Я. А. Сарнецька,
аспірант кафедри фінансів, ДВНЗ "КНЕУ імені Вадима Гетьмана"
ORCID ID: 0000-0002-0775-3959

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.8.87

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ СУТНОСТІ ТА СТАТУСУ

Ya. Sarnetska,
postgraduate student at the Department of Finance,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

LOCAL SELF-GOVERNANCE: EVOLUTION OF ESSENCE AND STATUS

Статтю присвячено проблемам становлення і розвитку місцевого самоврядування. Мета статті — обґрунтувати інституціональну природу місцевого самоврядування та визначити його ознаки, функції і принципи на сучасному етапі розвитку суспільства. Обґрунтовано, що місцеве самоврядування на сучасному етапі розвитку світової економіки це — політичний та інституціональний процес прийняття та реалізації рішень щодо задоволення потреб членів громади на основі ефективного виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм центральною владою. Ознаками місцевого самоврядування є: децентралізований характер, здійснення публічної влади на певній територіальній одиниці, здійснення обраними представниками населення, що мешкає на певній території. Функціями місцевого самоврядування є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення; охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян. Принципами місцевого самоврядування визначено субсидіарність, підзвітність та транспарентність, ефективність. Перспективами подальших досліджень є обґрунтування фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

The article is devoted to the problems of formation and development of local self-government. The purpose of the article is to substantiate the institutional nature of local self-government and to determine its features, functions and principles at the present stage of development of society.

It is grounded that the formation of Ukrainian local governance took place under conditions that differed from those of most Western European countries. It is connected not only with the period of the Soviet Union, but also with the fact that in Tsarist Russia the reforms of public administration took place 100 years later than in Western Europe.

Stages of local governance development in Western Europe and Ukraine have been identified. It is grounded that at the present stage of development of the society the essence of the community and its role in governance has changed. As a result, the essence of local governance has changed. It is grounded that local self-government at the present stage of development of the world economy is a political and institutional process of decision-making and implementation of decisions to satisfy the needs of the members of society on the basis of effective performance by local self-government bodies of the powers delegated to them by the central authority.

Signs of local governance are a decentralized nature, the exercise of public power in a certain territorial unit, the exercise of elected representatives of the population living in a certain territory. Functions of local self-government are involvement of the population in the solution of issues of local importance; protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens; social protection of the population, promotion of employment of citizens. Taking into account the tendencies of institutionalization of local governance, one of the main functions

of local self-governance should be to involve the population in the issues of local governance. The principles of local self-government define subsidiarity, accountability and transparency, and efficiency. The prospects for further research are the justification of financial support for the development of local self-government in Ukraine.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, центральна влада, повноваження, субсидіарність.
Key words: local self-government, decentralization, central government, powers, subsidiarity.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Місцеве самоврядування в Україні пройшло складний шлях становлення і розвитку, що пов'язано з особливостями історії України, поділу її території між різними державами. Це обумовило появу певних протиріч у розвитку державного управління в цілому та місцевого самоврядування зокрема. Початковим пунктом нашого дослідження є відповідь на питання: чому на певному етапі розвитку держави виникає необхідність місцевого самоврядування? Скоріше за все відповідь на це питання криється у тому, що централізована держава виявляється неспроможною ефективно виконувати свої функції, тому частину їх доводиться делегувати місцевій владі. Визнання цього факту вимагає не тільки делегування певної частини повноважень місцевій владі, але й пошуку оптимальних механізмів перерозподілу фінансових ресурсів між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми розвитку місцевого самоврядування досліджуються багатьма вітчизняними і зарубіжними дослідниками. Якщо вітчизняні публікації орієнтовані переважно на теоретичні засади місцевих фінансів та різні аспекти фіскальної децентралізації, то дослідження західних економістів сфокусовані на таких аспектах, як необхідність трансформації місцевого самоврядування та пошук нових підходів до його реалізації. Так, Д. Осборн та Т. Габлер наголошують саме на необхідності змін в державному управлінні в цілому, та у місцевому самоуправлінні зокрема [1]. А. Кьєр досліджує особливості державного управління та напрями його трансформації у зв'язку з трансформацією суспільства [2]. І. Блахер наголошує на необхідності стимулювання розвитку місцевого самоврядування для забезпечення формування сильних громад [3]. В. Тотікідіс, А. Армстронг, Р. Франсіс досліджують новітні підходи до формування та розвитку громад як основи самоврядування [4]. С. Бовлес та Г. Гінтіс досліджують взаємозв'язок нагромадження соціального капіталу та місцевого самоврядування [5]. Дж. Стокер обґрунтовує концепцію нового локалізму, основна ідея якої полягає в інституціоналізації місцевого самоврядування [6].

