

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ЛУКАШОВ ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Модернізація і розбудова вітчизняної системи місцевого самоврядування на основі європейських стандартів належного врядування та відповідно до національних традицій і потреб українського народу є стратегічними завданнями сучасної державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Науковці й практики місцевого самоврядування постійно привертають увагу до негативних чинників, які відчутно стримують процес розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Поряд із проблемами економічної неспроможності більшості територіальних громад, неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговує проблема низької ефективності місцевого самоврядування, яка набула системного характеру. Діяльність органів місцевого самоврядування дестабілізують як зовнішні, так і внутрішні інституційні конфлікти, зокрема конфлікти між сільськими, селищними, міськими головами та депутатами відповідних рад, що також знижує ефективність управління на місцевому рівні, підриває довіру виборців до представницької демократії.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю виявлення нових чинників підвищення ефективності місцевого самоврядування та нагальною суспільною потребою в прискоренні процесів становлення дієздатних територіальних громад. Проведення комплексного наукового дослідження, присвяченого питанням удосконалення організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування, забезпечить належне теоретичне і методичне підґрунтя для розв'язання низки проблем, які виникають у діяльності окремих елементів цієї системи на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування.

Найбільш вагомий внесок у формування авторського підходу до сутності взаємодії та механізмів її реалізації в соціальних системах забезпечили праці зарубіжних соціологів М. Вебер, Е. Гіденса, Р. Мертона.

При проведенні дослідження використано інструментарій системної методології, напрацьований такими вченими, як П. Анохін, В. Бакуменко, Л. Берталанфі, А. Богданов.

Загальні засади взаємодії елементів СМС ґрунтовно дослідили українські та російські науковці: М. Баймуратов, П. Біленчук, В. Борденюк, В. Вакуленко, О. Васильєва, Ю. Дехтяренко, В. Кампо, В. Князєв, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, М. Орлатий, М. Пітчик, В. Погорілко, Н. Постовой, М. Пухтинський, В. Удовиченко, О. Фрицький, А. Чемерис.

Проблематику утвердження територіальної громади як основоположного елемента СМС в Україні послідовно розвивають праці О. Батанова, І. Дробота, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Рубцова.

Концептуальний підхід до взаємодії як явища в СМС знайшов відображення в окремих працях О. Бабінової, В. Колтун, О. Крутій, Л. Лабенської, М. Туленкова, С. Саханенка, Р. Плюща, І. Шаблінського, деяких інших науковців.

Незважаючи на вагомий обсяг накопичених знань про систему місцевого самоврядування, вимушені констатувати, що вітчизняні та зарубіжні науковці, як правило, зосереджують увагу на окремих видах, формах або напрямках взаємодії тих чи інших елементів системи, що не дає змоги сформуванню цілісного уявлення про організацію взаємодії елементів СМС територіальної громади.

Таким чином, виникає необхідність дослідити це явище в суперечливій єдності всіх його проявів, зумовлених тотожностями й відмінностями потреб, інтересів, цілей, компетенції учасників процесу щодо вирішення питань місцевого значення, та запропонувати науково

обґрунтовані рекомендації, орієнтовані на підвищення результативності й ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою магістерської роботи є розвиток теоретичних засад і розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади.

Мета дослідження зумовила постановку та вирішення таких **завдань**:

– систематизувати теоретичні напрацювання зарубіжних і вітчизняних учених, які дають змогу осмислити проблематику взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади;

– здійснити ретроспективний аналіз становлення місцевого самоврядування на території України в контексті розвитку національних традицій;

– дослідити особливості сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, які визначають специфіку взаємовідносин елементів цієї системи та детермінують проблеми у взаємодії між ними;

– проаналізувати зарубіжний досвід організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні муніципальних утворень;

– охарактеризувати територіальну громаду як основоположний елемент системи місцевого самоврядування для визначення її ролі у взаємодії з іншими елементами цієї системи;

– розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження виступає система місцевого самоврядування.

