НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

Навчально-методичні матеріали

Київ
2013

УДК 351.07:352+329(076)
О-64

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 206/8-14 від 7 листопада 2013 р.)

А в т о р и :
Н. Б. Ларіна, кандидат педагогічних наук, перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ;
Т. В. Новаченко, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри педагогіки і психології вищої освіти Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова;
В. М. Гаврилюк, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер НАДУ;
А. В. Ковальчук, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Р е ц е н з е н т и :
Л. І. Даниленко, доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ;
В. М. Сороко, кандидат технічних наук, доцент, начальник управління з навчальної роботи НАДУ.

О-64 **Організаційно-правові** основи взаємодії органів місцевого самоврядування з політичними партіями : навч.-метод. матеріали / [Н. Б. Ларіна, Т. В. Новаченко, В. М. Гаврилюк, А. В. Ковальчук]. – К. : НАДУ, 2013. – 72 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено з урахуванням Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентові України.

Висвітлено організаційно-правові основи взаємодії органів місцевого самоврядування з політичними партіями.

Розраховано на осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

УДК 351.07:352+329(076)

Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

© Ларіна Н. Б., Новаченко Т. В., Гаврилюк В. М., Ковальчук А. В., 2013
© Національна академія державного управління при Президентові України, 2013

З М І С Т

ВСТУП 4

1. Застосування системної властивості взаємодії 5
як визначального принципу в місцевому самоврядуванні 5

2. Механізм взаємодії політичних партій та представницьких органів
місцевого самоврядування 8

3. Функції партій у формуванні органів місцевого самоврядування 10

4. Роль партій у політичній системі і процесі політичного управління
громадою 15

5. Удосконалення механізмів і практики безпосередньої участі
громадян у процесах місцевого самоврядування 19

6. Особливості статусу територіальних громад 25

7. Основні повноваження органів місцевого самоврядування щодо
забезпечення комплексного розвитку 36
території громади 36

8. Вибори як головна форма вияву народного суверенітету 40
та прояву політичної суб’єктності 40
територіальної громади 40

9. Забезпечення органами місцевого самоврядування транспарентності
влади 56

10. Особливості формування кадрового потенціалу органів місцевого
самоврядування 58

Питання для самостійної роботи 64

Список використаних джерел 65

ВСТУП

Політичні партії є важливим елементом сучасного демократичного врядування і головним каналом, через який відбувається артикуляція інтересів виборців, рекрутування політичних лідерів, формування органів влади. Будучи суб'єктами політики, партії виконують провідну роль у взаєминах суспільства і держави, артикулюють і транслюють органам державної влади та місцевого самоврядування ті інтереси, які формуються в різних соціальних групах.

Сьогодні форма, у якій здійснюється влада в тій чи тій країні, певним чином залежить від партій, які, взаємодіючи між собою та владою, утворюють партійну систему суспільства.

Значною мірою вони, як суб'єкти формування владних відносин, визначають напрям і якість політичного та управлінського процесу в конкретній державі.

Участь у керівництві державою є головною метою кожної політичної партії. Оскільки виразниками влади в державі є вищі державні органи, яким належить право ухвалення політичних рішень і призначення виконавчої влади, то політична влада належить партіям, з яких рекрутують кадри у вищі державні органи. Соціальне значення проблеми полягає у тому що розбіжність між ідеальною моделлю і реальністю у сфері організаційної будови політичних партій сучасної України перешкоджає їм бути фільтром у формуванні державницької еліти, від якої залежить якість управлінських рішень, які мають відповідати сучасним стандартам демократичного (публічного) врядування. Тому науково-практичні рекомендації з питань взаємодії органів місцевого самоврядування з політичними партіями є актуальним для розбудови місцевих громад на засадах демократизму.

1. Застосування системної властивості взаємодії як визначального принципу в місцевому самоврядуванні

Ефективність функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою визначається правовими нормами, що регламентують як процедури вирішення суперечностей між інтересами держави та інтересами територіальних громад, так і механізми самоорганізації місцевих інтересів для реалізації пріоритетів місцевого соціально-економічного розвитку.

У 2006 р. в Україні представницькі органи місцевого самоврядування вперше сформовано на пропорційній основі за закритими партійними списками. Однак чинна система законодавчої регламентації взаємодії громади, депутатів, політичних партій, виконавчих комітетів рад виявилася нездатною забезпечити належний баланс інтересів місцевої спільноти з іншими активними учасниками виборчого процесу з огляду на це актуальним є дослідження механізму взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування.

Політичні партії як обов'язковий суб'єкт формування представницьких органів місцевого самоврядування на сучасному етапі досліджуються Я.Давидовичем, В.Кампо, Ю.Ключковським, С.Конончук, В.Полевим, Б.Райковським, В.Тихоновим.

Аспекти взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування з політичними партіями після запровадження пропорційної системи на місцевих виборах висвітлені М. Бесарабом, В. Кравченком, А. Дудою.

Експертні дослідження, вивчення громадської думки, круглі столи з питань якісних зрушень у діяльності органів місцевого самоврядування внаслідок обрання їх на партійно-пропорційній основі проводяться Центром місцевої демократії, Українським незалежним центром політичних досліджень, Асоціацією міст України та громад, Фондом "Демократичні ініціативи" та іншими аналітичними центрами.

В одному зі своїх досліджень "Напрями оптимізації взаємодії органів місцевого самоврядування та політичних партій в Україні" Шаповал В.Д. зазначає, що стратегічна мета державного будівництва та управління полягає в розбудові громадянського суспільства. Останнє, як важливе соціальне явище, має багатогранний характер і передбачає різноманітність якісно нових комунікативних, виробничих, інтелектуальних, політичних, економічних, правових, культурних та духовних форм взаємодії соціальних суб'єктів і громадських інститутів. Тобто, розбудова громадянського суспільства передбачає прийняття управлінських рішень на всіх ієрархічних рівнях держави, регіонів та організацій і має складатися передусім з аналізу ситуацій та тенденцій суспільного розвитку, виявлення проблем і цілей, рівня участі й спрямованості діяльності наявних соціальних сил.

Таке демократичне перетворення нашого суспільства має бути пов'язане з модернізацією системи місцевого самоврядування в Україні. Аналіз стану місцевого самоврядування в Україні показує, що стабільність у країні ще й

сьогодні підтримується за рахунок командно-адміністративних методів регулювання з використанням примусу та насаджування згори тих чи інших управлінських рішень, які тривалий час нагромаджувалися за радянських часів.

Тому громадські очікування в суспільстві, глибокі демократичні перетворення в усіх сферах суспільного життя потребують активного пошуку альтернативних підходів до створення нової моделі не тільки державного управління, а й місцевого самоврядування в Україні.

Одним із ефективних напрямів реформування системи державного управління є *застосування системної властивості взаємодії як визначального принципу державного управління*.

Застосування системної властивості взаємодії як визначального принципу до осмислення системи місцевого самоврядування демонструють праці І.Дробуша, П. Любченка, Н. Нижника тощо.

На основі аналізу дослідження не викликає сумніву той факт, що використання принципу взаємодії сприяє переходу від адміністративно-командних до демократичних методів управління на всіх рівнях. Власне категорія “взаємодія” використовується в науковому пізнанні як узагальнене віддзеркалення сутнісної властивості об’єктивного світу і виступає змістовною частиною у гносеологічному контексті різних галузей науки.

Принцип взаємодії використовується у системі державного управління. Як свідчить аналіз наукових робіт з державного управління, в своїй більшості використання принципу взаємодії між його власними елементами та елементами зовнішнього середовища відбувається у таких напрямах:

1) взаємодії гілок влади між собою (Н. Нижник, В. Токовенко);

2) взаємодії однієї з гілок влади з політичними партіями та громадськими організаціями (В. Ребкало, В. Візир, Н. Ковалішина);

3) взаємодії державних органів і структур громадянського суспільства (В. Черепанов, В. Єлагін, О. Якубовський, Т. Бутирська, В. Барков тощо);

4) взаємодії профспілок, підприємців та органів влади (В.Жуків, В.Скуратівський, І.Дубровський).

Деякі автори розглядають взаємодію як визначальний організаційний принцип у державному управлінні, в подальшому, посилаючись на інших авторів, зводять його до особливої форми “авторегуляції” - зворотного зв’язку.

Зворотний зв’язок визначається як вплив результатів функціонування якої-небудь системи (об’єкта) на характер цього функціонування. Основна ідея зворотного зв’язку полягає в тому, щоб використовувати самі відхилення системи (об’єкта) від визначеного стану для формування керуючого впливу. Таким чином, визначальним параметром зворотного зв’язку в державному управлінні, на їх думку, буде вплив громадянського суспільства на формування управлінських рішень.

Тобто механізм зворотного зв’язку розглядається як суспільний контроль над діяльністю держави та її органів, який би нейтралізував і попереджав антигромадянську діяльність держави.

Слід погодитися з таким твердженням, бо виникнення цілей державного управління знизу, від громадянського суспільства в умовах демократії є

справжнім і актуальним джерелом формування всієї системи цілей державного управління. Адже державне управління невід'ємне від взаємодії з усією системою організації функціонування громадянського суспільства, воно існує в межах взаємодії з ним, спільними зусиллями формуючи тканину колективного і громадянського життя. Це означає, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, а характер державної влади у свою чергу впливає на розвиток громадянського суспільства.

Цілком прийнятною є позиція, що механізм взаємодії органів влади та громадянського суспільства, є важливим, але дещо фрагментарним, який за зовнішнім впливом може мати як конструктивний - спрямований на розвиток даного соціуму, так і деструктивний характер - спрямований на його руйнування. Під зовнішньою деструктивною взаємодію можуть виступати масові хвилювання, що, як правило, мають неорганізований характер, громадянську суперечність, міжетнічні зіткнення. Зовнішня конструктивна взаємодія у свою чергу передбачає участь у референдумах, виборах, інші форми участі у державному управлінні, спрямовані на розвиток даного суспільства і держави.

Тому, більш дійовим напрямом модернізації системи державного управління та місцевого самоврядування має бути впровадження взаємодії як визначального організаційного принципу в саму логіку та зміст функціонування системи управління. Такий підхід повинен забезпечити формування якісно нової системи місцевого самоврядування.

Впровадження політичної складової в структуру місцевого самоврядування, має сприяти формуванню системи управління громадянського суспільства, що якісно відрізнятиме її від системи управління авторитарного режиму, як це було в радянські часи. Політичне лідерство функціонально не просто пов'язане з прийняттям загальних стратегічних рішень, воно є акумулятором соціальних потреб та інтересів. Зокрема, В. Токовенко, висвітлюючи розділ між сферою політичного керівництва й сферою адміністративної діяльності в структурі державного управління, вважає, що політичне керівництво - це державне соціальне управління загальної компетенції, а державне управління (адміністрування) - державне соціальне управління спеціальної компетенції.

Практична значущість зазначеного поділу полягає в тому, що він дозволяє провести структурно-функціональний аналіз конкретних інститутів державного управління і виявити чинники, що сприяють або перешкоджають оптимізації взаємодії соціальних та політико-адміністративних складових політичної системи суспільства. У демократичному суспільстві, наприклад, соціальні (громадянські) та політичні важелі справляють значний вплив на процес прийняття рішення. Водночас ефективність реалізації цих рішень не меншою мірою залежать від компетентності нейтральних у політичному аспекті державних менеджерів. Отже, можна зробити висновок, що питання взаємодії політичних та адміністративних детермінант системи державного управління є важливою проблемою підвищення управлінської здатності суспільства.

2. Механізм взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування

Особливого значення в реалізації прав та інтересів громадян набуває участь політичних партій у формуванні органів влади різного рівня, включаючи й систему органів влади місцевого самоврядування. Не випадково політичні системи країн Західної Європи називають партійними демократіями, в яких партії відіграють ключову роль. Зокрема, у парламентських демократіях Західної Європи політичні партії займають особливе положення у межах так званої проміжної (посередницької) системи, бо тільки вони закріпилися як у суспільстві, так і в системі влади. При цьому суспільне закріплення здійснюється через членські осередки партій, а в системі влади - через представників партій у парламенті й уряді.

Завдяки своєму ключовому положенню партії відіграють істотну роль з усіх важливих питань, що повинні вирішуватися в межах політичної системи, а саме:

- зв'язувати громадян з політичною системою, виражати їхні політичні інтереси ізводити воєдино інтереси різних груп громадян у формі політичних програм;
- впливати на громадську думку і формувати волевиявлення громадян;
- домінувати при наборі керівного політичного персоналу;
- через своїх представників в органах влади перетворювати свої програми в політичні рішення.

Оптимізації системи державного управління в Україні з використанням принципу взаємодії політичних партій та органів влади на рівні центральних органів влади має сприяти введення в дію Закону України "Про внесення змін до Конституції України". На рівні місцевого самоврядування участь політичних партій у взаємодії з органами влади також має змінити сутність взаємодіючих сторін та привести до якісно нового сукупного результату.

Першим кроком в оптимізації взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування виступає Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", прийнятий Верховною Радою України в 2004 року.

Як свідчить перебіг виборчих кампаній в Україні, серед населення панує ставлення до представницьких органів як до органів, де має забезпечуватися рівномірне представництво і участь усіх суспільних (соціальних, територіальних, галузевих, кланових та інших) угруповань з метою самостійного представлення і захисту своїх особливих інтересів, а не ставка на політичні сили з програмно ідеологічними платформами.

Партійна система, яка сформувалася в Україні, складається, за винятком можливо крайніх правого та лівого спектрів, з нестійких харизматичних або просто персоналістських партій, рівень суспільної відповідальності та стійкість яких повністю залежать від вольових, інтелектуальних і моральних якостей їхніх лідерів. Вони є базою, особливо в разі швидкого і надмірного соціального

розшарування, поляризації багатства і бідності, для панування патронажно-клієнтських партій, явною чи прихованою метою яких є отримання особистих вигод і нехтування суспільними інтересами. Такі партії керуються інтересами своїх “босів”, “патронів”, “олігархів” та їхніх “клієнтів”, і, як зазначає А. Колодій, протидіють незалежності виборців, вільному функціонуванню ЗМІ та громадських об’єднань, намагаються звести нанівець вплив програмно-ідеологічних партій, вбачаючи в них свої конкурентів. На виборах такі партії намагаються “купити” виборців, забезпечуючи постійне надходження тих чи інших благ до своїх “симпатиків”.

Питання взаємодії політичних партій з представницькими органами місцевого самоврядування на сучасномуетапі розглядається фахівцями переважно в контексті участі політичних партій як ключового суб’єкта виборчого процесу. Часто висловлюються пропозиції щодо модернізації чинної виборчої системи до місцевих рад,лунають пропозиції щодо повернення до мажоритарної системи, надаються рекомендації щодо вдосконалення організаційних форм взаємодії депутатів з виборцями.

Водночас результати свідчать про необхідність приведення правової регламентації діяльності політичних партій і депутатів місцевих рад у відповідність до нових вимог у зв’язку з виборами представницьких органів місцевого самоврядування на партійно-пропорційній основі.

Під механізмом взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування будемо розуміти сукупність форм, засобів та методів взаємовідносин з приводу реалізації процесів обрання депутатів рад, забезпечення управління представницьким органом,вироблення та реалізації управлінських рішень радою, комунікації депутатів представницького органу з територіальною громадою,припинення повноважень депутатів представницького органу.

Від організації діяльності міської ради значною мірою залежить якість функціонування всіх інших складових системи місцевого самоврядування, зокрема, виконавчого органу, органів самоорганізації населення, співпраці з міським головою у процесах прийняття управлінських рішень.

Результатами роботи місцевої ради є реалізація політик місцевого розвитку. Започаткована у 2006 р. пропорційна виборча система вперше в історії України сприяла формуванню місцевих рад за партійними списками. Пропорційність запровадила ряд інновацій у роботу рад, а саме на місцевому рівні почала формуватися політична опозиція; ускладнилась процедура контролю за діяльністю депутатів місцевих рад з боку громади; постала проблема взаємодії рад і обраних мерів; слабкість партійного представництва на місцях фактично сприяла формуванню опозиційних до загальнодержавної влади рад.

Така ситуація стала можливою “завдяки” тому, що при зміні способу і суб’єкта формування місцевих рад не відбулося змін у процесах їх діяльності адекватних пропорційній виборчій системі. Як наслідок, без правової регламентації на місцевому рівні в більшості випадків діяльність

представницьких органів місцевого самоврядування перебувала в процесі пошуку оптимальних шляхів подальшої роботи.

Існувала та існує думка, що для ефективної реалізації представницькими органами громади своїх функцій в умовах партійно-пропорційного представництва є нагальна потреба розширення і актуалізації її нормативно-правового забезпечення. Зрозуміло, що для подібного удосконалення потрібно більш чітке розуміння характеристик проблеми функціонування механізму взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування.

У процесі взаємовідносин політичних партій і місцевих рад мало бути згенероване спільне бачення цілей існування місцевої спільноти та узгодження найкращих способів досягнення таких цілей.

Ми підійшли до ще одного важливого питання – політична партія. Тільки розуміючи повну картину учасників певного процесу можна дослідити принципи їх взаємодії.

Політична партія - це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Політична партія бере участь у виборах та інших політичних заходах. Політичні партії є найважливішим елементом політичного управління місцевою громадою, сполучною ланкою між жителями та інституціональними структурами міського самоврядування. Їх можна розглядати як структурний елемент міської політичної системи, як колективну форму організації та інституціоналізації соціальної активності громадян, як фактор формування і вираження суспільної думки та настанов різних соціальних груп.

Отже, розглянемо насамперед функції партій у державній владі та на місцях, а також характер їх діяльності в залежності від видів та типів партій, адже вони відіграють основну роль у підготовці та просуванні кадрів у державній політиці, для яких вони є специфічним соціальним ліфтом.

3. Функції партій у формуванні органів місцевого самоврядування

Незважаючи на достатню увагу, яку приділяли цій проблемі дослідники, подальшого вивчення, потребують питання ролі політичних партій в системі державної влади, особливо це стосується транзитивних країн (тобто країн, які знаходяться у фазі переходу від тоталітаризму до демократії).

