

блем розвитку територіальних громад, сприяння у залученні громадян до участі у місцевому самоврядуванні, проведення моніторингу громадської думки щодо ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади тощо. Такі організації інформують громадян про стан справ у громаді, про рівень співпраці населення та муніципалітету. Водночас жителі у такий спосіб мають можливість побачити свій вклад у вирішенні місцевих проблем.

Беручи до уваги функції, які виконують громадські організації, можемо виділити низку механізмів, які вони можуть використати для активізації громадської діяльності. Передусім, йдеться про налагодження суспільного діалогу між різними секторами суспільства щодо формування та втілення ідеї загального суспільного блага. По-друге, важливе значення має внутрішнє структурування й налагодження внутрішнього діалогу між різноманітними організаціями, щілісне залучення всього арсеналу, яким володіють ці організації зокрема. По-третє, у процесі активізації діяльності громади громадські організації мають можливість виявити основні цінності та реальні прагнення різних елементів громади, об'єднати їх разом, тим самим творячи певний єдиний громадський простір, у якому співіснують та співпрацюють різні суб'єкти, групи, інтереси. Ще одним механізмом активізації діяльності громади є розробка громадськими організаціями концепції розвитку громади, розширення її співпраці у побудові програм громадського розвитку з найрізноманітнішими соціальними суб'єктами (органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнесовими об'єднаннями, політичними партіями тощо). І, нарешті, творення умов всередині громадських організацій, які сприятимуть виокремленню та розвитку (у тому числі кар'єрному) значної кількості громадських активістів, які згодом стануть справжніми громадськими діячами і лідерами та присвятять свою діяльність саме громаді.

Дослідження процесів активізації громад, слід відзначити, що ефективна діяльність громадських організацій, яка впливає на активність населення у вирішенні актуальних для конкретної території проблем, здатна надати додаткові стимули саморозвитку українського суспільства. У наукових джерелах знаходимо сентенцію, що «дія – це кисень організації». Громадяни нашої держави, члени відповідних територіальних громад, що об'єднуються у громадські об'єднання, через активні дії праґнуть до реальних змін, які б покращували їх сьогодення, робили його змістовним та ефективним.

Активна діяльність громадських об'єднань, через які налагоджується зв'язок органів державної та муніципальної влади з громадськістю, засвідчує втілення визначальних принципів демократії – співучасти та співвідповідальності за власне гідне життя у громаді. Активна співпраця між органами влади та громадянами, що спрямована на вирішення проблем місцевого значення, дає поштовх успішному демократичному розвитку України. Така співпраця, вважають дослідники, водночас і сама є наслідком розвинутої демократичної системи місцевого самоврядування, у якій громада має право й бажає суттєво впливати на процес розробки та прийняття управлінських рішень [4, с. 68].

Таким чином, об'єднання громадян – членів відповідної територіальної громади, які безпосередньо зацікавлені в успішному вирішенні проблем своєї життєдіяльності, – повинні бути демократичними та представницькими, ризикувати й експериментувати, бути прозорими та відкритими, діяти та як найповніше застосовувати власні повноваження, використовувати політичну й індивідуальну освіту на кожному етапі своєї діяльності. Водночас, важливою є інституалізація громадських організацій, яка перетворює громадські організації не у розрізнені одиниці, а у потужний чинник розвитку територіальної громади. Та позитивна енергія, яка сконцентрована у громадському секторі, повинна бути використана для загальної громадської користі. Громадський сектор в Україні повинен навчитися користуватися своїм становищем та скеро-

вувати власні процеси, що відбуваються всередині нього на успішну діяльність з реалізації стратегій розвитку громади.

### Література.

1. Боганчик Л. Відшукування ідентичності (деякі соціологічні та психологічні засади для громадського сектору) / Лариса Боганчик // Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави – З / [Упоряд.: Г. О. Усатенко, О. В. Боронь]. – К.: Агентство «Україна», 2005. – С. 46–73.
2. Газізова О. Муніципальний менеджмент у системі навчальних потреб органів місцевого самоврядування / О. Газізова // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / [За заг. ред. Ю. П. Шарова]. – Д.: ДРІДУНАДУ, 2004. – С. 37–41.
3. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / [За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйко В. М.]. – Хмельницький: Вид-во ХУУП. – 2007. – 236 с.
4. Куценко Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти / Ю. Куценко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 3. – С. 68–73.
5. Неурядові організації: досвід Сполученого Королівства = NGOs: Experience From the UK / The British Council. – К.: Британська Рада в Україні. – Б.р. – 72 с.
6. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: Науково-теорет. посібник / В. П. Рубцов. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.
7. Руденко О. Концептуальні засади інноваційної стратегії соціально-економічного розвитку територіальних громад / О. Руденко, А. Сменковський // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / [За заг. ред. Ю. П. Шарова]. – Д.: ДРІДУНАДУ, 2004. – С. 157–161.