Предмет дослідження є організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

Методи дослідження. Теоретичною і методологічною основою дослідження слугували загальнонаукові й спеціальні методи: порівняльного аналізу (розкрито теоретичні засади організації взаємодії елементів СМС, здійснено порівняння форм взаємодії в процесі вирішення питань місцевого значення); проблемного та структурно-функціонального аналізу (досліджено особливості діяльності окремих елементів СМС); ретроспективного аналізу (з метою виділення етапів становлення вітчизняної СМС з точки зору її елементного складу); системного аналізу (обґрунтовано особливості місцевого самоврядування як «системи дії», сформульовано окремі терміни понятійно-категорійного апарату). У роботі застосовано методи емпіричного дослідження: статистичний, контент-аналізу документів, реальних спостережень політичних подій, узагальнення результатів соціологічних опитувань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розвитку теоретичних засад і розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, орієнтованих на підвищення ефективності й результативності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел, який налічує 110 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі – *«Теоретичні засади взаємодії елементів системи місцевого самоврядування»* – здійснено аналіз теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених організації взаємодії в соціальних системах, у системі місцевого самоврядування, проаналізовано стан наукової розробленості досліджуваної проблематики, уточнено понятійно-категорійний апарат. Елементи СМС, визначені ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розглядаються в дисертації як умовно цілісні функціональні одиниці, що перебувають у взаємозв'язку та взаємодії.

Підрозділ 1.1. *«Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування як об'єкт теоретичного осмислення»*. На основі міждисциплінарного підходу досліджено поняття “взаємодія”. Зазначено, що автори макросоціологічних, мікросоціологічних та інтегративних парадигм суспільного розвитку по-різному пояснюють не лише роль і зміст взаємодії в соціальних системах, але й механізми її реалізації, тобто способи відображення цього змісту в конкретній формі. Водночас спільним є розуміння феномену взаємодії як системотвірного чинника розвитку будь-якої людської спільноти. Представлено стислу характеристику підходів авторів до сутності досліджуваного поняття, при цьому розмежовано поняття взаємодії, співпраці, комунікації, сприяння, що зазвичай вживаються як синоніми. Виявлено, що сучасні автори футурологічних теорій суспільного розвитку привертають увагу до проблеми розгортання кризи інституту колективних дій у західних демократичних суспільствах. Обґрунтовано, що подібна криза не минула й українське суспільство. Отже, очевидною є потреба у розробленні рекомендацій щодо методів активізації та згуртування територіальних спільнот, поширення позитивного досвіду ефективних колективних дій.

Спираючись на концептуальні підходи М.Вебера, Е.Гідденса, Р.Мертон, Т.Парсонса до діяльності соціальних систем і здобутки теоретиків державного управління, які з тих чи інших позицій розкривають проблематику розвитку СМС (В.В.Кравченко, О.В.Батанов, В.С.Куйбіда, В.І.Борденюк, В.В.Толкованов та ін.), створено концепт “взаємодія в системі місцевого самоврядування”, що в табличній формі відображає основні змістові характеристики цього поняття та може слугувати методологічною основою досліджень системних властивостей місцевого самоврядування в подальших наукових пошуках.

Обґрунтовано такі види взаємодії в СМС: сприяння, координація, співпраця, кооперація, партнерство (інтегруючий вплив на елементи СМС); протидія, конкуренція, конфлікт, антагонізм – дезінтегруючий або регулюючий вплив на елементи СМС). Сформульовано сутнісні аспекти взаємодії в СМС як багатоаспектного явища: філософський, політичний, економічний, соціальний, історичний, конституційно-правовий, психологічний, організаційно-управлінський, функціональний, професійно-кадровий і етичний, просторовий, лінгвістичний, системний. Встановлено, що взаємодія елементів СМС виконує такі функції: узгодження інтересів, ціннісної орієнтації, стимулювання, комунікативну, культурологічну, регулятивну, правотворчу, системотвірну, синергетичну, координаційну, структурації, інтеграції, підвищення ефективності, а також дисфункції (дезінтеграції, зниження ефективності СМС).

Для виявлення позитивних і негативних здобутків вітчизняного досвіду організації взаємодії елементів СМС здійснено ретроспективний аналіз становлення місцевого

самоврядування на території України, охарактеризовано правове підґрунтя та загальні засади взаємодії учасників процесу вирішення питань місцевого значення на кожному з розглянутих історичних етапів у контексті розвитку національних традицій самоврядності.

