

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.2.10>

О. А. Кавилін

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ СУСПІЛЬСТВОМ

У статті висвітлено основні теоретичні засади взаємодії місцевого самоврядування з громадянським суспільством крізь призму зарубіжного досвіду державного управління; окреслено організаційний та правовий аспекти управління суспільством в контексті місцевого самоврядування.

Зазначено, що умовою успішності процесу розбудови громадянського суспільства є ефективне функціонування принципів місцевої демократії, що передбачає безпосередню участь кожного громадянина у вирішенні важливих проблем суспільного життя об'єднаної територіальної громади. Специфічною формою організації державної влади та управління на місцевому рівні, що ґрунтується на принципах представницької та прямої демократії щодо вирішення соціальних проблем певної територіальної громади, є місцеве самоврядування. Вказується на те, що в європейських країнах місцеве самоврядування як форма публічної влади, що реалізується територіальними колективами та сформованими органами, безперечно сприяє економічній ефективності розвитку територій. Підкреслюється, що вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування в управлінні суспільством є актуальним завданням в контексті розбудови громадянського суспільства в нашій державі.

Окреслено основні специфічні ознаки місцевого самоврядування: законність, прозорість; чітко окреслена суспільна направленість вектора діяльності, спрямованості функцій, мети та поставлених завдань; функціонування через відповідні органи публічної влади; безперервність функціонування; відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; спрямованість на готовність вирішувати всі суспільні проблеми територіальної громади.

Зауважено, що в європейських країнах реформи децентралізації у сфері державного управління в контексті місцевого самоврядування сприяли розвитку демократії та покращили можливості управління громадами через представництво місцевого самоврядування з: суттєвим наближенням соціальних послуг до людей, наприклад у Великій Британії та Італії; послабленням тиску префектів на діяльність ОМС (у таких країнах, як Іспанія, Італія, Франція); посиленням дієвості системи планування діяльності органів публічного управління на місцях з метою посилення ефективності надання послуг (наприклад, у Данії Німеччині, Франції тощо).

Ключові слова: взаємодія, громадянське суспільство, демократія, децентралізація, добровільні громадські об'єднання, європейські країни, зарубіжний досвід, місцеве самоврядування, публічна влада, управління.

Постановка проблеми. У сучасному світі глибоких глобалізаційних процесів відбуваються трансформації й у сфері державного управління, зокрема зазнають змін відносини держави з суспільством. Це певною мірою зумовлює виникнення різних соціальних систем з притаманними їм ціннісними орієнтаціями, ідеями, інтересами, про-

грамами тощо. Утворюються незалежні від держави, добровільні громадські угруповання, здатні самоорганізовуватися та взаємодіяти на засадах довіри й консенсусу для спільного блага.

Становлення суспільства вільних, незалежних і самоврядних громадян передбачає є ідеологічну незалежність від держави, наяв-

ність колективного мислення та дій, автономію та свободу.

Умовою успішності процесу розбудови громадянського суспільства є ефективне функціонування принципів місцевої демократії, що передбачає безпосередню участь кожного громадянина у вирішенні важливих проблем суспільного життя об'єднаної територіальної громади.

Специфічною формою організації державної влади та управління на місцевому рівні, що ґрунтується на принципах представницької та прямої демократії щодо вирішення соціальних проблем певної територіальної громади, є місцеве самоврядування. В процесі виконання управлінських функцій на місцевому рівні державна влада перетворюється в демократичні інститути управління – органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це особлива форма державного управління, що базується на демократичних принципах і передбачає залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або їх частиною) в межах, визначених законом, на засадах організаційної, фінансової, матеріальної самостійності.

В Європі місцеве самоврядування як форма публічної влади, що реалізується територіальними колективами та сформованими органами, безперечно сприяє економічній ефективності розвитку територій. Тому вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування в управлінні суспільством є актуальним завданням в контексті розбудови громадянського суспільства в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Над вивченням різних аспектів проблеми місцевого самоврядування та його взаємодії з суспільством працювали П. Біленчук [1], В. Бородецький [2], Г. Бублик [3], Т. Гарасимів [4], В. Гелстон [5], В. Давидова [6], Н. Дубас [7], С. Костючков [11], В. Кравченко [1], Р. Крамза [12], М. Лациба [14], М. Підмогильний [1] та ін.

Дослідженню зарубіжного досвіду місцевого самоврядування в управлінні суспільством присвятили свої наукові праці О. Власенко [9], П. Ворона [9], М. Пухтинський [9], В. Федоренко [17], О. Чернеженко [16; 17] та ін.