УДК 353.9(477)

Оксана Лазор

## ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Обґрунтовано теоретико-методологічні засади становлення та розвитку самоврядної влади в Україні як інституту. Узагальнено досвід інституціоналізації публічної самоврядної влади зарубіжних держав і вказано можливості його застосування в Україні. Розроблено науково-практичні рекомендації щодо інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, інститут публічної самоврядної влади, теоретико-методологічні засади, інститут територіальної основи, інституціональна модель, інституції, інститут служби в органах місцевого самоврядування, зарубіжний досвід.

Проголошення незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень, консеквентним вираженням яких стало закріплення у ст. 7 Конституції України положення щодо визнання та гарантування місцевого самоврядування як домінанті організації мі-

© Лазор О.Д., 2010.

сцевої влади. Такий підхід зумовив принципово нове бачення, порівняно з доконституційним періодом суспільного розвитку, що як найповніше відповідає трактуванню сутності місцевого самоврядування як єдино можливої форми організації публічної влади на місцевому рівні. Проте дієва публічна самоврядна влада в Україні як специфічна форма його вираження – залишається орієнтиром і надалі. Відповідно інституціональна модель публічної самоврядної влади, загальні риси якої закріплени Конституцією України, потребує подальшого наукового осмислення та пошуку досконалішого варіанта.

Актуальність комплексного дослідження інституціоналізації публічної самоврядної влади зумовлена також як сукупністю складних соціально-економічних, політичних та ідеологічних проблем, властивих переходному періоду розвитку нашого суспільства, так і суперечливими процесами становлення локальної демократії в Україні та дуалістичним ставленням до неї держави, що виражається як визнанням та захистом місцевого самоврядування на найвищому законодавчому рівні, так і відсутністю виваженої послідовності політики та системного підходу щодо його розвитку, що загалом є вивом недостатнього розвитку теоретико-методологічної бази та наукових засад цього процесу.

Своєчасність дослідження теоретичних і практичних проблем конституційно-правового статусу суб'єктів публічної самоврядної влади зумовлена також трактуванням місцевого самоврядування як комплексного правового інституту, підґрунтам норм якого мають бути науково обґрунтовані теоретико-методологічні засади. Одним із чинників, що стримує розвиток місцевої демократії, є недостатня розробленість інституціонального підходу стосовно тлумачення публічної самоврядної влади як фундаментального інституту, що на сьогодні ще не отримало у науковій літературі та законодавчій практиці відповідного закріплення. Звідси очевидно, що наукове забезпечення інституціоналізації публічної самоврядної влади є сформованою й актуальною проблемою дослідження, що потребує детальнішого опрацювання та вирішення.

 Загальнотеоретичним підґрунтам для вирішення означеній проблеми стали праці представників інституціоналістів різних наукових шкіл економічного, юридичного та соціологічного спрямувань: Т. Веблена, У. Гамільтона, Е. Дюркгейма, В. Мітчела, Д. Норта, М. Оріу, Г. Спенсера, Я. Щепанського, а також учених, які започаткували та розвинули окремі інститути публічної самоврядної влади.

Безперечно, належної уваги заслуговують ґрутовні монографічні розвідки у сфері означеній проблематики, в яких здебільшого відображені результати проведених дисертаційних досліджень вітчизняних науковців, громадсько-політичних діячів – основоположників національної наукової теорії місцевого самоврядування. Віддаючи належне авторам наукових доробків, результати яких сприяли процесу інститутогенезу у сфері місцевого самоврядування, констатуємо, що за винятком окремих наукових розвідок у сфері означеній проблематики, комплексні дослідження інституціоналізації публічної самоврядної влади у науковій теорії місцевого самоврядування практично відсутні.

