системи місцевого самоврядування в Україні у контексті євроінтеграційних процесів.

Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 року суттєво вплинула на хід подальших інституціональних перетворень у державі. Перш за все, це пов'язано з пунктами політико-нормативних вимог, які були висунуті до України як потенційного члена європейської спільноти. Один із основоположних критеріїв євростандартів – відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування. Отже, якісна організація влади на місцях перетворилася на ресурс та рушій політики євроінтеграції України. Політико-адміністративна реформа у вигляді проектів, концепцій та державних програм почалася у нашій державі зі здобуттям незалежності. Натомість реального змісту набула лише з чітким визначенням зовнішньополітичного курсу. Відтак, перед країною постало завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування й обрання їхнього керівництва, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та розширення можливостей для участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні органів місцевого самоврядування. Саме комплексна реалізація визначених задач сприятиме набуттю самоврядними структурами демократичних рис.

Особливістю процесів демократизації політичної системи України протягом тривалого періоду було вирішення проблем розмежування сфер компетенції державної влади і місцевого самоврядування шляхом спроб подолання дисфункціональних практик (інституціональних бар'єрів) в їхній взаємодії. Із визначенням пріоритетності євроінтеграційної політики, особливо з підписанням 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, перед Україною актуалізувався ряд чергових завдань щодо наближення її до європейських стандартів діяльності органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, адміністративної та фінансової децентралізації і розширення участі громадян в управлінні як державою, так і конкретними територіями.

Перші роки незалежності відрізнялись численними спробами з боку політичної еліти законодавчо унормувати домінування

централізованих тенденцій, що проявлялось у закріпленні права рад вищого рівня скасовувати рішення рад нижчого рівня³⁴¹. Відтак, у системі адміністративно-територіального управління України встановилася практика умовного виділення чотирьох рівнів влади: рівень населених пунктів, районний, обласний та загальнонаціональний. Ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії існували лише на першому рівні. Сама система управління характеризувалась надмірною адміністративною централізацією та недостатнім врахуванням інтересів регіонів. Вона провокувала створення перманентного конфлікту компетенцій: голова обласної державної адміністрації (губернатор) – голова обласної ради – мер міста. Ці особливості призвели до стримування ініціативи на місцях та створення занадто громіздкого адміністративного апарату³⁴². Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування³⁴³. З проголошенням євроінтеграційного вибору українська територіальна організація влади на фоні європейських моделей виглядала архаїчною і не відповідала усталеним демократичним стандартам. Певні сподівання на поновлення змін у державній політиці стосовно розширення ступеня автономності місцевого самоврядування та втілення у практику адміністративної реформи, що були покладені у 2004 р. в основу «Національної стратегії реформування виконавчої влади та системи місцевого

³⁴¹ Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 28.06.1994 р. *Відомості Верховної Ради*. 1994. № 22. ст. 144.

³⁴² Сенік М. Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України. *Віче*. 2009. № 23. URL: <http://www.viche.info/journal/1766/> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁴³ Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сайт Інституту Громадянського Суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=5879> (дата звернення : 29.04.2021).

самоврядування»³⁴⁴ за президентства В. Ющенка, не виправдались. Отримавши значний кредит довіри від населення, нова влада виявилася не в змозі успішно розв'язати системні проблеми реформування країни. Урядові заходи відрізнялись непослідовністю та відсутністю необхідної роз'яснювальної роботи щодо запропонованих змін, а також спротивом щодо спроб реалізації на місцях і в органах законодавчої влади. Чергова зміна президентської влади у 2010 р. посилила деструктивні наслідки для реформування. Створення Президентом В. Януковичем жорсткої вертикалі влади з відміною змін до Конституції 2004 р., повернення до президентськопарламентської республіки призвело до концентрації влади у руках Президента. Втім у рамках заявлених українською владою прагнень стати членом європейської спільноти процес розробки проєктів здійснення адміністративно-територіальної реформи формально тривав.

Після проведення президентських виборів у 2014 році на тлі посилення політичної кризи в сучасній Україні, а також з появою зони ведення воєнних дій актуальності набув заклик до термінового відходу від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади, реалізації у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Для подолання деструктивних процесів функціонування системи місцевого самоуправління 1 квітня 2014 р. Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні³⁴⁵ та презентований проєкт концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Основною метою цього проєкту було визначено закріплення та дотримання принципу субсидіарності та передбачено гарантії вирішення питань конкретного регіону на рівні цього регіону і

³⁴⁴ Національна стратегія реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування (Проект. Квітень 2005 р.). URL: www.cld.org.ua/lib/93_Nationalstrategy_reform_12.doc (дата звернення : 29.04.2021).

³⁴⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. 333-р. *Офіційний вісник України*. № 30. 2014. Ст. 831.

в межах компетенції місцевої влади³⁴⁶. Однак, і сьогодні проблеми, які виникають в процесі інституційного унормування засад функціонування органів місцевого самоврядування, створюють ряд бар'єрів, посилюючи інституційну конфліктність у відносинах з державними представниками виконавчої влади на місцях як результат процесу надмірної централізації та неефективної організації влади на місцях. Розглядаючи політико-інституційні засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі, варто звернутися до порівняльного аналізу законодавчої бази його функціонування та пропозицій змін щодо удосконалення існуючої системи взаємовідносин «державна влада – місцеве самоврядування».

Так, необхідно визнати той позитивний факт, що чинне законодавство України закріплює достатній обсяг повноважень для вирішення основної частини проблем на місцевому рівні. Зокрема, ці питання врегульовані Конституцією України та численною низкою відповідних законів. Проблемою інституціонально-нормативного функціонування місцевого самоврядування і сьогодні залишається той факт, що частина з них містить норми, які породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами. Тому проведення конституційної реформи актуалізує необхідність внесення змін до частини цих документів. Це потребуватиме додаткових зусиль протягом певного часу та адаптації законодавства до нових умов з необхідним, на нашу думку, прийняттям Муніципального Кодексу як основного комплексного законодавчого акту, що відповідно до Конституції України та загальновизнаних норм міжнародного права регулює суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України – жителями сіл, селищ, міст. Базовою законодавчою основою діяльності органів місцевого самоврядування є Конституція України, яка закріплює право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 ЄХМС, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне

³⁴⁶ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. /за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 12.

право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу³⁴⁷.

Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року закріплює систему місцевого самоврядування, структурні елементи якої подібні до елементів системи Польщі, а саме: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова, староста (від часу внесення змін законом № 157-VIII від 05.02.2015 р.)³⁴⁸; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. У той же час варто відмітити, що законопроект змін до Конституції України, відтворюючи існуючу систему, пропонує закріплення за районними та обласним радами можливості створення виконавчих комітетів. Їхня відсутність сьогодні практично унеможливорює здатність рад районного та обласного значення виконувати свої повноваження. Базовий закон, який регулює особливості вирішення місцевих питань, закріплює територіальну громаду системоутворюючим елементом місцевого самоврядування. Однак, основною проблемою публічного управління, пов'язаною із статусом територіальних громад, є неможливість реалізації права громад на самостійне вирішення місцевих питань, їхня подрібненість, відсутність власних можливостей розвитку, старіння та зменшення населення поряд із збільшенням кількості сільських рад. Із 12 тис. існуючих територіальних громад понад половину мають чисельність жителів менше ніж 3 тис. осіб. Чинне законодавство для таких громад не передбачає створення виконавчих органів місцевих рад, наявність бюджетних установ, комунальних підприємств тощо³⁴⁹.

Необґрунтоване збільшення управлінського апарату порівняно з демографічними проблемами розвитку територіальних

³⁴⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036___ (дата звернення : 29.04.2021).

³⁴⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради*. № 24. 1997. Ст. 170.

³⁴⁹ Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. Сайт Рівненської обласної державної адміністрації. URL: http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm_ (дата звернення : 29.04.2021).

громад та фінансова неспроможність такої ради реалізовувати надані їй законом повноваження актуалізує необхідність інституційних змін в системі місцевого самоврядування для формування самодостатніх, дієвих й активних територіальних громад в Україні. Для ефективного здійснення своїх функцій по забезпеченню всіх необхідних умов життєдіяльності мешканці громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду зі створенням єдиної спільної системи органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови³⁵⁰. Цей процес об'єднання громад набуває актуальності в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій має бути трирівневим: область, район і рівень громад (тобто село, селище, місто).

У той же час непростий процес об'єднання територіальних громад супроводжується складнощами, пов'язаними з фрагментарністю інформаційної підтримки реформи адміністративно-територіального устрою, неготовністю, іноді небажанням (через відсутність достовірної інформації та побоювання втрати фінансів) сільських громад до прискорення об'єднального процесу, непрофесійним розумінням застосування Методики формування спроможних територіальних громад³⁵¹, відсутністю досвіду місцевого самоврядування самостійного адміністрування та збирання податків, низькою довірою до обласних адміністрацій та обласних рад, які і приймають кінцеві рішення³⁵². Утім необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи очевидна: спроможні

³⁵⁰ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. № 13. 2015. Ст. 91.

³⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁵² Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів, формування спроможних територіальних громад. Сайт Центру досліджень соціальних комунікацій. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1308:administrativna-ref&catid=8&Itemid=350 (дата звернення : 29.04.2021).

територіальні громади – запорука успіху євроінтеграційного курсу України.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування залишається за сільським, селищним, міським головою – головною посадовою особою територіальної громади, який (яка) здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Очолюючи виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головуючи на її засіданнях (і законопроект не вносить зміни), важливим демократичним положенням є обмеженість голови суміщати службову діяльність з іншою посадою. Це спонукає, на нашу думку, таку посадову особу до зосередження на ефективному виконанні широкого функціонального блоку його повноважень, а також до результативності у взаємовідносинах з виконавчою владою на місцях та до прозорості у роботі з громадськістю. Голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. Підконтрольність голови перед територіальною громадою встановлюється шляхом застосування механізму звітності перед громадянами на відкритих зустрічах. Не рідше одного разу на рік вимагає закон від голови звітувати про результати своєї роботи. Частіше контролювати, мати можливість спостерігати та координувати роботу голови мають право депутати відповідної ради. На вимогу не менше половини членів ради голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Механізм стримування та протидії у взаємовідносинах голови та ради характеризується з одного боку, можливістю голови у п'ятиденний строк призупинити рішення ради, з іншого – можливістю останньої підтвердити попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради і подолати так зване «вето» голови. Останній може ініціювати дострокове припинення ради за рішенням місцевого референдуму, також за рішенням не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада, повноваження якої достроково припинено за рішенням місцевого референдуму, а також рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про проведення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради. В свою чергу,

дострокове припинення повноважень голови також можливо за участю ради та частини громадян³⁵³.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування (другий рівень), що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Ради очолюються відповідним головою, який обирається з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Особливістю цього рівня системи самоврядування, як зазначалось вище, є фактична відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу, наділеного достатнім переліком повноважень аналогічних виконавчих комітетів рад першого рівня. Виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58). Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Ця правова неузгодженість створює невиправдане розширення повноважень місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування. Отже, місцеві ради як представницькі органи є виборними органами місцевого самоврядування, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою. Вони виражають інтереси жителів територіальних громад і володіють правами представляти ці інтереси і саму територіальну громаду. Місцеві ради володіють виключним правом прийняття колегіальних рішень від імені територіальної громади. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Система представницьких органів в Україні включає також органи самоорганізації населення (ООН), які відповідно до Закону

³⁵³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради*. № 24. 1997. Ст. 170.

України «Про місцеве самоврядування» є самостійним елементом системи органів місцевого самоврядування. Як правило, окремим пунктом завдання та повноваження ОСН прописуються в статутах територіальних громад міст України. Для підтримки розвитку ОСН у більшості громад в сучасній Україні приймаються рішення щодо програми їхньої діяльності, включно з організаціями конкурсів проектів, ініціатив серед окремих локальних структур. У Києві, наприклад, існує близько 128 органів самоорганізації (станом на 26.03.2015 р.), окрім того у столиці діє міська програма підтримки цих утворень на 2012-2016 рр.³⁵⁴, в Одеській області – 113 одиниць, загалом по Україні зареєстровано 1529 ОСН (станом на травень 2020 року за даними Державного комітету статистики України)³⁵⁵. Самоорганізація громад підтримується також в рамках міжнародних проектів, зокрема тих, що фінансуються європейською спільнотою і спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних з розширенням участі громадян в роботі рад та збільшенням впливу мешканців громади на процес прийняття рішень. Однак система функціонування ОСН в Україні не набула поширення і гальмується рядом моментів, визначальним з яких є фінансова залежність та незахищеність. Законодавство передбачає можливість фінансування ОСН з міського бюджету, за допомогою добровільних внесків та інших не заборонених законом джерел. Однак, на практиці, фактично, фінансування відбувається за рахунок місцевого бюджету зі значними обмеженнями. Визначальним чинником, що гарантує втілення принципу субсидіарності в роботі органів місцевого самоврядування, є наявність у громади досконалої та відповідної до національного законодавства системи таких документів: статuti територіальних громад, положення про раду, регламенти ради, положення про громадську раду при голові, низка кодексів (чесі депутата, чесі та ефективного управління територіальною громадою) тощо. Цими актами окреслюються більш детально і залежно від специфіки функціонування територіальних громад, основні пункти діяльності органу місцевого самоврядування. Тож основним документом, що регламентує засади, форми та порядок діяльності територіальної громади, її взаємовідносини з

³⁵⁴ Інформація з Єдиного реєстру органів самоорганізації населення у м. Києві Сайт Київської міської адміністрації. URL: kievcity.gov.ua/ (дата звернення : 29.04.2021).

³⁵⁵ Сайт Державного комітету статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення : 29.04.2021).