Підрозділ 2.2. Становлення та особливості системи місцевого самоврядування
З'ясовано, що ідея самодержавства і “жорсткої” централізації влади не відповідає ментальності українського народу, адже з часів Київської Русі відносини між місцевою владою та громадою будувались на ліберальних засадах із дотриманням демократичних принципів виборності, колегіального прийняття рішень і колективної відповідальності за розв'язання місцевих проблем. Виборність адміністрацій та суду, високий ступінь фінансової, організаційної і правової самостійності міст за часів поширення магдебурзького права започаткували в Україні досвід “сильного” місцевого самоврядування з високим ступенем автономії від центральної влади.

Виділено чотири етапи формування та вдосконалення елементного складу сучасної СМС в Україні з часів утворення Української Радянської Соціалістичної Республіки по нинішній час (1919–2012 рр.). Традиційними формами вирішення місцевих справ для українців є збори громади, толока, корпоративне управління майном і землею, пізніше, за радянських часів, – участь у роботі органів громадської самодіяльності, місцевих рад.

Для уточнення понятійно-категорійного апарату за темою дисертації, виділення особливостей сучасної СМС в Україні, визначення типових проблем у взаємодії між елементами цієї системи та розкриття діалектики взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування застосовано методи проблемного, системно-структурного й функціонального аналізу тощо. Логічною основою викладення матеріалу слугували такі етапи дослідження СМС територіальної громади: 1) уточнення поняття “система місцевого самоврядування”, ключових ознак і властивостей цієї системи, виявлення системотвірних чинників; 2) систематизація елементного складу та визначення зв'язків між компонентами й елементами, що формують структуру СМС; 3) характеристика зовнішнього і внутрішнього функціонального середовища СМС територіальної громади; 4) характеристика механізмів взаємодії елементів СМС; 5) класифікація СМС базового рівня.

За результатами проведеної роботи узагальнено підходи до сутності поняття “система місцевого самоврядування”, розмежовано поняття “суб'єкт місцевого самоврядування”, “елемент системи місцевого самоврядування”, “суб'єкт взаємодії в місцевому самоврядуванні”, які є предметом наукових дискусій. Встановлено, що СМС територіальної громади – це усталений процес відтворення взаємовідносин територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, заснований на ситуативній діяльності цих суб'єктів та організований як повторювана соціальна практика вирішення питань місцевого значення в певному часовому, територіальному й суспільному просторі. Обґрунтовано поняття “механізм взаємодії елементів системи місцевого самоврядування”, при цьому визначено його сутнісні й структурні складові. Аргументовано тезу, що в місцевому самоврядуванні неможливо виділити єдиний цілісний механізм взаємодії за всіма її напрямками, доречно вести мову про сукупність механізмів взаємодії між окремими елементами СМС: територіальною громадою та органами і посадовими особами місцевого самоврядування; головною посадовою особою місцевого самоврядування та його представницькими й виконавчими органами; міською радою і районними у місті радами; органами самоорганізації населення (далі – ОН) тощо.

Підрозділ 1.3. «Зарубіжний досвід організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні муніципального утворення». Виділено основні тенденції в організації взаємодії елементів СМС у сучасних демократичних країнах Європи. Акцентовано увагу на тенденції до переосмислення ролі й місця територіальних спільнот в управлінні місцевими

справами. Наслідком такого переосмислення є поява та розвиток на місцевому рівні різних форм “демократії участі” (“participatory democracy”), засадничі принципи якої викладені в Рекомендаціях Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи, а також поширення концепції “належного врядування” (“good governance”), 12 принципів якої визначені в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, затвердженій Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. Аргументовано, що підвищення ефективності СМС на основі удосконалення організації взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням набутого історичного досвіду реформування, а також зарубіжного досвіду впровадження принципів “демократії участі” є важливим чинником стабілізації суспільства.

У **другому розділі** – *«Механізми взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади»* проаналізовано сучасний стан організації взаємодії елементів СМС в Україні на рівні сіл, селищ, міст: територіальної громади; сільської, селищної, міської ради; виконавчих органів відповідної ради; сільського, селищного, міського голови; районних у місті рад; органів самоорганізації населення; виявлено типові проблеми в організації взаємодії цих елементів СМС за результатами контент-аналізу актів місцевого самоврядування та самоврядних практик багатьох територіальних громад.