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — обґрунтувати інституціональну природу місцевого самоврядування та визначити його ознаки, функції і принципи на сучасному етапі розвитку суспільства.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поява та розвиток інституту місцевого самоврядування пов'язана з феноменом Магдебурзького права (XIII ст.). Суть Магдебурзького права полягає у праві на самоуправління та звільнення від частини феодальних повинностей. О. Петришин переконаний, що саме Магдебурзьке право стало справжньою точкою відліку становлення теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування [7, с. 32]. У Західній Європі розвиток наукової думки про місцеве самоврядування відбував-

ся під впливом праць Дж. С. Мілля, Р. Оуена, А. де Токвілля, Ш. Фур'є та ін. Їх ідеї були покладені в основу теорії природних прав вільної громади. Як зазначав Р. Оуен, "первинна одиниця майбутнього ладу — "нового морального світу" — є самодостатня комунa" [8]. Р. Оуен розробив конституцію комун, відповідно до якої вони повинні функціонувати на засадах громадської власності, колективної праці, рівності прав та обов'язків їх членів [8, с. 248]. Слід зазначити, що Р. Оуен робив наголос на колективності праці, а також на рівності прав та обов'язків. Саме рівність прав і обов'язків не тільки в середині одиниці місцевого самоврядування, але і у відносинах з центральною владою є запорукою ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Ідеї оптимального розподілу обов'язків між центральними та місцевими владами з метою належного виконання покладених на них обов'язків набули подальшого розвитку у працях Дж. С. Мілля. Він розглядав місцеві органи влади як виховний інструмент, що спонукає людей, крім власних інтересів, визнавати справедливі вимоги інших членів суспільства. Останнє стає можливим лише через участь членів спільноти у вирішенні місцевих справ [9]. Фактично у працях Дж. С. Мілля закладаються основи демократичного місцевого самоврядування, коли кожен член громади має брати участь в її управлінні, крім того, такі ідеї закладають основи підзвітності, коли прийняте громадою рішення вимагає обґрунтування та оптимального врахування інтересів всіх членів суспільства.

А. де Токвіль вважав, що народ є джерелом влади, він здійснює її безпосередньо в громаді, яка є незалежною від держави [10, с. 92]. На сучасному етапі розвитку державного управління такий підхід є не зовсім коректним, оскільки громада не може бути повністю незалежною від держави. Саме держава делегує громаді частину повноважень щодо здійснення видатків на задоволення потреб членів громади, саме держава окреслює можливості місцевих громад щодо формування власних фінансових ресурсів.

Ш. Фур'є стверджував, що центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя таких автономних соціальних утворень, як "фаланги", які в майбутньому слугуватимуть основою соціального прогресу суспільства [11]. Таке твердження вимагає уточнення, оскільки ступінь втручання також має певну межу раціональності. Держава не може взагалі не втручатися в організацію місцевого самоврядування. Водночас рішення, на які органи місцевого самоврядування мають право, не повинні потребувати схвалення з боку центральної влади.

Поняття "самоврядування" у контексті місцевого самоврядування почало використовуватися у Європі з другої половини XVIII ст., що пов'язано з передачею місцевим органам самоврядування значного обсягу повноважень з боку центральної влади. Однак в Росії ці процеси розпочалися пізніше, у другій половині XIX ст. Так, політична реформа М. Сперанського передбачала запровадження колегіального управління зверху донизу за допомогою представницьких інститутів: губернських, повітових і волосних дум, які повинні були обира-

тися на багатоступеневій основі [12, с. 92]. На нашу думку, розрив початку формування місцевого самоврядування майже у сто років позначається і зараз на готовності місцевих громад Заходу і Сходу України брати на себе відповідальність щодо подальшого розвитку.