представницькими виконавчими органами, норми і правила взаємодії з населенням та громадськими організаціями, є статут. Це, свого роду, дієвий спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс писаних і неписаних норм, котрі затверджують цінності, спільні для всього суспільства конкретної території і дозволяють врегулювати всі можливі конфлікти, які виникають між людьми та соціальними групами. Як правило, у ньому відображені історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого самоврядування. Статути територіальної громади міста затверджуються на сесії ради та реєструється державними органами влади. Однак, багато органів місцевого самоврядування утримуються від прийняття статутів через його рекомендаційний характер, нормативну неврегульованість інструментарію безпосередньої демократії та бажання місцевої політичної еліти обмежити участь громадян у прийнятті політичних рішень. На сьогодні біля 80 % населених пунктів України рад не мають статутів³⁵⁶.

Наслідком відмови територіальних громад від ухвалення власних статутів є те, що деякі питання діяльності територіальних громад залишаються нормативно неврегульованими або недостатньо врегульованими³⁵⁷. А результати дослідження, проведеного експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, дозволяють зробити висновок, що норми окремих статутів територіальних громад прямо спрямовані на обмеження права місцевої ініціативи та інших засобів впливу територіальних громад на органи місцевої влади³⁵⁸. Серед дискусійних питань залишається проблемним прийняття програм розвитку територій, тому що жоден український закон не дає визначення поняття «програма соціально-економічного та культурного розвитку». Отже, аналіз програм розвитку територіальних громад свідчить про необхідність закріплення уніфікованого механізму її складання з закріпленням системи критеріїв, за

³⁵⁶ Лациба М. Місцева демократія – шлях до заможного суспільства. *Громадянське суспільство*. № 2. 2015. С. 2.

³⁵⁷ Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка. Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁵⁸ Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. Київ : УНЦПД, 2007. 108 с.

допомогою яких можна оцінювати заявлені наміри та результати діяльності рад та виконкомів.

З метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об'єднання³⁵⁹. Асоціації ОМС є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні, причому в країнах ЄС ця форма участі практикується не лише всередині країн, а й на міжнародному рівні. Серед асоціацій ОМС провідну роль відіграють із всеукраїнським статусом – Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад; із міжнародним – Конгрес місцевих та регіональних влад України, Асоціація органів місцевого самоврядування «Шлях Гедиміновичів», за принципом сприяння розвитку певної галузі чи сфери життєдіяльності – Асоціація «Енергоефективні міста України», Асоціація шахтарських міст України, Асоціація малих міст України тощо.

Перелік повноважень всеукраїнських асоціацій³⁶⁰ дозволяє здійснювати значний вплив – як офіційними, так і неофіційними каналами на перебіг політичних процесів в країні, передусім в питаннях здійснення регіональної політики, та політики в сфері розвитку місцевого самоврядування. Відповідно до статутних положень вони здатні забезпечувати залучення до взаємодії на загальнодержавному рівні широкого кола органів місцевого самоврядування, що містить значний потенціал в забезпеченні легітимності державної політики на етапах її формування і реалізації. Завдяки формату об'єднань в асоціації, які можуть акумулювати значні ресурси, органи місцевого самоврядування отримують змогу представляти за захищати спільні інтереси місцевого самоврядування на регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Запорукою ефективного функціонування системи самоврядування є адекватне розмежування повноважень місцевих, районних, обласних рад та їхніх виконавчих органів та державної влади на місцях. Такий розподіл сфери повноважень створює умови

³⁵⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради*. № 24. 1997. Ст. 12.

³⁶⁰ Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 38. 2009. Ст. 534.

для недопущення виникнення конфліктності на місцях, а відтак сприяє сталому розвитку територій та втіленні принципів концепції «Good Governance» в муніципальному управлінні. Однак, в Україні сьогодні ще не створена якісна система повноцінного самоврядування в областях, більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій сконцентрована в урядових органах, що суперечить і принципам субсидіарності, який закріплений в ЄХМС і Конституції України, і намірам посилення процесів децентралізації.

Втілення в державному управлінні України принципів децентралізації означає: по-перше, отримання жителями соціальних, адміністративних, комунальних послуг максимально наближено до місця проживання; по-друге, можливості для громади отримати у своє розпорядження основний ресурс місцевого самоврядування – землю, права на встановлення місцевих податків і зборів, достатніх для виконання власних повноважень та стимулювання економічного розвитку в громадах з метою створення нових робочих місць; по-третє, можливості об'єднати фінансові, майнові та інтелектуальні ресурси консолідованої громади для покращення якості освітніх, медичних та інших послуг і утримання місцевої інфраструктури (доріг, громадського транспорту, систем тепло-, водопостачання тощо). З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним.

Реалізація реформи місцевого самоврядування на практиці вимагатиме від Верховної Ради України відпрацювання близько 500 законодавчих актів, починаючи із законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій; вирішення проблем втілення адміністративно-територіальної реформи, яка фактично змінює територіальний устрій України. До таких проблем сучасного адміністративно-територіального устрою слід віднести: невпорядкованість структури устрою та неврегульованість статусу одиниць їхньому ресурсному потенціалу та європейському змісту адміністративно-територіальної одиниці; нераціональне розмежування між окремими одиницями; надмірну кількість адміністративних одиниць базового (12 тис.) та районного (500). Це знижує ефективність управління територіями та контролю діяльності органів місцевого самоврядування³⁶¹.

Важливим показником ступеня демократичності та децентралізаційних тенденцій як передумови успішної євроінтеграції країни стає законодавче 160 закріплення у матеріальне розпорядження громаді землі, рухомого й нерухомого майна, природних ресурсів, комунальних об'єктів, у фінансове – місцевих податків й зборів, частини загальнодержавних податків. Саме це свого часу (фінансова децентралізація місцевих рад, юридичне закріплення статусу громад) і стало для країн Вишеградської четвірки однією з основних умов, яка дозволила інтегруватись у європейське співтовариство. Район утворюються кількома громадами, а регіонами визначені області та Автономна Республіка Крим. Створювати й ліквідовувати громади, райони та області, а також встановлювати їхні межі й найменування уповноважена Верховна Рада України³⁶². Таким чином, замість системи, що дісталася Україні у спадок з радянських часів, запроваджується більш гнучка адміністративно-територіальна модель. Для успішного втілення проведення адміністративно-територіального

³⁶¹ Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сайт Інституту Громадянського Суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=5879> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁶² Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення : 29.04.2021).

реформування, на нашу думку, необхідно також передбачити та попередити застосування локальними елітами механізмів політичного спротиву проти реформи з підтримкою широкої громадськості; а також спрогнозувати та попередити можливість активізації та радикалізації політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання. Проведення децентралізації влади в Україні має корелюватися з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою.

Реформування бюджетних відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями ради та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами, включенні взаємної відповідальності за прийняті рішення. Посилення функції мотивації забезпечить можливість органам місцевого самоврядування отримувати економічну вигоду від економічного розвитку підприємств, розташованих на відповідній території. Застосування принципу субсидіарності забезпечить як повсюдність місцевого самоврядування, так і його реальність та ефективність. Згідно з цим принципом соціальні проблеми повинні розв'язуватись на найнижчому або найвіддаленішому від центру рівні, на якому це можливо і ефективно. Центральна влада має відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не субординативну (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути виконані на місцевому/локальному рівні. Принцип субсидіарності на законодавчому рівні вперше було закріплено в постанові КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. Він був визначений як принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління»³⁶³. Принципу субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади приділялась увага у проектах концепцій реформи адміністративно-

³⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. 221. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF_ (дата звернення : 29.04.2021).

територіального управління та місцевого самоврядування (схвалено Розпорядженням КМУ від 29.07.2009 р., № 900), у Концепції реформування публічної адміністрації (розпорядження КМУ від 26.03.2008 р. № 531-р), а також у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р., проєкті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Зокрема, у Концепції реформи місцевого самоврядування 2009 року принципу субсидіарності відповідає три з дванадцяти визначених умов передання повноважень: повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики по відношенню до переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості; органи місцевого самоврядування готові і спроможні виконувати надані їм повноваження³⁶⁴. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС, та підписавши 27 червня 2014 року її економічну частину, Україна отримала інструмент та можливості для своїх перетворень. На сьогодні одним із таких важливих аспектів євроінтеграції для України залишається проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи. Виконання вимог Угоди надає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р., передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень ЄХМС, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування³⁶⁵.

³⁶⁴ Концепція реформи місцевого самоврядування. Схвалено розпорядженням КМУ від 27.09.2009 р. № 900. *Офіційний вісник України*. № 60. 2009. Ст. 2130.

³⁶⁵ Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 р. 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення : 29.04.2021).

Значним досягненням у рамках реалізації Стратегії стало прийняття Концепції про розвиток місцевого самоврядування 2015 року, де наміри реального втілення в державне управління принципу субсидіарності у діяльність місцевого самоврядування та держави шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади отримали своє продовження у проекті змін до Основного Закону України. Схвалення проекту у першому читанні наблизило місцеві громади до набуття реальних можливостей автономного управління та розвитку³⁶⁶. Розуміючи дискусійність проекту змін до Конституції України, все ж акцентуємо увагу на двох важливих можливих досягненнях у розвитку місцевого самоврядування: передача основного масиву виконавчих повноважень від місцевих державних адміністрацій до виконавчих комітетів, яких призначатимуть обрані на місцевих виборах ради; розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом надання територіальним громадам права встановлювати місцеві податки і збори. На нашу думку, для аналізу змісту принципу субсидіарності в діяльності органів місцевого самоврядування у сучасній Україні найбільш доцільно звернутися до її змістовних складових. Вважаємо справедливим твердження: наскільки самостійно (в межах компетенції, наявності ресурсів та здатності і готовності) можуть приймати рішення ради, наскільки держава обмежує вплив на ці рішення, настільки дотримується принцип субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування. Пропонується звернутися до системи критеріїв ефективності втілення принципу субсидіарності, основними складовими якої на нашу думку, є: ресурсно підкріплений діапазон повноважень (виключна компетенція та наявність компетентного складу службовців); самостійність прийняття рішень; ступінь обґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування (делеговані повноваження); можливість реалізації фінансової автономії.

Надзвичайно цікавим прикладом застосування принципу субсидіарності є питання освіти. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти; сприяють діяльності дошкільних і

³⁶⁶ Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні. Сайт газети *Українська правда*. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/> (дата звернення : 29.04.2021).

позашкільних навчально-виховних закладів; забезпечують доступність та безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовами; надають випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо³⁶⁷. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення таких закладів недержавної та не комунальної власності³⁶⁸. Роль органів місцевого самоврядування у процесах реорганізації мережі навчальних закладів та створенні освітніх округів має полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісного рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів. Обґрунтованість втручання в питання освіти з боку держави пов'язана з необхідністю контролю якості освітніх послуг з боку держави. Тобто з одного боку, організація і управління освітою вимагає максимальної наближеності до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо. З іншого – бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і, що може виявитись критичним для кадрового потенціалу громади, кадрового потенціалу. Втілення принципу субсидіарності у здійсненні освітніх послуг проявляється у затвердженні державою певних мінімальних обов'язкових стандартів навчальних програм та у можливостях місцевих рад розширювати, удосконалювати ці програми на свій розсуд, а також у забезпеченні необхідних умов для проведення навчального процесу (ремонт шкіл, придбання шкільних автобусів, забезпечення опалювального сезону) органами місцевої влади, та проведенням зрізів знань учнів шкіл, перевіркою наявності належних умов навчання з боку держави. На сьогодні отримання місцевими радами повноважень внаслідок фінансової децентралізації у бюджети додаткових доходів (близько 40 %) актуалізує здатність місцевих органів щодо вирішення актуальних освітніх питань на відповідних територіях.

³⁶⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради*. №24. 1997. Ст. 170.

³⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування» від 05.04.1994 р. 228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення : 29.04.2021).

У сфері соціального захисту саме місцеві органи здатні ефективно втілювати в життя програми для підтримки інвалідів, літніх людей з недостатніми засобами існування, сиріт тощо. Так, нездатність органів державної влади результативно вести облік соціально вразливих громадян, визначати індивідуальні потреби та надавати дійсно ефективну і відносно економну допомогу посилює фактор самостійності місцевої влади. А надання якісних соціальних послуг на рівні громади сприяє підвищенню доступності отримання муніципальних послуг пересічному громадянину³⁶⁹. Здатність залучати інвестиційний капітал для ефективного виконання своїх повноважень з метою сталого розвитку своїх територій – важлива умова успішності функціонування органів місцевого самоврядування. Незважаючи на цілу низку бар'єрів у втіленні цієї функції, місцева влада все ж демонструє спроможність активного залучення інвестицій для розвитку інфраструктури своїх регіонів через проведення конкурсів щодо участі у реалізації різних проєктів. Наприклад, на Дніпропетровщині швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (далі – DESPRO) виконується в Україні компанією Skat та фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське Агентство з питань розвитку та співробітництва. Його реалізація має на меті забезпечення надання результативних, ефективних та доступних за ціною послуг у сфері водопостачання та у соціальній сфері в межах децентралізованих структур. Про успішні результати реалізації цього проєкту упродовж першої та другої фази (2007–2013 рр.) свідчать підтримка та реалізація 78 проєктів громад із покращення водопостачання сільських територій, загальна вартість яких склала близько 37,3 млн. грн.

Місцеві органи самоврядування є активними ініціаторами налагодження стосунків взаємовигідного партнерства та поглиблення транскордонної співпраці. Однак, ще раз наголосимо, що створення ефективної моделі координації транскордонного співробітництва на місцевому рівні в Україні вимагає вирішення проблем недостатньої інституційної спроможності більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проєктів (економічних, соціальних та ін.) та потребує розвитку прикордонної інфраструктури. Як бачимо, все це демонструє, що приведення рівня надання послуг

³⁶⁹ Дробуш І. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 4.

відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню трансакційних витрат, підвищенню ефективності та створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Але переваги і недоліки децентралізації при наданні однієї і тієї ж послуги можуть варіюватися залежно від умов. Досвід показує, що децентралізація навряд чи виявиться корисною, якщо не буде ефективних інституціональних та фінансальних обмежень як місцевої влади, так і національного уряду³⁷⁰. Тож розглядаючи власну компетенцію повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, варто відзначити їхній достатньо широкий спектр, що, на нашу думку, є украй позитивною рисою української політики та існуючого законодавства. У той же час реалізація принципу субсидіарності, а саме права громади вільно і самостійно надавати послуги населенню обмежуються відсутністю чіткого розподілу повноважень, їхнє дублювання як між різними рівнями місцевих органів виконавчої влади, так і місцевого самоврядування.

