

Волинський національний університет імені Лесі Українки  
Міністерство освіти і науки України

Львівський національний університет імені Івана Франка  
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**СТЕМКОВСЬКА ОКСАНА ІГОРІВНА**

УДК 327.075.5-048.74(477):341.24(061.1ЄС)(043.5)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ  
У ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О. І. Стемковська

Науковий керівник: **Бортніков Валерій Іванович**, доктор політичних  
наук, професор

Луцьк – 2021

## *АНОТАЦІЯ*

*Стемковська О. І.* Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Волинський національний університет імені Лесі Українки. Львівський національний університет імені Івана Франка Луцьк; Львів, 2021.

Необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейських норм і стандартів логічним чином впливає із завдань реалізації курсу України на інтеграцію з ЄС, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування вписується у контекст адміністративно-територіальної реформи, що відбувається в Україні. Її успішна реалізація значною мірою залежить від політичної волі очільників держави, розстановки політичних сил у вищих ешелонах влади та місцях тощо. Процес децентралізації державної влади та передача багатьох її компетенцій на рівень місцевого самоврядування, окрім політичного та адміністративного, має ще один важливий – людській і громадський вимір. Саме тому цей процес слід розглядати, головним чином з точки зору задоволення потреб та інтересів жителів територіальних громад, зокрема забезпечення їх якісними послугами. Актуалізує дослідження й недостатнє розроблення у сфері політичної науки проблеми вивчення інституційних практик і механізмів імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні на загальнонаціональному та локальному рівнях.

Метою роботи є визначення змісту європейських стандартів місцевого самоврядування з точки зору їх демократичного потенціалу, виявлення механізмів їх імплементації у національне законодавство України та

практику надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Об'єкт дослідження – діяльність органів місцевого самоврядування в Україні у контексті процесів європейської інтеграції та децентралізації. Предмет дослідження – імплементація європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації.

У межах поставлених мети і завдань систематизовано інституційну структуру європейських стандартів місцевого самоврядування; розкрито зміст Європейської хартії місцевого самоврядування як головного джерела європейських стандартів місцевого самоврядування; з'ясовано інституційну структуру та механізми імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні; виявлено зміст процесів децентралізації влади в Україні як чинника імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування; розкрито напрями імплементації європейських стандартів органами місцевого самоврядування у сфері адміністративних послуг на локальному рівні (на прикладі Луцької міської ради).

У розділі 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження» охарактеризовано зміст сучасних концептуальних моделей місцевого самоврядування, обґрунтовано використання методів дослідження розкрито стан наукового розроблення проблеми, її джерельну базу. Зазначено, що провідні концептуальні моделі місцевого самоврядування сьогодні передбачають врахування парадигми належного врядування або управління (*good governance*), яка ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, принципах Європейської стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні тощо. Здійснено аналіз та систематизацію понятійного апарату дослідження, зокрема таких понять: «стандарти», «міжнародні правові стандарти», «європейські стандарти», «європейські стандарти місцевого самоврядування», «міжнародні стандарти регіонального самоврядування».

У розділі 2 «Інституційно-правові засади європейських стандартів місцевого самоврядування» досліджено інституційну структуру та правову природу європейських стандартів місцевого самоврядування, їх темпоральні та змістовні характеристики. Становлення європейських стандартів місцевого самоврядування від початку його наукового осмислення обумовлено розробленням та прийняттям великої кількості інституціолізованих форм міжнародного права: хартій, конвенцій, декларацій, кодексів, положень, висновків, рекомендацій та ін. Безпосередньо для розвитку місцевого самоврядування в Європі загалом та Україні зокрема, доленосним стало прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування. Правомірним є твердження вітчизняних вчених про те що, Хартію слід розуміти не як документ, що має на меті обмеження та коригування курсу розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни, а як розроблену та продуману систему принципів, основ та рекомендацій, що сприятимуть проведенню планів держави щодо реалізації права на своє власне, ефективне, сучасне та таке, що відповідає національним традиціям, місцеве самоврядування.

Система інституційних форм і практик нормативно-правового регулювання та впровадження стандартів місцевого самоврядування у політичній, зовнішньоекономічній, культурній, фінансовій, освітній та інших сферах муніципального співробітництва є достатньо розвинутою, що засвідчує рівень правосуб'єктності уповноважених на те органів, посадових осіб чи інших учасників міжнародних та європейських відносин у сфері розвитку місцевої демократії. Згадані стандарти відображено у муніципальному законодавстві європейських країн та України, що розширює сферу творчості та ініціативи територіальних громад на самоврядування, насамперед після проведення відповідних демократичних реформ.

У розділі 3 «Імплементация європейських норм і практик місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації (на прикладі м. Луцька)» розкрито знакові події щодо інтеграції України до ЄС, зокрема підписання Угоди про асоціацію. Положення Угоди про асоціацію не містять прямих

зобов'язань України в частині розбудови демократичних інституцій. Більш докладно про запровадження базових принципів ідеться у спільно погодженому Порядку денному асоціації.

Важливим інститутом, якій не лише розробляє європейські стандарти місцевого самоврядування, а й сприяє їх імплементації в різних країнах, є Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Робочим органом, який готує сесії європейських конференцій міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, є Європейський Комітет з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (*CDLR*), що діє відповідно до мандату Комітету Міністрів Ради Європи. Європейськими фахівцями здійснюється моніторинг діяльності щодо впровадження принципу Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні

Досліджено інституційну структуру імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, досвід імплементації європейських норм і практик здійснення адміністративних послуг в діяльності Луцької міської ради. Аналіз діяльності Луцької міської ради щодо імплементації європейських стандартів у здійсненні адміністративних послуг, обумовлено її провідними позиціями у цьому напрямі діяльності: за результатами впровадження системи управління якістю (2006 р.) Луцьк став першим обласним центром в Україні, який отримав міжнародний сертифікат якості згідно з *ISO 9001-2000*. Луцьк також займає провідні позиції в Україні щодо організації роботи Центру надання адміністративних послуг.