Розвиток місцевого самоврядування у Західній Європі на першому етапі полягав у відповіді на питання щодо принципів розмежування завдань держави та місцевого самоврядування. Економістами пропонувалася поділ усіх потреб місцевих союзів на обов'язкові й необов'язкові (факультативні); завдань — на спільні й особливі. Обов'язковими вважалися потреби, які мали значення для суспільства в цілому і були закріплені за державою. Необов'язковими — потреби громад, які мали локальне значення [13, с. 241]. Першою державою, яка запровадила такий поділ законодавчо у 1831 р., була Бельгія. Пізніше ця ідея поширилась в інших країнах Західної Європи. Фактично ідея полягала в тому, що держава зобов'язувалася утримувати урядові установи, поліцію, армію, а органи місцевого самоврядування мали подбати про забезпечення таких потреб населення як освіта, надання медичної допомоги, благоустрій міст [14, с. 173]. Передача таких функцій місцевому самоврядуванню є цілком логічною, оскільки місцева влада знаходиться ближче до центру виникнення потреб, тому знає, що потрібно зробити у першу чергу.

Другий етап розвитку місцевого самоврядування у країнах Західної Європи почався у 50-тих рр. XX ст. Основними напрямками реформ стала оптимізація кількості самоврядних одиниць (у бік зменшення), удосконалення організаційної структури місцевого самоврядування, фінансові реформи, які стосувалися як перерозподілу видатків, так і змін в оподаткуванні.

Третім етапом розвитку місцевого самоврядування можна вважати підписання країнами-членами Ради Європи Європейської хартії місцевого самоврядування у жовтні 1985 р. Цей документ містить концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування та фінансову базу [15]. Слід зазначити, що на момент підписання цього документу Україна перебувала у складі СРСР, тому і поняття самоврядування було більше формальним, ніж реальним. Так, місцеві Ради народних депутатів не можна вважати повноцінними органами місцевого самоврядування, оскільки вони діяли як місцеві органи державної влади та управління, тобто були виконавцями політики держави. Саме тому становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні відбувалося в розріз з історією Західної Європи. Передумови відродження місцевого самоврядування були закладені Законом СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 9 квітня 1990 р. [16, с. 17]. Пізніше 7 грудня 1990 р. було прийнято Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Слід зазначити, що Україна була першою серед колишніх республік СРСР, яка прийняла такий закон. Зазначений закон створював правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Відповідно до закону територіальною основою місцевого самоврядування визнавалися сільрада, селище, район, місто, район у місті, область. Поряд із цим вводилося поняття "базовий рівень місцевого самоврядування" до нього відносили сільраду, селище міського типу, місто [17]. Прийнята у 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується державою (ст. 7) [18]. У Конституції по-новому визначено первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а саме — територіальну місцеву громаду. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [18, с. 46].

Слід зазначити, що місцеве самоврядування є не тільки простим поділом функцій та фінансових ресурсів на їх виконання, воно є результатом розвитку демократичних тенденцій у суспільстві. Вчені і практики порізному підходять до визначення сутності місцевого самоврядування, в залежності від того, яку його характеристику вважають домінуючою у своєму дослідженні, та яку ідею покладено в основу розуміння природи громади.

Існує підхід, відповідно до якого право громади на самоврядування походить з природи громади. Це пов'язано з тим, що громада сформувалась раніше від держави. Прихильники цього підходу Дж. Стокер [6], Дж. Стьюарт [19] та ін. вважають, що владу громади можна вважати четвертою гілкою влади поряд із законодавчою, виконавчою і судовою. На наш погляд, такий підхід не є коректним, по суті громада виконує делеговані їй повноваження, тому є частиною виконавчої влади.

Місцеве самоврядування як форму здійснення державного управління на місцях розглядає державницька теорія. Прихильники цієї теорії, у тому числі Р. Гнейст, Л. Штейн, Дж. Вісман, П. Сміт [20] та ін., розглядають місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади.

Сучасна західна економічна думка на початку XX ст. досліджує проблему місцевого самоврядування дещо під іншим кутом зору. Багато дискусій, які виникли останнім часом, пов'язані як з провалами держави, так і з провалами демократії, тому дослідники певним чином переосмислюють і сутність місцевого самоврядування, і його роль.