Політична партія – це, як правило, досить формалізована політична організація зі своєю структурою (керівні органи, регіональні відділення, рядові члени), що виражає інтереси тих чи інших класів, соціальних прошарків, груп, об'єднує найбільш активних їх представників, має на меті завоювання

політичної влади для реалізації певної програми соціальних, економічних, політичних перетворень. Призначення політичної партії полягає у здійсненні функцій представництва інтересів різних соціальних груп, спільнот на рівні інтересів всієї соціальної цілісності, а також у активній роботі з інтеграції соціальної групи, яка входить у сферу політичних відносин.

Цілі та завдання політичної партії викладені в її статуті та програмі. Основними цілями політичної партії є: завоювання влади конституційним шляхом; формування громадської думки; політична освіта і виховання громадян; вираз думок громадян з будь-яких питань суспільного життя; доведення цих думок до відома широкої громадськості і органів державної влади; висування кандидатів на виборах у законодавчі (представницькі) органи державної влади і представницькі органи місцевого самоврядування, участь у виборах до цих органів та в їх роботі тощо.

Втручання органів державної влади та їх посадових осіб у діяльність політичних партій, так само як і втручання політичних партій у діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, не допускається. Питання, що стосуються інтересів політичних партій, вирішуються органами місцевого самоврядування за участю відповідних політичних партій або за погодженням з ними.

Особи, котрі займають державні посади, не можуть використовувати переваги свого посадового становища в інтересах політичної партії, членами якої вони є. Органи державної влади надають підтримку на рівних умовах політичним партіям різними засобами:

1. Забезпечення рівних умов і гарантій щодо використання державних засобів масової інформації.

2. Створення рівних умов надання приміщень, що знаходяться у державній власності, на умовах, аналогічних умовам їх надання державним установам.

3. Забезпечення рівних умов участі у виборчих кампаніях, референдумах, громадських і політичних акціях.

Державна підтримка політичних партій здійснюється також шляхом їх державного фінансування у визначених законом випадках. Державне фінансування політичної партії припиняється у разі призупинення її діяльності, а також у випадку невиконання політичною партією вимог відповідних законів.

Розрізняють такі види партій:

1. Масові політичні партії. Їх діяльність орієнтована на політичне виховання, підвищення політичної активності населення, надання цій активності якості постійності і безперервності.

2. Кадрові політичні партії. Виникають як виразники волі пануючих суспільних класів, інструмент оновлення еліт на основі кооптації в умовах обмежень на виборче право. Прагнуть до об’єднання еліт, збільшення чисельності з метою посилення впливу на електорат для перемоги на виборах. За своєю соціальною сутністю це партії вищих суспільних класів.

3. Правлячі партії. Це партії, які вже одержали і здійснюють владу, головним чином через своїх членів, які займають найважливіші державні посади.

4. Партії влади. Як правило, існують у державі перехідного типу. Це подекуди тимчасові об'єднання, засновані на популярності конкретних діячів, використанні певного рівня реального поділу влади у державі і прагненні політичної влади вищих менеджерів виконавчої влади.

5. Державно-патріотичні партії. Вони орієнтуються на мобілізацію представників усіх соціальних прошарків і груп на забезпечення цілісності та стабільності держави.

6. Проблемні партії. Підкоряють свою програму і діяльність вирішенню якого-небудь соціального завдання, вважаючи його найбільш актуальним (наприклад, екологічна партія).

7. Гротескні партії. Вбачають зміст своєї діяльності у демонстрації самобутності певної групи громадян. Вони не претендують на владу, захищають обмежене коло своїх інтересів, мають, як правило, невеликий кількісний склад.

Діяльність політичних партій в органах законодавчої влади становить основу народного представництва (парламентаризму). Історично парламентаризм супроводжував становлення громадянського суспільства. Догромадянські суспільства, вичерпавши соціальні ресурси подальшого розвитку, почали здійснювати перехід до надання представництва у владі різним верствам населення, що стало головним рушієм розвитку громадянського суспільства.

Перші представницькі органи – парламенти Англії (1265 р.) та Франції(1302 р.) – формувалися за становою ознакою та за принципом нерівного представництва різних станів. До виникнення політичних партій у сучасному розумінні тоді було ще далеко. Унаслідок того, що становий парламентаризм виник раніше, ніж політичні партії, він послужив фактором "партизації" суспільства зверху.

Нині в Україні формування найвищого представницького органу, який має законодавчу владу – Верховної Ради України – відбувається на змішаній основі пропорційної та мажоритарної виборчих систем.

Сьогодні можемо констатувати проблему незбалансованості механізму реалізації партіями своїх представницьких функцій у Верховній Раді України. Причина такої незбалансованості криється у невідповідності форми правління вимогам більшості політичних партій в Україні та у відсутності загальнонаціонального консенсусу з питання державного устрою. А усунення такої невідповідності ускладнюється тим, що всі партії незадоволені існуючою системою правління, проте кожна з них бачить свій шлях удосконалення цієї системи. Існуючою системою правління незадоволені також виконавча та законодавча гілки влади, і так само кожна по-своєму.

Партії невдоволені по-різному. Одні з них прагнуть удосконалити окремі елементи встановленої форми правління, діючи в чинному конституційному полі, інші прагнуть змінити конституцію. Протиріччя політичної системи

України, про які йшлося вище, полягають у тому, що форму поєднання сегментів президентської та парламентської республіки незбалансовано. Напівпрезидентська-напівпарламентська республіка, жорсткий розподіл влади, напівпарламентський спосіб формування уряду, відсутність чіткого розподілу функцій і повноважень вищих органів влади – такою є система влади в Україні. Це викликає гострі суперечки між суб'єктами політичної системи під час здійснення ними функцій управління та представництва.

В Україні існує змішана форма республіканського правління. Проте саме поєднання рис президентської та парламентської республіки, хоча й стало наслідком політичної угоди (тобто, компромісу), але ця угода була значною мірою ситуативною, а не фундаментальною. Суспільної згоди перед прийняттям Конституції 1996 р. не було, а був конституційний штурм, який розв'язав конституційну кризу в українському суспільстві. Тому й поєднання рис президентської та парламентської республіки відбувалося не за принципом системної рівноваги, а за принципом сукупності ознак. Така незбалансованість викликає, у свою чергу, дві проблеми – адміністративно-політичну та партійно-політичну.

Адміністративно-політичну проблему закладено у неузгодженості процедури формування уряду, де елементи президентської та парламентської системи суперечать одне одному та викликають протиріччя як між Верховною Радою та Президентом України, так і в межах самої Верховної Ради між партійними фракціями та окремими депутатами. Ці протиріччя підштовхують певні політичні сили до прагнень перегляду Конституції.

Партійно-політична проблема полягає у тому, що Президент та більшість у Верховній Раді України можуть мати різну партійну приналежність та суттєві розбіжності у політичних поглядах. У цьому випадку існуючий дисбаланс посилюється та неминуче настає урядова або парламентська криза. Легітимного політико-правового механізму розв'язання такої кризи в Україні не існує, а тому у відповідних ситуаціях починається гарячковий пошук будь-яких паліативів, які, як відомо, принципово не можуть дати ефективних і тривких результатів.

Український дослідник О. Дергачов зазначає, що соціальне середовище посткомуністичної України виявилося мало придатним для формування політично структурованого суспільства і сучасної багатопартійної системи. В Україні з перших років незалежності відбулося фактичне одержавлення демократії, тоді як сучасний європейський досвід передбачає децентралізацію, переважаючий розвиток самоврядування, до того ж не тільки місцевого – територіального, а й такого, що стосується окремих сфер соціального буття, насамперед гуманітарних, в яких роль держави може і повинна бути гранично обмеженою. Інша принципово важлива обставина, що обмежує політичну активність населення, – це відсутність у переважної його більшості стабільних, не залежних від держави джерел існування. Високий рівень соціального розшарування сусідить в Україні із соціальною морфністю, з відсутністю істотної верстви середнього класу, що традиційно є гарантом соціальної стабільності, прогресу й утвердження інститутів громадянського суспільства.

Масова свідомість громадян України зазнала за роки незалежності глибоких якісних змін, причому змін досить суперечливих. З одного боку, відбулося швидке розкріпачення, деідеологізація масової свідомості, а з другого – поширилися або набули відкритого характеру різноманітні, в тому числі протилежні суспільні цінності, поглибився процес ідейно-політичної диверсифікації. Важливо зазначити, що диверсифікованість ця мало в чому спільна з ідейно-політичним плюралізмом демократичного суспільства.

Скоріше за все, тут має місце непродуктивний синкретизм, за якого спрощені, здебільшого утриманські уявлення про демократію сусідять з реліктовим радянським менталітетом і патерналізмом. Паралельно зростаючий вплив на масову свідомість затяжної економічної кризи, різні складності перехідного періоду цілком закономірно формували такі риси масової свідомості, як негативізм і амбівалентність.

В Україні й досі не склалися умови для реального утвердження звичного для європейських держав спектра політичних сил. Не набули поширення ліберально-демократичні цінності, залишається ослабленим правий фланг політичних сил. На лівому ж фланзі продовжують домінувати радикали більшовицького гатунку. Вони не сприймають реформізм і лише під тиском обставин оволодівають сучасними правовими і публічними, в тому числі парламентськими, механізмами політичної боротьби. На розвитку партійної системи позначаються такі фактори, як неартикульованість групових інтересів, брак у переважної частини населення навичок і навіть розуміння потреби політичної самоорганізації.

Ще одним фундаментальним обмежувачем розвитку партійної системи й, у більш широкому форматі, – становлення ефективного демократичного механізму державного управління стала модель організації влади та взаємин її із суспільством. Фактично ще на стадії становлення української державності в основному наперед були визначені труднощі і суперечності процесу демократичних суспільно-політичних перетворень. Ключову роль тут мали два моменти: відмова від проведення дострокових демократичних виборів у 1991 р., які б дозволили принципово обновити владу, і перехід до президентсько-парламентської форми державного правління. В Україні, на відміну від країн Балтії, зміни політичної еліти, що було б адекватно принциповим змінам в основах державності й моделі суспільного розвитку, не сталося. Більше того, сили, що утвердилися у владі, надалі сконструювали і законодавчо закріпили особливий владний механізм. Його базові характеристики – безвідповідальність і незмінюваність. Він ґрунтується на тіньових взаємозв’язках і відводить специфічну роль державному і публічному політичним суб’єктам. Закономірно, що найбільшою мірою це позначилося на національному парламентаризмі та партійній системі. Ці інститути не можуть нормально розвиватися за відсутності чіткого поділу влади та механізмів політичної відповідальності. Існує інституціональна проблема, що, власне, не дає змоги ефективно взаємодіяти законодавцям і уряду, принижує роль політичних партій.

Механізм обрання і структурування парламенту безпосередньо не орієнтований на створення стабільної більшості. Цілком очевидно, що

Верховна Рада має обмежений вплив на уряд, а той, своєю чергою, не має гарантованої підтримки парламентської більшості. Так, схваливши Програму діяльності уряду, Рада протягом року немає права порушувати питання про недовіру йому. Однак при цьому вона необтяжена конкретними зобов'язаннями щодо законодавчого забезпечення реалізації цієї програми, а депутати і партійні фракції, що голосували за програму, не несуть юридично оформленої відповідальності за результати її виконання.

Потрібно підкреслити, що без формування повноцінних українських партій, головним покликанням яких перед здобуттям ними політичної влади є розвиток громадської думки та формулювання стратегії суспільного розвитку, необхідні соціально-політичні та інституційні зміни в українському суспільстві є неможливими. Визначення необхідності щодо соціально-політичних та інституційних змін означає у даному контексті природні, органічні, оптимальні, бо якщо під "необхідними" розуміти волюнтаристські рішення групи осіб, для яких державні та особисті (групові) інтереси не є тотожними, то такі зміни можна здійснити й без партій та без участі громадськості, а також без урахування альтернативних стратегій розвитку суспільства.

Але щоб політична воля певних соціальних груп населення громади, виражена відповідними політичними партіями, перетворилася в реальне загальнообов'язкове рішення, вона повинна набути характеру публічної волі і стати змістом рішень місцевої влади.

4. Роль партій у політичній системі і процесі політичного управління громадою

Справжню роль партій у політичній системі і процесі політичного управління громадою можна визначити через виконувані ними функції. Вихідною функцією політичної партії в системі політичного управління містом є функція представництва інтересів тих чи інших місцевих соціальних груп - акумулювання і погодження специфічних інтересів, представлених у територіальній громаді з метою підтримки стабільності місцевої політичної системи. Важливим завданням є також практична реалізація інтересів, головним чином, шляхом використання створених і контрольованих партіями органів міського самоврядування.

Серед функцій, що характеризують зв'язок політичних партій із соціальними спільнотами, слід зазначити функцію соціальної інтеграції, під якою розуміють залучення громадян у політичну систему через узгодження і взаємне інтегрування їх інтересів. Завданнями інтеграції є підтримка системи, створення умов для виживання самої політичної партії і тієї політичної системи, в якій вона діє. Поряд з функціями представництва і соціальної інтеграції також виділяється і функція політичної соціалізації - формування політичних настроїв своїх членів і прихильників.

Фактором політичної соціалізації особистості є ідеологічна функція партій. Ідеологічна функція сучасної партії в контексті становлення і розвитку

місцевого самоврядування виявляється в тому, що партії стають ініціаторами розробки і безпосередніми творцями тих чи інших теорій самоврядування.

Не менш важливими є функції, що характеризують роль і місце партії у місцевій політичній системі у процесі прийняття політико-управлінських рішень. До них належать:

- формування органів влади, тобто участь у формуванні органів місцевого самоврядування, здійснення підбору й висування кандидатів;
- участь у здійсненні влади на місцевому рівні, тобто формування основних напрямків розвитку, місцевого політичного курсу;
- планування, тобто участь у виробленні основних напрямків розвитку місцевого співтовариства загалом;
- контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Поза всяким сумнівом, одним із головних призначень політичної партії на міському рівні є оволодіння апаратом влади для того, щоб реалізувати інтереси, представлені партією через функцію політичного рекрутування. Під цією функцією розуміють підбір і висування кадрів як для самої партії, так і для інших організацій, що входять у міську політичну систему у тому числі висування кандидатів на посаду міського голови, до міської ради, її виконавчих органів. Відображенням значної ролі партій у політичному управлінні містом є функція розробки політики і здійснення політичного курсу, обсяг і ефективність виконання даної функції залежать від стану даної партії в політичній системі міста.

Зупинимося більш детально на деяких формах участі партій, характерних для реалізації механізму взаємодії на різних етапах діяльності представницького органу місцевого самоврядування в місті.

По-перше, необхідно відзначити взаємодію, що виникає між представницькими органами міського самоврядування і політичними партіями під час формування міських рад.

У сучасному українському законодавстві партії і вибори пов’язані функціонально й організаційно на всіх стадіях виборчого процесу на місцевому рівні. Це, насамперед, участь місцевих осередків політичних партій у висуванні кандидатів до складу представницьких органів міського самоврядування, участь в організації виборів в особі членів виборчих комісій, контроль за виборчим процесом через своїх уповноважених.

По-друге, на стадії організації роботи міської ради політичні партії через своїх депутатів беруть участь у формуванні робочих органів ради, у формуванні виконкому, у виборах, призначеннях і затвердженні посадових осіб органів місцевого самоврядування в межах компетенції ради. Важлива роль у взаємодії політичних партій і міських рад належить депутатським фракціям, сформованим згідно з чинним законодавством на партійній основі. За схемою політична партія одержує можливість проводити свою політичну лінію не через окремих депутатів, а через організовану депутатську групу.

Варто зазначити, що до 2007 р. створення депутатських фракцій у міській раді дозволялося як на партійній основі, так і за ознакою єдності поглядів депутатів.

По-третє, на стадії виконання міською радою її функцій на користь територіальної громади політичні партії підтримують зв'язок з депутатами представницького органу самоврядування в процесі його роботи, реалізуючи свої партійні програми шляхом здійснення міською радою її повноважень.

Із запровадженням партійно-пропорційного способу формування міської ради найбільш визначальною була така форма взаємодії, як безпосередня участь представників партії - депутатів міської ради в процесах підготовки і прийняття рішень. При цьому кількість отриманих партією мандатів на виборах прямо пропорційно визначає її політичну вагу в міському представницькому органі на весь термін його повноважень. Тобто за умов чесного і професійного використання отриманого представницького ресурсу політична партія отримує можливість для створення своєрідної політичної доданої вартості у вигляді додаткових відсотків (а отже, і мандатів) на наступних виборах.

По-четверте, необхідно згадати і про таку форму взаємодії між представницькими органами місцевого самоврядування і політичними партіями, як взаємодія у формі взаємоконтролю: контроль за діяльністю місцевої ради з боку політичних партій, що не увійшли до більшості і через це немають можливості прямо впливати на процеси прийняття дискусійних рішень; контроль з боку органів міського самоврядування за законністю діяльності політичних партій.

Крім того, на сучасному етапі з'явилася відносно нова форма контролю з боку політичної партії – безпосередній контроль за діяльністю депутата, обраного за її списком до міської ради. Він забезпечується законодавчо закріпленим правом політичної партії на відкликання депутата у випадку невходження його в партійну фракцію, причому рішення про відкликання приймає вищий керівний орган політичної партії (до складу якого як правило входить столична партійна еліта, а не представники територіальної громади міста і навіть не члени міської парторганізації). Крім того, редакція статті 37 закону про статус депутатів місцевих рад від 12 січня 2007 р. як підставу для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради називає невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням програми політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради.

Як свідчить наведений аналіз проявів взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування на сучасному етапі, реалізація останніми своєї місії в повному обсязі, тобто місцевих інтересів, неможлива через особливості такої взаємодії в умовах партійно-пропорційного представництва. Як показує досвід, створена система формування місцевих рад призвела до появи *багатьох недоліків у її діяльності,* а саме:

1. Пропорційна виборча система не забезпечила більш адекватного,у порівнянні з мажоритарною, представництва у виборних органах місцевого

самоврядування різних соціальних груп населення, основних політичних силі, тим паче, територіальних громад.

2. Надмірна політизація органів місцевої влади, спровокована системою виборів на пропорційній основі, сприяла конфронтації міжмультипартійною радою і обраним громадою міським головою. Пропорційна виборча система призвела до розбалансування систем муніципального управління в тих міських громадах, де партійна орієнтація міського голови не збігається з орієнтацією більшості відповідної ради. Така ситуація суттєво ускладнила процедуру формування виконавчих органів міської ради, затвердження персонального складу виконавчого комітету.