Науковий аналіз і розв'язання поставлених у вступі дослідницьких завдань дало змогу сформулювати низку висновків теоретико-методологічного й практично-політичного змісту. Зокрема, системний аналіз інституційної структури європейських стандартів місцевого самоврядування засвідчив їх існування як складної системи правових інститутів і норм, яка перебуває у стані постійного вдосконалення та здатності давати своєчасні відповіді на виклики і потреби суспільства, залишаючись при тому у правовому полі

європейських демократичних норм і цінностей. Найбільш поширеною інституційною формою таких стандартів є хартії, конвенції, декларації та кодекси, які виступають у якості нормативно-правових актів або документів, що не мають зобов'язуючого характеру, натомість містять засадничі принципи, що визначають стратегічні цілі, демократичні норми і процедури діяльності органів місцевого самоврядування на тривалу перспективу. Їх осучаснення відбувається, як правило, через прийняття додаткових протоколів, угод, висновків, рекомендацій та резолюцій.

Імплементация європейських стандартів включає оновлення законодавчої бази місцевого самоврядування, вдосконалення організаційної структури місцевої влади та засвоєння передових практик залучення громадян до політичної участі. Цей процес відбувається у правовому полі євроінтеграційної стратегії України як члена Ради Європи і країни, що здійснює послідовні кроки у напрямі набуття членства в ЄС.

Імплементация європейських норм і практик здійснення адміністративних послуг в діяльності Луцької міської ради відбувається в органічній єдності з процесами децентралізації, що впливає із настанов Європейської хартії місцевого самоврядування, інших програмних документів Ради Європи. Діяльність Луцької міської ради відбувається у напрямі реалізації концептуальних засад «належного управління» та «належного адміністрування», які визначають сьогодні спрямування діяльності органів місцевого самоврядування провідних європейських країн. Аналіз діяльності Луцької міської ради, її департаментів, насамперед Центру надання адміністративних послуг, засвідчують її провідні позиції в Україні щодо забезпечення прозорості та доступності влади до споживача, використання новітніх технологій та *e*-урядування, створення інституційних умов для активізації громадянської участі жителів обласного центру. Нові можливості для розвитку місцевого самоврядування відкриваються після приєднання до Луцька Підгаєцької сільської громади.

**Ключові слова:** міське самоврядування, європейські стандарти місцевого самоврядування, децентралізація, Україна, Європейський Союз, Луцька міська рада.

### ***SUMMARY***

*Stempkovska O. I.* The features of the European standards' implementation in the activities of local governments in Ukraine in the context of decentralization. – Manuscript.

The dissertation for the degree of candidate of political sciences, specialty 23.00.02 – political institutions and processes. Lesya Ukrainka Volyn National University. Ivan Franko National University of Lviv. Lutsk; Lviv, 2021.

The necessity to bring national legislation in line with European norms and standards logically follows from the objectives of Ukraine's course of integration with the EU, enshrined in the Association Agreement between Ukraine and the European Union. The implementation of European standards of local self-government fits into the context of administrative and territorial reform taking place in Ukraine. Its successful implementation largely depends on the political will of the state's heads, the alignment of political forces in the highest echelons of power and places, etc. The process of decentralization of state power and the transfer of many of its competencies to the level of local self-government, in addition to political and administrative, has another important dimension – the human and social ones. That is why this process should be considered, mainly in terms of meeting the needs and interests of the local communities' residents, in particular providing them with quality services.

The research also updates insufficient development in the field of political science of the problem of studying institutional practices and mechanisms for implementing European standards of local self-government in the context of administrative and territorial reform in Ukraine at the national and local levels.

The aim of the work is to determine the content of European standards of local self-government in terms of their democratic potential, to identify mechanisms for their implementation in the national legislation of Ukraine and the practice of providing services to the population by local governments under decentralization. The object of research is the activity of local self-government bodies in Ukraine in the context of the processes of European integration and decentralization. The subject of the research is the implementation of European standards in the activity of local self-government bodies in Ukraine in the conditions of administrative-territorial reform on the basis of decentralization.

Within the set goals and objectives, the institutional structure of European standards of local self-government has been systematized, the content of the European Charter of Local Self-Government as the main source of European standards of local self-government has been revealed; the institutional structure and mechanisms of implementation of European standards of local self-government in Ukraine have been clarified; the content of the processes of decentralization of power in Ukraine as a factor in the implementation of European standards of local self-government has been revealed; the directions of implementation of European standards by local self-government bodies in the sphere of administrative services at the local level have been detailed (on the example of Lutsk City Council).

The content of modern conceptual models of local government has been described, the use of the research methods has been substantiated, the state of scientific development of the problem, its source base have been revealed in Section 1 «Theoretical and methodological principles of research». It has been noted that the leading conceptual models of local self-government today provide for the paradigm of good governance or management (good governance), which is based on the provisions of the European Charter of Local Self-Government, the principles of the European Innovation Strategy and good governance at the local level, etc. The analysis and systematization of the conceptual apparatus of the research, in particular the following concepts: «standards», «international legal



standards», «European standards», «European standards of local self-government», «international standards of regional self-government» have been out.

The institutional structure and legal nature of European standards of local self-government, their temporal and substantive characteristics have been explored in Section 2 «Institutional and legal framework of European standards of local self-government». The formation of European standards of local self-government from the beginning of its scientific understanding is due to the development and adoption of a large number of institutionalized forms of international law: charters, conventions, declarations, codes, regulations, conclusions, recommendations, etc. The adoption of the European Charter of Local Self-Government was crucial for the development of local self-government in Europe in general and in Ukraine in particular. It is legitimate for domestic scholars to state that the Charter should not be understood as a document aimed at limiting and adjusting the course of development of local self-government of any country, but as a developed and well-thought-out system of principles, bases and recommendations which will promote the implementation of state plans to exercise the right to their own, effective, modern and consistent with national traditions, local self-government.

The system of institutional forms and practices of normative-legal regulation and implementation of local self-government standards in political, foreign economic, cultural, financial, educational and other spheres of municipal cooperation is sufficiently developed, which testifies to the level of legal personality of authorized bodies, officials or other participants and European relations in the sphere of the local democracy development. These standards are reflected in the municipal legislation of European countries and Ukraine, which expands the scope of creativity and initiative of territorial communities to self-government, especially after the relevant democratic reforms.