Одним із нових підходів є зміна погляду на роль органів місцевого самоврядування в управлінні. У своїй праці А. Осборн та Т. Геблер стверджують, що управління є основою діяльності уряду. Зазначені вчені доводять, що послуги можуть надаватися за контрактом або передаватися приватному сектору, але управління не може передаватися: "Управління — це процес, за допомогою якого ми колективно вирішуємо наші проблеми і задовольняємо потреби нашого суспільства. Уряд — це інструмент, який ми використовуємо" [1, с. 24]. Тобто місцеве самоврядування та управління — це не тотожні поняття. Вектор і механізми управління визначаються державою, а місцеве самоврядування може діяти лише в окреслених державним управлінням межах.

Ще один новий підхід до дослідження сутності місцевого самоврядування полягає у оптимізації затрачених ресурсів та отриманих результатів. Як пропонує А. Кьєр, місцеве самоврядування має фокусуватися як на вхідних ресурсах, пов'язаних з демократичними процедурами, так і на кінцевих результатах, пов'язаних з дієвими, кінцевими інститутами [2]. Дослідники робить наголос на необхідності демократичного розподілу вхідних ресурсів, у тому числі фінансових, що означає права громади на залучення фінансових ресурсів, а не тільки виконання повноважень. Також вона робить акцент на дієвості інститутів місцевого самоврядування, оскільки тільки дієві інститути можуть забезпечити максимально ефективне використання наявних ресурсів у процесі виконання покладених на них повноважень.

А. Кьєр пояснює одну з основних концепцій теорії управління, яка полягає в тому, що правила повинні бути узаконені, і яка, на її думку, може витікати як з демократії, так і з ефективності [2, с. 14]. Вона вважає, що більшість теорій управління виходять з того, що представницька демократія сама по собі є все більш неадекватним інституціональним методом досягнення демократичної підзвітності в сучасному світі і потребує доповнення формами більш широкої участі. Фактично А. Кьєр робить наголос на необхідності інституціоналізації місцевого самоврядування, забезпечення посилення дієвості формальних інститутів (законів) неформальними інститутами (демократичними традиціями).

Багато вчених при визначенні сутності і ролі місцевого самоврядування в основі проблеми вбачають сутність і значення громади. Слово "громада" в місцевому уряді піднімає деякі надзвичайно складні і важкі питання, почасти тому, що воно використовується для абсолютно різних цілей, і почасти тому, що відсутнє однозначне розуміння останніх того, що таке "природне співтовариство" насправді.

По-перше, слово "громада" використовується не тільки як термін, що позначає географічний регіон; зазвичай мова йде про різні групи, що представляють інтерес, включаючи етнічні громади, релігійні громади, ділові кола. Й. Блахер, виступаючи на політичному форумі Департаменту у справах вікторіанських громад, зазначив, що "громади повинні включати в свій склад зацікавлені громади і громади з самотутністю, а також традиційні громади, що займають своє місце в місцевому самоврядуванні" [3]. Тобто Й. Блахер робить наголос на своєрідній системній ознаці громади як центральної одиниці місцевого самоврядування, яка включає в себе менші громади, сформовані за різними ознаками.

Тотікідіс, Армстронг і Френсіс зауважують, що "громада може бути визначено по-різному, і хоча часто обговорюються визначення громади, багато психологів згодні з різницею між громадами родичів і географічними співтовариствами" [4]. Знову-таки різниця між громадами, сформованими за різними ознаками, відображає їх інституціональні відмінності. Не кожна громада може бути одиницею місцевого самоврядування, в силу того що вона не матиме необхідних інституціональних ознак, які роблять її здатною до участі і процесах управління. Наприклад, відсутність певного досвіду або фахівців.