 Відтак метою публікації є висвітлення результатів досліджень щодо обґрунтування теоретико-методологічних засад становлення та розвитку самоврядної влади в Україні – специфічної форми виразу місцевого самоврядування й аргументування відповідних пропозицій щодо її формування як складової інституту публічної влади, у контексті паритетності її до державної, і реалізації принципів децентралізації та субсидіарності. Для досягнення зазначененої мети, необхідне вирішення таких завдань:

- проаналізувати та систематизувати теоретико-методологічні напрацювання щодо складових інституту публічної самоврядної влади;

- обґрунтувати теоретико-методологічні засади складових публічної самоврядної влади з позиції інституціонального підходу;
- узагальнити досвід інституціоналізації публічної самоврядної влади зарубіжних держав і виявити потенційні можливості його застосування в Україні;
- розробити науково-практичні рекомендації щодо розвитку існуючих інститутів та запровадження нових.

 Системний аналіз наукових праць з окресленої проблематики у вітчизняній та зарубіжній літературі, що становила теоретико-методологічну основу дослідження інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні за свідчива, що ця проблема, зважаючи на актуальність її у науковому та практичному аспектах, не була предметом комплексного дослідження у галузі державного управління. З'ясовано, що:

- витоки теоретико-методологічних засад формування інституту публічної самоврядної влади необхідно шукати у працях вітчизняних та зарубіжних вчених кін. XIX – поч. ХХ ст.;
- процеси трансформації влади ґрутовно вивчали здебільшого історики;
- тема вивчення організації місцевої влади ґрутувалась на діяльнісному підході та не виокремлювалась із переліку проблем державного права і будівництва;
- дослідження з позицій інституціонального підходу припадають на кін. 90-х рр. ХХ ст. – поч. ХХІ ст.;
- комплексні дослідження інституціоналізації публічної самоврядної влади у науковій теорії місцевого самоврядування практично відсутні, що пояснює реальний стан наукового розроблення сформульованої проблеми та дає підстави стверджувати про його недостатній рівень, а відтак потребує ґрутовного розгляду [1, с. 9–10].

За результатами проведеного дослідження з'ясовано, що сутність публічної самоврядної влади, піднесення якої безумовно пов'язано з розвитком муніципальних теорій, науковці трактують по-різному, що обумовило формування двох взаємопротилежних підходів, де представники одного стверджують, що це різновид державної влади, інші – наполягають на публічній владі територіальних громад. Визначені два концептуально протилежні підходи зрівноважують інший – компромісний варіант, запропонований третьою групою дослідників, визнаючи подвійну сутність влади (дуалістичність) місцевого самоврядування.

У наукову термінологію з державного управління для розкриття сутності інституту теоретичних засад публічної самоврядної влади уведено окремі поняття та дано їх авторські визначення, зокрема «публічна самоврядна влада» – вид публічної влади, яку самостійно і під свою відповідальність здійснює територіальна громада та обрані нею самоврядні органи і посадові особи у межах чинного законодавства для вирішення питань місцевого значення в інтересах спільноти у визначеному локально-просторовому вимірі. Розкриття сутності публічної самоврядної влади здійснено на основі використання різних підходів щодо трактування цього поняття, а також характеристики її структурно-функціональних та концептуально-атрибутивних параметрів. Обґрунтоване автором концептуальне положення базується на необхідності зміни конституційної норми (ст. 5) щодо здійснення влади органами державної влади та самоврядної (а не «місцевого самоврядування»), а також інституційні останньої як самостійної складової інституту публічної влади, у контексті паритетності її до державної, і реалізації принципів децентралізації та субсидіарності.

Розроблено методологію вивчення інституту як взаємопов'язаних складових: теоретичної, функціональної, ресурсної, оціночної, що сприяє формуванню цілісного уявлення

стосовно стану кожного з інститутів та публічної самоврядної влади загалом, проблем розвитку та перспектив становлення. Інституціональний підхід, зважаючи на його недолики, розширяє евристичні можливості пошуку та відкриває перспективи подальших наукових розвідок, зокрема щодо теоретико-методологічного підґрунтя інституціональної теорії муніципального права [1, с. 5–7].