Підрозділ 2.1. «Територіальна громада як основоположний елемент і суб’єкт взаємодії в системі місцевого самоврядування». Охарактеризовано територіальну громаду як основоположний елемент і суб’єкт взаємодії в СМС через розкриття її ролі й місця в цій системі, виділення сукупності ознак, функцій і компетенцій. Емпіричну основу дослідження становили законодавчі акти й акти ОМС (статути територіальних громад, положення про форми прямої демократії), соціологічні опитування з питань організації взаємодії ОМС із громадськістю, а також проведене автором вибіркове дослідження рівня самоорганізації й активності міських громад щодо застосування форм прямої демократії впродовж останніх 10 років (у період з 1 січня 2002 по 1 січня 2012 р.). У результаті: розроблено концептуальну схему взаємодії територіальної громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування; охарактеризовано за напрямками діяльності територіальної громади форми її взаємодії з органами і посадовими особами місцевого самоврядування, визначено важелі та методи їх взаємного впливу; складено зведену таблицю критеріїв, за якими можна класифікувати форми взаємодії ТГ з органами, виборними й посадовими особами місцевого самоврядування.

Установлено, що більшість територіальних громад в Україні досі не мають статутів, положень про форми прямої демократії (понад 80%) та перебувають у стані бездіяльності, тобто не реалізують свій дієвий потенціал, а перекладають роль головного суб’єкта взаємодії в СМС, як і відповідальність за власний розвиток, на ОМС. При цьому рівень співпраці місцевих жителів із ОМС залишається стабільно низьким, як і рівень громадської підтримки діяльності цих органів (менше ніж 40%).

Підрозділ 2.2. «Роль і місце органів самоорганізації населення у взаємодії територіальної громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування» Досліджено специфіку функціонування ОСН як форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та елемента СМС і отримано такі результати: уточнено напрями діяльності ОСН як суб’єкта впливу на прийняття рішень органами й посадовими особами місцевого самоврядування, визначено найбільш важливі для забезпечення життєдіяльності місцевих жителів функції; сформульовано сім основних напрямів впливу на діяльність ОСН з боку ОМС у контексті сприяння розвитку мережі ОСН у громаді; розроблено концептуальну схему взаємодії ОСН з іншими елементами СМС територіальної громади.

Систематизовано функції і повноваження сільських, селищних, міських голів за трьома найбільш важливими напрямками взаємодії в СМС: із депутатським корпусом ради; із виконавчими органами ради; із територіальною громадою. Перелік функцій головної посадової особи МС доповнено такими: комунікаційна, ефективного лідерства, стратегічного планування та організації взаємодії в СМС територіальної громади. Виділено низку негативних і позитивних наслідків конфліктів головної посадової особи місцевого самоврядування з депутатами сільської, селищної, міської ради та визначено поняття альтернативної вартості деструктивного конфлікту згаданих сторін як “сукупний обсяг втрачених можливостей підвищення добробуту територіальної громади та збитків від невчасно прийнятих управлінських рішень”. Запропоновано підходи до обчислення цього показника у грошовому вимірі.

Досліджено особливості організації взаємодії елементів СМС у містах із районним поділом з точки зору доцільності утворення чи не утворення районних у місті рад і уточнено ймовірні позитивні й негативні наслідки подібних рішень для територіальних громад районів у містах. Розкрито особливості здійснення місцевого самоврядування в міст Київ і Севастополь та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення його організації.

У **третьому розділі** – *«Підвищення результативності й ефективності взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади»* – запропоновано й обґрунтовано методику проведення комплексного аналізу та оцінювання результативності й ефективності взаємодії елементів СМС, розроблено стратегію забезпечення результативної й ефективної взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, розроблено рекомендації щодо впровадження цієї стратегії.