Дослідники, що представляють різні академічні сфери, дотримуються різних, але певною мірою взаємодоповнюючих підходів до опису громади. Двоє американських економістів, Боулс та Гінтіс, застосовують порівняльний інституціональний підхід до розгляду ролі громади, яку вони описують таким чином: "Завдання порівняльного інституціонального аналізу сьогодні полягає в тому, щоб залишивши позаду дебати про план і ринок, щоб прояснити, який клас проблем добре вирішується різними комбінаціями інститутів" [5, с. 423]. Зазначені вчені стверджують, що громади можуть вирішувати проблеми, до вирішення яких як держави, так і ринки погано підготовлені, особливо в тих випадках, коли характер соціальної взаємодії робить виконання таких контрактів не виправдано дорогим. Громадське управління ґрунтується на розрізненій приватній інформації, часто недоступній державному управлінню, роботодавцям, банкам та іншим великим офіційним організаціям для застосування винагород і покарань до членів громади відповідно до їх у відповідності до соціальних норм. Ефективна громада стежить за поведінкою своїх членів, покладаючи на них відповідальність за свої дії [5, с. 424]. Тобто в контексті інституціональної теорії громади можуть слугувати інструментом зменшення асиметрії інформації та трансакційних витрат на надання суспільних послуг.

На практиці створюється враження, що місцеві органи влади і фахівці місцевих органів влади застосовують прагматичний підхід до проблеми ідентифікації громад, а не намагаються сформулювати точні визначення. Як приклад може слугувати публікація Дж. Стоукера, який представляючи аргументи на користь нового локалізму, заснованого на громаді, робить це без визначення або опису того, що він має на увазі під громадою [6]. На наш погляд, це пов'язано з розмитістю тлумачення сутності громади як одиниці місцевого самоврядування, що пов'язано з інституційними трансформаціями західного суспільства протягом останніх двадцяти років. Прикладом таких інституційних трансформацій можна назвати міграційні процеси в країнах Західної Європи, в результаті чого в окремих регіонах сформувались цілі

общини, які відрізняються за національними та релігійними ознаками від корінного місцевого населення. Постає проблема, яким чином включити їх у вже існуючу громаду та як врахувати їх інтереси, Чи можна їх вважати частиною громади? Чи слід їх вважати окремою громадою? Частково ці питання досліджуються представниками нового локалізму.

Новий локалізм можна охарактеризувати як стратегію, спрямовану на передачу повноважень і ресурсів від централізованого контролю до безпосередніх керівників, місцевим демократичним структурам і місцевим споживачам і громадам, в рамках узгоджених національних мінімальних стандартів і політичних пріоритетів [6]. Тобто представники цієї течії визнають необхідність узгодження національних стандартів та політичних пріоритетів, що в окремих країнах може стати однією з ключових проблем в результаті суттєвих культурних та релігійних відмінностей між окремими членами суспільства.

Т. Редель, вказує на важливість залучення більш широкого кола громадських діячів у процес прийняття державних рішень — як з точки зору зміцнення демократії, так і з точки зору захисту громадських інтересів. Т. Редель вважає, що інтерес австралійських урядів до соціального капіталу, побудови громад, залученню громадян і об'єднанню уряду відображає інтерес міжнародної політики до більш активної і орієнтованої на громади державної політики [21]. Такий підхід являє інтерес з точки зору відмінного за соєю структурою суспільства (австралійського), яке знаходиться далеко від потоків мігрантів, є по суті моністичним, тому і процеси розвитку громад розглядаються не в контексті національних, а в контексті інтернаціональних інтересів.

М. Геддес з Центру місцевого самоврядування Варвікського університету, розглядає аспекти партнерства в місцевому управлінні як відповідь на бідність і соціальну ізоляцію, і обговорює зрушення політики в бік використання терміну "соціальна інтеграція". Він описує ряд політичних ініціатив, пов'язаних із соціальним інтеграцією в Сполученому Королівстві, і посиляється на аналогічні ініціативи в Європейському Союзі [22]. Тобто посилення ролі громад має відбуватися у напрямі подолання соціальної ізоляції та зменшення бідності, що має забезпечити через розвиток громад стимул до розвитку держав.