Розгляд трансформації місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою у правовому вимірі засвідчив складність та суперечливість становлення публічної самоврядної влади та уможливив виокремлення етапів: установочного, конституційного, неоконституційного [1, с. 11]. Об'єктивний процес трансформації місцевого самоврядування вказує на наявність двох суперечливих позицій: з одного боку – його відмежування від держави, мінімізуючи її вплив, а з іншого – в одержавленні місцевого самоврядування та виконанні функцій держави на місцях. Однією з найбільших проблем самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення є розрив між існуючим законодавством у цій сфері та реальною практикою його запровадження. Наявність різних концепцій та проектів, популяризація відмінних між собою зарубіжних моделей місцевого самоврядування, суперечки щодо необхідності запозичення муніципального досвіду західноєвропейських держав в умовах політичної нестабільності та невирішеності питання про конституційну реформу, відсутність соціальної відповідальності у носіїв публічно-владних відносин та недовіра громадян до влади – стимулюють процес напрацювання та реалізації виваженої політики щодо розвитку місцевого самоврядування та становлення публічної самоврядної влади в Україні.

Стосовно дослідження інституту територіальної основи публічної самоврядної влади виявлено, що у науковій літературі зустрічаються різні підходи: від вивчення управління територією держави загалом до її окремих адміністративно-територіальних одиниць, що за змістом зводиться здебільшого до пошуку ефективних та оптимальних управлінських технологій, а також відповідних їм теоретичних моделей і практичних заходів щодо реалізації останніх. Викладено пріоритетні напрями наукових досліджень та ті, що залишилися поза увагою науковців [3, с. 59–80]. Встановлено, що з усіх територіальних рівнів найменш досліджений – районний, дещо краще у порівнянні з ним – територіальна основа сільських поселень. Серед напрямів проведених науково-практичних комунікативних заходів домінує висвітлення регіонального рівня, значно менша їх кількість присвячена міській проблематиці та практично відсутня – управління сільськими територіями та територіями спеціального статусу.

Охарактеризовано теоретико-методологічні аспекти змісту інституту територіальної основи та його складових. Серед аналізованих тверджень сутності «регіону» [3, с. 419–425] виявлено відсутність единого підходу, проте спільним для існуючих та основною його складовою є територія. Аргументовано необхідність формування системи органів територіального управління, що здійснює відтворення регіону як певної цілісності.

Викладено генезис теорій, які трактують сутність поняття «місто», його етимологію, виникнення та розвиток [2, с. 85–96]. Виявлено взаємозв'язок зміни соціально-економічних умов та сутності міста, як змісту та форми, що зумовило обґрутування нової концепції сучасного міста – поліноміальної, відповідно до якої місто – система, що складається із багатьох функціональних підсистем та взаємозв'язків між ними, які змінюються у просторі та часі зумовлюють його еволюцію та багатовекторність розвитку.

Охарактеризовано процес, протилежний за напрямом до урбанізації та визначений як деурбанизаційний, ознаки якого виявляються у великих обласних центрах більше, аніж у дрігих, за кількістю населення, містах. Підтвердженням цього є перехід Донецька з категорії міст-мільйонників до нижчого рівня та наближення до цієї межі Дніпропетровська та Одеси.

Методика виокремлення метро- та мікрополійних ареалів, уведених свого часу у США, є можливою для використання в

Україні для малих міст. Запропонована класифікація населених пунктів з урахуванням кількості населення [2, с. 137–138].

Розкрито сутність адміністративно-територіальних одиниць на сучасному етапі та внаслідок реформувань, проведена їх систематизація; визначено та проаналізовано критерії виокремлення рівнів самоврядування сучасного устрою та в контексті змін, викладених у законопроектах. Виявлено, що діагностика кратності адміністративно-територіальних одиниць, співмірності їх параметрів з абсолютними величинами, аналіз морфометричних показників не достатньо повно характеризує стан адміністративно-територіального устрою держави, що зумовило вивчення урбанізаційних процесів. Акцентовано на тому, що визначення і закріплення у нормативно-правових актах відповідних критеріїв, умов щодо надання та зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць уможливить їх адаптацію до євростандартів.

Результатом функціонування самоврядної влади в аспекті управління територіями має бути підвищення рівня добробуту населення відповідної території та розвиток цієї просторової компоненти. Політика управління територіями передбачає перерозподіл компетенції між центральними органами і місцевою владами на користь останньої; розвиток кооперації між суб'єктами територіального управління; «деполітизації» території, тобто уникнення патерналістського підходу з боку держави за одночасного посилення координації дій та контролю. Особливий статус території має виявлятися у виборі механізмів, які забезпечуватимуть як загальні, так і специфічні потреби громадян.