Підрозділ 3.1. «Стратегія забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальної громади, органів та осіб місцевого самоврядування». Досліджено теоретичні та методичні підходи до аналізу ефективності управління, уточнено дев'ять основних напрямів аналізу ефективності СМС як системи управління питаннями місцевого значення. Обґрунтовано доцільність доповнення традиційних напрямів аналізу ефективності місцевого самоврядування таким як: “Аналіз ефективності й результативності взаємодії елементів СМС”, що розглядається автором як бажаний стан взаємної активності громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, за якого узгоджені спільні дії, впливи цих суб'єктів є раціональними, доцільними, конструктивними, суспільно корисними, легітимними та зумовлюють сукупність ефектів, цінність яких для територіальної громади перебільшує (відшкодовує) вартість ресурсів, спрямованих на забезпечення діяльності цих органів і посадових осіб. Доведено, що виключно економічний підхід до оцінювання ефективності на основі методу співвіднесення “вигід і витрат” є недостатнім під час проведення оцінювання ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Здійснено порівняння понять результативності й ефективності взаємодії елементів СМС.

Обґрунтовано твердження: ефективне управління місцевим розвитком передбачає певний компроміс між економічною доцільністю, тобто матеріальними вигодами від використання ресурсів територіальної громади в найближчому періоді часу та можливим соціальним ефектом у майбутньому, що узгоджується із принципами концепції сталого розвитку; основним критерієм ефективності діяльності органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування є суспільна корисність, оскільки це поняття відображає справедливість розподілу матеріальних благ і ступінь задоволеності інтересів суспільства в

цілому. Мірилом суспільної корисності на місцевому рівні є громадська оцінка діяльності ОМС, тобто здатність системи управління задовольняти потреби суспільства, територіальної громади.

Наголошується, що забезпечення ефективної взаємодії територіальної громади з іншими елементами СМС не зводиться до налагодження дієвої співпраці між ними. Відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, протестна активність громадян (мітингова демократія) є проявом повноважень і частиною процесу взаємодії громади з органами й посадовими особами місцевого самоврядування та сприяють підтриманню рівноваги в самоврядній системі.

Підрозділ 3.2. «Удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії територіальної громади, органів та осіб місцевого самоврядування». Сформульовано науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правового механізму взаємодії територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування, які в сукупності формують комплекс взаємопов'язаних заходів. Акцентовано увагу на необхідності врегулювання принципів, правил і процедур взаємодії елементів СМС у статутах територіальних громад, регламентах роботи місцевих рад, етичних кодексах; унормування засад участі та повноважень громадських рад у врегулюванні конфліктних ситуацій, які виникають у діяльності виборних, посадових осіб місцевого самоврядування.

Разом з тим показано важливість стандарту якості ISO 9001:2008, передбачено вимогу щодо необхідності розробки настанов з якості, що описуватимуть процеси взаємодії в системі управління. Крім того, результати проведеного аналізу стану взаємодії між елементами СМС можуть стати невід'ємною складовою щорічного звіту сільського, селищного, міського голови перед територіальною громадою.

Доведено, що підвищення результативності й ефективності взаємодії елементів СМС на основі якісно нового підходу до розвитку територіальних громад сприятиме збільшенню суспільно корисного внеску кожного елемента системи в загальний результат її діяльності.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дають змогу зробити наступні висновки та рекомендації:

1. Систематизовано та представлено теоретичні напрацювання зарубіжних і вітчизняних учених, які дають змогу осмислити проблематику взаємодії елементів СМС зокрема це праці які розкривають сутність поняття взаємодії в соціальних системах; праці, що характеризують особливості взаємодії в СМС; та праці, присвячені проблемам утвердження територіальної громади як основоположного елемента СМС в Україні.

Аналітичний огляд праць, які з тих чи інших позицій висвітлюють сутнісні аспекти взаємодії як системотвірного чинника розвитку будь-якої людської спільноти та проблематику взаємозв'язків і взаємовідносин елементів СМС, дає підстави стверджувати, що поняття взаємодії в цій системі все ще потребує концептуалізації. Особливість обраного в роботі підходу полягає в тому, що на відміну від багатьох авторів, які зосереджують увагу або на конфліктах у діяльності елементів СМС, або співпраці щодо розв'язання місцевих проблем, явище взаємодії розглядається комплексно, у суперечливій єдності всіх його проявів, зумовлених тотожностями й відмінностями потреб, інтересів, цілей, компетенції учасників процесу щодо вирішення питань місцевого значення, які взаємодіють на основі солідарності чи протиріччя.