Пов'язаний з цим акцент в літературі зроблений на огляд нових підходів і нових методів участі громад, включаючи методи дорадчої демократії [23]. Хоча короткий огляд цієї літератури не включає в себе методологію залучення громади, нижче наводиться короткий опис одного з видів участі, який ілюструє і підтримує підхід до управління спільнотою. В. Браун з Університету Західного Сіднея, розробила підхід до окремих баз знань, які зазвичай використовуються для прийняття рішень з управління природними ресурсами, і з тих пір вони застосовуються більш широко для прийняття рішень на місцевому рівні [24]:

1. Місцеві знання (місцевий життєвий досвід, знання місцевості).
2. Спеціалізовані знання (експертні знання та інтерпретації, наукові дисципліни).
3. Стратегічні знання (функціонування систем управління, планування, адміністрування та управління).
4. Цілісні знання (загальні цілі та шляхи синтезу, взаємодії між культурами та іншими системами знань).

Вона стверджує, що активна співпраця між представниками чотирьох культур знань має життєво важливе значення для досягнення успішної участі в процесі прийняття рішень на регіональному рівні. Це виходить далеко за рамки консультацій, необхідних для безпосередніх цілей, і вимагає створення довгострокових альянсів між представниками різних культур і їх організаціями [24]. Слід зазначити, що у наведеному переліку зроблено важливий акцент, а саме на наявності знань,

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ		
<i>Це політичний та інституціональний процес прийняття та реалізації рішень щодо задоволення потреб членів громади на основі ефективного виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм центральною владою</i>		
ОЗНАКИ	ФУНКЦІЇ	ПРИНЦИПИ
Децентралізований характер	Залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення	Субсидіарності – передача частини завдань на місце, з урахуванням вимог досягнення ефективності та економії
Здійснення публічної влади на певній територіальній одиниці	Охорона прав, свобод і законних інтересів громадян	Підзвітності і транспарентності – прийняття рішень на місцях та результати їх виконання мають бути відкритими для всіх членів громади
Здійснюється обраними представниками населення, що мешкає на певній території	Соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян	Ефективності – максимальна віддача від використання наявних вхідних ресурсів

Рис. 1. Структуризація місцевого самоврядування

Джерело: розроблено автором.

без яких результати діяльності органів місцевого самоврядування навряд чи будуть успішними.

Відповідно до визначення, яке дається ОЕСР, місцеве самоврядування засноване на фіскальній децентралізації, законодавчому та адміністративному управлінні на території, яка об'єднує певну групу людей [25]. Тобто місцеве самоврядування пов'язане з двома важливими елементами — фіскальною децентралізацією та місцевою автономією. Децентралізація передбачає перерозподіл певних функцій в рамках адміністративних, політичних, або економічних атрибутів, від центрального уряду до органів місцевого самоврядування [26]. Слід зазначити, що децентралізація нерозривно пов'язана з таким терміном як субсидіарність або принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності (англ. *subsidiary* — допоміжний, доповнючий) — загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні [27, с. 6—7]. Сутність цього принципу розкривається у Європейській хартії місцевого самоврядування: "Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії" [15]. Тобто дотримання принципу субсидіарності означає не просто передачу частини функцій від центральної влади на місце, але оптимальну передачу, а саме тих функцій, виконання яких може бути забезпечене відповідними органами місцевого самоврядування враховуючи їх компетентність та забезпечення фінансовими ресурсами. Тобто реалізація місцевого самоврядування потребує не просто перерозподілу фінансових ресурсів і повноважень між центральною і місцевими владами, а здійснення цього з урахуванням рівня компетентності, або, як було вказано вище, з урахуванням знань.

Виходячи з викладеного вище, сутність місцевого самоврядування та його роль у сучасному управлінні державою можна структурувати таким чином (рис. 1).

Якщо ознаки місцевого самоврядування не викликають особливих дискусій як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних вчених, то функції і принципи його організації наразі є предметом дискусій у зв'язку із трансформацією самої природи місцевого самоврядування. Враховуючи тенденції інституціоналізації місцевого самоврядування, однією з основних функцій саме місцевого самоврядування має стати залучення населення до участі у питань місцевого самоврядування. Таке залучення має бути не просто формальним (наприклад, через систему виборів), воно повинно мати триваючий характер, що забезпечується через реалізацію принципу підзвітності і транспарентності. Крім того, дотримання принципу підзвітності і транспарентності пов'язане із принципом ефективності. Підзвітність і транспарентність, забезпечуючи публічність результатів прийняття рішень, сприяють тому, щоб такі рішення прий-