Мета статті – висвітлити основні теоретичні засади взаємодії місцевого самоврядування з громадянським суспільством крізь призму зарубіжного досвіду державного управління; окреслити організаційний та правовий аспекти

управління суспільством в контексті місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. В умовах євроінтеграційних процесів в Україні відбувається розвиток громадянського суспільства, поступово розширюється діапазон його публічно-управлінського впливу. Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства.

Як зазначено в ст. 140 Конституції України, «місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [10, ст. 140].

В Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що «місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [8].

Відтак можна стверджувати, що Європейська хартія місцевого самоврядування спрямована на захист місцевого самоврядування як інституції [18].

Але доцільно вказати, що в зазначеній угіді, яка не спрямована на встановлення суб'єктивної гарантії існування для окремих органів місцевого самоврядування, стверджується, що місцеве самоврядування є важливою основою будь-якого демократичного правління та робить надзвичайний внесок у розвиток демократії, ефективне адміністрування та децентралізацію влади, тому держава повинна охороняти його як інституцію, а отже, це має бути спеціальний конституційний захист (ст. 2) [17].

Слід зауважити, що насправді місцеве самоврядування, про яке в Європейській хартії місцевого самоврядування йдеться як про одну з основних передумов будь-якого демократичного режиму, участь місцевих громадян вважається одним з демократичних принципів, спільним для всіх європейських країн. Як зазначено у ст. 5 цього документа, територіальні органи влади визнаються територіальними юридичними особами корпоративної природи, тотожними

громадам, які мають власну організацію (про що вказано у ст. 6 Європейської хартії) та на які покладено не лише делеговані завдання, але й власні їхні завдання (ст. 4) [8].

Окрім того, варто зауважити, що Європейською хартією місцевого самоврядування не передбачено обов'язкового прийняття комунальної моделі державної структури.

Як зазначають окремі дослідники, навіть якщо в деяких з європейських держав (зокрема, в Вірменії, Грузії, Колишній Республіці Югославії, Македонії, Сербії, Словенії, Словаччині, Хорватії, Чеській Республіці, Чорногорії тощо) «місцеве самоврядування все ще розглядається як ще й індивідуальне право громадян, а не просто право, яке можуть використовувати демократично легітимізовані публічні територіальні органи влади, Європейська хартія місцевого самоврядування не розглядає інституції місцевого самоврядування як частину суспільства, що відділена від держави та перебуває в опозиції до неї, подібно до старої концепції «муніципальної влади» кінця XVIII – початку XIX століття» [17, с. 60].

Окреслимо основні специфічні ознаки місцевого самоврядування:

- законність, прозорість;
- чітко окреслена суспільна направленість вектора діяльності, спрямованості функцій, мети та поставлених завдань;
- функціонування через відповідні органи публічної влади;
- безперервність функціонування;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- спрямованість на готовність вирішувати всі суспільні проблеми територіальної громади.

На думку М. Білинської, В. Куйбіди, О. Петроє, правова сутність місцевого самоврядування в Україні відрізняється від сутності, визначеної в Європейській хартії. Місцеве самоврядування в Україні обмежене вирішенням питань лише місцевого значення, тоді як Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями безпосереднього забезпечення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти в різних сферах життєдіяльності [13].

Як зауважують дослідники [15], в європейських країнах реформи децентралізації у сфері державного управління в контексті місцевого самоврядування сприяли розвитку демократії

та покращили можливості управління громадами через представництво місцевого самоврядування з: суттєвим наближенням соціальних послуг до людей, наприклад у Великій Британії та Італії; послабленням тиску префектів на діяльність ОМС (у таких країнах, як Іспанія, Італія, Франція); посиленням дієвості системи планування діяльності органів публічного управління на місцях з метою посилення ефективності надання послуг (наприклад, у Данії Німеччині, Франції тощо).

Як засвідчує досвід реформування системи місцевого самоврядування в європейських країнах, у них дедалі більшого розвитку набувають принципи демократизації в публічному управлінні, посилюється роль публічної влади на місцях, що, звичайно, підкреслює позитивні тенденції в розвитку громадянського суспільства в контексті взаємодії з місцевим самоврядуванням, зокрема виникнення нових методів впливу громадянського суспільства на прийняття важливих політико-управлінських рішень (політичних, соціально-економічних) у місцевому самоврядуванні, поєднання суспільної активності та громадянських ініціатив зі структурами політико-адміністративного управління на місцях та підвищення рівня демократизації суспільства загалом тощо.