2. Здійснено ретроспективний аналіз становлення місцевого самоврядування на території України в контексті розвитку національних традицій самоврядності та періодизацію формування й удосконалення елементного складу вітчизняної СМС. З'ясовано, що розвиток СМС відбувався упродовж тривалого періоду часу й тісно пов'язаний з непростими історичними обставинами становлення державності в Україні. Водночас прагнення до самостійного вирішення справ місцевого значення, національні ідеї і традиції самоврядності зберігались за будь-якого політичного режиму й державного устрою. Формування та удосконалення елементного складу сучасної СМС в Україні з часів утворення Української Радянської Соціалістичної Республіки по нинішній час (1919–2012 рр.) відбувалось у чотири етапи. З прийняттям Конституції України в 1996 р. розпочався важливий для українського суспільства етап утвердження громади як основоположного елемента та активного суб'єкта взаємодії в СМС, що триває і дотепер. Подальші кроки щодо модернізації і розбудови цієї системи бачаться в контексті всебічного сприяння становленню дієздатних територіальних громад з боку держави.

3. Досліджено особливості сучасної СМС в Україні, які визначають специфіку взаємовідносин елементів цієї системи та детермінують проблеми у взаємодії між ними. Виділено п'ять груп типових проблем у взаємодії елементів СМС, серед яких найбільшої уваги потребують саме проблеми становлення дієздатних територіальних громад, пов'язані із соціальною пасивністю і безініціативністю місцевих жителів; правового забезпечення взаємодії місцевих жителів з органами та посадовими особами місцевого самоврядування; розмежування функцій і повноважень елементів СМС, неузгодженість яких призводить до компетенційних суперечок, дестабілізації системи.

4. Проаналізовано зарубіжний досвід організації взаємодії елементів СМС на рівні муніципальних утворень та запропоновано використати досвід США, ФРН, Фінляндії, Швеції щодо відмови від уніфікації систем муніципального управління. Визначено моделі систем управління, які доцільно впровадити в Україні з урахуванням особливостей тих чи інших громад.

Встановлено, що на формування принципів взаємодії між елементами СМС у демократичних країнах впливають ідеї та принципи концепцій електронної демократії ("E-democracy"), європейського врядування ("European governance"), нового публічного управління або публічного адміністрування ("New Public Management").

5. Охарактеризовано територіальну громаду як основоположний елемент СМС для визначення її ролі у взаємодії з іншими елементами цієї системи. Специфіку згаданого елемента СМС розкрито через сукупність законодавчо визначених загальних ознак і функцій, компетенцію в місцевому самоврядуванні, а також характеристики, які не знайшли відображення в законодавстві, оскільки притаманні лише певній сільській, селищній, міській громаді – рівень дієвості (активності) щодо застосування форм прямої демократії; рівень самоорганізації та згуртованості жителів; рівень самодостатності й ресурсного потенціалу громади; ментальність громади – стан групової свідомості місцевих жителів, який формується в процесі соціальної взаємодії та визначається ціннісно-орієнтовними нормами, традиціями самоврядності, місцевими звичаями, закономірностями взаємодії громади з іншими елементами СМС. Стверджується, що у світлі сучасних тенденцій світової наукової думки до посилення ролі територіальних спільнот в управлінні місцевим розвитком, переходу від розвитку громад (Community Development) до будівництва громад (Community Bilding) пріоритетом державної

політики щодо розвитку СМС має стати всебічне сприяння становленню дієздатних територіальних громад.

6. Розроблено концептуальні положення й науково обґрунтовані рекомендації щодо забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, представлені у відповідній стратегії. Для досягнення визначеної у стратегії мети, пропонується вжити низку взаємопов'язаних заходів, які систематизовані відповідно до семи напрямів дій: 1) запровадження щорічного комплексного аналізу та оцінювання ефективності взаємодії елементів СМС; 2) підвищення рівня та якості правової регламентації взаємодії головної посадової особи, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) забезпечення політичних, організаційних і правових засад запобігання конфліктам та їх розв'язання у спільній діяльності сільського, селищного, міського голови з депутатами ради; 4) підвищення рівня професіоналізму та компетентності в діяльності виборних і посадових осіб місцевого самоврядування; 5) розвиток етичної інфраструктури в СМС; 6) активізація територіальної громади та поліпшення обміну інформацією з іншими елементами СМС; 7) удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії територіальної громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Виділено сім загальних критеріїв оцінювання взаємодії в СМС: рівень стабільності та прогнозованості, рівень якості й ступінь регламентованості взаємодії, рівень демократичності та публічності прийняття спільних рішень, культура взаємодії, суспільна корисність отриманих ефектів, обсяг отриманих від взаємодії ефектів, що підлягає вимірюванню.