The significant events in Ukraine's integration into the EU, in particular the signing of the Association Agreement have been revealed in Section 3 «Implementation of European norms and practices of local self-government in Ukraine in the context of decentralization (on the example of Lutsk)». The

provisions of the Association Agreement do not contain Ukraine's direct commitments regarding the building of democratic institutions. The implementation of the basic principles is discussed in more detail in the jointly agreed Agenda of the Association.

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is an important institution that not only develops European standards of local self-government, but also promotes their implementation in different countries. The working element that prepares the sessions of the European Conferences of Ministers responsible for Local and Regional Government is the European Committee on Local and Regional Democracy of the Council of Europe (CDLR), which acts in accordance with the mandate of the Committee of Ministers of the Council of Europe. European experts monitor the implementation of the principle of the European Strategy for innovation and good governance at the local level.

The institutional structure of implementation of European standards of local self-government in the conditions of decentralization, experience of implementation of European norms and practices of implementation of administrative services in the activity of Lutsk city council have been explored. Analysis of the activities of the Lutsk City Council on the implementation of European standards in the implementation of administrative services is conditional upon its leading positions in this area: as a result of the implementation of the quality management system (2006) Lutsk became the first regional center in Ukraine to receive an international quality certificate according to ISO 9001-2000. Lutsk also holds leading positions in Ukraine in organizing the work of the Center for Administrative Services.

The scientific analysis and solution of the research tasks set in the introduction made it possible to form a number of conclusions of theoretical-methodological and practical-political content. In particular, a systematic analysis of the institutional structure of European standards of local self-government has shown their existence as a complex system of legal institutions and norms, which is in a state of constant improvement and ability to respond in a timely manner to

the challenges and needs of society, while remaining in the legal field of European democratic norms and values.

The most common institutional forms of such standards are charters, conventions, declarations and codes, which are non-binding regulations or documents, but contain basic principles that define the strategic goals, democratic norms and procedures of the bodies of the local government in the long term point of view. Their modernization is usually through the adoption of additional protocols, agreements, conclusions, recommendations and resolutions. Their modernization occurs, usually through the adoption of additional protocols, agreements, conclusions, recommendations and resolutions.

The implementation of European norms and practices of administrative services in the activities of the Lutsk City Council takes place in organic unity with the processes of decentralization, which follows from the guidelines of the European Charter of Local Self-Government and other policy documents of the Council of Europe. The activities of the Lutsk City Council are aimed at implementing the conceptual principles of «good governance» and «proper administration», which today determine the direction of local government of leading European countries.

Analysis of the Lutsk City Council, its departments, especially the Center for Administrative Services, shows its leading position in Ukraine to ensure transparency and accessibility of government to consumers, use of new technologies and e-government, creating institutional conditions for enhancing civic participation of residents of the regional center. New opportunities for the development of local self-government open up after the Pidhaytsi village community joined Lutsk.

**Key words:** local self-government, European standards of local self-government, decentralization, Ukraine, European Union, Lutsk City Council.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Наукові праці, у яких відображено основні результати дисертації

1. Гурманська О. І. Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні та польський досвід. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*: зб. наук. праць. Київ, 2010. Вип. 20. С. 425–434.
2. Стемковська О. І. Євроінтеграція української спільноти в контексті реформування місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. Київ, 2013. Вип. 11. С. 58–61.
3. Стемковська О. І. Регіональна політика як фактор ефективного розвитку місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. Київ, 2013. Вип. 14. С. 115–118.
4. Stemkovska O. I. Institutional support for the local self-government transformation in Ukraine. *International Scientific and Practical Conference «World Science»*. Ajman, 2015. № 4, Vol. 4. С. 75–79.
5. Стемковська О. Досвід надання адміністративних послуг в Луцькій міській раді. *Регіональні студії*: наук. журнал. Ужгород, 2021. № 22. С. 41–44.

### Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

6. Гурманська О. І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громади: сучасний стан і конституційно-правовий аспект. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*: матеріали Міжнар. наук. конф. Київ, НАУ, 24 лютого 2011 р. Ніжин: Видав. ПП Лисенко М. М., 2011. С. 170–172.
7. Стемковська О. І. Інституційне забезпечення трансформації місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 8–9

квітня 2016 р.). У 2-х част. Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2016. Ч. I. С. 104–108.

8. Стемковська О. І. Децентралізація політичної влади в Україні у напрямі впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування. *Актуальні філософські, політологічні та культурологічні проблеми розвитку людини і суспільства у динамічному та глобалізованому світі*: матеріали Міжнар. наук-практ. конф. (м. Київ, 9–10 жовтня 2020 р.). Київ: Видав. дім «Гельветика», 2020. С. 44–51.

9. Стемковська О. І. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року в контексті імплементації її положень у законодавство України. *VII Методологічні читання – Сучасна політична наука: нові виклики та контексти (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)*: матеріали сьомої Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за наук. ред. д. політ. н. Г. В. Шипунова; відп. за вип. А. М. Сабара, Г. В. Іленьков. Львів: ЛНУ ім. І. Франка. С. 204–206.

10. Стемковська О. Роль міжнародних організацій у налагодженні гармонійних міжнародних відносин. *Основи громадянського суспільства та політичних знань*: навч. посіб. / В. І. Бортніков, О. Б. Ярош, С. О. Байрак та ін.; за заг. ред. В. І. Бортнікова. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 385–394.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	15
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ</b>	
1.1. Змістовні характеристики сучасних концептуальних моделей місцевого самоврядування .....	23
1.2. Методологічні засади дослідження ролі європейських стандартів у процесах децентралізації влади .....	41
1.3. Висвітлення проблеми дослідження в науковій літературі.....	61
Висновки до розділу 1 .....	80
<b>РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
2.1. Інституційна структура європейських стандартів місцевого самоврядування .....	83
2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування як головне джерело європейських стандартів місцевого самоврядування.....	109
Висновки до розділу 2 .....	123
<b>РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ І ПРАКТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ м. ЛУЦЬКА)</b>	
3.1. Інститути та процедури імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування .....	125
3.2. Децентралізація влади в Україні як чинник імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування .....	145
3.3. Імплементація європейських норм і практик здійснення адміністративних послуг у діяльності Луцької міської ради.....	167
Висновки до розділу 3 .....	185
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	187
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	192
<b>ДОДАТКИ</b> .....	232

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Побудова демократичної правової держави в Україні передбачає створення системи публічної влади, яка ґрунтується на верховенстві права, народовладді та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності, що неможливо реалізувати без наявності ефективної системи місцевого самоврядування. Стратегічною метою України є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації згідно зі стандартами демократичної міжнародної спільноти в межах європейського правового простору. Необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейських норм і стандартів логічно впливає із завдань реалізації курсу України на інтеграцію з ЄС, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних нормативно-правових актів у сфері демократії й прав людини визначили нові пріоритети організації місцевого самоврядування, а також напрями його реформування. За сучасних умов особливої актуальності набуває проблема імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування у законодавство України задля його практичного втілення в повсякденну практику.

Імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування вписується в контекст адміністративно-територіальної реформи, що відбувається в Україні. Її успішна реалізація значною мірою залежить від політичної волі очільників держави, розстановки політичних сил у вищих ешелонах влади та місцях тощо. Процес децентралізації державної влади й передача багатьох її компетенцій на рівень місцевого самоврядування, окрім політичного та адміністративного, має ще один важливий – людський і громадський – вимір. Саме тому цей процес потрібно трактувати, передусім, із погляду задоволення потреб та інтересів жителів територіальних громад, зокрема забезпечення їх якісними послугами.

Актуальним є дослідження й через недостатнє розроблення у сфері політичної науки проблеми вивчення інституційних практик і механізмів імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні на загальнонаціональному та локальному рівнях.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано в рамках науково-дослідних робіт ВНУ імені Лесі Українки: «Інституційні зміни процесу демократичної трансформації в Україні: Волинь» й «Інформаційна підтримка транскордонного співробітництва України» (номери державної реєстрації – 0119U001842; 0113U002221).

**Метою** роботи є визначення змісту європейських стандартів місцевого самоврядування з погляду їх демократичного потенціалу, виявлення механізмів їх імплементації в національне законодавство України та практику надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Відповідно до поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

- визначення змісту сучасних концептуальних моделей (теорій) місцевого самоврядування в контексті європейських стандартів і практик демократичного урядування;
- обґрунтування методологічних засад дослідження ролі європейських стандартів у процесах децентралізації влади;
- визначення стану наукового розроблення проблеми імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в контексті процесів демократичної трансформації;
- систематизація інституційної структури європейських стандартів місцевого самоврядування;
- розкриття змісту Європейської хартії місцевого самоврядування як головного джерела європейських стандартів місцевого самоврядування;



- з'ясування інституційної структури та механізмів імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні;
- виявлення змісту процесів децентралізації влади в Україні як чинника імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування;
- розкриття напрямів імплементації європейських стандартів органами місцевого самоврядування у сфері адміністративних послуг на локальному рівні (на прикладі Луцької міської ради).

*Об'єкт дослідження* – діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в контексті процесів європейської інтеграції та децентралізації.

*Предмет дослідження* – імплементація європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації.

**Методи** дослідження включають сукупність загальнонаукових принципів, підходів та методів: об'єктивності, історизму, аналізу й синтезу, індукції та дедукції, сходження від абстрактного до конкретного, формалізації й ін. *Системний та неоінституційний підходи* сприяли розгляду проблеми імплементації міжнародних та європейських стандартів, як складної системи, яка включає сукупність інститутів, політико-правових й організаційних відносин і дій у їх органічній єдності та детермінації.

*Структурно-функціональний аналіз* дав змогу простежити структуру й діяльність європейських політичних інститутів, таких як Рада Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ, Венеціанська комісія та ін. щодо їх участі в розробці й імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування, сприяння розвитку місцевої демократії в Україні тощо.

Одним із головних став *історико-правовий метод*, який уможливив розкриття еволюції європейських демократичних норм і стандартів в історичній ретроспективі. За допомогою *компаративного методу* проаналізовано (порівняно) вітчизняні норми функціонування місцевого самоврядування на предмет їх відповідності європейським стандартам.

*Кластерний підхід* використано під час здійснення класифікації та розкриття правових інституційних форм європейських норм і стандартів місцевого самоврядування, згрупованих за різними принципами й підходами, зокрема політико-правової природи та рівня політичної суб'єктності.

Метод *case-study* застосовано під час розгляду діяльності органів місцевого самоврядування для з'ясування специфіки їхньої роботи на різних рівнях публічного управління. За допомогою методу *контент-аналізу* розкрито зміст політико-правових актів суб'єктів суспільно-політичних відносин, що опікуються діяльністю місцевого самоврядування на загальноєвропейському та місцевому рівнях.

**Наукову новизну** результатів дослідження визначено в таких положеннях.

*Уперше:*

– проведено комплексний аналіз процесів імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в контексті реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, завдань адміністративно-територіальної реформи й децентралізації влади в Україні, що передбачало аналіз Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актів, на предмет їх відповідності нормам Європейської хартії місцевого самоврядування, рішенням Комітету міністрів РЄ, Парламентської асамблеї РЄ, Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ тощо. Простежено порядок імплементації європейських стандартів до українського законодавства, практики реформування органів публічної влади в Україні на загальнодержавному й локальному рівнях відповідно до європейських демократичних норм і правил;

– визначено інституційну структуру, механізми та процедури імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні. Доведено, що правовими інститутами, які визначають зміст європейських стандартів місцевого самоврядування, є хартії, конвенції, кодекси, стратегії, програми, декларації, висновки,

рекомендації, резолюції тощо, які розробляють й ініціюють Комітет міністрів РЄ, Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ), Європейський комітет з питань місцевої і регіональної демократії РЄ (*CDLR*), Офіс РЄ в Україні та ін. З українського боку такими інститутами виступають вищі й центральні органи влади, їхні підрозділи, регіональні та місцеві органи влади, а також громадські організації, фонди й асоціації, зокрема Асоціація міст України;

– розкрито напрями та інституційні форми проведення децентралізації в органах місцевого самоврядування в Україні в контексті імплементації європейських принципів і стандартів на прикладі Луцької міської ради. Доведено новаторський характер діяльності ради через послідовне виконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування, інших документів РЄ, створення умов для широкого залучення жителів територіальної громади до її роботи внаслідок комплексу заходів (*e-урядування*, «прозори офіси», бюджет участі, органи самоорганізації населення, громадські ради та ін.).