3. Вибори на пропорційній основі привели до кардинального оновлення корпусу депутатів місцевих рад (до 80 %), що об'єктивно обумовило їх депрофесіоналізацію. У "прохідні частини" списків потрапило багато осіб, які мають досить віддалене уявлення про завдання та функції місцевого самоврядування, форми і методи діяльності у сфері муніципального управління.

4. Прагнення до "партійної централізації" управління і повернення до "ручного" керування органами місцевого самоврядування. Територіальні партійні структури замість розбудови стали більш контрольовані корпоративними структурами, а в практиці партійного будівництва поширилися авторитарні методи керівництва.

5. Усунення від особистої відповідальності депутатів за якість та суспільну значущість вироблених та прийнятих рішень міською радою. Створення депутатських фракцій лише на партійній основі привело до неконструктивного плюралізму думок (причому часто не власних, а навіяних різнополярними партійними директивами), неузгодженості роботи депутатів у раді, перетягування управлінських ініціатив на користь декларативних політичних рішень.

6. Послаблення зв'язку із виборцями, спотворення або втрата механізмів контролю та відкликання депутата місцевої ради своїми виборцями в разі невідповідності його діяльності основним принципам передвиборної програми, а також основним принципам і положенням програми політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради, та з інших підстав.

7. Слабкий зв'язок із життєвими потребами населення, декларативний характер програмних документів політичних партій, у яких приділяється недостатня увага розв'язанню найближчих і перспективних завдань життя міста; орієнтація місцевих організацій політичних партій на загальнопартійну програму і відсутність конкретизації проблем місцевого рівня; викривлення пріоритетів муніципальної політики, прийняття рішень не на користь територіальної громади тощо.

8. Недосконалість нормативної бази, що регулює партійну діяльність як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Актуалізація чинного законодавства у зв'язку з наближенням політичних партій до місцевого самоврядування обмежилася спрощенням реєстрації первинних осередків

партій незадовго до їх участі в місцевих виборах та встановленням жорсткого контролю з боку політичних партій за дотриманням депутатами місцевих рад партійної дисципліни. Симптоми проблемної ситуації пов'язані зі сферами взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування.

На основі проведеного аналізу, можливо охарактеризувати проблему функціонування механізму взаємодії політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування як наявність законних передумов для погіршення якості виконання місцевими депутатами своїх повноважень щодо реалізації інтересів місцевої громади.

Для більш об'ємного розуміння даної тематики потрібно розглянути дане підпитання та побачити як співпраця з органами місцевого самоврядування відбувається на початковому та локальному рівнях.

Актуальність полягає в тому, що місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому є засобом здійснення демократії на місцевому рівні. Первинним джерелом системи місцевого самоврядування визнається територіальна громада, яка здійснює самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через представників та виконавчі органи місцевого самоврядування.

На жаль, авторитет місцевого самоврядування в Україні продовжує залишатися "підірваним". В умовах побудови демократичного устрою в нашій державі народ України ще не набув менталітету свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для подолання цього психологічного бар'єру слід проводити велику систематичну просвітницьку роботу та інформаційно забезпечити розвиток місцевого самоврядування, залучити громадян до участі в управлінні, оскільки становлення і зміцнення місцевого самоврядування – одне з найважливіших напрямів державотворення і будівництва громадянського суспільства.

5. Удосконалення механізмів і практики безпосередньої участі громадян у процесах місцевого самоврядування

Найбільш важливим в нинішній системі місцевого самоврядування є вдосконалення механізмів і практики безпосередньої демократії, а саме участі громадян в процесах місцевого самоврядування. Більш того, одним із сучасних завдань для місцевого самоврядування є залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення актуальних проблем громади. Якість повинна зростати в кількості. Навпаки, незалучення людей до вирішення питань, що їх безпосередньо торкаються, породжує відчуження населення від влади та створює додаткову загрозу стабільності.

Гарантоване ст. 143 Конституції України право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Ст.3 Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні” встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

На сьогоднішній день основою місцевого самоврядування є територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр, сільську раду. Саме поєднання громадян в територіальну громаду по суті є формальною умовою реалізації прав громадянина на місцеве самоврядування.

Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Сама сутність територіальної громади вона виходить з принципів та розуміння громадянського суспільства. В той же час не можливо створити громадянське суспільство за відсутності сталої системи місцевого самоврядування, яка б була дійсно універсальним механізмом вирішення проблемних питань на місцевому рівні.

Останнім часом все більше уваги вітчизняних науковців в галузі державного управління прикуто не тільки до проблем формування громадянського суспільства, а й до проблеми ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади на місцевому рівні. Все це породжує ситуацію, коли йде постійне протистояння між цими майже незалежними з точки зору природи владних повноважень структур. Саме без такого ефективного розподілу повноважень, який можливий за рахунок впровадження ключових європейських принципів в побудову архітектури органів влади – децентралізації та деконцентрації.

Конституція України наділяє своїх громадян політичними правами і свободами, які виступають як форма участі громадян в управлінні справами держави та суспільства.

Політичними правами називаються такі права громадян, які забезпечують їм можливість участі в житті суспільства й держави, юридично проголошені в основному законі та гарантовані державою.

Відповідно до Конституції України всім громадянам України надається:

а) право на участь в управлінні громадськими та державними справами і право подавати індивідуальні та колективні звернення до державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування та посадових осіб, вносити пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, критикувати недоліки в роботі;

б) право громадян України на об’єднання;

в) право збиратися мирно без зброї і проводити збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації тощо;

г) політичні свободи і свобода пересування, свобода думки, свобода слова тощо.

Політичні права і свободи громадян – це такі права і свободи, які пов'язані з участю громадян в політичному житті суспільства. До них відносяться право на громадянство, свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право на свободу думки і слова, право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами, право на мітинги, походи і демонстрації, право на письмові звернення до органів державної влади.

Відповідно до ст.25 Конституції України громадянин не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Він не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. Окремі спеціалісти це право відносять до громадянських або особистісних прав. Такий підхід не зовсім точний, оскільки право на громадянство – це перш за все політичне право, яке породжує всі інші права, свободи і обов'язки громадян.

Кожній людині, яка на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну (ст. 33).

В ст. 34 Конституції гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію на свій вибір. Це право не повинно наносити шкоди законним інтересам держави, суспільства і особи.

Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії і громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення різних інтересів. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян й обмежений в правах за належність чи неналежність до політичних партій і громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом (ст. 36). Політичні партії та громадські організації, програмні цілі або діяльність яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення – забороняються. Вони не можуть мати воєнізованих формувань (ст. 37). Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

В ст.38 Конституції України закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби в органах місцевого самоврядування.

Громадяни мають право проводити збори, походи, демонстрації, мітинги мирним шляхом, про проведення яких сповіщаються державні органи влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження цього може бути встановлене лише судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Всі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування та посадових осіб, які зобов'язані розглянути такі звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Іноді до політичних прав відносять свободу світогляду і віросповідання (ст. 35 Конституції). Свободу совісті (віросповідання) завжди відносили до особистісних прав і свобод. Це питання в певній мірі спірне, хоча воно і має політичний і особистісний характер. В попередній Конституції (1978 р.) було закріплено тільки право на свободу совісті – право сповідувати або не сповідувати ту чи іншу релігію. Свобода світогляду і свобода віросповідання дуже тісно взаємопов'язані. Ці права означають, що громадяни можуть дотримуватись різного світогляду: релігійного, ідеалістичного, матеріалістичного, комуністичного, ліберального, консервативного, націоналістичного тощо. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Україна є світською державою. Церква і релігійні організації відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана як обов'язкова. Разом із тим в школах і вузах можуть вивчатися основи релігії за згодою дітей, батьків, керівництва вузів, якщо це не породжує міжконфесійних проблем. За мотивами релігійних переконань ніхто не може бути звільнений від виконання конституційних обов'язків. Якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням, то виконання цього обов'язку може бути замінено альтернативою (невійськовою) службою.

Конституція України гарантує громадянам України політичні свободи: свободу слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Погляди, думки, міркування людини залежать від її світогляду, розуміння свободи, обов'язку, правосвідомості. Тому справжня свобода думки є не всяке безперешкодне поширення ідей, міркувань тощо, а лише вільне поширення гуманних поглядів, думок, які відповідають інтересам кожного громадянина й загальним інтересам суспільства та держави. Тому Конституція України, гарантуючи громадянам свободу слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій вимагає, щоб вони здійснювались в інтересах народу України і з метою розвитку конституційного ладу.

Основою цих свобод є право на соціальну активність. Шляхом вираження своїх переконань, поглядів з різних питань державного і громадського життя громадяни України впливають на суспільно-політичні процеси. Відкрито висловлюючи у повсякденній практичній діяльності, у виступах у пресі, по радіо і телебаченню свої думки, позиції з тих чи інших питань життя держави і

суспільства, громадяни України активно беруть участь в їх вирішенні, допомагають усувати недоліки в роботі.

Особливу увагу Конституція України приділяє забезпеченню свободи критики. У ній зазначається: “Переслідування за критику забороняється. Особи, які переслідують за критику, притягаються до відповідальності”.

Водночас і громадяни України, висловлюючи критичні зауваження, не повинні допускати при цьому навмисних перекручень фактів, поширювати неправдиві відомості, під виглядом критики зводити наклепи на чесних громадян.

Із свободою слова тісно пов’язана свобода друку. Кожний громадянин України має можливість висловити в пресі свою думку, тобто свобода створює для громадянина юридичну можливість подібної дії, але не зобов’язує його.

Свобода слова і друку в умовах бурхливого розвитку засобів інформації доповнюється свободою виступу по радіо і телебаченню.

Якщо вказані свободи використовуються ким-небудь на шкоду українському народу, не сприяють зміцненню конституційного ладу, то держава може припинити подібну діяльність.

Закон “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. Встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах громадського і державного життя, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

Інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про дії та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі.

Усі громадяни України, юридичні особи та державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання й поширення відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Основними видами інформації є: статична інформація; масова інформація; інформація про діяльність державних органів; правова інформація; інформація про особу ; інформація довідково-енциклопедичного характеру.

Джерелами інформації є офіційні документи, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи та інші передбачені правовими нормами носії інформації, які можуть бути перевірені або засвідчені у встановленому законом порядку.

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом.

Громадяни та організації мають право доступу до інформації про них, а в період збирання інформації мають право знати, які відомості про них, ким і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються; а також заперечувати правильність, повноту, доречність цієї інформації тощо.

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу інформації.

Інформація не може бути використана з метою, що завдає шкоди правам і свободам громадян.

Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або іншу передбачену законодавством таємницю.

Ст. 55 Конституції України закріплює право громадян на судовий захист від посягань на честь і гідність, життя і здоров'я, на особисту свободу та майно. Цей захист здійснюється в цивільно-правовому, адміністративно-правовому і кримінально-правовому порядку.

Кожна зацікавлена особа має право в порядку, встановленому законом, звернутися до суду за захистом порушеного права чи інтересу, який охороняється законом.

Цивільний кодекс України передбачає, що громадяни або організація мають право вимагати через суд спростування відомостей, які ганьблять їх честь і гідність, якщо той, хто поширив такі відомості, не доведе, що вони є правдивими.

У цивільно-правовому порядку захищаються майнові та особисті немайнові права і свободи громадян. Їх захист здійснює суд на вимогу (позов) зацікавленої особи, чиє право оспорюється або порушене. Судова процедура розгляду цивільно-правових спорів базується на засадах гласності, публічності та змагальності.

Право зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій є однією з форм вираження свободи слова та участі громадян України в управлінні державними і громадськими справами.

Свобода зборів і мітингів означає, що громадяни України мають право збиратися спільно (за місцем праці, навчання, проживання, а також в об'єднаннях громадян) для обговорення і колективного вирішення питань, які становлять загальний інтерес. Збори і мітинги громадян України, які проводяться відповідно до Конституції України, відрізняються від інших зборів громадян (наприклад, виробничих) тим, що вони скликаються для вирішення соціально-політичних питань. Ініціатива скликання таких зборів належить самим громадянам і здійснюється від їх імені тими об'єднаннями громадян, які організують такі збори. Зрозуміло, що такі організації повинні бути юридично оформлені.

Свобода вуличних походів і демонстрацій є традиційною формою вираження свободи слова, думки тощо. Організація вуличних походів і демонстрації стала невід'ємною частиною нашого життя, свят. Такі походи проводяться в містах, селах і селищах, тобто в них беруть участь громадяни, які, виходячи на вулиці й площі міст і сіл, вільно виявляють свої почуття, думки, позиції.

Право громадян на об'єднання передбачає:

а) можливість створювати різні організації, які сприяють розвитку політичної активності громадян;

б) добровільно і на рівні з іншими громадянами вступати і бути членами вже існуючих організацій;

в) безперешкодно виконувати завдання організацій, користуватися їхнім захистом;

г) через громадські організації, партії і рухи згідно з їх статутними завданнями брати участь в управлінні державними та громадськими справами, у вирішенні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

Об'єднання громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Об'єднання громадян незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) відповідно до закону визнається політичною партією або громадською організацією.

Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у вироблені державної політики, формуванні органів влади місцевого та регіонального самоврядування та представництво в її складі.

Політичні партії створюються за ініціативою громадян України, які досягли 18 років, не обмежені судом у дієздатності і не перебувають у місцях позбавлення волі. Членами політичних партій можуть бути тільки громадяни України, які досягли 18-річного віку.

Засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій – 15-річного віку.

Рішення про заснування об'єднань громадян приймаються установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами.

У системі місцевого самоврядування центральне місце належить територіальній громаді, яка являє собою сукупність історично сформованих видів спільної діяльності людини. На конституційному рівні територіальна громада закріплюється як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Але в науці до цього часу немає загальновизнаної дефініції територіальної громади, не досліджені в достатній мірі їх ознаки.

6. Особливості статусу територіальних громад

Необхідність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад обумовлюється потребою мати науково обґрунтовану систему знань про цей суб'єкт муніципального права, що дозволить створити базу місцевого самоврядування. Незважаючи на відмінність у трактовках, більшість вчених, таких як Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. визнають наявність чотирьох основних ознак територіальної громади:

- населення /спільність людей (історична, культурна, сусідська);

- місце (територія), простір у межах певних кордонів (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних і т. д.);

- соціальна взаємодія (сусідські відносини, спільні правила і норми поведінки, суспільні послуги, організації, взаємозв'язки у виробничій діяльності і т. д.);

- почуття спільноти (психологічна ідентифікація із спільнотою, спільність інтересів, почуття приналежності, почуття співучасті до подій у суспільстві, почуття відповідальності перед спільнотою і т. д.).

Деякі науковці, наприклад, Біленчук Б.П., Кравченко В.В., до ознак територіальної громади відносять: населення; склад територіальних громад та критерії членства в них; місце (територія), простір у межах певних кордонів; соціальну взаємодію; економічну правосуб'єктність; наявність соціально-обумовлених інтересів.

М.О. Пухтинський серед домінуючих ознак територіальної громади виділяє самодостатність існування з позицій забезпечення її фінансовими, економічними і природними ресурсами.

Територіальну громаду можна умовно назвати основною ланкою організації суспільства, тому що вона об'єднує такі первинні структурні одиниці, як: особистість, сім'я, трудові асоціації.

Місцеві спільноти інтегруються через громадські об'єднання, корпоративні і владні структури, які забезпечують цілісність даної соціальної організації. Разом з тим вони являють собою не тільки територію єдиного проживання, але і єдність соціально-економічних відносин, культурного і політичного життя, скріплену історичними традиціями, сформованою місцевою культурою.

Тому без різнобічного використання всіх наявних ресурсів територіальної громади: економічних, соціальних, управлінських, життєвих сил людини, її духовно-творчих можливостей, а не тільки природних – не може бути стійкого розвитку території. Тому необхідне переосмислення моделі розвитку територіальних громад. Завдання полягає не в тому, щоб вернутися до попередньої общини, а в тому щоб створити нову спільноту громадян, засновану на необщинних формах. Така спільнота буде новою формою об'єднання громадян, що проживають у межах конкретної мікротериторії і забезпечують кожному повну свободу особистої ініціативи, доступ до знань, широкі взаємозв'язки з іншими членами спільноти. Метою необщинних спільнот повинно стати задоволення основних людських потреб і підтримання стійких економічних структур, які базуються на максимально можливому ресурсному забезпеченні. У літературі виділяють такі основні стратегічні напрями зміни територіальних громад: мобілізація мас, соціальна дія, громадська участь, суспільний захист, соціальна просвіта, розвиток місцевих послуг.

Актуальною проблемою підвищення ефективності місцевого самоврядування є вдосконалення його територіальної організації. Як відомо, основою територіальної громади є населений пункт (місто, село, селище), але не кожний населений пункт може бути самодостатньою адміністративно-

територіальною одиницею для здійснення на її території місцевого самоврядування.

Вирішення проблеми самодостатності територіальних громад, як передбачено в Конституції, можливе через їх об'єднання, але об'єднуватися можуть територіальні громади сіл на добровільній основі. Не можна об'єднувати територіальні громади міст. Але в Україні є значна кількість міст, які через малу чисельність населення і нерозвинутість міської інфраструктури не мають адекватної матеріальної і фінансової бази для ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування.

Підвищенню ефективності розвитку і функціонування територіальних громад сприятимуть статути територіальних громад, у яких на основі чинного законодавства визначаються організаційні форми здійснення самоврядування, їх територіальні і фінансово економічні основи, порядок діяльності органів та посадових осіб. Ці статути в умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ покликані відіграти позитивну роль для територіальних громад країни самостійно і під свою відповідальність вирішувати складні проблеми реформування управління. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено право органів місцевого самоврядування на прийняття статутів територіальної громади міста, села, селища міського типу. Метою прийняття статуту територіальної громади, який також називають муніципальною конституцією, є врахування історичних, національних і соціально-економічних особливостей місцевого самоврядування. Ці статути підлягають державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, яке контролює відповідність змісту статуту нормам чинного законодавства.

Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві статути існують у багатьох країнах. Так, у Росії статут – це необхідний атрибут муніципального утворення, де він є основним нормативно установчим документом. У США існує чотири типи статутних документів, у основу класифікації яких покладено характер функцій місцевого самоврядування. У ФРН орган самоврядування ухвалює різні статути, серед яких головним є конституційний статут громади.