Зазначимо, що в таких країнах, як Велика Британія, Данія, Фінляндія, Швеція) впроваджено політику більшого впливу громади на прийняття управлінських рішень через наближення органів державної влади та місцевого самоврядування до громади.

У Франції також у результаті інтеграції громади відбулося реформування політики місцевого самоврядування.

У Фінляндії створено систему державного субсидування шляхом використання економічних інструментів для виконання державних функцій з наданням послуг у сфері соціального захисту дітей, в системі шкільної освіти тощо).

В державах Європи на ефективність взаємодії між місцевим самоврядуванням та суспільством значною мірою вплинуло реформування процесу децентралізації влади.

Варто акцентувати на тому, що наразі демократичних країнах місцеве самоврядування є одним з найважливіших принципів, завдяки якому встановлюється й підтримується взаємозв'язок між державою та громадянами, яким надається право певним чином брати участь в управлінні. Відтак кожен громадянин може

стати учасником вирішення питань місцевого значення в територіальній громаді, внаслідок чого у нього з державою налагоджується взаємозв'язок, оскільки він може брати активну участь у благоустрої своєї громади чи іншої територіальної одиниці, на якій він проживає, може впливати на культурне життя, сприяти розвитку освітнього руху чи оздоровленню населення, ставати ініціатором та учасником вирішення різних соціальних питань суспільного значення тощо.

«Ця діяльність здійснюється з урахуванням місцевої специфіки і згідно з місцевими потребами, котрі краще відомі місцевим жителям, аніж чиновникам інстанцій вищого рівня. Таким чином, функціонуюче місцеве самоврядування забезпечує розвиток особистої ініціативи» [16, с. 13–14].

У процесі розвитку громадянського суспільства формуються його нормативно-правові засади і розширюється його публічно-управлінська сфера впливу. Громадяни, громадські організації все частіше претендують на реальні можливості співучасті в державотворчих процесах, прийнятті суспільно важливих рішень, отримують шанс на вирішення багатьох завдань і проблем буденної життєдіяльності як держави, так і суспільства [14].

У науковому світі існує думка, що формуванню громадянського суспільства та демократичних цінностей і становленню місцевого самоврядування в Україні сприятиме подолання недовіри українців до демократії.

Загалом, децентралізація надає можливість широкого використання форм прямої демокра-

тії та підвищення легітимізації управлінських рішень, налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та суспільством, спираючись на позитивний світовий досвід децентралізації.

Як зауважує В. Бороденюк, «громадянське управління та залучення його представників до здійснення державних справ має свої обмеження: реальна влада на місцях зосереджена в повноваженнях та компетенції державних чиновників, які частіше діють всупереч інтересів місцевої громади» [2, с. 22].

З огляду на зарубіжний досвід місцевого самоврядування в управлінні суспільством, доцільно зазначити, що невід'ємною частиною громадянського суспільства є громадський контроль, що здатний забезпечити законну діяльність органів місцевого самоврядування, як спосіб залучення населення до управління суспільством і державою та найважливіша форма втілення демократії.

У демократичних країнах громадяни реалізують право контролю над місцевим самоврядуванням шляхом своєї участі в різних, гарантованих Конституцією більшості держав у світі, громадських організаціях, об'єднаннях, асоціаціях, через які залучаються широкі верстви населення, реалізуються соціально-економічні інтереси суспільства.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється рядом організацій (табл. 1).

Як зазначають науковці, громадський контроль є одним з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян

Таблиця 1

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в європейських країнах

№ п/п	Види громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в європейських країнах	
	Назва	Характеристика, функції,
1.	Політичні партії	Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування
2.	Громадські об'єднання (спілки, асоціації тощо)	Захист інтересів громадян; участь у політичній діяльності, масових заходах; представництво в органах місцевого самоврядування
3.	Моніторингові організації («watch-dog»)	Моніторинг за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування з метою оцінки їх діяльності, контролю, прогнозування та інформування суспільства про проблемні рішення органів публічної влади
4.	Засоби масової інформації	Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах конструктивної опозиційності до влади
5.	Профспілки	Контроль за виконанням колективних договорів, дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на виробництві, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів з питань соціального захисту.

Джерело: побудовано автором.