*Поглиблено:*

– знання щодо ролі інститутів Європейського Союзу, зокрема Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ тощо, у розвиток європейських стандартів місцевого самоврядування. Розкрито механізми та процедури прийняття важливих рішень у сфері демократичних практик місцевої демократії, їх імплементації в національне законодавство, моніторингову діяльність тощо;

– уявлення про визначальну роль Європейської хартії місцевого самоврядування як стандарту для вдосконалення вітчизняного законодавства й практики організації інституту місцевого самоврядування в Україні, місцевої/локальної демократії загалом шляхом порівняльного аналізу

положень зазначеної Хартії, норм Конституції, законів та інших нормативно-правових актів України;

– дослідження процесів розвитку, а також шляхів удосконалення законодавчої й нормативно-правової бази України з питань організації та діяльності місцевого самоврядування в напрямі його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування та іншим нормативним актам Ради Європи.

*Набули подальшого розвитку:*

– аналіз механізмів і процедур імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування у практику унормування та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Доведено, що їх упровадження корелюється зі змістом процесу демократичної трансформації, децентралізації в Україні, розстановкою політичних сил у вищих ешелонах влади, структурними характеристиками партійно-політичного представництва депутатського корпусу місцевих рад;

– аналіз і систематизація нормативно-правової бази європейських стандартів місцевого самоврядування щодо їх ролі та впливу на процеси демократичної трансформації в Україні (Загальна декларація прав людини, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою, Європейська хартія місцевого самоврядування, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи й ін.);

– вивчення проблеми імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в практичну діяльність органів публічної влади в Україні на рівні обласного центру (м. Луцьк). Доведено, що практичні кроки щодо імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування припадають на початок 2000-х рр., коли розпочалася реалізація принципів публічності влади й сприйняття громадянина як замовника послуг: у 2006 р. Луцьк став першим обласним центром в Україні, який отримав міжнародний сертифікат якості *ISO 9001-2000*. Розкрито головні напрями імплементації європейських стандартів щодо надання адміністративних послуг, які

реалізуються через створення відповідних Центрив, принципів субсидіарності й транспарентності, ініціювання громадської активності та участі тощо.

**Теоретичне й практичне значення одержаних результатів.** Основні положення та висновки дисертації збагачують теоретичну базу дослідження проблеми імплементації міжнародних та європейських стандартів в Україні в умовах децентралізації влади. Результати дослідження можуть бути використані під час розробки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, під час формування державної політики у сфері публічного управління й розвитку місцевої/локальної демократії. Робота містить фактичний матеріал, теоретичні висновки та узагальнення, які можуть доповнити зміст навчальних курсів із проблем державного управління, політології, міжнародних відносин тощо, де піднімаються питання імплементації міжнародних і європейських норм та стандартів у практику організації місцевого самоврядування в Україні.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення й висновки дисертації апробовано на 13 наукових конференціях: на шести міжнародних та семи вітчизняних, зокрема Міжнар. наук.-практ. конф. «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Київ, лютий 2011 р.); Всеукр. конф. «Роль жінки в українському суспільстві: історичний досвід та аналіз тенденцій» (м. Київ, березень 2011 р.); Міжнар. наук. конф. «Українська еліта як чинник цивілізаційного поступу українства» (м. Київ, березень 2013 р.); Днях науки на історичному факультеті СНУ імені Лесі Українки (м. Луцьк, травень 2013 р.); круглому столі «Реформа місцевого самоврядування – від децентралізації до демократії» (м. Київ, вересень 2013 р.); круглому столі «Місцеве самоврядування: досвід реформ у країнах ЄС та реалії України» (м. Київ, червень 2014 р.); Міжнар. наук.-практ. конф. «Право в період трансформації. Підстави правової держави в демократичних системах»

(м. Луцьк, листопад 2015 р.); II Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук» (м. Київ, квітень 2016 р.); Круглий стіл: «Як забезпечити спроможність громад до розвитку на адміністративному етапі реформ місцевого самоврядування» (м. Київ, 22 липня 2020 р.); Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні філософські, політологічні та культурологічні проблеми розвитку людини і суспільства у динамічному та глобалізованому світі» (м. Київ, жовтень 2020 р.); круглому столі «Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку суспільства» (м. Чернігів, грудень 2020 р.); Всеукр. наук.-практ. конф. «VII Методологічні читання – Сучасна політична наука: нові виклики та контексти (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (м. Львів, грудень 2020 р.).

Результати дослідження обговорено на засіданнях кафедри політології, управління та державної безпеки Волинського національного університету імені Лесі Українки.

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено в десяти публікаціях, із яких чотири – у фахових виданнях України з політичних наук, одна – в іноземному періодичному виданні з політологічної проблематики, п'яти матеріалах конференцій та інших виданнях, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації.

**Структура та обсяг дисертації.** Специфіка проблеми дослідження визначили структуру роботи, яка складається зі вступу, трьох розділів, структурованих за підрозділами, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 235 сторінок, з яких основного тексту – 178. Список літератури – 333 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

#### 1.1. Концептуальні моделі місцевого самоврядування як інституту демократії

Інститут місцевого самоврядування грає важливу роль у розвитку людської цивілізації та демократії. Місцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, формує гнучку систему управління, добре пристосовану до місцевих умов і особливостей історико-культурних практик населення, сприяє розвитку ініціативи і творчості громадян тощо. Основу місцевого самоврядування складає територіальна громада, яка є її первинним суб'єктом, а населення, яке проживає на певній території, має право на власний розсуд вирішувати проблеми, які безпосередньо стосуються їхнього життя.

У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування містяться концептуальні положення, які розкривають сутнісні характеристики цього інституту:

- місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні;
- існування місцевого самоврядування, наділеного реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління;
- необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання [79].

Багаторічне існування інституту місцевого самоврядування, досвід його ефективного функціонування, засвідчує наявність органічної єдності його теоретичних засад і демократичних практик. За роки незалежності Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення його базових засад. Суперечливість процесу вдосконалення системи місцевого самоврядування підтверджується наявністю тривалих дискусій, пошуком організаційних форм і практик державних і самоврядних засад, прийняттям численних законодавчих актів, визначенням у квітні 2014 р. концепції розвитку, що реалізована у ході адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації, що проходить в Україні.