Так, у статтях 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, присвячених визначенню повноважень органів місцевої влади, 77 віднесено до виключної компетенції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, а 85 – до делегованих, не враховуючи повноважень, пов'язаних з міжгалузевим законодавством³⁷¹. Ця ситуація наочно простежується у визначенні законодавцем повноважень і районних державних адміністрацій. Порівняння змісту статей (щодо предметної і галузевої компетенції РДА) Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року із положеннями ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року виявляє, що останні практично поглинаються. Загалом, із 79 повноважень місцевих державних адміністрацій 23 повноваження співпадають повністю і 12 – частково з повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад³⁷². Таке дублювання призводить до підвищення конфліктності у взаємовідносинах місцевих

³⁷⁰ Линьов К. Принцип субсидіарності у державному управлінні. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals /DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm_ (дата звернення : 29.04.2021).

³⁷¹ Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2013. С. 34.

³⁷² Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея* (науковий вісник): зб. наук. праць / гол. ред. Вашкевич В. М. Київ, 2011. Вип. 47. С. 597.

адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Поперше, кількість делегованих повноважень рад та їхніх виконавчих органів перевищує кількість власних. По-друге, на районному та обласному рівнях роль рад значним чином знижена. По-третє, обласні ради мають декоративний характер і їхня роль переважно зводиться до надання видимості легітимності діяльності облдержадміністрацій. Існуючу дисфункцію щодо делегування повноважень не вирішує і законопроект яким пропонується ліквідувати інститут голів держадміністрацій (губернаторів) та запровадити натомість інститут префектів. Постатевий аналіз положень проекту змін до Конституції України свідчить про закріплення права Президента України щодо призначення префекта на посаду та звільнення з посади за поданням Кабінету Міністрів України. І дискусійним питанням залишається не механізм призначення, а відсутність змістовного наповнення повноважень голів державних представництв (префектів), а саме зміст застосування функцій нагляду та координації. Так, сумнівним з точки зору демократичності та дотримання принципів європейського самоврядування є право префекта зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Законопроектом визначено ряд умов, при яких Президент України має право призупинення дії відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасового призупинення повноважень голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначення тимчасового державного уповноваженого. Механізм дострокового припинення повноважень голови громади передбачає звернення Президента до Конституційного Суду, співпрацю із Верховною Радою України, однак, на нашу думку, сприяє відновленню конкуренції між Президентом і урядом за контроль над діяльністю префектів, також надає главі держави надмірні важелі впливу на них. Існують в середовищі експертів побоювання, що за цим законопроектом глава держави може без звернення до Конституційного Суду визначати, чи загрожує місцева рада безпеці держави, а у разі припинення діяльності місцевої ради протягом року Президент отримує право фактичного управління місцевими органами влади через свого тимчасового державного уповноваженого³⁷³. На 170

³⁷³ Шляхтун П. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування. *Віче*. 2015. №18. URL: <http://www.viche.info/journal/4918/> (дата звернення : 29.04.2021).

нашу думку, зміст повноважень префекта необхідно уточнити для більш позитивного трактування його ролі у взаємовідносинах з громадою, організаційну складову компетенції центрального виконавчого органу та глави держави щодо контролю над діяльністю префектів удосконалити.

Принципово можливою умовою реалізації функцій місцевого самоврядування в Україні на принципах субсидіарності та децентралізації має стати фінансова автономія органів місцевої влади. Однак, згідно з положеннями Хартії ця автономія повинна підкріплюватися наявністю певного обсягу фінансових ресурсів місцевої влади для здійснення відповідних функцій, передбачених Конституцією чи законами. Тому дуже важливим показником є ступінь економічного розвитку та демократичності країни, яким визначається, наскільки створені умови та можливості реалізації субсидіарної складової державного управління в країні.

Проведення реформи місцевого самоврядування передбачає застосування комплексного підходу, який полягає у тому, що ефективність повноважень та ресурсів може бути забезпечена збалансованим застосуванням механізмів підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування. Відсутність таких механізмів призведе до підвищення рівня закритості місцевої еліти та обмеження участі громади в управлінні містом самими лише виборами. Тому втілення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з одного боку, актуалізує необхідність вдосконалення громадського контролю за діяльністю цих органів, з іншого боку – вимагає створення механізмів запобігання використання засобів прямої участі громадян з метою дестабілізації політичної ситуації на місцях. Діяльність органів публічної влади повинна контролюватися з боку громадськості, перш за все, для забезпечення інтересів суспільства, недопущення ухвалення незаконних або антисоціальних рішень.

Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та його інституціоналізацію, також дає змогу громадянам коригувати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб. Нажаль, протягом років незалежності українцям так і не вдалося перейняти більшість демократичних принципів управління державою та суспільними процесами. Так, за результатами дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової організації Freedom House (де оцінка різних

напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – «найгірша», до одного бала – «найкраща»), рівень розвитку демократичності місцевого самоврядування за останні п'ять років не змінився, хоча у той же час показники щодо громадянського суспільства продемонстрували певне покращення від 2,75 до 2,50 балів³⁷⁴. Таке, хоч і незначне, підвищення рівня розвитку громадянського суспільства пов'язано передусім з активністю українців, їхньою участю в волонтерських рухах, усвідомленням себе як громадянина України (національна ідентичність домінує над регіональною ідентичністю).

Безпосередня участь у здійсненні місцевого самоврядування в Україні згідно з нормативною базою визначається у таких формах: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у робочих органах постійних комісій міської та районних рад та їхніх виконавчих органів, обрання складу виконавчих комітетів відповідних рад. У той же час застарілість деяких нормативних актів звужує вплив громади на роботу місцевої влади. Проаналізуємо особливості реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади. Аналіз специфіки застосування механізму громадських слухань свідчить про наявність низки бар'єрів, що обмежують вплив громадян на роботу місцевих органів, знижують можливості участі в процесі прийняття рішень.

Формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання. Відповідно до даних дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень, з 26 обласних центрів України порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання урегульовано у 24 містах. У 19 містах цей порядок визначається статутами, у м. Харкові – прийнятим «Положенням про загальні збори громадян», яке ухвалено як додаток до статуту міста³⁷⁵. На відміну від

³⁷⁴ Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy [Electronic resource] / [Habdank-Kolaczowska S., Csaky Z., Roylance T., Puddington A.]; Freedom House. 24 p. Mode of access URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf (дата звернення: 29.04.2021).

³⁷⁵ Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання. Сайт Координаційної ради з питань розвитку

пропозицій як результатів проведення громадських слухань, рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Але так як закон не визначає деталі реалізації механізму загальних зборів, а лише закріплює наявність такого механізму, практика його застосування демонструє домінування забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування над інтересами громад. Так, аналіз статутів міст обласного значення дозволяє виділити ряд закономірностей. Основним суб'єктами ініціативи проведення зборів є міський голова, виконком, група депутатів, ініціативна група мешканців, що проживають на відповідній території. Достатньо розповсюдженим механізмом створення такої ініціативної групи в Україні є закріплення права ініціювання зборів у кількості 1/3 179 населення. Поряд із цим існують альтернативні можливості для ініціаторів проведення зборів. Наприклад, згідно із статутними положеннями м. Дніпра (колишнього Дніпропетровська) та м. Львова правом ініціативи може скористатися не менше ніж 10 жителів міста³⁷⁶. Звернення до міської ради м. Суми з вимогою проведення зборів повинно бути підтримане підписами 10 % мешканців – для зборів будинку, вулиці, кварталу, 200 підписами – для зборів мікрорайону, а також 2500 підписами – для зборів району міста.

Можливості впливу громадськості на роботу органів місцевого самоврядування можуть бути розширені через співпрацю останніх з громадськими організаціями. Їхня діяльність, як свідчить аналіз функціонування недержавних громадських об'єднань та організацій Польщі та Чехії доводить тезу щодо визначального впливу громадянського сектору на діяльність державних органів влади. Характерним для діяльності громадських організацій в Україні є їхня слабка інституційна спроможність, недотримання в роботі спільних демократичних та етичних принципів, унаслідок чого між ними виникає недовіра та відсутнє розуміння спільної мети. Низький рівень довіри з боку самих громадян (у 2015 р. показник недовіри склав 40,3 %) обумовлює послаблення кадрового та професійного оновлення

громадянського суспільства при Президентові України. URL : <http://civil-rada.in.ua/?p=2077> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁷⁶ Статут територіальної громади м. Дніпропетровська. Сайт Дніпропетровської міської ради. URL: <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska> (дата звернення : 29.04.2021).

складу організацій, зниження підтримки громадських ініціатив³⁷⁷. Аналіз опитування громадських організацій Демократичним фондом ім. І. Кучеріва за останній рік констатує зменшення їхніх можливостей впливати на ухвалення рішень влади³⁷⁸. Тож необхідно констатувати, що порівняно з країнами Вишеградської четвірки, які мають достатньо ефективних напрацювань у сфері взаємовідносин громадських організацій та держави (про що мова йшла вище), реально в Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття владних рішень, а роль громадських організацій часто зводиться до «погодження» уже готових рішень. Реалізація владного різного роду цільових програм здійснюється без громадського контролю за ними, визначення соціальних пріоритетів влади, а згодом і розподіл коштів для їхньої реалізації здійснюється не зовсім відкрито.

Визначальною детермінантою впливу громадськості на діяльність органів місцевого самоврядування є готовність громадян до самоорганізації та вияву громадянської активності. Органи самоорганізації населення спонукають становлення та розвиток самої громади як активної територіальної спільноти та на основі досвіду країн Вишеградської четвірки залучення грантових проектів та фінансів міжнародних недержавних організацій. Так, у м. Луцьк створення Асоціації співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) «Лучани» за власною ініціативою громади довело ефективність та доцільність таких організацій. За допомогою Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» на прикладі декількох будинків було досягнуто зниження витрат тепла на 50 %. Фінансовим підґрунтям реалізації даного проекту стала допомога USAID, кошти з місцевого бюджету та власні вклади громадян. До речі, в м. Луцьк з 2010 р. було створено понад 100 ОСББ, з яких 16 втілили заходи з енергоефективності за рахунок муніципальних ресурсів та банківських

³⁷⁷ Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. Соціологічне опитування. Сайт Центру Разумкова. URL: http://www.uceps.org/upload/1427287523_file.pdf (дата звернення : 29.04.2021).

³⁷⁸ Ефективно впливати на владу можна з шилом і похвалою. Сайт Фонду Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. URL: <http://dif.org.ua/en/events/efektivno-vplivati-na-vladu-mozhna-z-shilom-ipohvaloyu.htm> (дата звернення : 29.04.2021).

кредитів³⁷⁹. Успішні результати демонструють власні ініціативи ОСББ м.м. Житомир, Рівне, Львів, Вінниця, Київ. У м. Вінниця створено понад 214 ОСББ, діяльність яких демонструє широке застосування енергоефективних технологій. Львівська громада створила майже 380 ОСББ. У рамках муніципальних програм сталого розвитку, проекту USAID, співпрацюючи з місцевим самоврядуванням та залучаючи іноземний капітал, створюються і активно діють органи самоорганізації в м.м. Бердичів, Івано-Франківськ, Одеса, Миргород, Ніжин та ін.³⁸⁰. Успішний досвід цих ОСББ сприяє підвищенню громадянської активності та усвідомленню населення ефективності та результативності цих організацій. У той же час темпи створення таких органів самоорганізації повільні, що зумовлено проблемами організаційно-технічного забезпечення ОСББ, неготовністю населення брати на себе частину фінансових зобов'язань та відповідальності, відносно високим рівнем індиферентності громади щодо реалізації своїх інтересів.

Для розкриття ступеня відкритості та прозорості діяльності представницьких органів місцевого самоврядування необхідним бачиться звернення до аналізу їхніх комунікативних зв'язків з громадою, а також до можливостей останньої отримувати вичерпну інформацію стосовно роботи рад та їхніх виконкомів, депутатів місцевих рад тощо. Проведений моніторинг у 2009-2012 рр. сайтів міських та обласних рад продемонстрував відсутність більшості документів або ускладнену процедуру їхнього пошуку, низький рівень змістовності розділів, відсутність пошукової системи, можливостей електронного звернення, проблемним моментом і сьогодні залишається відсутність у місцевих рад таких документів, як: Статут територіальної громади, «Положення про громадські слухання», «Регламент роботи ради», «Положення про виконавчий комітет», «Положення про постійні та тимчасові комісії», «Плани роботи ради»,

³⁷⁹ Луцьк освітлює дорогу до енергоефективності. Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». URL: <http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf> (дата звернення : 29.04.2021).

³⁸⁰ Успішні проекти. Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». URL: http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf__ (дата звернення : 29.04.2021).

«Звіти про виконання планів роботи ради»³⁸¹. Звернімося до досвіду міської ради м. Івано-Франківськ, яка в рамках проекту «Прозорі ради», що реалізується через п'ятирічний проект «Об'єднуймося заради реформ» (фінасується Агенцією з міжнародного розвитку США та виконується міжнародною організацією Pact, Inc. в Україні) за відповідністю нормативної складової її діяльності отримала статус найбільш публічної з восьми рад на Прикарпатті. Експерти підтвердили відповідність діяльності ради новому антикорупційному законодавству, залучення громадськості до формування бюджетів, доступу до інформації, гендерної рівності тощо³⁸².