У процесі проведення дослідження розкрито зростання публікаційної активності та багатовекторності напряму проведених наукових розвідок стосовно територіальних громад та однієї із важливих форм її волевиявлення – місцевих виборів. Водночас відчутний брак наукових досліджень, які б розкривали становлення та розвиток територіальних громад, теоретико-методологічну основу формування місцевих рад та шляхи підвищення ефективності їх функціонування, посилення відповідальності; питання правового регулювання виконавчих органів рад, принципи організації та діяльності, її моніторингу та оцінки; функціонування органів самоорганізації населення. Сформульовано самостійні, порівняно нові та недостатньо розроблені наукові напрями та сфери досліджень, спрямовані на підвищення ефективності функціонування інституціональної моделі публічної самоврядної влади в Україні [2, с. 130–149].

Проблема зрівноваження влади та соціуму залишається актуальною дотепер, оскільки інституціональна модель публічної самоврядної влади, об'єктивною причиною незавершеності якої є існуюча дуалістичність законодавчого визначення сутності поняття «місцевого самоврядування», потребує подальшого наукового осмислення та пошуку досконалішого варіанту. Встановлено різноманітність місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади [2, с. 400–407], окреслюючи її суть та акцентуючи, здебільшого, на територіальній громаді як основному суб'єкту, нехтуючи іншими важливими компонентами моделі самоврядної влади. У зв'язку з цим опрацьовано підходи щодо визначення сутності поняття «територіальна громада», що уможливило виокремлення декількох груп прихильників: соціально-територіального; соціально-психологічного та соціального-правового підходів. Умотивовано необхідність у дефініціях стосовно понять «мешканці», «жителі» та «члени територіальної громади», а також чіткого розмежування прав і повноважень членів територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування у питаннях управління власністю, надання територіальним громадам статусу юридичної особи, що сприятиме підвищенню їх дієздатності.

Актуалізовано питання та вмотивовано необхідність чіткого тлумачення на законодавчому рівні сутності «місцевих рад», статусу «районної у місті ради», введення поняття «регіональної влади», розмежування повноважень (зокрема

делегованих) і відповіальності між місцевими радами різних рівнів та їх виконавчими органами, між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади; доцільність конкретизації статусу керівників органів самоорганізації населення, депутата місцевої ради, посадових осіб місцевого самоврядування (секретаря, заступників голови, голів рад), посадових осіб територіальних громад з урахуванням рекомендацій КМРВЄ. Аргументовано необхідність на законодавчому рівні уніфікації дефініцій щодо змісту поняття «органи самоорганізації населення», уточнення їх статусу, територіальної основи тощо. Розроблена дескриптивна модель формування місцевих рад із врахуванням чисельності населення та площин території, що дозволяє повніше враховувати потенціал територіальної основи функціонування самоврядної влади [2, с. 196–200].

Досліджено питання стосовно актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин та виявлено неточності змісту окремих законодавчих норм у механізмі їх реалізації, юридичної відповідальності суб'єктів самоврядної влади, що знижують ефективність його функціонування як інституту.

Спільним для окреслених перспектив місцевого самоврядування є критичність сучасного його стану. Діяльність обраних у 2006 р. місцевих рад посилила негативну тенденцію щодо зниження рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування. Недосконалість представницьких органів, які формують відповідні виконавчі структури та здійснюють контроль за їх діяльністю, неефективність функціонування системи місцевого самоврядування загалом, дедалі частіше визнається серйозною проблемою, що гальмує розвиток територіальних громад в Україні. Однак найбільшою проблемою вважається відсутність стратегії розвитку місцевого самоврядування на державному рівні, зокрема його законодавчого забезпечення.

Відтак, аргументовано необхідність формування повноцінної моделі публічної самоврядної влади на базовому та місцевої влади на вторинному рівнях, враховуючи перспективу прийняття Україною міжнародних документів у сфері регіональної політики та управління, розвитку міських територіальних громад, а також на виконання вимог прийнятих міжнародних документів. Запровадження концепції регіонального піднесення, реформування місцевої влади на засадах децентралізації, використовуючи як найповніше принцип субсидіарності, успішне впровадження статутів територіальних громад, ефективніше управління з зачлененням до цієї справи громадськості, проведення плідної політики місцевого розвитку – є важливими чинниками розвитку моделі публічної самоврядної влади та інституціоналізації участі територіальних громад.