В Україні, вважається за необхідне, також слід було б зробити статут обов'язковим атрибутом територіальної громади. Але для цього доцільно прийняти типовий статут громади. Необхідність цього обумовлена тим, що оскільки статут є складним юридичним документом, то його не кожна територіальна громада може розробити його власними силами. Враховуючи те, що територіальні громади сильно диференціюються, то слід було б зробити кілька модельних статутів для різних типів територіальних громад, що дозволить враховувати місцеві особливості.

Важливим результатом становлення місцевого самоврядування в Україні стало усвідомлення ролі територіальної громади у системі української державності: сильна місцева громада – основа сильної держави.

Не менш важливу увагу потрібно приділити сутності та ролі органів місцевого самоврядування в регулюванні суспільних відносин, адже розвиток місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої сучасної демократичної держави. Держава, якщо вона демократична, не може обійтися

без децентралізації державної виконавчої влади, адже жорстка централізація властива лише диктаторським або тоталітарним режимам. В Україні також визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Завдяки місцевому самоврядуванню в нашій державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються демократичні основи взаємовідносин у центрі та на місцях, центральних і місцевих органів влади, що ця співпраця має будуватися не на принципах жорсткої субординації, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади.

Суть місцевого самоврядування можна зрозуміти лише звернувшись до теорій, які визначають природу первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також характер тієї влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування.

Загалом, на практику державотворення у світі впливають *три основні теорії місцевого самоврядування: державницька, громадівська та теорія муніципального дуалізму*.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають.

Прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування стосовно органів державної влади, але не самої цієї влади, і розглядають його як засіб здійснення державних функцій за допомогою місцевого населення та його органів.

Державницька теорія місцевого самоврядування набула найбільшого поширення в Європі. Вона започаткована ще у магдебурзькому праві (Магдебурзька грамота, яка надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади) та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є незалежною (так званою "муніципальною"). Громадівська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США. Адже добре відомо, що ця держава починалася із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а останні, у свою чергу – у федерацію – Сполучені Штати Америки.

Певною модифікацією громадівської і державницької теорії місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані “власні” і “делеговані”.

Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то вирішуючи “делеговані” – під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

На модель місцевого самоврядування, яка використовується в нашій державі, вплинули всі вказані вище теорії. Розглянемо характеристику основних його елементів.

Первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яку становлять жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Іншою не менш важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування є прийняття нею рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, тобто на місцевому референдумі. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов’язковими до виконання і мають вищу юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Україні відомий досвід проведення місцевих референдумів. Так, одночасно з президентськими виборами у Калуші відбувався місцевий референдум про надання місту статусу зони надзвичайної екологічної ситуації. Річ у тім, що після неодноразових звернень до Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств, Верховної Ради України, РНБО, обласної державної адміністрації, на думку калушан, не були вжиті конкретні

заходи щодо розв'язання екологічних проблем, тому було ухвалене рішення міської ради про проведення референдуму. Ініціатором цього став міський голова Калуша Ігор Насалик.

Місцевий референдум проходив окремо від президентських виборів. Для цього утворені окремі виборчі комісії, урни для голосування теж окремі. Калушани після того, як проголосували на виборах глави держави, могли в іншій комісії взяти бюлетень і проголосувати на місцевому референдумі.

Таким чином, бачимо як на практиці територіальна громада безпосередньо реалізує свої екологічні права.

Цей референдум демонструє дійсно реальну здатність територіальної громади не лише брати участь у процесі формування інститутів представницької демократії, а й контролювати їх діяльність. В даному випадку територіальна громада проконтролювала в такий спосіб діяльність селищного голови та застосувала до нього політичну відповідальність.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори громадян. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання, на рівні так званих "мікрогромад", у межах окремих частин сіл, селищ, міст.

Предметом загальних зборів громадян, по-перше, є створення з дозволу відповідної ради органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань щодо керівництва цими органами і, по-друге, попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що зачіпають колективні потреби жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо.

Попри те, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування володіє надзвичайно великим обсягом прав, більша частка роботи щодо вирішення питань місцевого значення проводиться органами місцевого самоврядування, зокрема сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, а також районними й обласними радами.

Ради є органами місцевого самоврядування тому, що первинним його суб'єктом є місцеве населення – громади. І тільки демократично обраний громадою колегіальний орган, якщо в ньому представлені всі політичні сили, що діють на місцевому рівні, всі верстви населення, може претендувати на роль першого після неї самої носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, виразника її волі та інтересів.

Важливим елементом системи місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, якими є виконавчі комітети, відділи,

управління та інші створювані цими радами органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним місцевим радам.

Основними функціями виконавчих органів рад є виконавча (організація виконання рішень відповідної ради) та розпорядча (самостійний розгляд та вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування).

Одним з елементів системи місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який обирається відповідною територіальною громадою, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Важливими елементами системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення, а також районні, обласні ради.

Органи самоорганізації населення створюються громадянами за місцем їх проживання, на рівні тих мікроструктур, на які поділяються села, селища, міста, райони у містах як адміністративно-територіальні одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо.

Районні, обласні ради є специфічними органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ та міст, зокрема управляють об’єктами їх спільної власності та здійснюють інші функції в інтересах цих громад. Завдяки існуванню цих органів, система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має своє продовження і на регіональному рівні, в районах та областях.

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст.143 Основного Закону, а їх деталізація міститься в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, а також у галузевому законодавстві – Законах “Про основи містобудування”, “Про транспорт”, “Про зв`язок”, “Про охорону праці”, “Про фізичну культуру і спорт”, “Про освіту”, “Про пожежну безпеку”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про природно-заповідний фонд”, у Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та інших правових актах.

Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати

право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак більшість повноважень реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження.

Власні повноваження – ті права і обов'язки, які визнає за суб'єктами місцевого самоврядування держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (визначення Закону) з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких підконтрольна органам державної виконавчої влади.

Основні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, в яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності. Класифікувати функції місцевого самоврядування можна за кількома критеріями, однак найбільш суттєве значення має поділ функцій за формами та сферами діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, за формами діяльності виділяються нормотворча, установча, контрольна і правоохоронна функції.

За сферами діяльності можна виділити наступні функції:

- забезпечення комплексного розвитку території громади;
- планування;
- бюджетно-фінансову;
- управління комунальною власністю й місцевими фінансами;
- забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічну; сприяння оборонній діяльності держави;
- розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;
- природоохоронну;
- регулювання земельних відносин;
- облікову;
- дозвільно-реєстраційну;
- інформаційну.

Реалізуючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання комунальних відносин в межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого значення та ін.), розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, приймають безліч нормативних актів локального характеру.

Правоохоронну функцію складають повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Слід відзначити, що зміст правоохоронної функції стосовно місцевого самоврядування складає охорона громадського порядку, що є необхідною умовою підтримання на території громади режиму законності, який забезпезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних і судових органів, а також різноманітних державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства. Охорона громадського порядку на підвідомчій території включає, перш за все, забезпечення громадської безпеки на вулицях, транспорті, в інших громадських місцях.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" відніс до виключних повноважень сільських, селищних, міських рад створення відповідно до закону місцевої міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на утримання її підрозділів, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов. Слід відзначити, що практично вперше в законодавстві України було закріплено повноваження про створення місцевої або муніципальної міліції. В Україні в порядку експерименту у 1993 р. муніципальну міліцію було створено у м. Харкові.

Однак, на сьогодні на законодавчому рівні поки що немає чіткого визначення складу муніципальної міліції, повноважень, форм і методів її взаємодії з органами місцевого самоврядування, не визначені умови і порядок контролю за реалізацією муніципальними органами охорони громадського порядку своїх повноважень з боку органів місцевого самоврядування і держави. Закон України "Про міліцію" взагалі не передбачає такого підрозділу, як місцева міліція, тому на території відповідної громади підфункція по охороні громадського порядку здійснюється за допомогою підрозділу міліції громадської безпеки.

До делегованих повноважень, які реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування під час виконання вищевказаної функції, відноситься забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

Порядок розгляду звернень громадян закріплений Законом України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 р., згідно з яким органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Скарга на дії чи рішення органу місцевого самоврядування, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного

законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Відповідно до ст.38 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування відноситься здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів.

Вирішенню завдань забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян сприяє діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання, перелік яких містить ст. 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, порушення Правил охорони і використання пам`яток історії та культури, порушення тиші у громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб та ін.). Крім цього, до делегованих повноважень вищевказаних органів відноситься право створення адміністративних комісій, комісій по боротьбі зі злочинністю та спрямування їх діяльності.

Реєстрація актів громадянського стану, за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад, а також вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до відання виконавчих органів місцевого самоврядування, також здійснюється в рамках реалізації правоохоронної функції, адже основне завдання нотаріальної служби полягає в тому, щоб забезпечити захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Відповідно до Закону України “Про нотаріат” від 02.09.1993 р., у населених пунктах, де немає державних нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад вчиняють такі нотаріальні дії: вживають заходів до охорони спадкового майна; накладають та знімають заборону відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна. У населених пунктах, де немає нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, окрім цих дій вчиняють також такі нотаріальні дії: посвідчують заповіти, доручення; засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, які були розглянуті вище, належать:

– утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності;

– сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;

– вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу ОВС.

Реалізуючи установчу функцію, представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання щодо визначення відповідно до закону кількісного складу ради, внутрішньої структури і

персонального складу комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи таким чином повну організаційну самостійність місцевого самоврядування.

В аналогічному порядку приймається рішення про заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників. Ст.7 Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" від 23.09.1997 р. закріплює, що органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих чи аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів.

В рамках здійснення установчої функції сільськими, селищними, міськими радами створюється відповідно до закону місцева міліція, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджуються і звільняються керівники та дільничні інспектори цієї міліції. Установчий характер мають також повноваження вказаних суб'єктів щодо створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів, а також вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

Зміст контрольної функції органів місцевого самоврядування є досить об`ємним. Сюди відноситься здійснення представницькими органами місцевого самоврядування численних контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів (заслуховування звітів, повідомлень, розгляд депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність тимчасових контрольних комісій місцевих рад) і навіть заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території та порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Контрольна функція також здійснюється шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участь у контролі за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом роботи щодо розгляду звереннень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, та ін.). Наслідками цих заходів можуть виступати звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Щоквартальний контроль за перебігом і результатами виконання бюджету, а також програм соціально-економічного та культурного розвитку відбувається шляхом розгляду радами відповідних щоквартальних письмових звітів, які складаються виконавчими органами місцевого самоврядування і обласними, районними держадміністраціями.

Ст. 17 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Це положення деталізується у переліку повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Важливими засобами при здійсненні контрольних заходів цими органами за діяльністю підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є контроль за виконанням планів, за використанням прибутків, а також заслуховування звітів про роботу керівників цих підприємств.

7. Основні повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення комплексного розвитку території громади

Для успішного досягнення цілей і завдань місцевого самоврядування, підвищення ефективності місцевого господарства, раціонального використання фінансових, трудових, природних та інших ресурсів органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями, які спрямовані на забезпечення комплексного розвитку території громади.

Основою реалізації даного напрямку діяльності є раціональне і ефективне планування з цільовим і використанням бюджетних коштів, доходів від муніципальної власності, а також наявних природних ресурсів для потреб жителів. Обов'язковою умовою виступає комплексний розвиток усіх сфер життєдіяльності місцевого господарства, прогнозування розвитку території й наслідків реалізації місцевих програм.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює, що до повноважень виконавчих комітетів місцевих рад у сфері забезпечення комплексного розвитку території громади відносяться:

– забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

– забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі тощо;

– залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

– розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

– залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

– координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів.

Повноваження у зазначеній сфері не є вичерпними, оскільки комплексність вирішення місцевих проблем здійснюється і шляхом комплексного соціально-економічного і культурного планування, і збалансованої фінансово-бюджетної регіональної політики, і шляхом взаємодії із підприємствами, установами, організаціями, які не перебувають у комунальній власності.

Особливі завдання щодо забезпечення комплексного розвитку території стоять перед районними і обласними радами, які виступають певними координаційними центрами соціально-економічного розвитку області, району і приймають безпосередню участь у збалансуванні місцевих бюджетів, розподіляючи державну допомогу, надають допомогу при реалізації спільних проектів територіальних громад.

Крім вище зазначених функцій органи місцевого самоврядування мають дуже багато повноважень в сфері управління комунальним майном територіальної громади, в сфері фінансово-кредитної політики, економічного, соціального та зовнішньоекономічного розвитку територій. Однак з огляду на специфіку теми дослідження пропонується названі сфери регулювання не розглядати детально.

В умовах переходу світової спільноти до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства – дедалі *зростає вага інформаційної функції місцевого самоврядування,* яка виявляється в організації та утриманні архівів; створенні умов для діяльності засобів масової інформації місцевого значення; забезпеченні населення послугами зв'язку; вирішенні відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях тощо. Крім того, органам місцевого самоврядування делегуються деякі повноваження інформаційного характеру, зокрема організація інформування населення про

потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках та ін.

Нині демократичність держави та рівень розвитку громадянського суспільства визначається передусім досягнутим рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки реально існуючі процедури виявлення та реалізації волі народу впливають на управління державними і суспільними справами. Найреальніше такий вплив здійснюється у формі прямого народовладдя, під яким розуміють безпосередню участь громадян при виробленні й ухваленні державних рішень і формуванні органів державної влади. Така форма народовладдя історично існувала першою. Ще в умовах первісного суспільства вона здійснювалася у вигляді загальних зборів членів спільноти. У перших державних утвореннях пряме народовладдя виявлялося у вигляді народних зборів, віче у Київській Русі.

З розвитком держави стало неможливим вирішувати всі питання шляхом залучення до цих процесів усього населення. Зародилася інша форма народовладдя – непряма, або представницька, коли громадяни визначають певні групи своїх представників, яким від свого імені доручають вирішувати більшість питань, що мають загальне значення. Але при цьому безпосереднє народовладдя не виключається з державно-правової та політичної практики. Його значення навіть підвищується, зокрема у вирішенні тих завдань, які мають принципове значення для функціонування, розвитку держави та інших суспільних інститутів – саме тут необхідний механізм безпосередньої демократії.

Світовий досвід функціонування демократичних режимів засвідчує, що розвинуті демократії не можуть існувати без партій. Існування політичних партій належить до засад репрезентативної функції у демократичній системі. Саме партії є механізмом передачі влади за посередництвом виборів.

Дж.Сарторі, зокрема, звернув увагу на те, що сучасні демократії залежать від виборчих процедур (а це механізми прямої демократії), а також від обмеженого врядування більшості (повноцінна діяльність опозиції) і представницької передачі влади. Також велике значення правилам гри, або жорсткому дотриманню виборчих процедур надавали Р.Таагепера, М.С.Шугарт, М.Уоллерстайн тощо.

Зараз для України актуальним є питання не стільки ствердження демократичних форм та принципів виборів, скільки справедливої виборчої системи, що дозволить зробити народне представництво дійсним. Для цього необхідно визначитись з конкретними принципами представництва: за яких умов людина, що обрана є представником і кого саме (суспільної групи, групи інтересів, групи тиску) обранець представляє. Чи має політичний діяч керуватись політичною та виборчою програмою своєї партії, блоку? Чи має обранець об’єднувати інтереси різних прошарків суспільства? Як узгодити власні і суспільні інтереси? Намагаючись знайти відповіді на ці питання науковці розробили різні моделі представництва в основу яких покладено ідеї довіри, делегування, мандату, пропорційністі. Адже мова йде про представницьку демократію, що забезпечується за допомогою виборів.

Перші дві моделі представництва: довіри та делегування, склались за відсутності такого механізму передачі влади як політичні партії.

Модель довіри свого часу розробив Е.Берк, вважаючи, що обранець має робити все можливе для громади, що його обрала, але й самостійно приймаючи рішення на користь громади. Погляди Е.Берка розвинув у ліберальній теорії представництва Дж.С.Міл, запропонувавши “множинність голосів”.

Інша модель – делегування – робить наголос на неможливості обранців самостійно приймати рішення, а лише діяти на базі чітко сформованих доручень чи інструкцій. Т.Пейн вважав, що для ефективності даної моделі необхідно вибори робити частіше і чергувати виборців та обранців. На нашу думку, ідея ротації кадрів актуальна і сьогодні, а механізм контролю депутатів, відкликання і широке використання референдуму, варто активніше використовувати в Україні.

Основна ідея мандатної моделі представництва полягає у тому, що партія, отримавши перемогу на виборах, бере специфічний мандат від суспільства. Мандат – мається на увазі інструкція або наказ, що видає влада вищого ступеня і який обов’язково виконується. Це означає, що суспільство підтримало виборчу програму конкретної партії, або політичного лідера. Для здійснення партійної програми необхідна дисципліна та єдність партійних рядів, а політик має бути відданим політичному курсу партії. Е.Хейвуд вважає, що ця модель хоч і правильно враховує практичне значення партій та партіної політики, але може бути використана тільки у мажоритарних системах при умові отримання партією більше 50% голосів виборців. В умовах України, коли відбувається процес становлення політичних партій і вони ще не набули якостей сформованих, дисциплінованих, ідеологічно відданих – мандатна модель представництва виглядає недоречною.

В основу моделі пропорційного представництва покладена ідея про те, що представляти ту чи іншу групу виборців можуть тільки вихідці з цієї групи, що мають однаковий з нею досвід, інтереси та потреби. На жаль, українські партії ще не відповідають вказаним вимогам, вони не представляють інтереси певного прошарку населення, не ідентифікують себе з ним, а відстоюють інтереси своїх фінансистів.

Кожна з наведених моделей має свої переваги та недоліки і науковці та політики-практики в усьому світі і досі не можуть визначитись з найкращою моделлю представництва, хоча суттєво розширили і модифікували попередні уявлення про вибори та виборчі системи. Про це свідчить зміна виборчих систем (Італія, Угорщина, Україна тощо).

8. Вибори як головна форма вияву народного суверенітету та прояву політичної суб'єктності територіальної громади

Демократичні вибори є одним з основних шляхів завоювання та утримання політичної влади, на противагу насильству. Вони дають змогу громадянам обирати і змінювати державних діячів. У принципі, вибори чи не єдиний засіб впливу на державних і політичних лідерів, завдяки якому навіть найпасивніші члени суспільства можуть опосередковано реалізовувати свою політичну волю й побажання. Питання сьогодні, як і двісті років тому, полягає у тому, чи наявна форма представництва відображає повною мірою потреби суспільства чи ні. Демократичність політичної системи багато в чому залежить від норм та механізмів, що регулюють проведення виборів, а також від політичної культури суспільства.