Серед позитивних характеристик діяльності ради варто відзначити ефективність інформаційної взаємодії громади та влади. Зокрема, на основі застосування критеріїв ефективності інформаційної взаємодії міської ради та громади³⁸³ для аналізу міської ради м. Івано-Франківськ, необхідно зробити наступні висновки. Громада міста має можливість отримувати інформацію щодо діяльності ради за допомогою якісної інформаційної системи. У наявності доступ до бази даних реєстрів рішень, їхніх проектів, протоколів, банку посадових осіб виконкому, депутатському корпусу. Відбувається своєчасне доведення інформації про проекти положень щодо життя громади, досягнення та результати діяльності місцевої влади.

Основні причини незадоволення людей якістю послуг, що надаються владою, полягають у відсутності традицій у владних інститутах ретельно вивчати і враховувати потреби й інтереси територіальної громади; недосконалістю місцевих законодавчих норм щодо обов'язкового характеру врахування інтересів населення при підготовці й прийнятті політичних рішень; нечіткому формулюванню потреб та інтересів громадян через неготовність до цього останніх;

³⁸¹ Корчинський С. М. Інформаційна відкритість сайтів міських рад станом на 2012 р. Які зміни відбулися. К. : Леста, 2012. 43 с.

³⁸² Івано-Франківську міську раду визнано найбільш публічною з 8 органів місцевого самоврядування на Прикарпатті. Сайт ІваноФранківської міської ради. URL : <http://www.mrada.if.ua/home/publishpr/7148-q-q>_____ (дата звернення :29.04.2021).

³⁸³ Парфьонова Г. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та перспективи : [Аналітичне дослідження]. Херсон: Херсонська міська організація «Розвиток», 2003. С. 37–38.

нерозвиненості механізмів комунікацій, які мають допомогти населенню ліпше відчувати, усвідомити й донести до влади свої потреби та побажання, а владі їх сприйняти. Наявність, хоч і поодиноких, прикладів успішних проєктів співпраці з громадськістю, зумовлює звернення до досвіду ефективних програм поліпшення якості діяльності органів самоврядування. Вартими уваги у підвищенні рівня надання послуг населенню із активним залученням останнього до вироблення та реалізації цих послуг є використання досягнень програми місцевої влади на основі консультацій з громадськістю «Найкраща якість» (Best Value)³⁸⁴. Краще зрозуміти потреби громадян, сприяти більш активному залученню громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні допоможе активне використання широке застосування нових інноваційних інструментів розвитку місцевої демократії, зокрема Діагностичного інструменту підвищення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні CLEAR, який є результатом багаторічної роботи за участю провідних європейських експертів під егідою Ради Європи³⁸⁵.

Таким чином, питання підвищення участі населення у місцевих справах, посилення застосування контрольних механізмів з боку громадськості повинно стати одним із пріоритетних напрямів для реалізації євроінтеграційної політики в сучасній Україні. На нашу думку, досягнення цієї мети вимагає здійснення на рівні держави, місцевої влади та громади ряду рекомендацій:

- 1) привести у відповідність законодавчу базу роботи місцевих органів та їхню взаємодію з громадськістю, зокрема шляхом прийняття законів про громадські слухання, збори громадян, місцевий референдум;

- 2) унормувати зобов'язання територіальних громад щодо прийняття статутів, у яких відповідно до законодавства закріпити чіткий механізм проведення громадських слухань та зборів;

³⁸⁴ Сухінін Д. Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, контролю та моніторингу якості місцевих послуг. *Теоретичні і прикладні аспекти державотворення*. Вип. 12. 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_12_20.pdf_(дата звернення :29.04.2021).

³⁸⁵ C.L.E.A.R. TOOL: final version Strasbourg, 28 November 2008 [Electronic resource]. Directorate General of Democracy and Political Affairs Directorate of Democratic Institutions. P. 6. F Mode of access : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command> (дата звернення : 29.04.2021).

3) у статутах громад закріпити конкретні обмеження проведення слухань з одного і того ж питання; механізму розгляду пропозицій, розширити коло суб'єктів ініціювання;

4) визначити мінімальні умови репрезентативної складової громади на громадських слуханнях з метою підвищення легітимної складової прийняття рішень;

5) закріпити відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи у разі ініціювання скликання зборів громадською організацією, яка зареєстрована чи активно працює в громаді, сприяє розвитку відповідних елементів громадянського суспільства;

6) для підвищення ефективності роботи громадських рад залучати авторитетних експертів; лідерів активних і впливових громадських організацій із підпорядкування своєї діяльності актуальному порядку денному.

Поряд із цим існує необхідність запровадження реальних механізмів доступу до звітної інформації з включенням якісних та кількісних показників результатів роботи органів самоуправління. Відкритість інформації передбачає не тільки свободу доступу та критики, але і наявність зворотного зв'язку. Для отримання владою довіри з боку громадськості необхідно забезпечення не тільки можливості висловлювання точки зору, декларуванні намірів та пропозицій, але і отримання зворотної реакції влади на їхні дії.

Таким чином, аналіз політико-інституціональних передумов діяльності органів місцевого самоврядування засвідчив факт стримування процесів становлення дієздатної системи місцевого самоврядування через домінування протягом значного періоду декларативних намірів та заяв над реальним втіленням реформ, відсутність політичної волі еліти та супротив місцевої, неготовність самих громадян до самоорганізації тощо. У той же час позитивним аспектом стали певні наукові напрацювання, які дозволяють упроваджувати необхідні реформи у системі місцевого самоуправління та адміністративно-територіального управління в обмежені часом строки. Результати наукових розвідок підтверджують вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування і представлення інтересів громади, актуальність проведення адміністративної реформи для побудови ефективної територіальної організації, необхідність подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування.

Розглядаючи особливості застосування принципу субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування та

органів державної влади в Україні за допомогою сформульованої системи критеріїв ефективності втілення принципу субсидіарності, визначено низький рівень ресурсного потенціалу місцевої влади (кількість делегованих повноважень перебільшує обсяг власної компетенції), обмежена можливість приймати рішення самостійно (місцевий бюджет формується «зверху»), повсюдність необґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування та високий ступінь збереження фінансової залежності від центральних органів влади.

Сьогодні прийняті зміни до Податкового та Бюджетного Кодексів частково створюють підґрунтя для посилення подальшої децентралізації та втілення принципу субсидіарності. Аналіз особливостей реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади продемонстрував, з одного боку, наявність законодавчого поля та широке застосування процедур громадських слухань, громадських зборів, місцевих ініціатив, з іншого – неоднозначний характер застосування цих процедур, відсутність гарантій розгляду місцевими радами рішень, прийнятих за допомогою таких процедур. Участь громадських організацій, насамперед через діяльність у складі громадських рад при місцевих радах, органів самоорганізації населення, найвдалішим прикладом яких є ОСББ, свідчить про наявність потенціалу та ресурсів громадянського суспільства для реалізації стратегії євроінтеграції. Ефективність органів місцевого самоврядування та ресурсна спроможність щодо успішного втілення засад євроінтеграційної політики може бути підвищена виконанням певних вимог та рекомендацій:

- 1) унормування суперечливих положень законодавчого поля діяльності органів місцевого самоврядування з прийняттям у перспективі Муніципального кодексу;

- 2) завершення адміністративно-територіальної реформи з формуванням спроможних територіальних громад;

- 3) продовження процесу фінансової децентралізації у формуванні та реалізації місцевих бюджетів з метою надання якісних публічних послуг населенню;

- 4) забезпечення реальної спроможності громади здійснювати вирішальний вплив на обрання стратегії, тактики, інструментів сталого розвитку територій.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – розроблення концептуальних засад побудови і розвитку демократичної, соціальної, правової держави в Україні у контексті євроінтеграції. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення визначеної мети.

Розглядаючи у першому розділі демократію як основну передумову побудови сучасної Української держави, доведено, що ідеальної моделі демократії, придатної для будь-якого суспільства, не існує, можливо визначити базові, загальні засади її функціонування.

У теорії держави та права до засад, які визначають демократичну державу належать: національний суверенітет; уряд, заснований на злагоді тих, ким він управляє; влада більшості з урахуванням прав меншості; гарантія основних прав людини; вільні та справедливі вибори; юридично визначена строковість повноважень органів державної влади; рівність усіх перед законом; матеріальний добробут усіх членів суспільства, справедливе правосуддя; конституційне обмеження влади уряду; підконтрольність і відповідальність органів влади громадянам; функціонування місцевого самоврядування; соціальний, економічний і політичний плюралізм; незалежні засоби масової інформації; принципи толерантності, співпраці і компромісу.

Складність побудови сучасної демократичної держави полягає у необхідності поєднання національних традицій і світового досвіду, спроможності критично оцінювати результати історичних досягнень та передбачати можливі демократичні перетворення й впроваджувати їх відповідно до потреб суспільства.

Історично значущою подією кінця XX століття, для розвитку демократичних процесів у нашій країні, стає прийняття Декларації про державний суверенітет України. У преамбулі

цього документу наголошується, що Верховна Рада Української РСР прагне створити демократичне суспільство.

Надзвичайно важливим кроком у напрямку формування української державності є прийняття Конституції України. Основний Закон закріплює низку засадничих положень, спрямованих на становлення України як демократичної держави. Такими базовими цінностями є: визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), гарантії прав і свобод людини, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3), проголошення єдиним джерелом влади в Україні народу (ч. 2 ст. 5), право визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно народом (ч. 3 ст. 5), закріплення політичного, економічного та ідеологічного плюралізму (ч. 1 ст. 15), визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), закріплення виборів і референдуму як способів народного волевиявлення (ст. 69), група політичних прав громадян України (ст. ст. 36, 38, 39, 40).

Досвід свідчить, що демократичні засади розбудови держави повинні базуватися на теоретичних ідеалах, національних традиціях, історичному досвіді та мати державно-правове оформлення. Однак, демократія разом з усіма її складовими не дається раз і назавжди, вона постійно еволюціонує.

Демократія розвивається під впливом різних факторів, які прийнято поділяти на внутрішні (формуються всередині країни, виявляючись у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства) і зовнішні (проявляються у формі запозичення окремих елементів і моделей демократичних перетворень інших держав). На сьогодні функціонування інституту народовладдя залежить не лише від історичного минулого та сучасних особливостей розвитку даної країни, а й від впливу глобалізованого світу, європейських цінностей. Загалом головними в сучасній Європі є демократичні цінності, де в центрі перебуває людина.

Зазначені європейські цінності є сучасними стандартами

на які мають орієнтуватися держави, що позиціонують себе як демократичні. Інтеграція України у європейський політичний і правовий простір можлива за умови усвідомлення і прийняти за основу спільних цінностей, реформування всіх демократичних інститутів, формування громадянського суспільства, пошуку власної моделі демократизації суспільства та удосконалення різноманітних форм народовладдя. Однак, усі зазначені процеси не мають бути вимушеними та прискореними, а мають бути виваженими та поміркованими.

Другий розділ присвячений соціальній державі, від самої ідеї до її матеріалізації.

Ідея соціальної держави з'явилася ще в античні часи, але тільки в 50-ті роки XX ст. концепція соціального ринкового господарства була прийнята на державному рівні, стала концепцією нового економічного ладу і реалізація даної програми увійшла в історію під назвою «німецьке диво». Ідеї антикризової державної стратегії у дусі «соціального ринкового господарства» Німеччини широко використовуються в антикризових практиках багатьох сучасних держав.

Поняття «соціальна держава» широко застосовується у правовій та економічній літературі і розуміється як держава, котра передбачає соціальну орієнтацію розвитку ринкової економіки з метою перерозподілу доходів на користь тих, хто потребує забезпечення та підтримки з боку держави і суспільства, подолання соціальної нерівності тощо.

Держава відіграє у житті людини важливу роль, особливо в соціальній сфері, що виявляється від народження людини, у процесі її життя і до смерті.

Реалізація соціальних прав відбувається шляхом соціальної та правової політики, яку здійснює держава.

Наведено і проаналізовано різноманітні критерії типології соціальних держав, проте змальовані моделі соціальної держави являють собою ідеальні типи, в реальності ж у кожній конкретній державі наявні елементи і ліберальної, і

корпоративної, і солідарної моделі, але домінує якась одна з них, за якою й відноситься та чи інша країна до конкретного типу соціальної держави.

Акцентовано увагу на проблематиці історичної еволюції соціальної держави. Висвітлено основні етапи еволюції теорії та практики соціальної держави за різною класифікацією. Усіх їх об'єднує те, що кожному етапові було відпущено достатню кількість часу, що забезпечувало органічність та еволюційне визрівання і розвиток кожного наступного етапу.

Соціальна державність у західних країнах розвивалася в органічній єдності з усталеною правовою державністю, урахуванням у законодавстві тенденцій соціального розвитку, вимог юридичної рівності, справедливості, пріоритету і гарантій прав особистості.

Соціальна держава на Заході в першу чергу зорієнтована на стимулювання ініціативи, творчості, здібностей, створення умов для самостійного задоволення громадянами своїх потреб.

Аналіз конституцій країн, які в тій чи іншій редакції закріпили інститут соціальної держави, дав змогу виокремити її атрибути: широке державне втручання регуляторного характеру в соціально-економічні процеси, формування соціально відповідальних політичних інститутів; соціальна спрямованість економічної політики, соціалізація державного бюджету; наявність і функціонування інститутів громадянського суспільства; рівні можливості для всіх громадян у реалізації своїх прав; наявність систем державних соціальних трансфертів, соціального захисту, соціального забезпечення, соціального страхування; проведення активної політики держави на ринку праці; сприяння держави розвитку системи соціального партнерства; розвиток демократії та правової держави; доступність соціальної підтримки для всіх категорій населення.

Указано на те, що з розвитком глобалізаційних процесів соціальна держава у XXI столітті потребує модернізації, освоєння та втілення новітніх принципів і механізмів функціонування галузей, що забезпечують соціальний розвиток.

На основі аналізу тенденцій соціально-економічного

розвитку на європейському континенті зроблено висновок, що соціальна держава має трансформуватися у державу соціальних інвестицій, сприяти освіті та професійному навчанню людини, її розквіту, вибору активної життєвої позиції, участі в соціальній та економічній діяльності, веденню здорового і повноцінного способу життя.