Реформа, яка вважається найуспішнішою в Україні, у ході її реалізації корегується, що загалом відбивається на темпах її проведення. Відповідно до розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік», «питома вага кількості місцевих рад, які об'єдналися у спроможні територіальні громади, у загальній кількості місцевих рад базового рівня» до 2020 р. мала скласти 100 % [203].

Певною мірою знаковим стало проведення на початку грудня 2018 р. Третього форуму об'єднаних громад, під час якого Президент України та Прем'єр-міністр анонсували старт другого етапу реформи децентралізації, головним завданням якого мало стати успішне проведення місцевих виборів у 2020 р. на новій територіальній основі. На початку грудня 2018 р. Глава держави підписав Указ «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади», відповідно до якого Кабміну доручено «втілити вжиття в установленому порядку заходів щодо надання державної підтримки для завершення до 2020 р. формування та утворення спроможних територіальних громад по всій території України» [198].

Місцеве самоврядування як суспільно-політичний інститут спирається на історичні традиції та сучасні демократичні практики функціонування.



Найбільш показове втілення цей інститут отримав у життєдіяльності європейських міст, що управлялися на засадах магдебурзького права. На теренах Російської імперії та, відповідно українських землях, постановка питання про запровадження місцевого самоврядування стала можливою лише після ліквідації кріпосного права, запровадження інституту земств унаслідок «великих» реформ 1860-х рр. та Міського положення 1870 р. Успішна практика існування місцевого самоврядування на засадах магдебурзького права у Правобережній Україні за часів існування Речі Посполитої ставала додатковим аргументом щодо реформування місцевого самоврядування на демократичних засадах.

Від початку практичної діяльності інституту місцевого самоврядування виникла потреба теоретичного обґрунтування його функцій і ролі в системі державного/політичного управління, і, відповідно, розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. Практика існування інституту місцевого самоврядування засвідчила існування розбіжностей на місцях між інтересами держави (загальнонаціональними інтересами) й інтересами певної громади. Чим краще організована взаємодія між органами центральної влади і органами місцевого самоврядування, тим менша ймовірність появи гострих протиріч між ними. Чим менше одержавлення місцевого життя, тим, відповідно, вищий рівень місцевої демократії.

Зазначені колізії знайшли своє відображення у низці теорій і концептуальних моделей організації місцевого самоврядування, сучасних практиках і реформах, що відбулися у низці країн, включно Україну. Концептуальне оформлення місцевого самоврядування фактично розпочалося у ХІХ ст., в умовах створення сучасних централізованих держав, виникнення концепцій ліберальної демократії тощо. Зокрема, термін «місцеве самоврядування» введено німецьким вченим Р. Гнейстсом, який взяв активну участь у реформі місцевого самоврядування в Пруссії, що розпочалася 1872 р.

Існують три основні теорії місцевого самоврядування, у межах яких треба шукати відповідь на питання про характер влади, рівень її централізації або децентралізації, а саме: 1) державницьку теорію; 2) громадівську теорію; 3) теорію муніципального дуалізму.

Прихильники *державницької теорії* слід за її засновниками (Р. Гнейст, Л. фон Штейн, Г. Еллинек, П. Лобанд), виступають лише за певну автономію місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади. Вони розглядають його як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його органів). За такого підходу до розуміння природи місцевого самоврядування, воно органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння у тій владі, джерелом якої є весь народ (державній владі), а не його частина (грумада), а обсяг повноважень у законі, у якому, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом».

Натомість *громадівська теорія* розглядає громаду як самостійне джерело такої публічної влади, що не належить державі, а є самостійною, – «муніципальною». За нею місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо ж до інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів й областей), то там самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ, міст – асоціацій. Основний принцип громадівської теорії, яким керуються органи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення, відмінний від основного положення державницької теорії: «Дозволено все, що не заборонено законом».

Автори громадівської теорії О. фон Гірке, О. Ресслер, В. Шеффнер, А. де Токвіль обґрунтовували свободу і права громад у виконанні своїх завдань

місцевого значення на протигагу централізаторським зусиллям держави. Витоки цієї теорії слід шукати у соціально-економічних і суспільно-політичних відносинах, які склалися в середньовічній Європі. Її витоки містяться у нормах магдебурзького права. Громадівська теорія, крім Європи, своє практичне втілення отримала у США, де держава починалася із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а ці останні – у федерацію Сполучені Штати Америки.

Щодо вразливих рис згаданої теорії, то до них вітчизняні вчені відносять такі: відносна архаїчність (практична база для формування громадівської теорії виникла не тільки в Америці, а й в Європі кілька століть тому в процесі здійснення буржуазних революцій, ідеологи яких права територіальних громад визнавали природними і невід'ємними); її ідеї суперечать теорії суверенітету народу як єдиного джерела триєдиної державної влади; в жодній країні місцеве самоврядування в тому вигляді, яким воно уявляється прихильниками громадівської теорії, не існує, бо його соціальна основа – громада з її звичаєвим правом давно припинила своє існування, а якщо й збереглася, то тільки на рівні невеликих сільських поселень; прихильники теорії концептуально виправдовують прояви місцевого сепаратизму, що небезпечно для цілісності держави [100, с. 7–8].

Своєрідним компромісом між прихильниками громадівської й державницької теорій є *громадівсько-державницька теорія* або *теорія муніципального дуалізму* (Д. Вільсон, Р. Джексон, Н. Кауфман, Е. Банфільд та ін.). За цією теорією, органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері – громадських справах місцевого значення. У сфері політичних відносин органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції і виходячи за межі місцевих повноважень, мають діяти як інститут державного управління. У такому разі справи, що їх покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, часто поділяють на так звані «власні» і «делеговані». Якщо під час вирішення власних справ органи місцевого самоврядування діють самостійно й незалежно від органів державної влади, підкоряючись лише

закону, то вирішення делегованих – має здійснюватися під адміністративним контролем державних органів [27, с. 85].