Відносна легкість, з якою можна замінити чинний уряд у країні, значно зменшує гостроту можливих вимог про зміну політичного режиму та його інститутів, зменшує загрозу збройного протистояння. Саме це й зумовлює сьогодні перетворення інституту загальних виборів в один із найважливіших елементів держави, політичної системи в цілому, що діє в більшості країн світу і прийшов на зміну внутрішнім збройним конфліктам. Але для того щоб загальне виборче право було запроваджене в політичній практиці, знадобилося понад двісті років наполегливої боротьби.

Якщо вибори – це головна форма вияву народного суверенітету та прояву політичної суб'єктності народу, то необхідно з'ясувати хто і на які посади у державі обирається. Чи потрібно обирати суддів, наприклад, чи тільки політиків? Хто такі політики? Хто і як здійснює своє виборче право? Чи дозволяти громадянам самостійно вирішувати питання участі у виборах, як у США, чи зобов'язати їх голосувати, як у Австралії, Бельгії та Італії? Чи має бути голосування "таємним", чи відкритим? Найважливіше питання – чи є вибори усвідомленим кроком громадян?

Заохочення громадян до політичної участі також є важливим, адже це робить вибір громадян свідомим і відповідальним. В Україні станом на 2005 рік склалася ситуація коли певною мірою цікавилось політикою 67.7 % населення, а дуже цікавилось – 21.1%. Разом з тим, беруть участь у діяльності політичних партій тільки 2.5% громадян, а у діяльності громадських організацій ще близько 20%.

У 2010 році певною мірою цікавились політикою 69,7% українців, а дуже 14,8%. У політичних партіях працювало 2,8%, а в громадських організаціях ще близько 14%. У той час як у європейських країнах показник зацікавленості політикою простих громадян значно нижчий: Австрія – 36,3% цікавиться і 13,9% дуже цікавиться, Данія – 49,1% і 18,7% і Швейцарія – 46,9% і 14,9% , а участі у діяльності партій вищий. Так в Австрії визнають себе членами партії 14, 8% громадян, в Данії 7%, Швейцарії – 7,4%.

Основна форма реального впливу громадян на політичний курс держави у сучасному світі є механізмом легітимного формування відповідних державних органів влади. Законодавче регулювання виборчої діяльності політичних партій сприяє такому виборчому процесу, який би був доступний усім громадянам, не залежно від їх фінансової спроможності та підвищував би рівень громадської довіри до політичного процесу в цілому.

Протягом останніх років в Україні на порядку денному постійно перебувають ефективність функціонування інституту представництва (парламенту), його взаємодії з іншими органами влади, складовими політичної системи, державного управління. Щоб оцінити вирішення зазначених питань потрібен зважений підхід, глибокий аналіз законодавчої бази, програмних можливостей партій, що перебувають при владі, суспільних потреб тощо.

У країнах ліберальної демократії вибори в політичній системі відіграють роль, аналогічну ролі ринку в економічній системі. Вони оцінюють у певні проміжки часу, ціну і якість конкуруючих товарів, тобто, партійних програм, обіцянок лідерів. Вибори визначають відповідні частини ринку для різних політичних "підприємств". Результати виборів сповіщають таким чином, тим хто програє, про недоліки їхньої продукції.

В.Бушанський у своїй статті "Попит і пропозиції на виборчому ринку" дає визначення "політичний ринок": "Ним позначаються політичні цінності, які, з одного боку, поділяються громадянами, їхні очікування щодо політичного процесу, а з другого – програмові засади, цілі, проголошені політичними партіями, громадськими організаціями чи політиками одноособово. Безперечно, на становлення поняття вирішальний вплив справило (істинне чи позірне) уподібнювання політичного процесу з ринковими відносинами. Про певний розквіт "політичного ринку" можна говорити за умов демократії, що забезпечує широкий доступ до державної та муніципальної влади, а також гарантує недоторканність політичних суб'єктів, вільне висловлювання й обстоювання політичних цінностей".

У сучасних демократичних умовах вибори є:

- основним механізмом легітимного формування державних органів влади та місцевого самоврядуваня;
- головною формою вияву народного суверенітету та проявом політичної суб'єктності народу як єдиного виразника інтересів суспільства в органах влади;
- основною формою реальної участі громадян у політичному житті, їх впливу на політичний курс держави (державну політику).

Вибори також виконують ряд важливих функцій.

Конструктивну функцію: створення представницьких органів влади та управління; послаблення соціальної напруги, досягнення суспільного консенсусу.

Програмну функцію: оголошення партійних програм та їх конкуренція; формування державної програми на засадах програми партії (блоку партій), що перемогла на виборах.

Контрольну функцію: створення представницьких органів, що контролюють діяльність уряду та виконавчих структур; затвердження виборів як важливого інституту відбору і контролю.

Артикуляційну функцію: об'єднання інтересів різних соціальних груп населення у виборчих процесах; визначення можливих напрямів та реальні умови реалізації різновекторних інтересів населення.

Інтеграційну функцію: об'єднання більшості громадян навколо тих політичних програм, на підставі яких розробляється державна політика та платформа діяльності уряду; об'єднання зусиль населення значно підвищує ефективність діяльності окремих лідерів та урядових структур.

Комунікативну функцію: налагодження безпосередніх контактів між громадянами та кандидатом і зворотного зв'язку між громадянами та владою, в ході якого коригуються й уточнюються виборчі платформи.

Генеративну функцію: формування політичних еліт; стимулювання змін, прискорення соціальних процесів у напрямі прогресу або регресу.

Отже, можливість громадян демократичним шляхом впливати на поведінку своїх правителів має кілька важливих наслідків. Вибори формалізують і фундаментально змінюють характер суспільного впливу на дії уряду, хоча, звичайно, громадська думка може впливати (і впливає) на державних діячів задовго до проведення виборів. Створення механізму демократичних виборів, однак, свідчить, що і за умов, коли правляча еліта має змогу силовим шляхом примусити до покори, значення громадської думки не знижується. Просто вибори сприяють інституціалізації впливу громадської думки, певною мірою "випускають пару", знімають соціальне напруження в суспільстві. Вибори є засобом урахування масових настроїв, які можна формально і неформально контролювати.

У демократичних країнах вибори здійснюються на основі прямого загального голосування всіх громадян, за винятком осіб, позбавлених права голосу згідно з чинним законодавством. У міжнародному виборчому праві існує кілька загальновизнаних принципів, згідно з якими проводяться сучасні вибори: всезагальності (фундаментальний), рівності при таємному голосуванні. Вибори можуть бути прямими і непрямими, як, наприклад, обирають Президента США. Будь які обмеження означають виключення певних груп громадян з участі у виборах з економічних, політичних чи соціальних причин і називаються цензами.

Механізм голосування та розподіл депутатських мандатів залежить від типу виборчої системи, що визначає характер процедури виборів, співвідношення політичних сил у парламенті, ступінь впливу на формування уряду. У кожній країні виборча система визначена законодавством, що деталізує основні положення, зафіксовані в конституції. У законодавстві відображені положення про порядок висунення кандидатів, вимоги до них, процедуру голосування й підрахунок голосів, джерела фінансування тощо.

На відміну від інших країн світу, структура виборчої системи України не виписана в Основному законі. У ньому зазначені тільки загальні умови виборчого процесу. Україна дотримується стандартів проведення виборів,

визначених відповідними ратифікованими міжнародними угодами, зокрема підсумковим документом Копенгагенської конференції (29.06.1990 р.).

Виборча система – це порядок організації і проведення виборів у представницькі органи влади, закріплений у юридичних нормах і політичній практиці.

Історично першою стала мажоритарна виборча система, в основі якої лежить принцип більшості (франц. majorite – більшість): обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів. Ця система застосовується у 76 країнах світу. Переможці визначаються за більшістю голосів, отриманих у виборчому окрузі (одномандатному або багатомандатному). Мажоритарна система буває:

- абсолютної більшості – кандидат повинен набрати понад 50% голосів, при повторному голосуванні необхідно набрати більшість голосів (Франція, Еквадор);
- відносної більшості – нижній поріг необхідної кількості голосів може складати 12-25% (США, Великобританія, Канада). Вона є несприятливою для дрібних партій, прибічники яких позбавляються представництва у виборчих органах влади;
- обмежено-мажоритарна – передбачаються квоти для меншості;
- преференційна – використовується у багатомандатних виборчих округах, де виборець самостійно визначає рейтинг усіх кандидатів. Якщо жоден з кандидатів не отримує абсолютної більшості, то виключається той, хто набрав найменше перших місць;
- альтернативне або пільгове голосування – виборці голосують за одного кандидата, відзначаючи позитивні якості іншого. Повторні вибори в такому разі не проводяться.

У цілому мажоритарні системи сприяють “зайвому” представництву сильнішої сторони. Переможець за системою “той, хто фінішував першим” одержує все (у випадку двох кандидатів переможець повинен отримати 50% голосів; понад двох кандидатів – 50% голосів). Тобто часто 50% виборців “дарма” використовують право голосу.

Переваги цієї системи полягають у: гарантованості обрання урядової більшості, і як наслідок – уряду; керованості обранців – через скорочення партійного роздроблення (може призвести до появи двохпартійної системи); створенні безпосередніх взаємовідносин між виборцями і їхніми представниками; змагальність підвищує компетентність обраних осіб.

Особливості мажоритарної системи: голосування може відбуватися в одномандатних округах, у межах яких обирається по одному представнику, чи багатомандатних, де обирається кілька представників; округи визначаються з приблизно однаковою кількістю виборців; межі округів часто збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць; голосування відбувається за конкретні персоналії.

Вже на початку становлення конституційного ладу стали пропагуватися ідеї пропорційного представництва політичних об’єднань, згідно яких кількість мандатів, отримуваних такими об’єднаннями, відповідає кількості поданих за

його кандидатів голосів. Метою цієї виборчої системи є полегшення доступ до представництва меншинам. Вперше пропорційна система була застосована в Бельгії у 1889 році, де етнічні меншини сформували етнічні партії і прагнули представляти свої інтереси у владі. Наразі вона існує більш ніж у 60 країнах світу. Передбачає голосування за партійними списками, розподіл депутатських мандатів здійснюється пропорційно кількості голосів, отриманих партією на виборах. При цьому встановлюється бар'єр, що їй необхідно подолати, щоб бути представленою у законодавчому органі (як правило, 4-6%). З метою зменшення великої кількості партій встановлюють "критичну" межу для прийняття представництва (залежно від конкретних умов у кожній країні). У Німеччині – 5%, Ізраїлі 1-1,5% (з 1992 р.), Туреччині – до 10% (1983–1991 рр.), Греції – понад 15%, Іспанія – 4%, Аргентина – 3%.

Особливості пропорційної системи: виборчі округи є багатомандатними, виборці голосують за політичні партії в масштабах усієї країни; у невеликих мононаціональних державах може існувати єдиний загальнонаціональний виборчий округ, в інших випадках межі округів збігаються з межами адміністративно-територіального поділу; місця в окрузі розподіляються пропорційно кількості поданих за партію голосів виборців.

Існують такі моделі пропорційного представництва: повне пропорційне представництво – за умови, що існує єдиний виборчий округ, який включає всю територію країни (Нідерланди, Ізраїль, Парагвай, Молдова, Словенія); обмежене пропорційне представництво – за умови, що вибори відбуваються в декількох багатомандатних округах, на рівні яких розподіляються місця. Розподіл депутатських мандатів відбувається в два етапи: на першому визначаються виборчі квоти, а на другому відбувається розподіл зайвих голосів і незаповнених місць (Польща, Чехія, Португалія, Австрія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Італія).

Існують три типи обрання кандидатів від партії: закритий партійний бюлетень (список контролює виключно партія: Португалія, Україна), пільгові списки (виборці у межах списку самі визначають послідовність проходження кандидатів від партії до парламенту: Австрія, Швейцарія), роздільне голосування (виборці можуть вибирати кандидатів із різних партійних списків: Фінляндія, Бельгія, Нідерланди). А.Романюк звернув увагу на те, що комбінація загальнонаціонального виборчого округу та закритих партійних списків серед демократичних країн застосовується лише в державі Ізраїль, але кількість її населення майже у 8 разів менша за Україну.

Позитивною якістю пропорційної системи є справедливість у представництві. Недолік – складність формування парламентської коаліції та нестабільність урядів.

А.Лійпгард звертав увагу на необхідність зваженого підходу до пропорційної системи, адже кількісно невисока багатопартійність та стримана пропорційність (Німеччина, Швеція) дають більш привабливий результат врядування, ніж крайні прояви пропорційності як в Італії та Нідерландах. Пропорційне представництво вимагає від партій організованості, дисципліни та

розвиненої партійної інфраструктури, чим перешкоджає індивідуалістичним та анархічним тенденціям.

Стимулятором багатопартійності (збільшення кількості партій) є мажоритарна система відносної більшості та пропорційна виборчі системи. Остання має так званий “прирощувальний ефект” (М.Дюверже).

Багатопартійність – наявність в політичному спектрі суспільства різних за ідеологією політичних партій, які конкурують між собою з питання влади. Вона є характерною ознакою демократичного суспільства, що відбиває наявність інституціалізованого плюралізму політичних інтересів, є практичною реалізацією основних політичних свобод громадян.

За багатопартійності об’єднані інтереси та потреби різних суспільних груп конкурують між собою у межах, визначених законом та демократичними правилами.

Серед причин багатопартійності у континентальній Європі Дж.Брайс ще у кінці XIX ст. назвав конфлікти (розколи) між багатими та бідними, прихильниками монархічної та республіканської форм правління, представниками різних національностей, релігій, поглядів на компетенції держави (Американская республика: В 3 т. - М., 1898). Дослідження витоків багатопартійності у континентальній Європі продовжив А.Лоуелл (Правительства и политические партии в государствах Западной Европы. – М, 1905). Він визначив наступні причини: різні політичні погляди на форму правління, довіра виборців до партій та урядових установ, національний характер (традиційне ставлення до партій), мажоритарна виборча система, депутатська діяльність (запити, на його думку, приводять до дроблення фракцій, що є причиною багатопартійності).

Дослідження конфліктів (розколів), що ведуть до багатопартійності у середині XX ст. продовжив М.Дюверже. Багатопартійність може формуватись шляхом розколу політичної партії внаслідок ідеологічної непримиримості її різних полюсів (розкол радикалів і лібералів у Швейцарії 1848 р. створив трьохпартійність, яку соціалісти згодом перетворили на чотирьохпартійність). Інший шлях формування багатопартійності – напластування дуалістичних поділів, коли відбувається неспівпадіння різних видів дуалістичних протилежностей, що веде до їх взаємного перехрещування та в результаті – до багатопартійності. У Франції, наприклад, старий поділ на клерикалів та лаїцистів не співпадає з поділом на західників та орієнталістів, або лібералів та дирижистів. В Україні конфлікт відбувається по лінії рухівці – комуністи, помаранчеві – біло-блакитні. Багатопартійність породжується наявністю протилежностей, або різноманіттям інституціалізованих інтересів груп суспільства, коли різні сектори політичної діяльності незалежні один від одного. При напластуванні багатьох протилежностей (економічного, соціального, політичного, релігійного тощо), вони можуть переростати у протистояння. Створенню багатопартійності також сприяє розвиток громадянських свобод, звичка народу до самоорганізації наряду з певним типом виборчої системи.

Багатопартійна система вважається найбільш демократичною, оскільки пропонує громадянам широкий вибір альтернатив, змушує партії у парламенті об'єднуватись, шукати компроміс, укладати угоди, бо жодна з них не може правити самостійно. Багатопартійне правління є менш стабільним, порівняно з двохпартійним, але більш гнучким.

Парадокс багатопартійності полягає в тому, що за наявності великої кількості партій реальну участь у здійсненні влади, виробленні та реалізації державної політики бере їх значно менша кількість.

З початку минулого століття пропонувались компромісні ідеї, направлені на забезпечення хоча б часткового представництва меншості. Деякі із них застосовуються до цього часу, оскільки дозволяють зменшити дефекти мажоритарної системи, не здійснюючи при цьому повний перехід до пропорційності. Такі системи отримали назву змішані виборчі системи.

Змішаними виборчими системами є такі, за допомогою яких у ту саму палату обирають шляхом поєднання пропорційного критерію і критерію відносної більшості (Дж.Сарторі). Це так звані паралельні змішані системи. Вони застосовуються у тих країнах де є необхідність досягнення компромісу між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду. Тобто, йдеться про укладення "пактів" між правлячими партіями та опозиціями (М.Уоллерстайн).

За такої системи формування представницьких органів державної влади відбувається з використанням деяких (відмінних у різних національних законодавствах) елементів мажоритарної і пропорційної виборчих систем (Італія з 1993 р. – 75/25, Японія, Росія 1993-2003 р., Німеччина, Литва, Грузія, Угорщина, Україна до 2006 р. – 50/50).

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: частина представницького органу обирається за мажоритарним принципом, частина – за пропорційним. Вибори проводяться одночасно за партійними списками у багатомандатних округах і в одномандатних за правилом відносної або абсолютної більшості.

Іноді змішані виборчі системи запроваджуються у модифікованому вигляді з перевагою однієї із виборчих систем.

Система з єдиним голосом, що не допускає передачі, коли виборець у багатомандатному виборчому окрузі голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії (Японія, Китай).

Система з єдиним голосом, що передається. Виборці голосують за одного кандидата, незалежно від числа мандатів у виборчому окрузі, надаючи перевагу і іншим кандидатам.

Обмежене голосування передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення.

Кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки кандидатів в окрузі, і може їх розподілити між усіма кандидатами, а може віддати свої голоси тільки за одного (М.Ставнійчук).

Змішана пов'язана система (використовується у Німеччині) заключається в тому, що громадяни обирають одну половину депутатів за пропорційним принципом, а другу – за мажоритарним. Комбінація "перших" та "других голосів" має на меті прийняти рішення щодо конкретних осіб, не порушуючи пропорцій між партіями, які визначаються через "другі голоси". При розподілі мандатів за пропорційною ознакою враховується кількість місць, що отримала партія чи блок за результатами виборів у одномандатних округах. Загальна кількість місць для кожної партії чи блоку підраховується на основі відсотку голосів, отриманих за пропорційною системою і з нього вираховується кількість місць, отриманих в одномандатних округах. Право на участь у розподілі мандатів може отримати лише та партія, яка подолала загороджувальний бар'єр (або перемогла як мінімум у трьох фолькрайзерах (одномандатних виборчих округах Німеччини). Розподіл половини мандатів за пропорційною системою успішно компенсує диспропорційність представництва від одномандатних округів.