Розглянуто тенденцію, що в нових умовах держава стає не єдиним суб'єктом, що забезпечує соціалізований розвиток. Суб'єктом соціалізованого розвитку є економічно активна людина, бізнес-організації, інші організації, що надають суспільно значущі послуги, а також органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Побудова соціальної держави є передумовою і гарантією реалізації конституційного права громадян на соціальне забезпечення.

Зазначено, що проголошення у Конституції України нашої держави соціальною є конститууючим елементом діючих економічних і суспільних відносин, що накладає свій відбиток на державне регулювання економіки, бюджетну політику та ринок праці, соціальний захист, ідеологічні та моральні цінності.

Відмічено, що українське законодавство цілком відповідає міжнародним стандартам у сфері гарантування й охорони соціальних прав і свобод особи, але реалізація задекларованих положень здійснюється надзвичайно повільними темпами.

Зазначено, що українське суспільство вкрай неоднорідне, політичні й економічні інтереси соціальних груп відрізняються один від одного. Традиційно у свідомості українських громадян держава має бути домінуючим суб'єктом соціальних функцій у суспільстві.

Історично складалося так, що на відміну від західної, наша власна культура формувалася в умовах, де правила не закони, як на Заході, а люди. Нами недооцінюється процедура захисту прав і свобод за допомогою юридичних, правових норм. До останніх карколомних подій (Револуція Гідності, на

Донбасі) не сформувався культ активності, самодіяльності людини.

У суспільному визнанні раціональна господарська діяльність, на відміну від Заходу, не стала самоцінністю. Радянський громадянин завжди сподівався на допомогу держави, яка розглядала громадянина як підданого, що діє за прямою вказівкою і розпорядженням влади. Індивід підпорядковувався державі як верховній силі, наділеній правом розпоряджатися долями людей на свій розсуд.

Реформування економіки України у пострадянський період не призвело до поділу власності та влади, середній клас, громадянське суспільство перебувають у процесі формування, політичні свободи не стали засобом забезпечення економічної свободи. Стрімко і масштабно відбуваються процеси люмпенізації. Асоціальні верстви продукують асоціальну мораль, тиражують її не тільки в своєму довіллі, а й поширюють на суспільство в цілому. Держава не виконує у повній мірі функції забезпечення безпеки громадян, їх економічного добробуту, прав та свобод, не є надійним бар'єром на шляху кримінальних структур.

Соціальна політика в Україні характеризується фрагментарністю, некомплектністю і безадресністю, що знижує її ефективність. Визнано, що ознаки соціальної держави в Україні на сьогоднішній день носять зазвичай декларативний характер. Відсутня парадигма функціонування України в умовах нового глобального світового устрою, національні цілі й інтереси частиною суспільства не усвідомлені, стратегія перебудови країни не розроблена. В умовах деіндустріалізації української економіки відбулася й руйнація соціальної сфери, яка утримувалась за рахунок бюджету і коштів підприємств, унаслідок чого головною соціальною проблемою стало різке зниження життєвого рівня громадян. Жоден соціальний закон не використовується повною мірою, а окремі закони коригуються відповідно до бюджетної ситуації. Суспільство звикає жити за мінімальними соціальними стандартами, призначення яких – підтримка життєвого рівня у кризовий період.

Визначено, що становлення в Україні соціальної держави повинно стати результатом формування соціальних державних функцій, як то: компенсаційна, інвестиційна, емансипаторська, розподілу та перерозподілу.

Вважається за необхідне створення в Україні відповідної робочої групи з фахівців і вчених. Концептуальні положення соціальної держави мають бути інкорпоровані у новий Трудовий кодекс. Існує нагальна необхідність створення дієздатних державних органів, що гарантують соціальну стабільність і захист населення від соціальних ризиків, здійснення контролю за фінансово-грошовими потоками і зменшення рівня тінізації економіки, впровадження недержавних комерційних соціальних структур, посилення цільової орієнтації соціальних програм, їх фінансової компенсації тощо.

Зроблено висновок про те, що соціальна держава ґрунтується на принципах соціальної справедливості та гарантує для своїх громадян цивілізований рівень життя, соціальний захист, охороняє свободу громадян передусім від нужди та бідності, забезпечує соціальну злагоду і єдність народу.

На сьогодні Україна має великий відсоток громадян, що проживають за межею бідності, позбавляє їх можливості реалізувати своє основне право – на гідне людини життя, пересічний українець змушений обмежувати себе у доступі до базових ресурсів: природних, економічно-матеріальних, культурних, соціальних, у доступі до освіти, медичного обслуговування, має недоспоживання тепла, світла, чистого повітря тощо. Рівень народжуваності в Україні не забезпечує простого відтворення населення. **Критичним є співвідношення між працюючими, платниками податків та пенсіонерами, розрив між тривалістю життя жінок і чоловіків, більше половини населення не можуть нині купити собі основні продукти харчування, необхідний одяг.**

Одним із основних напрямів соціальної політики в сучасній Україні повинно стати зміцнення позицій середнього класу, легалізація тіньових доходів, розширення прошарку населення, що користується приватною власністю, яка має бути

захищеною. Важливим завданням є реальне впровадження державних соціальних стандартів, особливо тих, що стосуються підтримки малозабезпечених громадян.

Соціальна безпека повинна стати правом громадянина. Необхідним є формування в Україні соціального права і відповідної галузі законодавства (соціального законодавства).

Незважаючи на тенденцію зміщення «центра ваги» при виконанні соціальних функцій від власне державних установ до інституцій приватного бізнесу та недержавних неприбуткових організацій, держава й надалі має залишатися головним суб'єктом соціальної політики.

Сприйняття Україною базових принципів розвитку економіки як соціально-орієнтованої дозволить не тільки примножити людський потенціал, але і полегшить процес входження нашої держави до світової спільноти. Саме тому розбудова громадянського суспільства та соціальної, правової держави для України мають стати її стратегічною метою.

У третьому розділі увагу приділено децентралізації влади як складової побудови правової держави в Україні.

Зазначається, що на шляху до європейської спільноти, децентралізація публічної влади в Україні є одним із головних напрямів модернізації її суспільного ладу на благо демократичного, правового розвитку. Посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування сприятиме наданню регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації для ефективного вирішення єдиних суспільно важливих завдань на місцях.

Ураховуючи вказане вище, дослідження поняття і сутності розуміння категорії «децентралізація» та її особливостей сприятиме запровадженню подальших тенденцій реформи в сфері децентралізації державної влади задля створення ефективної моделі публічного управління в Україні.

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив: на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Конституційне закріплення децентралізації задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави.

Аналіз наукової літератури засвідчив існування різних підходів до визначення поняття «децентралізація». Серед науковців не існує єдиної позиції щодо розуміння децентралізації влади. Тому можемо констатувати, що децентралізація є складним комплексним процесом, як протидія централізації являє відповідний спосіб у процесі якого відбувається зміщення/перехід владних повноважень із центру до місцевих органів самоуправління, із правом прийняття рішень у межах своєї компетенції визначеного кола питань власного розвитку певної території. Метою децентралізації є оптимізація територіальної та організаційно-правової основ функціонування держави. Сутність

децентралізації зводиться до політико-правових елементів взаємовідносин громади і держави, що утворюють особливий правовий режим, надаючи місцевим органам самостійність й ієрархічну незалежність від органів і державного управління, і самоврядування.

Дослідження поняття децентралізації влади призводить до виокремлення характерних ознак, що надає підстави для розуміння її змісту у теорії держави і права, зокрема: 1) визначений обсяг повноважень, що є предметом децентралізації (особливість полягає у тому, що цей обсяг має динамічний характер, оскільки повинен здійснюватися з урахуванням процесів публічного управління та розвитку потреб громадянського суспільства); 2) це механізм передачі повноважень від вищих органів влади до органів влади нижчого рівня, що забезпечить порядок та умови дієвої й успішної передачі цих прав і обов'язків; 3) способи взаємозв'язків між суб'єктами децентралізації та іншими органами влади, громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями (взаємозв'язки вибудовуються шляхом взаємодії, узгодженості та координації дій); 4) відповідальність уповноважених осіб або органів влади перед громадськістю за прийняття і виконання рішення; 5) прозорість та відкритість діяльності органів публічної влади; наявність державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом; 6) відсутність суттєвого розриву між суб'єктами та об'єктами управління державою.

Залежно від різновидів публічної влади, виокремлюють основні суб'єкти децентралізації публічної влади: 1) територіальні органи державного, регіонального й локального рівнів; 2) територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів; 3) територіальні громади, що за своєю сутністю є об'єднаннями всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів згідно з конституційними приписами вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної власності;

4) органи самоорганізації населення, котрі є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення і за своєю суттю є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин; 5) громадські об'єднання або громадські організації, які з одного боку представляють інтереси своїх членів, а з іншого виконують публічні функції незалежно від їх спрямування (релігійного, соціального, професійного); 6) міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють наднаціональні інтереси, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади.

Охарактеризовано моделі децентралізації публічної влади в унітарних державах, серед яких: 1) регіональна, яка базується на трьох складових: інституційна, фінансова та організаційна; 2) муніципальна, сутність якої полягає у передачі державними органами влади місцевим органам певних завдань державного значення; 3) кооперативна, що за своєю сутністю є особливим механізмом взаємодії та узгодженості спільної діяльності органів центральної, регіональної та місцевої влади; 4) деволюційна модель децентралізації публічної влади в унітарній державі. Її сутність полягає у передачі влади (devolution) від органів вищого рівня до нижчих і законодавчими, і виконавчими гілками влади.

Виокремлено моделі організації місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, основними з яких є англосаксонська, континентальна та змішана, які різняться вищим або нижчим рівнем децентралізації публічної влади, а відтак мають різні принципи формування органів місцевого самоврядування та особливості організації взаємовідносин між гілками влади.

Як показує практика, сталої моделі децентралізації, не існує. Тому сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни. Адже зарубіжний досвід

свідчить про важливість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин, оскільки вона є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

У сучасному розумінні децентралізація концептуально зазвичай виступає як прояв більшої демократизації суспільства, адже децентралізація публічної влади передбачає відносну самостійність управлінських структур, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення у межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність. При цьому децентралізація породжує не тільки права, але й певні обов'язки на кожному рівні організації публічно-владного апарату. Формами взаємодії між органами публічної влади є координація та узгодженість. Децентралізація публічної влади в умовах перспективи розвитку територій України передбачає формування новітньої логіки відносин громади, регіону та держави і має стати між ними відповідним каталізатором, запобіжником конфронтації та чинником консолідації українського суспільства задля збереження національної державності й реалізації євроінтеграції. Фактично, децентралізаційні процеси зводяться до налагодження діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що взаємодіють між собою.

Таким чином, результатом успішної децентралізації має стати побудова правової держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві потреби із забезпеченням населення широким та дієвим спектром публічних послуг.

Розкриття у четвертому розділі місцевого самоврядування як основоположного інституту демократичної, правової, соціальної держави в Україні у контексті європейської інтеграції надало змогу визначити теоретичні засади становлення інституту місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжної практики. Виходячи з цього, обумовити роль місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку демократичної, правової, соціальної держави в Україні та окреслити основні напрями модернізації системи місцевого самоврядування в Україні у контексті євроінтеграційних процесів.

Як теорія вільної громади початку XIX ст. та громадська теорія середини століття, так і державницька теорія кінця століття відбивала певні тогочасні настрої у суспільстві. Вона віддзеркалювала, як прагнення земств до розширення своїх повноважень, потреби делегування земським установам прав державних органів, так і намагання уряду підпорядкувати собі земства, перетворивши їх на складову адміністративної системи. Саме тому, серед її прихильників ми бачимо і науковців, і громадських діячів (навіть ліберальних переконань), а також державників, що є більш природним.

Правова думка XIX ст. так і не спромоглася створити загальну теорію місцевого самоврядування, яку можна було б використовувати як дороговказ при державному будівництві. Пояснити це можна тим, що зазначеній демократичній інституції публічної влади притаманна багатоаспектність та динамічність у співвідношенні державної та громадської влади. Динамічність, обумовлену численними факторами політичного, економічного та культурного характеру. В окремих країнах муніципальна влада народжувалась із громадської, проте зараз вона не відокремлюється від державної, хоча й не є її антиподом. За умов існування держави вона так чи інакше буде постійно присутньою у місцевому самоврядуванні. І встановити раз та назавжди цю присутність, її обсяг, для всіх країн, для всіх етапів історичного розвитку, просто неможливо. Місцеве самоврядування сприймається як свого роду порубіжний

інститут де громадянське суспільство стикається із державою. І ця дифузія обумовлена певними історичними обставинами, які визначають ступінь: централізації чи децентралізації; державного нормативного регулювання; наділення державними повноваженнями; залучення населення для вирішення місцевих справ. Добре, коли це взаємопроникнення є гармонійним, а не домінуючим, коли самоврядні інституції перетворюються або на безвладні громадські установи, або коли ці ж установи стають державою у державі.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмена, який успішно діє у багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмена став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінюваністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, у ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Усі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Утім, як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю усі сфери та рівні державного та місцевого життя, у яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес

викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад. На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно, мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад – ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає удосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації без чого на практиці виникають проблеми щодо їх широкого застосування.