Вітчизняна дослідниця Л. Кириченко стверджує, що для України найбільш оптимальною є громадівсько-державницька концепція, оскільки, «по-перше, вона забезпечує формування системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства, тобто незалежних щодо держави самоврядних утворень. А по-друге, саме така модель сприяє активному залученню органів і посадових осіб місцевого самоврядування до реалізації функцій та завдань державного управління» [102, с. 100].

Практика функціонування місцевого самоврядування в окремій країні, що побудоване на демократичних засадах, засвідчує, зазвичай, поєднання згаданих теорій. Аналогічна ситуація склалася й в Україні. Так, існування державних адміністрацій на обласному та районному рівнях, яким органи місцевого самоврядування делегували функції виконавчої влади, уособлювали застосування громадівсько-державницької теорії. Визнання в Конституції України права територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення» (ст. 140) засвідчує застосування положень громадівської теорії [108].

Отже, основними слід визнати громадівську і державницьку теорії. Саме вони головним чином впливали і продовжують впливати на ту чи іншу модель місцевого самоврядування, визначаючи тим самим рівень демократичності суспільства, оскільки в їх основі лежать принципово різні підходи до здійснення публічної влади на місцевому рівні. Інші зразки є комбінацією елементів зазначених теорій, що пристосовуються до відповідних політичних режимів, історичних і національних традицій держав [142, с. 52].

Принципово важливим у цьому контексті є положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де сказано, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, «може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» (ст. 20) [210].

До того ж, у згаданому законі є спеціальний Розділ VI «Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування», положення якого спрямовано на захист прав і самостійності органів місцевого самоврядування від неправомірного втручання державних органів та структур центральної влади. Там йдеться про те, що органи виконавчої влади, їх посадові особи «не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим й іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом» (ч. 2, ст. 71).

Для визначення правового простору місцевого самоврядування слухними є зауваження вітчизняних учених М. Баймуратова та В. Могилевського методологічного характеру: розвиток та вдосконалення демократичної правової державності в Україні безпосередньо пов'язані з трансформацією системи публічної влади в державі, згідно з якою єдина публічна влада розподілена по двох рівнях: 1) публічна державна влада – яка здійснюється народом як верховним сувереном через органи держави; 2) публічна самоврядна (муніципальна) влада – яка здійснюється народом (населенням відповідних територій – членами відповідних територіальних громад) через органи місцевого самоврядування [10, с. 12–13].

Інститут місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається як, «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого

самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ч. 1, ст. 2).

Отже, зазначене трактування загалом відповідає визначенню, яке міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування: «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» (ч. 1, ст. 3).

У зазначеному положенні Хартії простежуються елементи державницької й громадівської теорій. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають здійснювати регулювання та управління «суттєвою часткою суспільних справ», тобто і державних, і місцевих. Отже, питання місцевого значення як окремий об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де йдеться про те, що суспільні справи мають вирішуватися «в інтересах місцевого населення».

Узагальнюючи зміст концептуальних моделей місцевого самоврядування, можемо зробити висновки, що їх сутність зводиться до проблеми надання територіям та їх населенню певного обсягу владних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення та управління соціально-економічним розвитком регіону. Тобто, одним із ключових питань місцевого самоврядування є питання повноважень. У цьому контексті показовим є положення Конституції України про те, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). З цього конституційного положення безпосередньо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, у зв'язку з цим, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Повністю розмежувати державні і місцеві інтереси неможливо, оскільки на практиці вони тісно переплітаються, насамперед коли йдеться про освіту, охорону здоров'я, розвиток транспорту, працевлаштування тощо.

Доречним тут є реалізація принципу субсидіарності, за яким функції із забезпечення життєдіяльності територіальної громади мають виконувати органи, що наближені до громадян, знають безпосередньо проблеми та особливості тої чи іншої місцевості. Згадана норма знайшла підтвердження у Європейській хартії місцевого самоврядування, де зазначено, що «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» (ч. 3, ст. 4).

Зазначимо, що наука про місцеве самоврядування не обмежується лише цими теоріями. Так, у середині 1960-х рр. набула поширення *теорія держави загального добробуту*, за якої органи місцевого самоврядування розглядаються як інструмент соціального сервісу. Сьогодні ця теорія трансформувалася в теорію «соціального обслуговування», яка набуває все більшого поширення [143, с. 22].

Концептуальні моделі місцевого самоврядування сьогодні передбачають врахування парадигми *належного врядування або управління (good governance)*, що ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та принципах Європейської стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що забезпечили формування демократичної та ефективної системи публічного управління з успішно діючими громадськими інституціями, відповідною якістю публічних послуг та вмінням пристосовуватися до нових суспільних потреб й викликів [117].

Теоретичними засадами ідеї належного врядування є концепція служіння держави та влади людині й суспільству. Вона знайшла своє втілення у феномені соціальної держави або держави загального добробуту, яка виникла у середині XIX ст. Ідея соціальної держави стала відповіддю на обмеження класичного лібералізму, що базувався на засадах негативного права, ідеї «мінімальної держави», ринкової саморегуляції тощо. Її поява «стала закономірним наслідком спроб правової ліберальної держави забезпечити на практиці реалізацію принципу людської гідності» [312, с. 16]. Концептуальну основу належного врядування становлять принципи:

залучення громадян до управління, транспарентність, підзвітності органів влади, їх відповідальності за результати діяльності, нетерпимості до корупції. Зазначена теорія переформатовує відносини між державою і громадянином: від опіки – до партнерських відносин [142, с. 50–51].

Важливою складовою частиною зазначеної концепції, є організація послуг населенню, оскільки забезпечення людей якісними послугами, є головним завданням органів місцевого самоврядування. Послуги можуть здійснювати і органи державної влади, і органи місцевого самоврядування. Серед широко спектру послуг населенню, які здійснюють інституції місцевого самоврядування (комунальні, освітні, охорони здоров'я та ін.) особливе місце займають **адміністративні послуги**, які можна розглядати в двох аспектах або на двох рівнях:

1) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

2) як *результат* публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою особи [313, с. 14].

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [112].



Не менш важливим є оцінка якості надання адміністративних послуг. Підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме визначення *критеріїв оцінки їх якості* та *стандартів* надання. Серед них: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи та професійність.