та самими громадянами. Він є «важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Провідним суб'єктом громадського контролю виступають різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів. Серед них існують такі, що спеціально створені для здійснення моніторингу над органами влади і місцевим самоврядуванням з метою оцінки їхньої діяльності, контролю й прогнозування. Саме результатами їхніх обстежень активно користуються засоби масової інформації, які виступають не менш вагомим засобом громадського контролю за діяльністю влади та органів місцевого самоврядування» [9, с. 275].

Варто зауважити, що в процесі модернізації конституційних засад місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу підвищилася ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, активізувалося залучення громадян до прийняття рішень значного покращання зазнали якість послуг, що надавалися громадянам цих держав завдяки впровадженню принципу субсидіарності, що є відображенням політичної концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення.

Формами громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в європейських державах є:

- вибори;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- референдуми.

Висновки. Отже, на підставі вивченого зарубіжного досвіду місцевого самоврядування в управлінні суспільством, можна стверджувати, що надійна система місцевого самоврядування є надзвичайно важливим маркером демократії, своєрідною реальною школою громадянськості, де в умовах вільного місцевого самоврядування у процесі дискусії, здорової конкуренції поглядів та ідей здійснюються суспільно значущі та корисні для громадян справи. Основною тен-

денцією суспільного розвитку в європейських державах є впровадження інноваційних методів публічного управління в контексті взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства в сучасних умовах потужних глобалізаційних політичних та соціально-економічних процесів.

Список використаної літератури:

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
2. Бороденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
3. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. економ. ун-т, Київ, 2005. 16 с.
4. Гарасимів Т. З. Розбудова громадянського суспільства в Україні: державно-владний підхід. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 813. С. 86–95.
5. Гелстон В. А. Громадянське суспільство й «мистецтво об'єднань». *Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко*. Київ : Смолоскип, 2005. С. 861–866.
6. Давидова В. А. Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект : дисертація. Київ, 2021. 194 с.
7. Дубас Н. Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Вип. 4. С. 13–20.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
10. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. 141 с. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Костючков С. К. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія : Політологія*. 2012. Вип. 170. С. 38–40.
12. Крамза Р. Проблема реформування органів місцевого самоврядування. URL:

- <http://www.rb.com.ua/ukr/politics/analytics/2006/348.html>
13. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петрос О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
 14. Лациба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2014. С. 12–16.
 15. Навчально-практичний посібник/за заг. редакцією Толкованова В. В., Журавля Т. В. Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проєкт «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с. URL: https://www.ims-ukraine.org/sites/default/files/IMC_0.pdf
 16. Чернеженко О. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії : монографія / за ред. О. М. Чернеженко. Київ : Ліра-К, 2017. 192 с.
 17. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. С. 15–16.
 18. Schaffarzik B. Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart, 2002. 350 p.

Kavylin O. A. Foreign experience of local government in community management

The article highlights the main theoretical principles of the interaction of local self-government with civil society through the prism of foreign experience of state administration; the organizational and legal aspects of society management in the context of local self-government are outlined.

It is noted that the condition for the success of the civil society development process is the effective functioning of the principles of local democracy, which involves the direct participation of every citizen in solving important problems of the social life of the united territorial community. A specific form of organization of state power and management at the local level, based on the principles of representative and direct democracy in solving social problems of a certain territorial community, is local self-government.

It is pointed out that in local self-government in European countries as a form of public power, implemented by territorial collectives and formed bodies, undoubtedly contributes to the economic efficiency of territorial development. It is emphasized that the study of foreign experience of local self-government in the management of society is an urgent task in the context of the development of civil society in our country. The main specific features of local self-government are outlined: legality, transparency; the social direction of the vector of activity, the direction of functions, the goal and the set tasks are clearly outlined; functioning through relevant public authorities; continuity of functioning; separation of the apparatus exercising this power from the population; focus on readiness to solve all social problems of the territorial community.

It was noted that in European countries, decentralization reforms in the field of public administration in the context of local self-government contributed to the development of democracy and improved the possibilities of managing communities through the representation of local self-government with: a significant approach of social services to people, for example in Great Britain and Italy; easing the pressure of prefects on the activities of local authorities (in countries such as Spain, Italy, France); strengthening the effectiveness of the system of planning the activities of local public administration bodies in order to increase the efficiency of service provision (for example, in Denmark, Germany, France, etc.).

Key words: *interaction, civil society, democracy, decentralization, voluntary public associations, European countries, foreign experience, local self-government, public power, management.*