Пропонується удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії територіальної громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування через розвиток інфраструктури взаємодії та підвищення рівня її правової регламентації.

Запропоновано впровадити діагностичний інструмент "OPEN LIFE" для оцінювання ступеня розвитку мережі ОСН у громаді можуть слугувати допоміжним інструментарієм реалізації згаданої раніше стратегії в контексті впровадження міжнародного стандарту якості ISO 9001:2008 у діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, що корелюється з сучасними підходами до належного адміністрування на місцевому рівні.

АНОТАЦІЯ

Лукашов О. М. Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Актуальність дослідження. Модернізація і розбудова вітчизняної системи місцевого самоврядування на основі європейських стандартів належного врядування та відповідно до національних традицій і потреб українського народу є стратегічними завданнями сучасної державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Науковці й практики місцевого самоврядування постійно привертають увагу до негативних чинників, які відчутно стримують процес розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Поряд із проблемами економічної неспроможності більшості територіальних громад, неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговує проблема низької ефективності місцевого самоврядування, яка набула системного характеру. Діяльність органів місцевого самоврядування дестабілізують як зовнішні, так і внутрішні інституційні конфлікти, зокрема конфлікти між сільськими,

селищними, міськими головами та депутатами відповідних рад, що також знижує ефективність управління на місцевому рівні, підриває довіру виборців до представницької демократії.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю виявлення нових чинників підвищення ефективності місцевого самоврядування та нагальною суспільною потребою в прискоренні процесів становлення дієздатних територіальних громад. Проведення комплексного наукового дослідження, присвяченого питанням удосконалення організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування, забезпечить належне теоретичне і методичне підґрунтя для розв'язання низки проблем, які виникають у діяльності окремих елементів цієї системи на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування.

Незважаючи на вагомий обсяг накопичених знань про систему місцевого самоврядування, вимушені констатувати, що вітчизняні та зарубіжні науковці, як правило, зосереджують увагу на окремих видах, формах або напрямках взаємодії тих чи інших елементів системи, що не дає змоги сформулювати цілісне уявлення про організацію взаємодії елементів СМС територіальної громади.

Таким чином, виникає необхідність дослідити це явище в суперечливій єдності всіх його проявів, зумовлених тотожностями й відмінностями потреб, інтересів, цілей, компетенції учасників процесу щодо вирішення питань місцевого значення, та запропонувати науково обґрунтовані рекомендації, орієнтовані на підвищення результативності й ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою магістерської роботи є розвиток теоретичних засад і розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади.

Мета дослідження зумовила постановку та вирішення таких **завдань**:

- систематизувати теоретичні напрацювання зарубіжних і вітчизняних учених, які дають змогу осмислити проблематику взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади;
- здійснити ретроспективний аналіз становлення місцевого самоврядування на території України в контексті розвитку національних традицій;
- дослідити особливості сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, які визначають специфіку взаємовідносин елементів цієї системи та детермінують проблеми у взаємодії між ними;
- проаналізувати зарубіжний досвід організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні муніципальних утворень;
- охарактеризувати територіальну громаду як основоположний елемент системи місцевого самоврядування для визначення її ролі у взаємодії з іншими елементами цієї системи;
- розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження виступає система місцевого самоврядування.

Предмет дослідження є організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

Методи дослідження. Теоретичною і методологічною основою дослідження слугували загальнонаукові й спеціальні методи: порівняльного аналізу (розкрито теоретичні засади організації взаємодії елементів СМС, здійснено порівняння форм взаємодії в процесі вирішення питань місцевого значення); проблемного та структурно-функціонального аналізу (досліджено

особливості діяльності окремих елементів СМС); ретроспективного аналізу (з метою виділення етапів становлення вітчизняної СМС з точки зору її елементного складу); системного аналізу (обґрунтовано особливості місцевого самоврядування як «системи дії», сформульовано окремі терміни понятійно-категорійного апарату). У роботі застосовано методи емпіричного дослідження: статистичний, контент-аналізу документів, реальних спостережень політичних подій, узагальнення результатів соціологічних опитувань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розвитку теоретичних засад і розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, орієнтованих на підвищення ефективності й результативності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел, який налічує 110 найменувань.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, організація взаємодії елементів, система місцевого самоврядування.