малися в межах закону, зменшують ризики корупції та некомпетентності. Адже у такому випадку представники місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення делегованих повноважень.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Місцеве самоврядування визначено як політичний та інституціональний процес прийняття та реалізації рішень щодо задоволення потреб членів громади на основі ефективного виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм центральною владою. Ознаками місцевого самоврядування є: децентралізований характер, здійснення публічної влади на певній територіальній одиниці, здійснення обраними представниками населення, що мешкає на певній території. Функціями місцевого самоврядування є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого значення; охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян. Принципами місцевого самоврядування визначено субсидіарність, підзвітність та транспарентність, ефективність. Перспективами подальших досліджень є обґрунтування фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Osbourne D. & Gaebler T. 1992, *Reinventing Government*, Plume, New York.
2. Kjaer A. 2004, *Governance*. Polity Press, Massachusetts.
3. Blacher Y. 2006, *Better Governance for Stronger Communities*, viewed February 2011, <www.docstoc.com/search/stronger-communities-on-the-street>.
4. Totikidis V., Armstrong A. F. & Francis R. D. The Concept of Community Governance: A Preliminary Review, refereed paper presented at the GovNet Conference, Monash University, Melbourne, 28-30th November 2005.
5. Bowles S. & Gintis H. 2002, 'Social Capital and Community Governance', *The Economic Journal*, vol. 112, no. 483, pp. F419—F439.
6. Stoker G. 2007, *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, University of Manchester, UK.
7. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: монографія / О.О. Петришин. — Х.: Право, 2014. — 192 с.
8. Володин А.И. Утопический социализм: хрестоматия / А. И. Володин. — М.: Политиздат, 1982. — 512 с.
9. Mill J. St. Considerations on Representative Government, 1861 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>
10. Tocqueville, Alexis de (2000). *Democracy in America*. The University of Chicago Press. Chicago.

11. Волгин В.П. Сборник работ "Очерки истории социалистических идей с древности до конца XVIII в. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://istmat.info/files/uploads/27203/essays_on_the_history_of_socialist_ideas_volgin_v-p_1976.pdf

12. Исаев И.А. История политических и правовых учений России XI — XX вв. / И.А. Исаев, Н.М. Золотухина. — М.: Юрист, 1995. — 203 с.

13. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства / Л.В. Ходский. — Санкт-Петербург: 1913. — 537 с. — (Курс финансовой науки).

14. Твердохлебов В. Местные финансы / В. Твердохлебов. — Одеса, 1919. — 312 с.

15. European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/168007a088>

16. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.

17. Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

18. Конституція України. — К.: Вікар, 1996. — 64 с.

19. Stewart J. & Clarke M. 1996, Developments in Local Government (Discussion Paper), Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, UK.

20. Wiseman J. 2005, 'Designing Public Policy after Neo-liberalism?', in P. Smyth, T. Reddel & A. Jones (eds.), 2005, Community and Local Governance in Australia, UNSW Press, Sydney.

21. Smyth P., Reddel T. & Jones A. (eds.), 2005. Community and Local Governance in Australia, UNSW Press, Sydney.

22. Geddes M. Evaluating English Experience of Governments and Communities in Partnership: the empire strikes back?, Paper for Governments and Communities in Partnership Conference Centre for Public Policy, University of Melbourne, 25—27 September 2006.

23. Involve, 2005. 'People and Participation, How to put citizens at the heart of decision-making'. UK. Available at www.involve.org

24. Brown V. A., Nicholson R., Stephenson P., Bennett K-J. & Smith J. 2001, Grass roots and common ground: guidelines for community-based environmental health action, Regional Integrated Monitoring Centre, Sydney.

25. OECD. Available at: oecd.org.

26. Faguet J.P. (2005 August). "Governance from below, a theory of local government with two empirical tests", Research paper, <http://sticerd.lsc.ac.uk/dps/pepp/pepp12.pdf>

27. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ткачук. — К.: ІКЦ "Легальний статус", 2016. — 80 с.

References:

1. Osbourne, D. and Gaebler, T. (1992), Reinventing Government, Plume, New York, USA.

2. Kjaer, A. (2004), Governance, Polity Press, Massachusetts, USA.

3. Blacher, Y. (2006), "Better Governance for Stronger Communities", available at: www.docstoc.com/search/stronger-communities-on-the-street (Accessed 4 Aug 2019).