Розрізнення проблематики організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування в Україні є новим напрямом наукового пошуку. Окрім питання правового регулювання статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування та кандидатів на посади, регламентації їх діяльності акцентували у своїх роботах сучасні науковці. Найбільш вивченими є різноманітні аспекти їх професійного навчання та підвищення кваліфікації. Значна частина проведених на сьогодні фундаментальних наукових досліджень здебільшого спрямована на вивчення одного структурованого компонента професійної підготовки публічних службовців, інша – пізнання структурної єдності всіх її компонентів як системи. Однак поза увагою дослідників залишається чимало питань, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування [3, с. 221–235].

Стосовно теоретико-правової основи інституту служби в органах місцевого самоврядування встановлено, що значна частина науковців та практиків дотепер не ідентифікує його як самостійний вид публічної служби. Проаналізовано трансформацію інституту служби в органах місцевого самоврядування як компоненти системи публічної служби з вра-

хуванням демократичного імперативу. Запропоновано дефініції «публічна служба» та «самоврядна служба» [1, с. 6], що як і державна – частина ширшого поняття «публічна служба», структурні елементи інституту публічної служби. Сутність служби в органах місцевого самоврядування розглянуто як діяльність професіоналів, які працюють на невиборних посадах.

Здійснено оцінку кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування за період 1996–2008 рр. [2, с. 284–292], зокрема:

- розроблено регресійну модель динаміки загальної чисельності посадових осіб та виведено залежність, що вказує на позитивну тенденцію зростання цього показника;
- проведено аналіз плинності кадрів, який засвідчує, що кількість прийнятих осіб є більшою, аніж звільнених, а також демонструє циклічність цього процесу, максимальний показник якого (20–30 %) припадає на рік проведення чергових місцевих виборів;
- з'ясовано норму керованості, яка є нижчою, аніж щодо державних службовців і коливається в межах (1,2–2,2), що не відповідає ані теоретичним нормам, ані практичній необхідності;
- виявлено, що більше 35 % посадових осіб не мають повної вищої освіти та 40 % голів громад обирається вперше.

Моніторинг кількісних та якісних вимірів стану кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування засвідчує неможливість надання ними якісних послуг, зумовленої колосальним дефіцитом професійного кадрового ресурсу, що употужнюється браком людського потенціалу для нормальної організації суспільного життя. Відтак розмежування політичного керівництва та адміністрування, посилення ролі кадрового резерву, активізація державної політики у цій сфері обумовлюється необхідністю формування та зміцнення професійної служби, що згодом забезпечить ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

З метою формалізації категорій посад і рангів у системі служби запропоновано кореляційні залежності [2, с. 279–282]. Встановлено також, що важливим чинником конкурентоспроможності фахівця на ринку праці стає безперервна освіта, опануванню якої сприяє запровадження технології дистанційної освіти. Характерною рисою становлення сучасної системи професіоналізації публічних службовців в Україні є інтенсифікація процесів поєднання освіти, науки та практики завдяки розвитку інформаційних технологій. Встановлено різні напрями розвитку інституту самоврядної служби.

Виявлено, що в країнах континентальної моделі: сформовано інститут публічної служби; розроблено відповідне законодавство, яке визначає загальні принципи організації та функціонування інституту публічної служби, правового статусу публічних службовців; регламентовано види служби, що як підсистеми визначають інститут публічної служби як цілісну систему; визначено системоутворювальні критерії публічної служби. Унаслідок вивчення зарубіжного досвіду інституціоналізації публічної самоврядної влади виявлено можливості його адаптації в Україні в частині:

- оптимізації адміністративно-територіального поділу, зважаючи на напрацьовані законопроекти і дотримання рекомендацій ЄС, оскільки через невизначеність територіальної основи громади, як базової одиниці адміністративно-територіального устрою, місцеве самоврядування не здатне здійснювати надані повноваження;
- регламентації діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб в актах локальної нормотворчості;
- покращення виборчого інструментарію;

- удосконалення інституціональної моделі публічної самоврядної влади на субнаціональних рівнях;
- становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування, паритетної до державної та як складової інституту публічної служби;
- розвитку соціального партнерства органів влади та територіальних громад у сфері місцевого самоврядування;
- розвитку інституту захисту прав територіальних громад та відповіальності суб'єктів місцевого самоврядування [1, с. 27].