SUMMARY

Lukashov O.M. Organization of interaction of elements of the local self-government system at the territorial community level - Manuscript.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

levance of research. The modernization and development of the local system of local self-government based on European standards of good governance and in accordance with national traditions and needs of the Ukrainian people are strategic tasks of the modern state policy of promoting the development of civil society. Local government scholars and practitioners are constantly drawing attention to the negative factors that significantly impede the development of the local government institute in Ukraine. Along with the problems of economic insolvency of most territorial communities, inadequate implementation of local self-government bodies and delegated powers, the problem of low efficiency of local self-government, which has acquired a systemic character, deserves special attention. The activities of local governments destabilize both external and internal institutional conflicts, in particular conflicts between village, town, mayor and deputies of relevant councils, which also diminishes the effectiveness of local governance, undermines voter confidence in representative democracy.

The relevance of the research topic is due to the need to identify new factors for improving the effectiveness of local self-government and the urgent public need to accelerate the process of becoming able territorial communities. Conducting a comprehensive scientific study on improving the organization of interaction of elements of the local government system, will provide the appropriate theoretical and methodological basis for solving a number of problems that arise in the activities of individual elements of this system at the current stage of development of local government.

Despite the considerable amount of accumulated knowledge about the system of local self-government, it is compelled to state that domestic and foreign scientists, as a rule, focus on particular types, forms or directions of interaction of certain elements of the system, which makes it impossible to form a coherent idea of the elements of organization SMS of the territorial community.

Thus, there is a need to investigate this phenomenon in the contradictory unity of all its

manifestations, due to the identities and differences of needs, interests, goals, competencies of the participants of the process of solving local issues, and to offer scientifically sound recommendations aimed at increasing the effectiveness and efficiency of the community, local self-government bodies and officials.

The aim of the master's thesis is to develop theoretical foundations and to develop scientifically sound recommendations for organizing the interaction of elements of the local government system of the territorial community.

The purpose of the study led to the formulation and solution of the following tasks:

Systematize theoretical developments of foreign and domestic scientists, which make it possible to understand the problem of interaction of elements of the local self-government system at the level of the territorial community;

to carry out a retrospective analysis of the formation of local self-government in Ukraine in the context of the development of national traditions;

to investigate the features of the current system of local self-government in Ukraine, which determine the specific relationship of the elements of this system and determine the problems in the interaction between them;

to analyze the foreign experience of organization of interaction of elements of the system of local self-government at the level of municipalities;

to characterize the territorial community as a fundamental element of the local government system to determine its role in interaction with other elements of this system;

to develop scientifically sound recommendations for ensuring effective and efficient interaction of the territorial community, local authorities and officials.

The object of the study is the local government system.

The subject of the study is the organization of interaction of elements of the system of local governments community-based poisoning.

Research methods. The theoretical and methodological basis of the study were general scientific and special methods: comparative analysis (theoretical principles of organization of interaction of SMS elements were revealed, comparison of forms of interaction in the process of solving local issues was made); problematic and structural-functional analysis (peculiarities of activity of individual elements of SMS) are investigated retrospective analysis (in order to distinguish the stages of formation of domestic SMS in terms of its elemental composition); system analysis (the features of local self-government as a "system of action" are substantiated, separate terms of the conceptual apparatus are formulated). The methods of empirical research are applied in the work: statistical, content analysis of documents, real observations of political events, generalization of the results of sociological surveys.

The practical significance of the obtained results lies in the development of theoretical foundations and the development of scientifically sound recommendations for the organization of interaction of elements of the system of local self-government at the level of territorial community, aimed at improving the efficiency and effectiveness of interaction of the territorial community, bodies and officials of local self-government.

Keywords: territorial community, local self-government, organization of interaction of elements, system of local self-government.