4. Totikidis, V. Armstrong, A. F. and Francis, R. D. (2005), "The Concept of Community Governance: A Preliminary Review", Refereed paper presented at the GovNet Conference, Monash University, Melbourne, Australia, 28-30th November.

5. Bowles, S. and Gintis, H. (2002), "Social Capital and Community Governance", The Economic Journal, vol. 112, no. 483, pp. F419—F439.

6. Stoker, G. (2007), New Localism, Participation and Networked Community Governance, University of Manchester, UK.

7. Petryshyn, O.O. (2014), Pravovi zasady mistsevoho samovriaduvania v zarubizhnykh krainah ta Ukraini: teoretyko-pravovy ta porivnialnyy analiz [Legal Principles of Local Self-government in Foreign Countries and Ukraine: Theoretical, Legal and Comparative Analysis], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

8. Volodin, A.I. (1982), Utopicheskiy sotsializm [Utopian Socialism], Politisdat, Moscow, USSR.

9. Mill, J. St. (1861), "Considerations on Representative Government", available at: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm> (Accessed 4 Aug 2019).

10. Tocqueville, Alexis de (2000), Democracy in America, The University of Chicago Press, Chicago, USA.

11. Volhin, H.P. (1976), "Essays on the History of Socialist Ideas from Antiquity to the End of the Eighteenth Century", available at: http://istmat.info/files/uploads/27203/essays_on_the_history_of_socialist_ideas_volgin_v-p_1976.pdf (Accessed 4 Aug 2019).

12. Isaiev, I.A. and Zolotuhin, N.M. (1995), Istoria politicheskikh i pravovykh uchenii Rossii XI - XX v. [History of Political and Legal Doctrines of Russia of XI—XX Centuries], Yurist, Moscow, Russia.

13. Khodskiy, L.V. (1913), Osnovy gosudarstvennoho khoziaystva [Fundamentals of State Economy], Sankt-Petersburg, Russia.

14. Tverdokhlebov, V. (1919), Mestnye Finansy [Local Finance] Odessa, USSR.

15. European Charter of Local Self-Government (2019), available at: <https://rm.coe.int/168007a088> (Accessed 4 Aug 2019).

16. Kyrylenko, O.P. (2006), Misttsevi Finansy [Local Finance], Znannia, Kyiv, Ukraine.

17. The Verkhovna Rada of Ukraine Republic (1990), Tha Law of Ukraine Republic "About Local Councils of People's Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-government", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>. (Accessed 4 Aug 2019).

18. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 4 Aug 2019).

19. Stewart, J. and Clarke, M. (1996), Developments in Local Government (Discussion Paper), Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, UK.

20. Wiseman, J. (2005), Designing Public Policy after Neo-liberalism?, Community and Local Governance in Australia, UNSW Press, Sydney, Australia.

21. Smyth, P. Reddel, T. and A. Jones (2005). Community and Local Governance in Australia, UNSW Press, Sydney, Australia.

22. Geddes, M. (2006), "Evaluating English Experience of Governments and Communities in Partnership: the empire strikes back?", Paper for Governments and Communities in Partnership Conference Centre for Public Policy, University of Melbourne, Australia, 25—27 September.

23. Involve, (2005), "People and Participation, How to put citizens at the heart of decision-making", Available at www.involve.org (Accessed 4 Aug 2019)

24. Brown, V. A. Nicholson, R. Stephenson, P. Bennett, K-J. and Smith, J. (2001), Grass roots and common ground: guidelines for community-based environmental health action, Regional Integrated Monitoring Centre, Sydney, Australia.

25. OECD (2019), available at: oecd.org. (Accessed 4 Aug 2019)

26. Faguet, J. P. (2005). "Governance from below, a theory of local government with two empirical tests", Research paper, available at: <http://sticerd.lsc.ac.uk/dps/pepp/pepp12.pdf> (Accessed 4 Aug 2019)

27. Tkachuk, A.F. (2016), Mistseve samovriaduvania ta destentralizatsiia [Local Self-government and Decentralization], Lehalny Status, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2019 р.