Допускається ряд винятків, наприклад, коли партія отримує більшу частку мандатів за системою відносної більшості, ніж частку голосів за список. Але такі випадки дуже рідкісні. В цілому "змішана пов'язана" система працює як і будь-яка пропорційна. При цьому забезпечується тісний контакт між парламентарієм та виборчим корпусом, за відсутність якого часто дорікають "чисто" пропорційну систему (М.Уолерстайн). Подібна система діє в Новій Зеландії, Венесуелі.

Дж.Сарторі наголошує, що поняттям "змішана система" часто зловживають, зокрема, сприймаючи виборчу систему Німеччини як змішану. Вона є змішаною з погляду критерію голосування. За результатами виборів вона є цілком пропорційною для Бундестагу. Змішані виборчі системи практично позбавлені будь якої частки "зв'язаності". Якщо йдеться про парламент у якому нижню і верхню палату обирають за різними системами, то сумарну виборчу систему не можна назвати змішаною.

Змішана система приводить до створення органу управління, склад якого містить у собі пропорційне і непропорційне представництво його членів, тобто приводить до напівпропорційного (чи напівмажоритарного) результату. Справжня змішана система – це та система за якою членство в парламенті відображає пропорцію, якій протистоїть диспропорція. За Дж.Сарторі прикладом дійсно змішаних систем є італійська, японська та російська виборчі системи.

У Росії змішана виборча система існувала у період 1993–2003 рр. Половина депутатів Державної Думи обиралось за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (225), інша половина (225) обиралась за пропорційним представництвом по федеральному виборчому округу, який включав в себе територію всієї Російської Федерації. Для розподілу депутатських мандатів за пропорційною системою використовувались правило найбільшого залишку та виборча квота Т.Хера, згідно з якою загальна сума голосів, котрі були віддані за партії, що подолали 5% бар'єр, має ділитися на кількість мандатів.

В Україні змішана виборча система діяла у період з 1998 по 2006 рр. з рівним співвідношенням мажоритарної та пропорційної частин.

Представницька або куріальна виборча система передбачає гарантовані квоти або норми представництва для певних етнічних або соціальних груп (Нова Зеландія, Зімбабве, Фіджі). Недоліком цієї системи є складність існування ефективних урядів.

Система повторного голосування дає можливість виборцям "переголосувати", тобто вона не є однократною як усі інші системи. У першому відбірковому турі виборець здійснює волевиявлення (голосування) максимально вільно, але "у повній темряві" (шанси на перемогу усіх кандидатів рівно ймовірні і високі). Повторне голосування передбачає його вибір з тих кандидатів, які були відібрані після першого туру. Таким чином, при повторному голосуванні виборець і претенденти мають можливість зробити власний раціональний вибір. Ця система широко використовувалася в минулому. Згодом вона була витіснена системою пропорційного голосування.

Проте, немає жодної моделі виборчої системи, яка б гарантувала повне й справедливе втілення в життя ідеалів демократії. Отож, перед українським законодавством і науковцями постало завдання продумати таку форму виборів, яка б включала як загально визначені демократичні права і свободи громадян, так і враховувала традиції й образ мислення виборців України.

Україна розвивається у руслі тенденцій, що мають місце у європейських країнах із незначним досвідом демократичного управління, де відсутні стабільні політичні партії, триває процес активної політичної структуризації суспільства тощо. Так, за пропорційною системою обирається Сейм Польської республіки, нижні палати парламентів Чехії, Естонії, Російської Федерації, Литви. Пропорційна система характерна і для країн Західної Європи, що порівняно недавно стали на шлях демократичного розвитку, зокрема для Іспанії, Португалії, Греції.

Що стосується усталених європейських демократій, то тут, у значній кількості випадків, перевагу надано мажоритарному принципу формування парламенту. Так, за мажоритарною системою обирається повний склад Національної асамблеї та половина Сенату Французької Республіки, Палата громад у Великій Британії, 75 % складу Палати депутатів та Конгресу Італії тощо.

Хоча можна зазначити, що у реформі виборчих систем, яка відбувається у світі, немає закономірностей. Так, коли Нова Зеландія у 1994 р. ввела пропорційну систему, Італія перейшла до виборів більшої частини парламенту на мажоритарній основі. Взагалі, напрошується висновок, що про реформи виборчих систем говорять ті партії яким загрожує втрата влади (лейбористи Великобританії у 1980-х рр., соціалісти у Франції 1980-90-ті рр.), або партії, які не можуть за існуючої системи прийти до влади (французькі націоналісти під проводом Ле Пена). Тобто, від виборчих реформ більше залежать долі політичних партій, ніж суспільства в цілому. Таким чином, зміна виборчої системи скоріше є формою боротьби за владу в нових умовах.

Іншої думки дотримується А.Лійпгарт який вважає, що обрання виборчої системи, особливо між пропорційною та мажоритарною, – найважливіший із конституційних виборів, які необхідно зробити для ствердження демократії. Хід подій у нових демократіях підтверджує цю думку – реформи виборчих систем доволі часто призводили до важливих і непередбачуваних політичних наслідків. Так, зміна виборчої системи України у 2004 році призвела до серії дострокових виборів та постійної щорічної зміни урядів.

А.Лійпгарт став головним адвокатом пропорційного представництва і багатопартійності в нових демократичних державах. Він довів абсурдність ідеї ефективної економічної політики за авторитарного правління, так як економічний розвиток потребує не стільки "сильної руки", скільки "надійної руки" за його висловлюванням. Вчений стверджує, що пропорційна система і парламентаризм краще справляються з завданнями представницького правління, захисту інтересів меншості, політичної участі виборців і контролю за безробіттям, ніж альтернативні системи, засновані на принципі відносної більшості.

Ця теза зазнала різкої критики зі сторони К.Квейда, який виступив на захист системи відносної більшості. Система простої більшості змушує політичні партії, що змагаються між собою приймати установку на формування політичної більшості. У результаті, партії схиляються до поміркованості, до пошуків примирення, до зглажування гострих кутів – словом, до готовності робити ще до виборів те, здатність до чого після виборів викликає захоплення А.Лійпгарта. Думку К.Квейда підтримує і Г.Лердірет, який також вважає, що в умовах системи простої більшості партії тяжіють до поміркованості, так як це дозволяє їм отримувати голоси тих, хто відкладають свій вибір на останній момент. У відповідь на критику А.Лійпгарт вказував, що багато країн обирали пропорційну систему, щоб адаптуватися до нових соціальних розколів. Країни з пропорційною системою досягли більших успіхів в економічному розвитку, натомість, системи відносної більшості часто породжують штучну більшість, а це є недемократично. На нашу думку, доводи А.Лійпгарда є більш доказовими і прийнятними для України.

Не дивлячись на наукові суперечки, нові демократії випробовують різні виборчі системи, йдучи шляхом проб і помилок на практиці. Дж.Хоббінг і С.Паттерсон описують складну виборчу систему Угорщини, яка поєднує елементи пропорційного представництва і системи відносної більшості, в цілому висловлюються на користь останньої і проти чисто пропорційної системи. Аналіз ситуації в Польщі привів К.Ясевича до висновку, який ми повністю підтримуємо, що головне джерело неприємностей – не пропорційна система, а відсутність зрілих партій, хоча і аргументи А.Лійпгарта не були ним підтримані. Пізніше А.Лійпгарт використав аналіз запроваджених в Угорщині, Польщі та Чехії виборчих систем для перевірки висловленої С.Рокканом гіпотези, згідно з якою зміцнілі буржуазні партії кінця минулого століття (як і комуністичні партії в кінці 80-х років) віддавали перевагу пропорційному представництву тому, що бачили в ньому засіб збереження хоч якоїсь влади в умовах тиску зі сторони нової хвилі виборців. Він робить висновок, що ця

гіпотеза знаходить своє підтвердження, принаймні в Польщі, де дійсно була прийнята достатньо радикальна форма пропорційного представництва.

Р.Катц пропонує дедуктивну теорію для визначення оптимальної виборчої системи, яка пояснює проблемні орієнтації, ідеологічні стилі і структурну узгодженість представлених в парламенті партій. В основі теорії лежить положення про те, що партійна організація в парламенті представляє собою продовження організації, яка вела виборчу кампанію, а тому повинна мати такі ж структурні характеристики, як раціонально організована кампанія, що підпорядковується виборчій системі. Виходячи із припущень відносно виборців та передвиборчої конкуренції, Р.Катц висуває дванадцять гіпотез, в тому числі і дві наступні:

5) в умовах пропорційної системи з великими виборчими округами партії будуть більш ідеологізованими, ніж в умовах системи відносної більшості;

6) партії, які конкурують між собою в малих округах, будуть переважно орієнтуватися на персоналії лідерів і патронаж, тоді як партії, які конкурують у великих виборчих округах, будуть схильні до проблемної орієнтації.

Виборча кампанія в Україні переконливо спростовує ці гіпотези. Пропорційна виборча система з великими округами не вплинула на інтенсивність ідеологізації наших партій. Хоча з іншого боку, сприяє політичному структуруванню українського суспільства, що необхідно у процесі творення нової держави. Так, кількість людей, які не визначились з прихильністю до тієї чи іншої політичної течії в Україні знизилась на 19,6% у 2008 році порівняно з 1992 роком. Кількість людей, які негативно сприймають політичні течії також зменшилась за цей період на 11,7%.

Українська політична практика спростовує і іншу тезу Р.Катца, що партії, які конкурують між собою в малих округах, будуть переважно орієнтуватися на персоналії лідерів і патронаж, тоді як партії, які конкурують у великих виборчих округах, будуть схильні до проблемної орієнтації. Так як наші партії всі персоніфіковані, населення майже не знає про роботу первинних осередків партії у міжвиборчий період, зате всі знають лідера партії. Про це свідчать і іменні блоки під час виборів.

При оцінці виборчих систем орієнтуються на такі критерії як якість представництва та ефективність державного управління.

Мажоритарна система виборів створює умови для існування двохпартійної системи та однопартійного уряду. Це не завжди відтворює вподобання виборців, наприклад, у Великобританії Консервативна партія ніколи не отримувала більше 43% голосів на виборах, але це не завадило їй впродовж довгих років втілювати свою політичну програму в державну політику. Отже, формальна більшість виборців знаходиться в опозиції до правлячої партії і важко довести, що вона отримала вотум довіри, або мандат. Слабкість мажоритарної системи проявляється при забезпеченні народного представництва. Крім того, ця система не забезпечує пропорційного розподілу мандатів. Так, у 2001 р. Лейбористська партія отримала 63% місць у парламенті при 41% отриманих голосів, а Консервативна партія Великобританії 25% при 31% голосів, а такі дрібні партії як Ліберальні демократи – всього 8% при 18%

голосів. Таким чином, виходить, що пропорційні системи точніше відтворюють представництво різних прошарків населення у питаннях здійснення державної влади.

Якщо говорити про представництво пропорційних систем, то тут також не може бути однозначності. Коаліційний уряд має опиратися на підтримку мінімум 50% виборців, але його політична поведінка визначається тільки після виборів та коаліційних перемовин. Це свідчить про те, що коаліційний уряд не завжди дотримується передвиборних обіцянок окремих партій чи коаліцій, а значить, не можна стверджувати, що виборці схвалили їхню програму. У середині коаліції реальний вплив може мати партія, що отримала незначну підтримку на виборах, наприклад, Вільні демократи у Німеччині, які диктують свої умови таким потужним партіям як ХДС та СДПН.

Вважається, що мажоритарні системи забезпечують стабільний уряд, а отже і ефективність його діяльності. Хоча, з іншого боку, маючи перевагу в парламенті, такі уряди можуть уникати парламентської відповідальності. Виконавча влада в такому випадку домінує над законодавчою, за допомогою партії, що сформувала уряд і працює в парламенті. Головним питанням державного правління постає здатність його суб’єктів управляти (Австралія, Канада, Нова Зеландія, Велика Британія).

Коаліційні уряди мають ширшу електоральну підтримку і, вважається, що краще забезпечують спадковість у справах державного управління. Так, Італія, не дивлячись на зміну 59 урядів у період з 1945 по 2001 рр. продемонструвала стійке економічне зростання і посідає одне із провідних місць серед держав ЄС за рівнем життя. Спадковість урядової політики тут забезпечувала Християнсько-демократична партія, що незмінно була присутня в урядах до 80-х рр., коли погрузла у корупційних скандалах.

А.Лійпгард проаналізував 14 демократій за такими критеріями як представництво жінок у легіслатурах, індекс інноваційної якості політики щодо підтримки родини, активність виборців, нерівність доходів та показник якості демократії за Р.Далем. У результаті вийшло, що найвищий показник представництва жінок, рівень участі у голосуванні, підтримка родинам забезпечується пропорційною виборчою системою та парламентською формою правління.

При мажоритарній системі, як за парламентської так і президентської форми правління, рівень представництва жінок однаковий, спрямованість на підтримку родини трохи менша, ніж за умови пропорційності. За парламентської форми правління і мажоританої виборчої системи – вища зацікавленість у голосуванні виборців, ніж за президентської форми правління з мажоритарною виборчою системою.

А ось економічні успіхи країн не визначаються урядовою побудовою, чи типом виборчої системи, Так, світ здивувала Італія своїм різким зростанням ВВП у 1987 році. В цілому ж, економічні успіхи країн з парламентсько-пропорційною системою і президентсько-парламентсько-мажоритарною є однаковими.

А.Лійпгард вважає, що два важливих фактора вплинули на прийняття пропорційної системи виборів у континентальній Європі: проблеми етнічного та релігійного представництва і динаміка процесу демократизації. У зв'язку з процесами демократизації дослідник піднімав питання їх якості. Чи є наявними ці фактори в Україні? Чи саме ці фактори вплинули на прийняття пропорційної системи виборів у 2004 році для нашої країни?

Якщо зважити на те, що у Росії початку XX століття багато партій будувалось за етнічною ознакою, то для того часу, напевно, пропорційна виборча система була б актуальною. У сучасній Україні створюється штучний розкол за мовною ознакою, при чому, не враховуються мови більше 100 народів і національностей, що проживають в Україні. Йдеться про російську та українську мови. Отже, скоріше, спрацьовує постколоніальний синдром, ніж реальне бажання етнічного та релігійного представництва.

Україні при обранні виборчої системи необхідно орієнтуватись на існуючу партійну систему та її спроможність забезпечити ту чи іншу форму правління для ефективного врядування. Д.Горовіц зауважував, що суспільства які демократизуються, повинні серйозно і наполегливо подумати про виборчі системи, які сприяють примиренню, і про системи врядування, що радше залучають, ніж відкидають.

Разом з тим, не можна перебільшувати вплив тієї чи іншої виборчої системи на суспільство. Цей вплив визначається партійною системою, економічним та соціальним рівнем життя і, нарешті, політичною культурою суспільства. Хоча Е.Тоффлер вважає, що не важить, скільки партій змагаються поміж собою на виборах, і не має значення, хто саме здобуде більшість голосів. Важить одне: завжди виграє тільки одна партія – невидима партія бюрократії.

Вибори є соціальним інститутом, який дає змогу індивідам і окремим групам сформулювати вимоги, що відповідають їхньому реальному чи уявному інтересу, а також забезпечити підтримку дій тих політичних лідерів, які відповідають сподіванням більшості населення.

Це є принциповим у відносинах між громадянами та державою. Вибори – засіб контролю народу над суспільством, але водночас вони є засобом контролю народу над державою, що контролюються самою державою. На практиці це виглядає так:

- правляча еліта намагається регулювати склад виборців, щоб зменшити вагу тих груп або ідей, які є її конкурентами;
- правлячі кола суспільства маніпулюють результатами виборів завдяки різним варіантам формування виборчих округів і прийняття щодо них рішень (виборча інженерія);
- майже вся правляча еліта намагається, принаймні частково, ізолювати процес формування політики від впливу масової, громадської думки через регулювання зв'язків між рішеннями, пов'язаними з виборами, та складом і організацією роботи урядових структур.

Таким чином, ці процедури дають змогу тим, хто перебуває при владі, контролювати можливі наслідки масової участі громадян у політичному житті. Однак подібні технологічні хитрощі не обов'язково призводять до обмеження

можливостей громадян впливати на правлячі кола. У кожному суспільстві (це стосується і України) точиться діалектична боротьба за демократію, з одного боку (з боку народу), і обмеження її – з другого (з боку влади). Цей процес нескінченний, оскільки він рухає суспільний прогрес.

Вибори багато в чому залежать від виборців на яких, в свою чергу впливають як короткотермінові умови, так і глобальні фактори. До короткотермінових впливів належать економічні показники: рівень інфляції, доходів, життя, зайнятості населення. Чим нижчі ці показники, тим більша ймовірність обрання крайніх політичних сил.

Для врівноваження цих впливів політики використовують гнучкі терміни проведення виборів з тим, щоб синхронізувати сприятливий момент економічного розвитку та виборів. Очевидно, саме цими міркуваннями пояснюється послаблення натиску президента України на парламент щодо дострокових виборів у 2008 році.

Не менше впливає на результати виборів особистісний фактор – імідж та репутація партійного лідера, що перетворюється на обличчя політичної сили. Після парламентських виборів 2002 р. в Україні соціологи констатували, що імідж лідера дорівнює іміджу партії. Світовий досвід показує, при втраті партією електоральної підтримки, як правило, змінюється лідер (Маргатер Тетчер, 1990 р., Боб Хоук, 1991р.).

Не менше попередніх факторів на вибір громадян впливають і інтенсивність та технології виборчої кампанії. Одним із провідних механізмів впливу на результати виборів стало опитування громадської думки. А роль ЗМІ годі вже і переоцінити. Адже саме представники мас-медіа розставляють акценти та вибірково подають події, тлумачать факти. Вважається, що саме прихильність концерну Мердока сприяла перемозі Лейбористської партії Великобританії у кінці XX ст. А українські олігархи, перед тим як йти на вибори, розподілили медіа-простір. Залишившись без впливу на медіа-простір, втративши вплив на прийняття державних рішень, українські політичні партії навряд чи зможуть повернутись до активної політичної діяльності (НДП, СДПУ(о) та ін.).