↗ Узагальнення та систематизація практики зарубіжних держав та порівняння із сучасним станом розвитку вітчизняного місцевого самоврядування уможливило напрацювання для органів влади конкретних пропозицій:

- активізація процесів розроблення, обговорення та прийняття актів локальної нормотворчості;
- інституціалізація місцевих виборів, спрямована на формування місцевої еліти та забезпечення формування ефективної моделі самоврядної влади;
- удосконалення виборчих цензів та ведення корегувальних цензів; конкретизація принципів «невиборності» та «несумісності» посад щодо обранців громади;
- врегулювання процедурних питань щодо обрання головних посадових осіб територіальних громад та голів рад;
- запровадження інституту заступництва посадових осіб;
- інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування;
- формування та розвиток системи кооперації територіальних громад [1, с. 27–28].

Усвідомлення зарубіжного досвіду та прагматичне його сприйняття щодо означененої проблеми дослідження сприятиме зміні взаємовідносин «держава – громадяні» на діалектику взаємозалежності «місцева влада – жителі територіальної громади», активізації процесів реформування місцевого самоврядування та інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів та адаптації до міжнародних стандартів.

#### Література.

- Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. ... д. н. держ. упр.; спец. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / О. Д. Лазор ; ЛРІДУ НАДУ. – Запоріжжя, 2010. – 40 с.
- Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : дис. ... д. н. держ. упр.; спец. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / О. Д. Лазор ; ЛРІДУ НАДУ. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 594 с.
- Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні [Текст] : моногр. / О. Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.

УДК 328.18.004.738.5

Вікторія Півчаєва

## ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено роль та властивості інтернету у політичній сфері. Встановлено етапи застосування органами місцевого самоврядування інтернет-технологій у забезпеченні участі громадян у прийнятті управлінських рішень та визначено форми такої участі.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, електронна демократія, електронний уряд, інтернет-технології.

↗ Участь громадян у прийнятті управлінських рішень є найважливішим показником і невід'ємним атрибутом демократії. При цьому громадська участі повинна будуватися на принципах діалогу з владою, що передбачає налагодження ефективного процесу комунікації між громадянами і органами влади, у тому числі і органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі одночасно розвиваються три основні процеси у сфері комунікацій: перший процес характеризується глобалізацією та інтенсифікацією інформаційних потоків; другий процес характеризується посиленням інформаційної присутності та впливу в системі політичних комунікацій локальних громадських структур, що дозволяє їм самоорганізовуватися та лобіювати свої інтереси, роблячи організований тиск на владу; третій процес обумовлений технологічним детермінізмом як технологічною доступністю інтернету широким верствам населення [3].

Головним критерієм ефективності політичної комунікації є здатність спонукати особу, різні соціальні групи органічно включитися в політичне життя суспільства, а значення політичної комунікації визначається місцем і роллю політики в сучасних суспільних системах. Тому, на наш погляд, інтернет в сучасному світі є тим інструментом, без використання якого не можна говорити про забезпечення повноцінної участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

↗ Інтернет, як засіб політичних комунікацій, досліджувався у роботах Г. Браунінга, В. Вімбера, Т. Вестена, Л. Гросмана Е. Коррадо, Г. Рейнгольда, Ч. Фейрстоуна, А. Чеснакова, А. Шапіро, а залучення громадян до прийняття управлінських рішень за допомогою інтернет-технологій (електронна демократія) вивчали – Ю. Ірхін, М. Грачов, М. Каазе, А. Мадатов, Д. Фухс.

↗ Означеними авторами визначено загальні умови застосування інтернет-технологій у політичній сфері. Дослідження застосування інтернет-технологій під час участі громад у прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування, найближчими органами влади до людей, потребує докладного наукового дослідження.

↗ Метою статті є розгляд шляхів застосування інтернет-технологій для забезпечення участі громадян у прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Для вирішення зазначененої мети ставляться наступні завдання: визначення ролі інтернету в політичній сфері; дослідження етапів застосування органами влади інтернет-технологій; аналіз властивостей інтернету, що сприяють участі громадян у прийнятті управлінських рішень органі-