Водночас, слід констатувати доволі негативний сучасний стан розвитку відповідного законодавства в Україні, оскільки нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію, свідченням чому є, наприклад, Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року, який увійшов у протиріччя із Конституцію

України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії як найбільш оптимальної та гнучкої форми нормотворчості, котра, «відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов», подає норми законодавства в «упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування». По-суті статут територіальної громади – це один із найважливіших інструментів залучення громади, і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади. Україн актуальним на сьогодні залишається здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один із пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

Подолання вище означених проблем дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. У сучасних умовах самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою. Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна школа суспільно-політичного зростання

та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізовуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур. Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть у майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

Таким чином, питання підвищення участі населення у місцевих справах, посилення застосування контрольних механізмів з боку громадськості повинно стати одним із пріоритетних напрямів для реалізації євроінтеграційної політики в сучасній Україні. На нашу думку, досягнення цієї мети вимагає здійснення на рівні держави, місцевої влади та громади ряду рекомендацій:

- 1) привести у відповідність законодавчу базу роботи місцевих органів та їхню взаємодію із громадськістю, зокрема шляхом прийняття законів про громадські слухання, збори громадян, місцевий референдум;

- 2) унормувати зобов'язання територіальних громад щодо прийняття статутів, у яких відповідно до законодавства закріпити чіткий механізм проведення громадських слухань та зборів;

- 3) у статутах громад закріпити конкретні обмеження проведення слухань з одного і того ж питання; механізму розгляду пропозицій, розширити коло суб'єктів ініціювання;

- 4) визначити мінімальні умови репрезентативної складової громади на громадських слуханнях з метою підвищення легітимної складової прийняття рішень;

- 5) закріпити відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи у разі ініціювання скликання зборів громадською організацією, яка зареєстрована чи активно

працює у громаді, сприяє розвитку відповідних елементів громадянського суспільства;

б) для підвищення ефективності роботи громадських рад залучати авторитетних експертів; лідерів активних і впливових громадських організацій із підпорядкування своєї діяльності актуальному порядку денному.

Поряд із цим існує необхідність запровадження реальних механізмів доступу до звітної інформації із включенням якісних та кількісних показників результатів роботи органів самоуправління. Відкритість інформації передбачає не тільки свободу доступу та критики, але і наявність зворотного зв'язку. Для отримання владою довіри з боку громадськості необхідно забезпечення не тільки можливості висловлювання точки зору, декларуванні намірів та пропозицій, але й отримання зворотної реакції влади на їхні дії.

Отже, аналіз політико-інституціональних передумов діяльності органів місцевого самоврядування засвідчив факт стримування процесів становлення дієздатної системи місцевого самоврядування через домінування протягом значного періоду декларативних намірів та заяв над реальним втіленням реформ, відсутність політичної волі еліти та супротив місцевої, неготовність самих громадян до самоорганізації тощо. У той же час позитивним аспектом стали певні наукові напрацювання, які дозволяють упроваджувати необхідні реформи у системі місцевого самоуправління та адміністративно-територіального управління в обмежені часом строки. Результати наукових розвідок підтверджують вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування і представлення інтересів громади, актуальність проведення адміністративної реформи для побудови ефективної територіальної організації, необхідність подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування.

Розглядаючи особливості застосування принципу субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні за допомогою сформульованої системи критеріїв ефективності втілення

принципу субсидіарності, визначено низький рівень ресурсного потенціалу місцевої влади (кількість делегованих повноважень перебільшує обсяг власної компетенції), обмежена можливість приймати рішення самостійно (місцевий бюджет формується «зверху»), повсюдність необґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування та високий ступінь збереження фінансової залежності від центральних органів влади.

Нині прийняті зміни до Податкового та Бюджетного Кодексів частково створюють підґрунтя для посилення подальшої децентралізації та втілення принципу субсидіарності. Аналіз особливостей реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади продемонстрував, з одного боку, наявність законодавчого поля та широке застосування процедур громадських слухань, громадських зборів, місцевих ініціатив, з іншого – неоднозначний характер застосування цих процедур, відсутність гарантій розгляду місцевими радами рішень, прийнятих за допомогою таких процедур. Участь громадських організацій, насамперед через діяльність у складі громадських рад при місцевих радах, органів самоорганізації населення, найвдалішим прикладом яких є ОСББ, свідчить про наявність потенціалу та ресурсів громадянського суспільства для реалізації стратегії євроінтеграції. Ефективність органів місцевого самоврядування та ресурсна спроможність щодо успішного втілення засад євроінтеграційної політики може бути підвищена виконанням певних вимог та рекомендацій:

- 1) унормування суперечливих положень законодавчого поля діяльності органів місцевого самоврядування із прийняттям у перспективі Муніципального кодексу;

- 2) завершення адміністративно-територіальної реформи з формуванням спроможних територіальних громад;

- 3) продовження процесу фінансової децентралізації у формуванні та реалізації місцевих бюджетів з метою надання якісних публічних послуг населенню;

4) забезпечення реальної спроможності громади здійснювати вирішальний вплив на обрання стратегії, тактики, інструментів сталого розвитку територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7–9. Ст. 48 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
2. Висновок Венеційської комісії Ради Європи щодо проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (реєстр. № 3612). URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/urgent-joint-opinion-on-draft-law-3612-on-democracy-through-all-ukraine-referendum> (дата звернення: 28.04.2021).
3. Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 01.01.2021 р. URL: <https://minjust.gov.ua/m/4561> (дата звернення: 28.04.2021).
4. Декларація принципів толерантності: ЮНЕСКО. Міжнародний документ від 16.11.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_503#Text (дата звернення: 28.04.2021).
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/99_036 (дата звернення: 28.05.2021).
7. Вильнюс о местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 07.07.1994 г. № I-533. URL: <http://constitutions.ru/?p=5314> (дата звернення: 20.04.2021).
8. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI. *Відомості Верховної Ради України*. № 38. 2009. Ст. 534.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. №13. 2015. Ст. 91.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-BP. *Відомості Верховної Ради*. № 24. 1997. Ст. 170.
11. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: ухвал. Конференцією міжнар. неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення: 28.05.2021).

12. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 28.06.1994 р. *Відомості Верховної Ради*. 1994. № 22. Ст. 144.
13. Про основні цілі та норми соціальної політики: Конвенція Міжнародної організації праці № 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993016#Text> (дата звернення 25.04.2021).
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 28.04.2021).
15. Конституція Австрійської Республіки (1920 р.). URL: <http://mykprzs.ru/konstituciya-avstrijskoj-respubliki-1920-rus/> (дата звернення: 20.04.2021).
16. Конституція Бельгії. URL: http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:-17-1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77 (дата звернення: 20.04.2021).
17. Конституція Королівства Нідерландів. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnld/holand-r.htm (дата звернення: 28.04.2021).
18. Конституція Португалії. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (дата звернення: 20.04.2021).
19. Конституція Італійської Республіки. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
20. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.04.2021).
21. Концепція реформи місцевого самоврядування: ухвал. розпоряд. КМУ від 27.09.2009 р. № 900. *Офіційний вісник України*. № 60. 2009. Ст. 2130.
22. Кримінальний кодекс України: редакція від 23.04.2021, підстава – 1357-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2001 № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 15.04.2021).
23. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. року № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*.

1993. № 4. Ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення 25.04.2021).
24. Основний закон ФРН от 23 мая 1949 г. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).
25. Паризька хартія для нової Європи: ОБСЄ: Хартія. Міжнародний документ від 21.11.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text (дата звернення: 28.04.2021).
26. Положение о правовом регулировании деятельности политических партий: принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (г. Венеция, 15–16 октября 2010 г.). 82 с. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата звернення: 28.04.2021).
27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF> (дата звернення: 28.04.2021).
28. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.04.2021).
29. Про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 28.04.2021).
30. Порівняльна таблиця до проекту Закону України Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): порівняльна таблиця до проекту Закону України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 28.04.2021).
31. Про місцевий референдум: пояснювальна записка до проекту Закону України від 18.05.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 (дата звернення: 28.04.2021).
32. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
33. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 5. Ст. 21.

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text> (дата звернення 25.04.2021).
34. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 25.04.2021).
35. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 19–20. Ст. 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text> (дата звернення 25.04.2021).
36. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text> (дата звернення 25.04.2021).
37. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 р.: Указ Президента України від 08.04.2017 р. № 103/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017#Text> (дата звернення: 20.04.2021).
38. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2021).
39. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 р. № 3721-XII *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 4. Ст. 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12#Text> (дата звернення 25.04.2021).
40. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
41. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР; Акт від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.
42. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 04.11.2000 № 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text (дата звернення: 28.04.2021).

43. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Міжнародний документ від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text (дата звернення: 28.04.2021).
44. Резолюція 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/1601_Opozytsiya_rezoljutsiya.htm (дата звернення: 28.04.2021).
45. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
46. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. № 30. 2014. Ст. 831.
47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
48. Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text (дата звернення: 28.04.2021).
49. Цивільний кодекс України. Редакція від 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 29.0.2021).
50. Аналітична записка щодо аналізу процесу децентралізації в Україні та Польщі. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalnyi-analiz-protsesudetsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).

51. Агафонова Н., Данилюк Ю., Приходько Х. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / перед. слово Голови Верхов. Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. С. 145–165. URL: [http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6479/1/Децентралізація_Inst Zak.pdf](http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6479/1/Децентралізація_Inst_Zak.pdf) (дата звернення: 20.04.2021).
52. Анисимова В.Е. Личность как способ бытия и проявления целостности человека. Москва: Союз, 2016. 336 с.
53. Аристотель. Соч.: В 4 т. / вступ. ст-и и прим. И. Д. Рожанский. Пер. А. В. Лебедева. Москва : Мысль, 1981 Т.4. 878 с.
54. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018, вип. 4(39). С. 7–15.
55. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2011. № 2. С. 109–112.
56. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С.138–147.
57. Баймуратов М. О. Якісні параметри інституту місцевого самоврядування як елемента українського конституалізму. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали XIII Регіональної конф., Львів, 2007 р. Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. С. 154–157.
58. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: мат-ли VII Всеукраїнських муніципальних слухань (м. Бердянськ, 6–8 вересня 2001 р.). Київ, 2002. С. 368–370.
59. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: моногр. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
60. Бариська Я. О., Попович Т. П. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 45. Т. 1. С. 69–73.
61. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету*

права. 2002. № 2. С. 21–30.

62. Батанов О. В. Муніципальна влада та актуальні проблеми формування наукових основ місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2006. № 3. С. 26–33.
63. Батанов О. В. Самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
64. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2000. 20 с.
65. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25–29.
66. Безлепкина Л. Ф. Социальное государство – это социальное развитие для всех. Социальное обеспечение. 1995. № 11. С. 16–17.
67. Берданова О. Проблеми розвитку України як соціальної держави. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 3. С. 490–994.
68. Білецька Т. В. Інструменти публічної влади: світові та вітчизняні практики. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року)*. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 61–65.
69. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ, 2007. 218 с.
70. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування і його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 17–23.
71. Борденюк В. Теоретичні основи співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 11. С. 16–20.
72. Брижань І. А. Умови та чинники переходу України до моделі сталого розвитку. Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. 2013. № 1. С. 128–133.
73. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 128–132.

74. Брустінов В. В. Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2005. 19 с.
75. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.
76. Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад. *Фінанси України*. 1999. № 5. С. 80–87.
77. Бьолер Д. Ответственность за общественное и общественность. Москва: Филос, 2014. 357 с.
78. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. 1696 с.
79. Верховенство права через призму міжнародного права. Сайт інформаційного агентства «Українське право» 14.10.2017. URL: https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/vyeushvyerfkhvs-tuava-yeuyei-tuyipts-pkzrausersgs-tuava (дата звернення: 20.04.2021).
80. Вибори в Україні були вільними і конкурентними – міжнародні спостерігачі. 01 квітня 2019. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47775802> (дата звернення: 20.04.2021).
81. Вінничук Н. Типологія політичної опозиції. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 51–59.
82. Вітвіцький С. С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88–92.
83. Вітюк Д. Л., Павлюх О. А. Вибори як форма безпосередньої демократії: теоретико-правовий аспект. *Альманах права*. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Вип. 10. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С.115–121.
84. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. № 1. 2015. С. 5–18.
85. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Харків: Право, 2001. Вип. 1. С. 32–36.

86. Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. Київ, 2000. 345 с.
87. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. В зб.: *Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу*. Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. Київ: Вид-во ТОВ «Українська консалтингова група», 2005. 128 с.
88. Габермас С. Ю. Залучення іншого. Студії з політичної теорії. Львів: Астролябія, 2006. 416 с.
89. Галуцько В. В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади. *Митна справа*. 2011. № 1 (73). Ч. 2. С. 120–126.
90. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 51–56.
91. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду: дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2016. 262 с.
92. Гидденс Э. Неспokoйный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? Пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бендет. Москва : Издат. дом «Дело» РАНХ и ГС, 2015. 240 с.
93. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937> (дата звернення: 26.04.2021).
94. Гончаренко О. Децентралізація як тенденція розвитку місцевого управління в європейських державах. *Право та інновації*. № 4 (20) 2017. С. 62–68.
95. Горбатенко В. П. Децентралізація. Юридична енциклопедія: у 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: «Укр. енцикл.», Т. 2: Д–Й. 1999. С. 168–169.
96. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові. Державне будівництво. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html> (дата звернення: 26.05.2021).
97. Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. *Вісник*

- Сумського держ. ун-ту. Серія «Економіка», № 3. 2019. С. 83–89.
98. Гошовська В. Соціальна держава: типи, сутність, зміст. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 3. С. 259-265.
99. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53–67.
100. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*. 2015. Вип.15. С. 9–18.
101. Гронский П. П. Общественное управление в главнейших государствах Германии. Петроград: тип. Р. Г. Шредера, 1916. 208 с.
102. Демократичні цінності Європи. Пам'ятка користувачеві. Івано-Франківськ, 2011. URL: http://ukrcei.org/uploads/files/default/demokraticzni_cinnosti_evropi.pdf (дата звернення: 26.04.2021).
103. Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 12. С. 15–20.
104. Дергачов О. П. Український досвід трансформації влади та європейські стандарти. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2009. Вип. 17. С. 53–63. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26627/09-Dergachov.pdf?sequence=1> (дата звернення: 26.04.2021).
105. 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.
106. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: мат-ли інформаційного семінару «Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив» / Український Інститут Міжнародної політики. Київ, 2015. 21 с.
107. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупаций, В. Потапенко та ін. Нова Україна. Київ : Інститут стратегічних досліджень, 2015. 44 с.
108. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
109. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М.,

2012. 212 с.