Враховуючи всі можливі впливи на виборців у сучасній політичній науці, виокремлюється низка класичних теорій голосування: модель ідентифікації з партією, соціологічна модель, модель раціонального вибору, модель пануючої ідеології.

Модель ідентифікації з партією базується на психологічних факторах традиційної підтримки. Але сьогодні розмивається сама основа такої підтримки, зв’язок клас-партія. Це пов’язано зі зміною соціальної структури суспільства. У першу чергу від цього потерпають ліві партії, що традиційно спирались на класові зв’язки. Це явище спонукало СДПН у 1959 р. заявити про відмову від класових позицій і про намір стати партією всього народу. По цьому ж шляху пішли й інші соціал-демократичні партії Європи. На початку 60-х рр. серед членів партій ХДС і ХСС у ФРН, які загалом спираються на підтримку великого бізнесу, все ж було, відповідно, 13% і 17% робітників (а голосували за ці партії до 25% робітників). І то за умови що у ФРН діє впливова

Соціал-демократична партія. До неї, своєю чергою, крім робітників (47%), належать інтелігенція, дрібні власники тощо. У США чисельність офіційно зареєстрованих республіканців та демократів скоротилась, кількість громадян, що вважають себе політично незалежними збільшилась з 9% у 1920 р. до 30% у 1980-х рр. А у Великобританії показник сильної ідентифікації знизився майже на 30% за 30 років.

Соціологічна модель голосування базується на соціальних зв'язках, припущенні, що громадянин обирає відповідно до економічного і соціального становища своєї суспільної групи. Хоча той факт, що лейбористи у 1987 р. отримали більше голосів робітників розумової праці ніж фізичної, свідчить не на користь даної моделі.

Модель раціонального вибору базується на особистому інтересі індивіда. Тобто, голосування громадянин використовує для досягнення своїх власних цілей. Ця модель тісно пов'язана з так званим "проблемним голосуванням", або "проблемною мобілізацією" населення під час виборів, коли головну роль у підтримці певного діяча відіграє не його партійна приналежність а націленість на вирішення конкретного політичного питання (наприклад, вибори Президента Франції у 1981 р., коли еволюція виборчої кампанії, зміна порядку пріоритетів – проблема безробіття стала важливішою за проблему безпеки країни – привели до перемоги Ф.Міттерана).

Вважається, що "проблемне голосування", як новий соціальний процес постмодернізму, виник у результаті посилення плюралізму та індивідуалізму і став причиною перегляду традиційних моделей голосування.

Існує ще і радикальна модель пануючої ідеології. Її прихильники вважають, що уподобання громадян формують система освіти, держава і, найбільше, ЗМІ. Скорочення впливу класової ідеології на електоральну поведінку, в силу об'єктивних причин суспільного розвитку, підсилює вплив ЗМІ на партійну конкуренцію та партійні дискусії. Цей процес Ж.Бодуен назвав "медіатизацією політики". ЗМІ здатні викривляти потоки політичної комунікації, формувати свій політичний порядок денний, тим самим формуючи переваги, симпатії та антипатії виборців. Напевно тому так приваблюють ЗМІ українських політиків. Можливо слабкість президента України В.Ющенка частково визначається тим, що він програв інформаційну війну своїм опонентам, здавши всі провідні ЗМІ, які підтримували його під час Помаранчевої революції.

Н.Ротар, аналізуючи моделі та цикли політичної участі громадян України посткомуністичного періоду, вважає, що механізми участі громадян у висуванні претендентів на посаду президента країни суттєво змінились. Це повинно схиляти громадян до більш активного використання інституту політичних партій та сприяти завершенню політичної структуризації суспільства. Основні чинники активізації політичної діяльності – мобілізаційні. Наразі можна говорити про електоральну модель політичної участі громадян України.

Мобілізаційні форми, що притаманні електоральній моделі політичної участі мають такі негативні риси як відтворення патронатно-клієнтельних зв'язків між громадянами та владною елітою та проявляються у використанні

адміністративних ресурсів (фінансових, технічних, людських, матеріальних, інформаційних, організаційних). Це дає можливість місцевим елітам визначати вектор електоральної участі громадян за пасивною згодою з боку останніх.

На нашу думку, політикам необхідно звернути увагу на модель раціонального вибору, як найперспективнішу для їх успішного просування.

Досліджуючи електоральні поля партійних систем Європи М.Педерсен констатував зміни електоральної підтримки провідних партій, що визначалось зниженням партійної ідентифікації та збільшенням не конвенційної поведінки виборців.

Вибори є не тільки формою прямого народовладдя, а й виокремленням людьми кращими поміж себе, тобто формуванням еліти. Вибори – це загальнонаціональний процес, що формує політичне ядро нації і держави та визначає її політичного, державного лідера. Отже, вибори є не тільки індикатором рівня національної інтеграції, вони впливають на національно-інтеграційний процес, підсилюючи або гальмуючи його, визначають напрям державної політики. Найбільш показовими у цьому плані є вибори народних депутатів та Президента України, які гальмують національно-інтеграційний процес, так як політтехнологи роблять ставку на протиставленні різних частин України, перебільшенні ролі однієї з них, а політики їм слухняно підкорюються.

Отже, у формуванні демократичного суспільства та становленні дієздатної і стабільної держави важлива роль відводиться публічним виборам, що є способом формування органів влади та управління через волевиявлення громадян згідно з певними правилами, встановленими конституцією або законодавчими актами.

Контроль суспільної поведінки, процес політичної участі, пропаганда нових цінностей, спосіб відбору лідерів, процес глибинних системних трансформацій – все це потребує налагодження взаємозв’язків між різними рівнями структури політичної системи. Створення власне таких ланок є винятковою важливою функцією політики, й особливу роль у цьому відіграють політичні партії,які об’єднують між собою державу і громадян, органи місцевого самоврядування і територіальну громаду. Розвиток демократичних політичних систем переконує нас у тому, що політичні партії загалом залишаються найефективнішим інструментом реалізації групових інтересів у сфері політики. На відміну від інших інститутів громадянського суспільства, лише політичні партії безпосередньо беруть участь у виборах, у формуванні політичної волі, яка здійснюється через людей і структури шляхом політичного впливу та реалізації влади у різних сферах.

Таким чином, політичні партії є своєрідними інститутами посередництва між соціальними групами та процесом ухвалення рішень, який відбувається в межах структури державної влади та місцевого самоврядування.

Оскільки партії – це не просто політичні групи, а своєрідні об’єднання, організації, їм притаманна вертикальна і горизонтальна структура подібно механізму функціонування державної влади. Тому найбільш ефективною

видається взаємодія органів влади і партійних організацій відповідних рівнів: міських організацій політичних партій з міською радою та її виконкомом, районних організацій політичних партій з районною в місті радою та її виконкомом тощо.

Слід зазначити, що саме політичні партії можуть вдало висвітлювати проблему відкритості органів місцевого самоврядування, їх гласності у взаємодії з електоратом. Гласність – необхідна складова політичного процесу, про що у свій час зазначав І. Бентам. Він вказував, що у гласності є три типи ворогів: злочинці, деспоти і ліниві люди. Злочинцям не потрібна гласність, оскільки вони переховуються. Деспоти також уникають гласності, прагнучи придушувати громадську думку. А ліниві люди є противниками гласності, оскільки від природи є нерішучими.

Таким людям задля того, щоб приховати власну нездатність активно діяти, легше звинуватити інших у бездіяльності, ніж робити щось самим. Разом із тим, на думку І. Бентама, у гласності є суттєві переваги. По-перше, гласність означує рамки, які утримують владу в межах обов'язку. По-друге, перевага "гласності полягає в тому, що вона гарантує довіру народу та його згоду на законодавчі заходи". По-третє, виборці зможуть обирати владу на основі раціонального (свідомого) вибору,володіючи інформацією щодо реальних фактів політичного життя, що виключатиме вплив емоцій. По-четверте, гласність надаватиме владі необхідний масив інформації щодо стану всього суспільства, тобто, вона дає можливість користуватися знаннями всього соціуму. Але І. Бентам зазначав, що існують ситуації, за яких не варто допускати гласність. Насамперед надмірна гласність може сприяти злим намірам ворогів. Крім того, якщо гласність призводить до приниження невинної особистості, у ній також немає потреби. Але навіть, якщо людина є винуватцем чого-небудь, а гласність стосовно її дій призводить до надмірного покарання, така гласність також не потрібна. У цілому ж, гласність – єдиний спосіб піддавати правителів "суду громадської думки та утримувати їх вуздою честі у межах обов'язку".

9. Забезпечення органами місцевого самоврядування транспарентності влади

Для органів місцевого самоврядування нагальною є проблема забезпечення транспарентності влади. Слід зазначити, що вживаючи термін "транспарентність влади", розумітимемо його, згідно з О. В. Крет, як певну сукупність її атрибутивних характеристик (гласність, прозорість, відкритість, публічність, підзвітність). Експлікувати означені атрибутивні характеристики можна таким чином: "прозорість – як технологічну, відкритість – як інституційну, гласність – як інструментальну характеристики транспарентності, публічність – як доступність будь-якої інформації щодо різних соціальних суб'єктів, підзвітність – як контрольну функцію транспарентності".

З точки зору Є. Б. Тихомирової, *транспарентність органів влади можна аналізувати в різних вимірах:*

- як чинник демократичного розвитку;
- як інструмент, що забезпечує підконтрольність органів влади;
- як засіб, що сприяє підвищенню активності громадян;
- як результат комунікацій між учасниками демократичного процесу;
- як форма реалізації права громадян на повну та об'єктивну інформацію тощо.

В окресленому контексті можна виокремити декілька рівнів: *нормативний* (закріплення на законодавчому рівні механізмів відкритості у діяльності влади); і*нституційний* (структурні та організаційні форми і механізми, за допомогою яких реалізується принцип транспарентності в діяльності органів влади); *особистісний* (гласність та відкритість у діяльності посадових осіб).

Вагомої ролі у транспарентності органів місцевої влади набувають владні PR-служби, на чому наголошує М. Логунова. Громадяни отримують необхідну інформацію через прес-центри органів місцевої влади наступним шляхом: оприлюднення прес-релізів; повідомлення про заходи, що проводяться органами державної влади; організації прес-конференцій; проведення брифінгів; налагодження постійної співпраці із ЗМІ; відкриття веб-сторінок органів державної влади в Інтернеті; організація друкованих видань тощо. Задля забезпечення дієвих, ефективних зв'язків з громадськістю і формування позитивного іміджу місцевої влади, організація діяльності владних PR має кореспондуватися з міжнародно визнаними принципами інформаційної відкритості влади:

- доступності інформації (максимального оприлюднення);
- інформаційної відкритості (розповсюдження суспільно важливих документів, за винятком обґрунтованих обмежень);
- пропозиції громадян, опитування громадської думки стосовно діяльності органів влади, запити громадян і реакція на них;
- інструкції щодо процедури участі громадян у діяльності органів влади; заохочення відкритості владних структур;
- обмеження сфери встановлених винятків щодо відмови в отриманні інформації громадянам;
- законодавчий захист можливості оприлюднення інформації; безкоштовність інформації органів державної влади (за винятком тих послуг, які не передбачені чинним законодавством);
- відкритість засідань органів державної влади та місцевого самоврядування для громадськості.

Відкритість, прозорість, гласність – необхідна умова задля ефективного втілення реформаторських стратегій в політико-економічному просторі України. На думку Лєшека Бальцеровича (який був прем'єр-міністром Польщі), задля того, щоб реформи стали успішними, варто проаналізувати наявність чотирьох компонентів, оскільки відсутність навіть однієї із них не призведе до бажаного результату.

Лише в комплексі означені складові сприятимуть ефективності реформ.

1. Першою складовою є наявність політичної волі в органах влади.

2. Друга компонента – це група кваліфікованих експертів, які зможуть вміло оцінювати всі ризики від втілення реформ.

3. Третя складова – це команда людей-однодумців, що виконуватимуть ці реформи.

4. І остання – четверта – складова передбачає формування громадської думки для підтримки втілюваних реформ.

Тобто, влада має інформувати населення про всі ризики. Як бачимо, гласність та прозорість мають бути супутниками влади, у чому можуть допомогти політичні партії як посередники між владою та суспільством.

Таким чином, проблему транспарентності органів місцевого самоврядування можна частково вирішити шляхом активізації взаємодії політичних партій з місцевими органами влади. Крім того, прозорість у діяльності органів місцевої влади створює вагомі механізми для запобігання корупції в ешелонах влади.

10. Особливості формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

Наостанок потрібно розглянути важливе питання компетентності кадрів. Адже, суттєвою проблемою формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування є те, що у місцевому самоврядуванні відсутнє розмежування політичної діяльності та професійної діяльності (служби в органах місцевого самоврядування), що значно ускладнює якісне дотримання принципів служби в органах місцевого самоврядування. При цьому процес розведення двох форм публічної служби – державної та самоврядної – об’єктивно потребує певної перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування.

Разом з тим проблема впливу політичних партій на кадрове забезпечення органів державної влади ще мало досліджена і потребує серйозного наукового обґрунтування.

Особливе місце в зазначеному аспекті дослідження посідають роботи у сфері державного управління в цілому та кадрової політики зокрема В.Князєва, В.Лугового, Н.Нижник, О.Оболенського, В.Олуйка, А.Чемериса, В.Яцуби, В.Яцюка, спрямовані на розкриття проблем підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Сформована в Україні за роки її незалежності мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає повністю потребам сьогодення. Так, загальна кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування станом на 1 січня 2010 р. в Україні становила 100 582, з яких повну вищу освіту мали лише 66,2%. Водночас за середнього щорічного оновлення корпусу

службовців органів місцевого самоврядування на 20%, необхідні програми професійного навчання проходять лише 11-12% новоприбулих, тобто кількість осіб, які мають відповідну підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації за своєю спеціальністю – зменшується. Така ситуація, за висновком Головдержслужби, вимагає негайних заходів з метою зупинення процесу декваліфікації кадрового потенціалу службовців органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відповідної системної підготовки депутатів місцевих рад для професійного дійснення своїх повноважень.

Слід також звернути увагу на наступне: якщо голови, секретарі, спеціалісти різних відділів інституцій місцевого самоврядування охоплені навчанням у відповідних центрах, *то депутати рад різних рівнів – ні*. Відтак значна кількість питань, що потребують депутатського втручання, не завжди вирішується кваліфіковано. Тим більше, не йдеться про дієвий фаховий контроль з боку депутатів місцевих рад за виконавчими інституціями.

Від того, як службовці та депутати місцевих рад обізнані із законодавчими основами діяльності органів місцевого самоврядування, з новітніми технологіями муніципального менеджменту; наскільки вони володіють навичками практичного застосування цих знань в умовах конкретної територіальної громади, залежить, в яких умовах житиме громада та наскільки органи місцевого самоврядування зможуть створити комфортні та безпечні умови проживання для кожної людини в Україні.

Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання відповідною радою та на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору. При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, крім проведення конкурсу, також передбачається випробування та стажування, що визначено законодавством України про державну службу. На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором. У цих законах також прописані посадові обов’язки, права та умови проходження служби посадових осіб тощо.

У законах, як і в Конституції, все викладено чітко та лаконічно, проте не враховані такі важливі фактори, як: знання, мораль, професіоналізм, ініціативність осіб, які претендують чи займають відповідні посади в органах місцевого самоврядування. А це безпосередньо позначається на якості послуг, які вони зобов’язані надавати, забезпечуючи реалізацію основних соціально-економічних прав громадян.

Сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним комплексом особистих моральних та психологічних підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ й організацій.

Він, перш за все, повинен бути авторитетним, інтелігентним, поінформованим та обізнаним у всіх сферах, що пов'язані з його діяльністю: економічних законах, законодавстві про працю, сучасних методах управління, особливостях його регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність даного представника із колективом.

Трансформація суспільства в неототалітарному напрямі має відбуватися за умов формування повноцінного демократичного суспільства, зокрема його кадрового потенціалу. При цьому важлива роль відводиться політичним партіям. Адже вони,відповідно до українського законодавства, формують законодавчу гілку влади. З представників політичних партій обирається уряд. Отже, вони активно впливають і, власне, визначають напрям політичних процесів у державі; беруть участь у формуванні державних структур, творенні й впровадженні державної політики.

Водночас, унаслідок швидких змін у суспільстві та управлінських технологіях залишається актуальним вирішення важливого науково-практичного завдання системного вдосконалення діяльності сучасного керівника та формування еліти органів державної влади, зокрема в контексті впливу політичних партій у сфері державної служби.

Партійно-політична проблематика є однією з пріоритетних напрямів як у зарубіжній, так і вітчизняній політичній науці. Це пов'язано із зростанням впливу самих партій, обумовленого їх еволюцією від виконання ролі посередника між органами державної влади і суспільством до ролі однієї зі складових частин, своєрідного суб'єкта державного апарату, що впливає на формування політики держави. Політична партія в політичній системі суспільства є важливим і необхідним елементом здобуття, впливу та здійснення політичної влади, виховання кадрів для управління державою, рекрутування та просування еліт. Вона є тим інститутом політичної системи, що акумулює і виражає політичні інтереси тих чи інших суб'єктів політики, які спрямовані на здобуття або утримання державної влади, крізь призму їхніх ідеологічних засад.

Будучи органами політичного й організаційного впливу, партії виконують виховну функцію, забезпечуючи політико-професійні, організаторсько-виконавські й моральні якості політичного діяча. Величезну роль у формуванні та становленні професіоналізму політичного діяча відіграє професійне навчання політичними партіями, а для цього необхідно забезпечити умови професійного відбору і зростання, засвоєння тих навичок і знань, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків.

Недостатній теоретичний рівень працівників органів влади частково компенсується навчанням у системі підвищення кваліфікації. Дієвість системи підвищення кваліфікації характеризується передусім оперативністю надання необхідних знань та масштабним охопленням різних категорій державних службовців та посадових осіб. Разом з тим існує низка проблем щодо вивчення концептуальних засад та ефективності навчання в системі підвищення кваліфікації України.

Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути забезпечують підвищення кваліфікації тільки службовців органів місцевого самоврядування I–IV категорій. Регіональні центри підвищення кваліфікації охоплюють контингент працівників сфери місцевого самоврядування інших категорій: новообраних сільських, селищних голів; заступників селищних та міських голів, які займаються вирішенням питань надання житлово-комунальних послуг; працівників апаратів районних рад; начальників відділів управлінь економіки виконкомів міст обласного значення; керівників кадрових служб та головних бухгалтерів, спеціалістів організаційних відділів міськвиконкомів та, в деяких випадках, спеціалістів окремих галузей місцевого господарства. Таким чином, державною системою навчання охоплена незначна частина персоналу органів місцевого самоврядування. Депутатський корпус фактично залишається поза увагою державної системи навчання, крім мізерної частини депутатів, які очолюють бюджетні та деякі інші комісії місцевих рад. При цьому в регіональних центрах використовуються переважно короткотермінові семінари з обмеженої тематики, яка не покриває всіх предметів відання органів місцевого самоврядування, особливо галузеві проблеми.

На думку практиків і вчених, неможливо за короткий термін сформувати якісний кадровий склад. Для повного формування управлінських якостей відповідно до встановленого стандарту професіонала потрібно 10–15 років. Особливістю служби в органах місцевого самоврядування є певна очікувана кадрова ротація посадових осіб унаслідок проведення місцевих виборів. Ключовими принципами є наступність, оновлення, підвищення рівня професіоналізму службовців.

Сучасного змісту набуває принцип перспективності кадрів, який передбачає необхідність виконання таких умов: встановлення вікового цензу для різних категорій посад; визначення терміну роботи на одній посаді (враховуючи підвищення кваліфікації за період знаходження на цій посаді); організація систематичного підвищення кваліфікації; стан здоров’я. Важливою ланкою механізму професіоналізації та підвищення компетенції на державній службі є (і має бути завжди) безперервне навчання посадових осіб місцевого самоврядування (як керівного складу, так і виконавчого апарату). На жаль, поки що ставлення до цього здебільшого формальне. Тим більше, що таке навчання ускладнене швидкоплинністю кадрів в органах місцевого самоврядування у зв’язку із нестійкою політичною ситуацією у країні в цілому, що змушує суб’єктів кадрової політики в органах місцевого самоврядування шукати альтернативні підходи для її розв’язання.

Один із них полягає у створенні інституту відповідальності політичних партій за професійну підготовку політиків місцевого рівня. Україна може скористатися досвідом європейських країн, де взагалі не створюються спеціальні навчальні структури для просвітницької роботи з депутатським корпусом. Так, наприклад, у Швеції відповідальність за підготовку місцевих політиків відповідно до чинного законодавства покладена на політичні партії. Представницькі органи місцевого та регіонального рівнів мають право надавати

фінансову та іншу підтримку партіям, які представлені в цих органах, які, у свою чергу, можуть спрямовувати кошти в тому числі й на підготовку партійних лідерів. Другий стратегічний підхід полягає у створенні муніципального консалтингу як інституції, яка може гнучко поєднати окремі навчальні форми з наданням консалтингових послуг як для представницьких, так і для виконавчих органів місцевого самоврядування. Поступовий розвиток муніципального консалтингу з часом має задовольнити ту частину попиту, яку не охоплено державною системою.

Формування інституту консультування у сфері місцевого самоврядування є загальнонаціональною справою, яку треба розпочинати з розроблення Концепції формування і розвитку муніципального консалтингу за участю представників центральних органів влади і недержавного сектору, передусім тієї його організованої частини, яка професійно надає консультації органам місцевого самоврядування. В концепції має бути описана конфігурація інституційних суб'єктів муніципального консалтингу, обґрунтована актуальність його формування як стратегічно важливої недержавної інституції місцевого та регіонального розвитку, окреслені основні напрями державної підтримки формування муніципального консалтингу як складової державної муніципальної і регіональної політики.

Важливу роль у кадровій політиці органів місцевого самоврядування відіграє оцінка ефективності роботи персоналу. Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її сутності та значення не існує. Не створено поки й прийнятної нормативно-правової бази оцінки ефективності, відсутні чіткі критерії, показники і процедури оцінки ефективності, а в практиці діяльності кадрових та інших підрозділів органів місцевого самоврядування існує вузьке розуміння оцінки ефективності і результативності. У кадрових відділах також відсутні й аналітичні підрозділи, які б спеціально займалися аналізом та оцінкою ефективності. На цей час оцінка ефективності ґрунтується майже цілком на формальних показниках і здійснюється в більшості випадків у формі атестації. Така система сприймається працівниками як проста формальність, практично не впливає на оплату їхньої праці. Тому ще одним важливим завданням органів місцевого самоврядування та вищезазначених запропонованих інституцій є чітке і предметне визначення об'єктів, методів і процедур оцінки ефективності діяльності персоналу, визначення чітких критеріїв і показників такої оцінки.

Оцінка професійних якостей має включати також психологічний аспект і здійснюватись за схемою: працьовитість – старанність, бажання працювати, людина без ознак ліні; діловитість – людина розумна й серйозна, знає справу, заповзятлива, готова розпочати відповідні заходи в потрібний момент, спритна; творча ініціативність – внутрішнє спонукання до нових форм діяльності; здатність до творчості – оригінальне мислення, допитливість, здатність розвивати новий і свіжий підхід до багатьох стандартних проблем; якість виконаної роботи – дуже добре відповідно до нормативів виконана робота, точність та акуратність у виконанні дорученої роботи; результативність праці –

наявність очевидних результатів, плідна і продуктивна праця. Велика увага приділяється також підвищенню особистої відповідальності державних службовців за доручену справу, що сприяє зниженню їх відчуження і посиленню їх відданості справі обслуговування громадських інтересів.

Отже, підсумовуючи все, що було зазначено вище про кадрову політику в органах місцевого самоврядування та роль політичних партій у такій діяльності, можна зробити висновок про те, що вона є недосконалою та потребує значних змін. Це, безумовно, пояснюється тим, що в Україні служба в державних органах, зокрема і в органах місцевого самоврядування, не має відповідного досвіду та якісного підґрунтя, насамперед законодавчого. Ментальність нашого суспільства, а особливо представників влади, теж потребує значних змін, оскільки в такому стані, в якому вона існує нині, неможливо рівнятись у даному аспекті до європейських країн. Це,зокрема, стосується корумпованості та використання не за призначенням коштів, що мають слугувати реалізації потреб громадян. Тому важливим моментом є посилення державного контролю за цільовим використанням коштів державного та місцевого бюджету, а також за якістю послуг, які надають органи місцевого самоврядування, реалізуючи інтереси громадян відповідного регіону. Кваліфіковані кадри, які зацікавлені в удосконаленні своєї праці, прагнуть розвиватись, що, у свою чергу, є запорукою розвитку муніципальних представницьких органів.

Також, доволі часто трапляються випадки використання свого посадового становища працівниками представницьких органів, що негативним чином позначається на виконанні своїх безпосередніх обов’язків, пов’язаних із забезпеченням потреб громадян регіону. Перспективи подальших досліджень. З огляду на зазначене, посилення контролю за діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їх професійності та стимулювання є одним із найактуальніших питань, які потребують вирішення для розвитку держави загалом.

Питання для самостійної роботи

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Спільності та відмінності;
2. Міжнародні об'єднання органів місцевого самоврядування;
3. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування;
4. Питання місцевого самоврядування у програмах політичних партій;
5. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських організацій;
6. Історико-правові аспекти розвитку місцевого самоврядування в Україні;
7. Форми і методи політичної діяльності у місцевих радах;
8. Політична відповідальність депутатів перед партіями та партійних осередків перед громадами;
9. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування;
10. Політико-інституційні передумови реформування місцевого самоврядування;
11. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні;
12. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади;
13. Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування;
14. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38..
2. Базів В. А. Партії в політичній системі перехідного періоду: українська практика і світовий досвід : дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / Базів В. А.– Львів, 1999.
3. Бебик В. Політологія для політика і громадянина : [монографія] / В. М. Бебик. – К. : МАУП, 2004.
4. Батанов О. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2009. - №12. – С. 117-125.
5. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. - №5. – С. 25-26.
6. Бідей О. Колізійність імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство України// Право України. – 2008. - №11. - С.103-108.
7. Біленчук П.Д. та ін. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право. – К.: Атіка, 2000.
8. Білоус А.О., Гребенко С.П. Муніципальне право як складова частина конституційного права України // Економіка. Фінанси. Право. – 2001. - №5. – С. 37-39.
9. Борденюк В. Децентралізація державної влади та місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види)// Право України. – 2005. - №1. – С.21-25.
10. Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право України. – 2001. - №2. – С. 53-54.
11. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування і державного управління // Право України. – 2002. - №12. – С. 118-120.
12. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування// Право України. – 2005. - №6. – С.16-20.
13. Борденюк В. Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно-правові аспекти // Право України. – 2011. - №2. – С. 208-215.

14. Взаємодія громадянина і органів місцевого самоврядування: значення, проблеми, шляхи вирішення[Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.kiev-diplom.com/132-vzayemodiya-gromadyanina-i-organiv-miscevogo.html.

15. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування // Право України. – 1998. - №3. – С. 13-14.

16. Гонюкова Л. Гендерні механізми партійного будівництва / Л. В. Гонюкова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2.

17. Горян Е. Місцеві органи влади на українських землях (за часів Київської Русі до 1861 р.) // Підприємництво, господарство і право. – 2002. - №9. – С. 101-103.

18. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005.

19. Гураль П. Волосна територіальна громада – організаційно-правова основа самоврядування в Україні : історико-правовий аспект // Право України. – 2009. - № 12. – С. 101-116.

20. Данількевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище в праві України // Право України. – 2002. -№4. – С. 27-29.

21. Делія М. Місцеве самоврядування як право територіальної громади // Право України. – 2005. - №5. – С.45-48.

22. Делія Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади//Право України. – 2005. - № 5. – С. 45– 48

23. Делія Ю. Юридична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування // Право України. – 2003. - №10. – С. 29-33.

24. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів // За ред. С.Г.Серьогіної. - Х.: Право, 2005.

25. Журавель Я. Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2006.- №8. – С.75-78.

26. Журавський В. Питання реформування місцевого самоврядування в Україні//Право України. – 2005. - № 11. – С. 24– 26.

27. Журавський В. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України //Право України. – 2005. - № 8. – С.16– 18.

28. Загородній Ю. Методологія вивчення громадянського суспільства: інституційний підхід / Ю. Загородній // Наукові записки : зб. наук. пр. –

К.: ІПіЕНД, 2004. – Серія „Політологія і етнологія”. – Вип. 25. – С. 92 – 104;

29. Загуменний В., Гуріїв О. Порівняльний аналіз законодавства про вибори депутатів до органів місцевого самоврядування // Право України. – 2005. - № 10. – С. 7– 9.

30. Задорожня Г. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого саморвядування// Право України . – 2007.- №6. – С.18-22.

31. Закон України "Про політичні партії в Україні від 5 квітня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 23

32. Закон України “Про місцеве самоврядування”. Науково-практичний коментар. – К.: Парламентське видавництво, 1999.

33. Закон України "Про місцеве самоврядування" від 27 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24.

34. Закон України “Про бюджетну систему України” // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8.

35. Місцеве самоврядування в Україні: історія, стан, перспективи: Зб. матеріалів/ Укл. Олег Бабенко,. - Кіровоград: Центрально-Українське вид-во, 2006. - 124 с.

36. Заяць І. Місцеве самоврядування: ґенеза законодавства та політики // Право України. – 2029. - № 12. – С. 126-132.

37. Заяць Н. В. Актуальні проблеми становлення інституту народовладдя в сучасній Україні // Право і суспільство. – 2010. - № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : pravoznavec.com.ua/period/chapter/9/50/1702.

38. Зотов В.Б, Макалова З.М. Муниципальное управление. – М.: Юнити, 2002.

39. Іщенко О.М. Місцеве саморядування: світовий досвід та особливості української моделі. – К.: Ін-т законод. передбачень та прав. експертизи, 2003.

40. Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування// Право України. – 2009. - № 10. – С. 219-224.

41. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні// Право України. – 2005. - № 9. – С. 15-17.

42. Калиновський Б. Державні гарантії та правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування // Право України. – 2002. - №10. – С. 29-32.

43. Калиновський Б. Місцеве самоврядування в Україні: Інноваційні підходи до розв'язання проблеми у законодавстві // Право України. – 2002. - №8. – С. 97-98.

44. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. - №1. – С. 34-39.

45. Ключковський Ю. Коментар Експертного висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування // Право України. – 2011. - № 11-12. – С. 189-197.

46. Коваль В., Лицецький С. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів // Право України. - №1. – С. 44-46.

47. Коврижeнко Д. Проблеми місцевого самоврядування в підсумках та планах законодавчої роботи // Парламент. – 2002. - №1-2. – С. 33-35.

48. Ковріга О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за неправомірні дії // Право України. – 2001. - №2. – С. 57-58.

49. Комашко М. Особливості взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: засади науково-правового тлумачення // Підприємництво, господарство і право. – 2003. - №10. – С. 49-51.

50. Корнієнко М. Райони у містах як конституційний інститут // Право України. – 2011. - №2. – С. 201-207.

51. Косинський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування // Право України. – 2000. - №5. – С. 17-19.

52. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. – К.: атака, 2003.

53. Лабенська Л., Новікова А. Становлення і розвиток виборчих цензів до кандидатів на виборні посади місцевого самоврядування в Україні з кінця 18 ст. по сучасний стан // Право України. – 2005. - № 11 – С.118-120.

54. Лаврик В. Законодавча база існування рад в містах з районним поділом // Право України. – 2000. - №3. – С. 34-36.

55. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування. – К.: Центр навч. л-ри, 2005.

56. Лубенська Л. Взаємодія депутатів місцевих рад з сільським, селищним, міським головою: деякі питання // Право України. – 2003. - № 11. – С.23-27.

57. Максакова Р. Основні стадії та механізм організації і проведення місцевих виборів в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2002. - №8. – С. 94-96.

58. Марцеляк О. В. Вибори народних депутатів України: [навч. посібник] / О. В. Марцеляк. – Х. : Прометей-Пресс, 2007.

59. Місюра В. Місце і роль місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1.

60. Місюра В. Реалізація державної стратегії управління регіональним розвитком України // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: Доп. на пленарному засід. та рек. щоріч. наук.-практ. конф., 24 листоп. 2004 р. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2005.

61. Місюра В. Взаємодія як визначальний принцип державного управ¬ління в умовах розбудови громадянського суспільства // Актуальні проб¬леми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 10-річчю Академії, Київ, 31 трав. 2005 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1.

62. Музика-Стефанчук О. А. Фінансова незалежність, самостійність та автономія органів місцевого самоврядування // Право і управління. – 2011. - № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov .ua/e...1/.../11moaomc.pdf.

63. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Юрінком Інтер, 2001.

64. Муніципальне право України : навч. посібник ; за редакцією В. Ф. Погорілка, О . Ф. Фрицького. - К. : Юринком Інтер. 2006.

65. Мягченко М. Про визначення поняття "органи самоорганізації населення" // Право України. – 2002. - №6. – С. 46-49.

66. Нікогосян О. О. Особливості розвитку політичних партій і партійних систем: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Нікогосян О. О. – Одеса, 2008.

67. Перощук З. Удосконалення правового забезпечення самостійності місцевих бюджетів як фінансової основи місцевого самоврядування // Право України. – 2007. - № 12. – С. 74-77.

68. Писаренко В. Правові аспекти формування фінансової основи місцевого самоврядування в Україні в контексті застосування міжнародних та

європейських стандартів і врахування зарубіжного досвіду// Право України. – 2009. - № 11. – С. 207-211.

69. Пискар А., Польовий В. Про управління обласними радами майном, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ та міст // Право України. – 2002. - №6. – С. 49-51.

70. Рахімкулов Е. Місцеве самоврядування і його ресурсні можливості // Віче. – 2002. -№6. – С. 39-40.

71. Саханенко С. Місто обласного значення в територіальній організації влади України // Управління сучасним містом. – 2003. - №1-3. – С. 146-152.

72. Слінько Т. М., Литвиненко Є. В. Становлення територіальної громади як парадигма розвитку місцевого самоврядування // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 80-83.

73. Стичинський Б. Самоврядування в столиці. Соціально-правовий аспект // Віче. – 2003. - №7. – С. 39-48.

74. Сухонос В. Становлення інституту державного контролю: історико-правовий аспект// Право України. – 2005. - №2. – С.103-108.

75. Тарасюк В. Кодифікація Законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання // Право України. – 2000. - №11. – С. 71-72.

76. Телещун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування // Право України. – 2001. - №6. – С. 28-30.

77. Терещенко Л. Адміністративно-територіальний устрій України – перспективи реформування// Підприємництво, господарство і право. – 2008. - №8. – С.95-98.

78. Тищик Б., Бедрій М. Копне судочинство в Україні та особливості його здійснення (XIV-XVIII) // Право України. – 2010. - №1. – С. 68-75

79. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції // Право України. – 2011. - №2. – С. 299-306.

80. Хоменець Р. Історіко-правові аспекти господарської діяльності територіальної громади // Підприємництво, господарство і право. – 2002. - №1. – С. 20-24.

81. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення// Право України. – 2004. - №2. – С.127-134.

82. Чапала Г. Народовладдя, демократія, самоврядування – співвідношення понять// Вісник Академії правових наук України . – 2006. - №1. – С.37-43.

83. Чумакова О. В. Напрямки розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/.../08.pdf .

84. Шаповал В.Д. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс]. – Режим доступа :http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11svdttp . pdf

85. Шаповал Р. В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління освітньою діяльністю [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2010_4_2/Shapoval.pdf .

86. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. - №3. – С. 48-54.

87. Шахматова Т. Питання реформування місцевих органів влади // Право України. – 2007.- №4. – С.22-25.

88. Януцька О. Чотири кити реформування: європейський досвід оптимізації самоврядування // Віче. – 2002. - №7. – С. 22-27.

89. Янюк М., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблеми делегування повноважень// Право України . – 2006.- №6. – С.19-24.

Навчальне видання

Ларіна Наталія Борисівна
Новаченко Тетяна Василівна
Гаврилюк Віктор Миколайович
Ковальчук Артур Володимирович

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

Навчально-методичні матеріали

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 05.11.2013.
Формат 60 х 84/16. Обл.-вид. арк. 4,73. Ум.-друк. арк. 4,18.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.