110. Джефферсон Т. Настоящий американец о демократии – оглавление и вступление (Сол К. Падовер). URL: <http://www.agitclub.ru/spezhran/amer/jefferson.htm> (дата звернення: 26.04.2021).
111. Динис Г. Г., Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В. та ін. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.
112. Драгоманов М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / Упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р.С. Міщук; Приміт. Р.С. Міщука, В.С. Шандри. Київ: Либідь, 1991. 688 с.
113. Дробуш І. В. Реалізація соціальних прав місцевим самоврядуванням як один з пріоритетних напрямів розвитку України як соціальної держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 7–9.
114. Дробуш І. В. Соціальні інтереси територіальних громад в контексті формування громадянського суспільства та децентралізації влади. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 50–57.
115. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2003. № 11. С. 17–23.
116. Дробуш І. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*. 2013. № 6–2. С. 4–9.
117. Дроздов О. Імпульс для громадянського суспільства. *День. Суспільство*. 2011. № 4/5. С. 6–8.
118. Дюгі Леон. Конституційне право. Загальна теорія держави. Передмова д-ра юрид. наук Ю. М. Оборотова. Одеса: Юрид. літ., 2005. 320 с.
119. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. 712 с.
120. Есекина Б. К. К вопросу об оценке устойчивости социально-экономических систем / Б. К. Есекина, Ш. Сапаргали. URL: <http://pozdneyakov.tut.su/Seminar/a0102/a020.htm> (дата звернення: 26.05.2021).
121. Ефективно впливати на владу можна з шилом і похвалою. Сайт Фонду Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. Режим доступу URL: <http://dif.org.ua/en/events/efektivno-vplivati-na-vladu-mozhna-z-shilom-ipohvaloyu.htm> (дата звернення: 26.04.2021).

122. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (м. Страсбург). Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посібник : у 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005–2006. Ч. 3. 2006. С. 154–161.
123. Жемчужникова К. Історія виборів: виборчі системи в Україні. Сайт «Опора». 22 лютого 2021. URL: https://www.oporaua.org/news/vybory/election_history/22821-istoriia-viboriv-viborchii-sistemi-v-ukrayini (дата звернення: 26.04.2021).
124. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2017. 276 с.
125. Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 1 (I). С. 16–23.
126. Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.
127. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. URL.: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvidprovedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (дата звернення: 20.04.2021).
128. Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: Международные и конституционные аспекты. Ассоциация юридический центр, Юрид. факт С.-Петерб. гос. ун-та. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 404 с.
129. Избранные решения Европейского суда по правам человека. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Объединенная коммунистическая партия Турции (United communist party of Turkey) и др. против Турции (жалоба № 19392/92, решение от 30 января 1998 г.). 2012. С. 54–62. URL: <http://www.ihahr-nis.org/sites/default/files/files/izbrannye-resheniya-espch-11st-ru.pdf> (дата звернення: 26.04.2021).
130. Івано-Франківську міську раду визнано найбільш публічною з 8 органів місцевого самоврядування на Прикарпатті. Сайт Івано-Франківської міської ради. URL : <http://www.mrada.if.ua/home/publishpr/7148-q-q> (дата звернення: 26.04.2021).
131. Ільницька У. Політико-правовий статус політичної опозиції в демократичному суспільстві. URL:

- http://vuzlib.com.ua/articles/book/29053-Pol%D1%96tiko-pravovijj_status_pol/1.html (дата звернення: 26.04.2021).
132. Інформація з Єдиного реєстру органів самоорганізації населення у м. Києві Сайт Київської міської адміністрації. URL: kievcity.gov.ua/ (дата звернення: 26.04.2021).
 133. Кабанець О. С. Демократія як явище правової дійсності (теоретико-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / НАН України Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016. 182 с.
 134. Калашников С.В. Функциональная теория социального государства: монография. М. : ЗАО Изд-во «Экономика», 2010. 190 с.
 135. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
 136. Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції. УАДУ, Одеський філіал. Одеса, 2000. 19 с.;
 137. Касич А. О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Мукачівський державний університет. *Економіка і суспільство*. Випуск 13 / 2017. С. 71–77.
 138. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
 139. Кисельова Т. Державні соціальні стандарти України: стан і перспективи. *Юридичний Вісник України*. 2005. № 22. С. 8.
 140. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.
 141. Коваленко А. В. Органи місцевого самоврядування у системі державного контролю з питань захисту прав споживачів. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 4. С. 374–379.
 142. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 128 с.
 143. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 1–12.
 144. Козинець О. Г., Жернова М. Г. Національно-демократичні погляди І. Франка та Л. Українки. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 12–16.
URL: <http://chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/162/192> (дата звернення: 26.04.2021).

145. Козлова Л. В. Механізм розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації. URL: <http://escii.eu/artykuly/artykul-lk> (дата звернення: 20.04.2021).
146. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія: міжнар. відносини. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
147. Колот А. М., Поплавська О. М. Держава і бізнес: новітні тенденції взаємодії та забезпечення стійкого розвитку. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика*. 2016. № 2(12). С. 8–30.
148. Кондратьєв Р. І. Соціальна держава в теоретико-правових і філософських дослідженнях. *Університетські наукові записки*. 2018. № 1. С. 6–16.
149. Копейчиков В. В. Соціальна держава як людська цінність, захисник прав людини. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. 2000. Ч. 1. 375 с.
150. Кормич А. І. Зміст та форми сучасної демократії: концептуальні засади. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 47. С. 145–151.
151. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сайт Інституту Громадянського Суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=5879> (дата звернення: 26.04.2021).
152. Корчинський С. М. Інформаційна відкритість сайтів міських рад станом на 2012 р. Які зміни відбулися. Київ : Леста, 2012. 43 с.
153. Кресіна І., Хома Н. Моделі соціальної держави: модернізуючий вплив глобалізації. *Публічне право*. 2015. № 1. С. 185–196.
154. Крупник А. Новий закон «Про всеукраїнський референдум»: як оминати «підводні камені»? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/novyj-zakon-pro-vseukrainskyi-referendum-iaak-omynuty-pidvodni-kameni/> (дата звернення: 26.04.2021).
155. Крусян А. Р. Політики-правові цінності сучасного українського конституціоналізму (в контексті аксіологічного виміру конституційного права). *Актуальні проблеми політики*. 2012. № 45. С. 3–13.
156. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. 468 с.
157. Курочкин А. В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Северо-

- Кавказская академия государственной службы. Ростов-на-Дону, 2003. 198 с.
158. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. Москва: Юристъ, 2001. 448 с.
159. Куценко В. Соціально-економічна модифікація в контексті побудови соціальної держави в Україні. *Економіка України*. 2004. № 11. С. 77–86.
160. Латигіна Н. А. Українська демократія сьогодні: спроби і помилки. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_34_6.pdf (дата звернення: 26.04.2021).
161. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. Київ. : УНЦПД, 2007. 108 с.
162. Лациба М. Місцева демократія – шлях до заможного суспільства. *Громадянське суспільство*. № 2. 2015. С. 2–7.
163. Линьов К. Принцип субсидіарності у державному управлінні. Режим доступу URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DUTP/2005-1/texts/LINOV.htm> (дата звернення: 26.04.2021).
164. Лібанова Е. Соціально-економічна політика держави та її вплив на зміну соціальної структури суспільства. *Україна: аспекти праці*. 1999. № 8. С. 18–28.
165. Локк Дж. Два трактата о правлении / Сочинения: В 3 т. Москва: Мысль. 1985. Т. 3. 780 с.
166. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: дис. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2015. 445 с.
167. Луцьк освітлює дорогу до енергоефективності. Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». URL: <http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf> (дата звернення: 27.04.2021).
168. Ляпин И. Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти в Российской Федерации. *Вестник Нижегородского университета им. Н. М. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 152–154.
169. Мадьярова А. В. Принципи і критерії визначення державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування. Москва, 2006. 675 с.
170. Максимов С. И. XXII Всемирный конгресс по философии права и социальной философии «Право и справедливость в глобальном обществе» (содержательный обзор). *Проблеми філософії права*. Київ–Чернівці: Рута, 2008. Т. IV–V. С. 50–59.
171. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади

- України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Україн. акад. держ. упр-ня при Президентові України. Київ, 2002. 21 с.
172. Мандибур В. Соціальна політика держави та її структурні складові. *Україна: аспекти праці*. 2000. № 7. С. 21–23.
 173. Марков К.А. Проблема визначення поняття соціальної держави в науці. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. Вип. 5. С. 27–36.
 174. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Віче*. 2008. № 9–10. С. 29–32.
 175. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 23 с.
 176. Машина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве. *Государство и право*. 2006. № 7. С. 27–30.
 177. Мелешенко Т. В. Вацлав Гавел і його роль у державотворчих процесах Чехословаччини: автореф. дис. ... канд. істор. наук: 07.00.02 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова Київ, 2010. 22 с.
 178. Мельник О. А. Політична децентралізація та широке місцеве самоврядування в Україні як засіб подолання конфліктів між державою і суспільством: ідеї окремих мислителів середини ХІХ – початку ХХ століття. *Науковий вісник*. 2014. № 4. С. 75–84.
 179. Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России. Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: Изд-во СПб. Ун-та, 1997. С. 79–98.
 180. Михайлов М. Класифікація типових та нетипових форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 127–131.
 181. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 231 с.
 182. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. 744 с.
 183. Могілевський В. С. Місцеве самоврядування як елемент глобального конституціоналізму. *Держава і право. Зб. наук. пр. Серія: «Юридичні*

- науки». Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 72. С. 197–212.
184. Мор Т. Утопия / Пер. с латин. Ю. М. Каган. Вступ. ст. И. Н. Осиновского. Москва: Наука, 1978. 416 с.
185. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис – XXI*. 2006. № 5–6. С. 39–42.
186. Мунтяну И. Разработка новых правил игры в старых условиях. В 3-х т. Т. 3. Органы самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и Средней Азии / под. ред. И. Мунтяну и В. Попа. Будапешт: Институт открытого общества, 2001. 822 с.
187. Наврузов Ю. Категория «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування. *Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2000. Вип. 1. С. 272–289.
188. Нагорянський Є. А. Публічна політика у демократичних суспільствах. Гуманітарні студії. *Зб. наук. праць*. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2014. Вип. 22. С. 120–128.
189. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
190. Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи. *АЛЬЯНС НАУК: учёный учёному*: Вторая научно-практическая конференция (3–7 октября 2005 г.) URL: http://www.confcontact.com/okt_all.php (дата звернення: 20.05.2021).
191. Національна стратегія реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування (Проект. Квітень 2005 р.). URL: www.cld.org.ua/lib/93_Nationalstrategy_reform_12.doc (дата звернення: 20.05.2021).
192. Наше общее будущее: доклад Междунар. Комиссии по окружающей среде и развитию. Москва: Прогресс, 1989. 376 с.
193. Невелев О. М. Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми. Київ: НДІСЕП, 2001. 95 с
194. Нисневич Ю. А. Социальное государство: политико-правовая сущность и принципы в условиях постиндустриального развития. Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. URL : <http://www.hse.ru> (дата звернення: 20.04.2021).
195. Ніколаєнко Н. Сутність поняття «соціальна солідарність» у працях Леона Дюгі та Максима Ковалевського. *Юридична Україна*. 2014. № 6. С. 14–20.

196. Овсієнко О.В. Розбудова соціальної держави в Україні: пошук оптимальної економічної моделі. *Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*. Серія : Економічна теорія та право. 2013. № 3. С. 34–46.
197. Овчар О., Сьомова Т. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172–176.
198. Огаренко В.М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації: монографія. Енергодар; Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2010. 226 с.
199. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227.
200. Основи децентралізації влади: методичні рекомендації / Д.О. Лукін, В.П. Гордієнко, Г.О. Мірошніченко та ін.; за ред Д.А. Лукіна. Суми: ГО «Рада молодих вчених», 2015. 144 с.
201. Остапенко О. Г. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. 26–29.
202. Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. Соціологічне опитування. Сайт Центру Разумкова. URL: http://www. useps.org/upload/1427287523_file.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
203. Павленко І. Правовий статус опозиції. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5 (14). С. 16–30.
204. Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 21 с.
205. Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів, формування спроможних територіальних громад. Сайт Центру досліджень соціальних комунікацій. Режим доступу URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1308:administrativna-ref&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 20.04.2021).
206. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. С. 196 с.
207. Парфьонова Г. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та

- перспективи : аналітичне дослідження. Херсон: Херсонська міська організація «Розвиток», 2003. 234 с.
- 208.Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України: наук. журн.* 2010. № 4. С. 175–182.
- 209.Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Випуск 9. 2016. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. С. 684–688.
210. Пірен М. І. Європейські цінності – якісно новий формат державотворення в процесі реформування українського суспільства на шляху до демократії. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С. 87–92.
- 211.Побочний І. А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції*: мат-ли українсько-польської наук.-практ. конф., (Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 р.). Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. 2013. С. 24–25.
- 212.Поважний О.С., Орлова Н.С., Харламова А.О. Корпоративне управління: [підручник]. К.: Кондор, 2013. 244 с.
- 213.Подолька А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344.
- 214.Покрова Р. А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: збірник наук. праць*. 2011. № 2(5). С. 123–130.
- 215.Политика в эпоху жесткой экономии / Мейбл Березин, Филипп Геншель, Колин Крауч и др.; под ред. А. Шефара, В. Штрика ; пер. с англ. А.А. Алвертян, Н.Г. Глазникова, А.Г. Кузянина и др.; под науч. ред. А.А. Порецковой, И.В. Соболевой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва : Издат. дом ВШЭ, 2015. 392 с.
216. Попов І. Закон про всеукраїнський референдум – ризики та політичні наслідки. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/popov/600d407cd0e55>
- 217.Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проєкту) та ін. Київ: Заповіт, 2018. 60 с.
- 218.Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. Москва: Мысль, 1995. 588 с.

219. Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання. Сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. URL : <http://civil-rada.in.ua/?p=2077> (дата звернення: 20.04.2021).
220. Приходько Х. В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 71–75.
221. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка. Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/> (дата звернення: 20.04.2021).
222. Пухтинський М. О. Реалізація міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. P. 50–51. 196 p.
223. Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади). Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2003. 456 с.
224. Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні. Сайт газети Українська правда. Режим доступу URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/> (дата звернення: 20.05.2021).
225. Радченко О.В., Савченко І.Г. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі: монографія. Харків : Вид-во ХНУВС, 2008. 200 с.
226. Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію, Утрехт, 16–17 листоп. 2009 р. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2> (дата звернення: 20.04.2021).
227. Регламентація діяльності парламентської опозиції (досвід країн Європейського Союзу, Латинської Америки та Японії): Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром. 2017. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29041.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).
228. Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1–2 / Пер. с нем. Ф. Ельяшевич ; Под ред. В. Б.

- Ельяшевича ; Вступит. стаття П. Г. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альтшулера. Т. 1. 1907. 443 с. Т. 2. 1908. 462 с.
229. Рекова Н. Ю., Вишневський В. П., Чекіна В. Д., Вієцька О. В., Мойсеєнко К. Є. Реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика: монографія / за заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. Краматорськ: ТОВ «Краматорська типографія», 2016. 252 с.
 230. Ременець О. В. Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2011. 33 с.
 231. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. Сайт Рівненської обласної державної адміністрації. URL: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm> (дата звернення: 20.04.2021).
 232. Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. Гілея (науковий вісник): зб. наук. праць / гол. ред. Вашкевич В. М. Київ, 2011. Вип. 47. 732 с.
 233. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць. 2014. Вип. 38. С. 92–98.
 234. Роман В. Ф. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 73–80.
 235. Руссо Ж. Ж. Об Общественном договоре. Трактаты. / пер. с франц. А. Д. Хаютина и В. С. Алексеева-Попова. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt> (дата звернення: 20.04.2021).
 236. Савчук Г. Концепт «гуманної демократії» Томаша Масарика. *Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету*. 2015. Вип. 26. С. 112–114.
 237. Сазонова М. Політологія : навч. посіб. для вузів. Харків: Фоліо. 1998. 735 с.
 238. Сайт Державного комітету статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 20.05.2021).
 239. Самойленко Л. Я. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Науковий вісник Академії муніципального управління / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. Київ: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 404–415.

240. Сас О. Теоретичні та практичні реалії української опозиції. *Віче*. 2011. №18 (вересень). URL: <http://www.viche.info/journal/2711/> (дата звернення: 20.04.2021).
241. Саханя І. Соціальні пріоритети державної політики. *Охорона праці*. 2000. № 11. С. 3–8.
242. Сеник М. Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України. *Віче*. 2009. № 23. Режим доступу URL: <http://www.viche.info/journal/1766/> (дата звернення: 20.04.2021).
243. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24.
244. Спиноза Б. Богословско-политический трактат. 250 с. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Spinoza_B-P_tr.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
245. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська. Сайт Дніпропетровської міської ради. Режим доступу URL: <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska> (дата звернення: 20.04.2021).
246. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін. К.: НІСД, 2013. 246 с.
247. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.06.2021).
248. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 р. 5/2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.04.2021).
249. Сухінін Д. Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, контролю та моніторингу якості місцевих послуг. Теоретичні і прикладні аспекти державотворення. Вип. 12. 2013. Режим доступу URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_12_20.pdf (дата звернення: 20.05.2021).
250. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів: ЛПІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
251. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління місцевого самоврядування*. 2014. № 2 (21). С. 277–286.
252. Теорія держави і права: навч. посіб. А. М. Колодій, В. В. Копейчиков,

- С. Л. Лисенков та ін. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
- 253.Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. 346 с.
- 254.Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ: Логос. 2015. 124 с.
- 255.Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії? URL.: <https://www.csi.org.ua/publications/yak-provely-reformu-administrativno-t/> (дата звернення: 20.05.2021).
- 256.Толкованов В. В. Модернізація служби в органах місцевого самоврядування: нові підходи та інноваційні інструменти. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2011. IV т. 754 с.
- 257.Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : монографія. Ужгород : Госпрозрахунковий редакційновидавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. 349 с.
- 258.Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.
- 259.Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). URL: http://arsadministrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf (дата звернення: 20.05.2021).
260. Україна. Національний звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій. / Підготував: Д. Ковриженко, Лабораторія законодавчих ініціатив. 89 с. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian_.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
- 261.Український енциклопедичний словник: в 3-х т. / ред. кол. А. В. Колос (відп. ред.) та ін.; 2-ге вид. Київ: Атіка. 2013. Т. 3. 736 с.
- 262.Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*. 11.01.2019. URL: https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html (дата звернення: 20.04.2021).
- 263.Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Г. Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул та інші / за заг. ред. д-ра юрид.

- наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.
264. Успішні проекти. Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». Режим доступу URL: <http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf> (дата звернення: 20.05.2021).
265. Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 1 (28). С. 64-69.
266. *Философский словарь* / под ред. Т.И. Фролова. Москва : Политиздат, 1991. 560 с.
267. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. КМ України. 2017. 7 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/48/Buklet_finansova_decenrt__21.03.17_.pdf (дата звернення: 20.04.2021).
268. Флигстин Н. Архитектура рынков: экономическая социология капиталистических обществ XXI века; пер. с англ. А.А. Куракина; под. науч. ред. В.В. Радаева. Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2013. 390 с.
269. ФРН: програма Людвіга Ерхарда «Добробут для всіх». URL: https://stud.com.ua/135029/menedzhment/programa_lyudviga_erharda_dobrobut_vsih (дата звернення: 20.04.2021).
270. Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы / пер. с нем. Б. М. Скуратова. Москва : Весь мир, 2013. 144 с.
271. Харченко О. О. Роль органів місцевого самоврядування в становленні локальної системи соціального захисту прав матері та дитини: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2012. 251 с.
272. Хома Н. М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід : монографія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юрид. думка, 2012. 591 с.
273. Цицерон М. Т. О государстве. Марк Туллий Цицерон. Диалоги. Пер. с лат. и коммент. В. О. Горенштейна. Изд. подгот. И. Н. Веселовский, В. О. Горенштейн и С. Л. Утченко. Москва: «Ладомир»–«Наука». 1994. 278 с.
274. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія.

2012. Т. 197. Вип. 185. С. 67–70.
275. Цюрупа М. В., Ясинська В. С. Основи сучасної політології. Київ: Кондор. 2009. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-156.html> (дата звернення: 25.04.2021).
276. Череватюк В.Б. Соціальна держава: проблеми та перспективи її реалізації в сучасній Україні. *Наше гасло*. 2004. № 1–2. С. 108–112.
277. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3-х т. Москва: Тип. тов-ва И. Н. Кушнерёв и Ко, 1894. Т. I: Общее государственное право. 458 с.
278. Что понял Вацлав Гавел: только демократия гарантирует мир. URL: <https://hvylyia.net/analytics/society/chto-ponjal-vatslav-gavel-tolko-demokratija-garantiruet-mir.html> (дата звернення: 25.04.2021).
279. Шаповалова О. А. Деякі аспекти застосування у судовій практиці положень статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. С. 104–111. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/14459344864_2014.pdf (дата звернення: 25.04.2021).
280. Шатіло В. А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1(11). С. 41–47.
281. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 22–26. URL: http://lsej.org.ua/4_2018/7.pdf (дата звернення: 25.04.2021).
282. Шееп Х. Демократический социализм и коммунальное самоуправление – новый исторический синтез. Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. Москва. 1984. 234 с.
283. Шемчушенко Ю. С. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Віче. 2015. № 12. С. 126. С. 3–6.
284. Шемчушенко Ю.С. Проблеми модернізації державної влади в Україні. *Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи*: мат-ли спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемчушенко; упор. док. політ. наук В. П. Горбатенко. Київ: ТОВ «Юридична думка», 2010. 320 с.

- 285.Шемшученко Ю. С. Конституція України і права людини. Право України. 2001. № 8. С. 13–16.
286. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: Монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с.
- 287.Шляхтун П. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://www.viche.info/journal/4918/> (дата звернення: 25.04.2021).
288. Шоу А. Городское управление в Западной Европе; пер. и предисл. А. В. Бяловского. Москва: Изд. К. Т. Солдатенкова, 1898. VIII, 560 с.
- 289.Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года. СПб.: Тип. А. М. Котомина, 1872. 320 с.
- 290.Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб. : Изд-во А. С. Гиероглифова, 1874. 650 с.
- 291.Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2 : Д–Й. 744 с.
- 292.Юрченко Ю. Соціально-правова держава та її соціальна політика. *Управління сучасним містом*. 2005. № 1–2. С. 68–74.
- 293.Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Х., 2000. С. 98-99.
- 294.Ahrens H. Die organische Staatslehre auf philosophisch-anthropologischer Grundlage. Wien: Carl Gerold & Sohn. 1850. 286 s.
- 295.Alper Ozmen. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. April. 2014. Edition.vol.10. P. 415–424.
- 296.Althusius J. Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanes illustrata. Camb. 1932. 879 s.
- 297.Babych, O. M. Relationship between of centralization and decentralization in public administration. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2011. № 12. P. 109–113.
- 298.Braun H. Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg nach Europa: Beitrage zum dritten Sozialpolitischen Sumposion Trier / H. Braun, M. Niehaus (Hg.) – Frankfurt; New York : Campus, 1990. 194 p.
- 299.C.L.E.A.R. TOOL: final version Strasbourg, 28 November 2008 [Electronic resource]. Directorate General of Democracy and Political Affairs Directorate of Democratic Institutions. F Mode of access : <https://wcd.coe.int/com. instanet. InstraServlet?command>
- 300.Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv. fr/ affichCode.do?cidTexte=LEGITE XT000006070633>

(дата звернення: 20.04.2021).

301. Decentralization and Economic Growth per capita in Europe, Pieter Crucq and Hendrik-Jan Hemminga, Groningen: University of Groningen, Science Shop of Economics and Business (Publications of the Science Shop of Economics and Business, EC 178). 2007. 88 p.
302. Declaration on the Right to Development [Electronic resource] / General Assembly UN. – A/RES/41/128 (Distr. General) (4 December 1986). URL : <http://www.worldlii.org/int/other/.../299.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).
303. Esping-Andersen, G. (1990) The three worlds of welfare capitalism. Oxford : Polity, 257 p.
304. Esping-Andersen, G. (1996). Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London, 276 p.
305. EU (2012). Committee on Employment and Social Affairs, Draft report on Social Investment Pact as a response to the crisis. Brussels : European Parliament.
306. Gilbert, N. (2002). Transformation of the Welfare State. Oxford.
307. Gneist R. Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3 Aufl. Berlin: Verlag von Julius Springer. 1871. 1005 s.
308. Jellinek G. System der subjektiven oeffentlichen Rechte. Tübingen: Verlag von J. C. Mohl. 1905. 657 s.
309. Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. Global Social Politics. Vol. 10. No. 1. pp. 59–84.
310. Jerzy Korcza, Piotr Lisowski, Adam Ostapski. Ustoj samovradu terytorialnego: materialy dydaktyczne. Wroclaw: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. 2013. 440 s.
311. Karpenko V. The tension between the executive and local government at the regional level and mechanisms of their solving; the experience of Ukraine and France. Thesis abstract of Cand. Sc. Econ. 25.00.04. Ukraine, 2001. 19 p.
312. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. № 78 Poz. 483. S. 2413–2470.
313. Konstytucja Italijskiej Republiki. Constitution of the Italian Republic. senato.it. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
314. Konstytucja Hiszpanii Spanish Constitution. vivovoco.astronet.ru. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> in Russian (дата звернення: 20.04.2021).
315. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1–4. Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, 1876–1882. 235 s.

316. Law on local and regional self-government of Croatia, 10.04.2001. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf> (дата звернення: 20.04.2021).
317. Lawton A., and Rose A. G. Organisation and Management in the Public Administration. London. Pitman. 1991. 167 p.
318. Marklund S. (1992). The Decomposition of Social Policy in Sweden. Scandinavian Journal of Social Welfare. Vol. 1. № 1. pp. 2–11.
319. Maurenbrecher R. von. Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität. Frantfurt am Main, 1839. 340 s.
320. Mill J. S. On Liberty. London: John W. Parker and Son, 1848. 342 s.
321. Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy. Electronic resource / Habdank-Kolaczowska S., Csaky Z., Roylance T., Puddington A. ; Freedom House. 24 p. Mode of access URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf
322. Oates W. E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper Series, 2006. № 05. URL: http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP (дата звернення: 20.04.2021).
323. Ramnow R. The Local Territorial Community: a State's Successor? Brooklyn. LR. 1992. 397 p.
324. Sapir A. et al. An Agenda for a Growing Europe. Brussels : European Commission, 2003. 236 p.
325. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. 3-te Aufl. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1888. 1 Theil. 354 s.
326. Thoms Dj. G. Regulatory Acts of EU Countries: Regulatory Policy of Today. London. Bridgestone PH. 1999. 449 p.;
327. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz.U., 1998. № 91. poz. 576. URL: / <http://isip.sejm.gov.pl> (дата звернення: 20.04.2021).
328. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. Warszawa: LIBER, 2012. S. 49.
329. William M. Johnston. The Austrian Mind. An Intellectual and Social History 1848–1938. Los Angeles, London. University of California Press, Berkeley. 1972. 456 s.

Наукове видання

Матвеева Лілія Георгіївна,
Магновський Ігор Йосифович,
Тарасенко Лідія Борисівна,
Бутирін Євген Олександрович,
Шевчук Вікторія Вікторівна,
Березовенко Любов Сергіївна

Теорія та практика побудови і розвитку
демократичної, соціальної, правової держави в Україні
у контексті євроінтеграції

Колективна монографія

Підп. до друку 26.06.2021. Формат 60х84/16.

Друк Rizo. Папір офсетний. Гарнітура Times.

Ум.-друк. арк. 18. Наклад 30 прим.

Надруковано з готового оригінал-макету

Редакційно-видавничий відділ

Одеського державного університету внутрішніх справ

м. Одеса, вул. Успенська, 1,

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДП № 3507 від 25.06.2009