*Результативність* – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі.

*Своєчасність* – надання адміністративної послуги в установленій законом строк.

*Доступність* – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою. Критерій доступності передбачає: територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу.

*Зручність* – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності передбачає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу «єдиного вікна»; установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу).

*Відкритість* – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних

стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах. Критерій відкритості передбачає: наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг; можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги.

*Повага до особи* – ввічливе (шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги. Цей критерій включає: готовність працівників адміністративного органу допомогти отримувачеві послуги в оформленні документів; дотримання принципу рівності усіх громадян; забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі.

*Професійність* – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу [112].

На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання адміністративних послуг.

Концептуальні засади місцевого самоврядування базуються на *принципах*, які є ключовими під час визначення стандартів демократичної системи місцевого самоврядування. Їх перелік міститься в головних міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актах – Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування» тощо.

Місцеве самоврядування в Україні відповідно до вітчизняного законодавства здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної

підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа, що проходить в Україні, засвідчує процес еволюції теоретичних міркувань і практики діяльності органів місцевого самоврядування у напрямі пошуку оптимальної моделі взаємодії інститутів держави та місцевого самоврядування. Загальний тренд або парадигма реформи спрямовані на підвищення ролі та самостійності місцевого самоврядування у справах вирішення проблем місцевої громади, яке має відбуватися на засадах принципу субсидіарності. Зазначений принцип передбачає, що зі сфери повноважень центральних органів влади мають бути вилучені та передані до відання інституціям місцевого самоврядування найнижчого територіального рівня повноваження, які можуть бути ефективно виконані на рівні територіальної громади.

До базових принципів місцевого самоврядування також відносяться:

– *принцип правової автономії* місцевого самоврядування, який полягає в тому, що самоврядування має свої власні повноваження, які визначені конституцією і законами. У межах цих повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції. Це правило має діяти і тоді, коли йдеться про делеговані цьому органу повноваження: він повинен мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов;

– *принцип організаційної автономії* означає, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування;

– *принцип фінансової автономії* полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти і розпоряджатися власними коштами, достатніми для

здійснення їх функцій та повноважень. При цьому, значна частина цих коштів формується за рахунок місцевих податків і зборів [41, с. 50].

Концептуальна модель місцевого самоврядування в Україні буде не повною без виявлення її *інституційної структури або системи*. Так, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування відносить: «територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» (ч. 1, ст. 5). А у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради «можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» (ч. 2, ст. 5).

Таким чином, у структурі системи місцевого самоврядування України можна виділити декілька інституційних утворень різного рівня політичної суб'єктності, які разом дозволяють місцевому самоврядуванню ефективно виконувати покладені на них зобов'язання та функції.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є *територіальна громада* села, селища, міста. Територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (ст. 6).

Зокрема, після місцевих виборів у жовтні 2020 р. в Україні створено 1469 громад [182].

Систему органів місцевого самоврядування становлять їх представницькі і виконавчі органи. Згідно Конституції України органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (ч. 3–4, ст. 140).

Представницький орган місцевого самоврядування – «це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» (ст.1).

Згідно норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ст. 10).

Виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами (ст. 1). Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 1–2, ст. 11).

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи,

управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради (ч. 1–2, ст. 54).

Сучасні практики організації місцевого самоврядування на базі використання європейських стандартів практично неможливі без запровадження елементів *електронної демократії*. На справедливе твердження вітчизняних вчених, громадські мережі «створюють платформу для поширення інформації і є більш відкритими, прозорими та більш рефлексивними на зовнішні виклики, ніж інші структури. Таким чином, виникає усталена макроструктура зв'язків індивіда, яка функціонує в режимі концентрації універсального і глобального в локальному та індивідуальному» [282, с. 122].

Сучасна доступність і масовість цифрового мобільного зв'язку, масові соціальні інтернет-мережі, такі як *Twitter* та *Facebook* стали потужним глобальним засобом розвитку горизонтальних соціальних інтеракцій та громадських мобілізацій. Україна цілком відповідає загальносвітовим трендам: четверо з п'яти інтернет-користувачів (83,1 %) мають акаунти в соціальних медіа. Серед дорослого населення країни (18+) ця частка становить 57,5 %. Аудиторія соціальних мереж – це переважно молоді люди віком до 39 років (60,8 %), з вищою або неповною вищою освітою (47 %), середнім і вищим рівнем добробуту (59,6 %), які проживають в містах (66,6 %) [152, с. 401–402].

Процес переходу на *e*-урядування на місцях із запозиченням міжнародних стандартів в Україні, набуває повсюдного поширення, щоправда із певним запізненням. Він передбачає перехід до вироблення та прийняття урядових рішень, які базуються на максимальному використанні в органах державної влади та місцевого самоврядування сучасних інформаційних технологій. Сучасні інформаційні технології спроможні забезпечувати моніторинг і транспарентність, оперативність прийняття й виконання рішень, якість і доступність адміністративних послуг. Тому у вимірі громад новітня мережева індустрія набуває управлінської інструментальності [65, с. 102].

Попри певні успіхи у даній сфері, досі не сформовано єдину інфраструктуру міжвідомчого обміну даними в електронній формі. Використання нестандартизованих форматів даних, протоколів обміну і відсутність єдиних класифікаторів, довідників, а також доступу до них, обмежують застосування автоматизованих засобів та аналітичної обробки інформації. Характеристика концепції місцевого самоврядування за даними рисами вказує на те, що воно інтегроване практично у всі сфери суспільного життя і виступає необхідним елементом сучасної демократичної організації суспільства.

Місцеве самоврядування також базується на використанні загальноприйнятих *інституційних форм і механізмів* залучення громадян до участі у справах місцевого значення. В Україні їх організаційні форми та обсяг повноважень насамперед регламентуються Конституцією та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Серед них:

- *місцевий референдум*: форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;
- *місцеві вибори*: обрання депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування;
- *загальні збори*: зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;
- *органи самоорганізації населення*: представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна;

– *місцеві ініціативи*: члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

– *громадські слухання*: територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування та ін.

Важливим моментом у розвитку місцевого самоврядування є постійне вдосконалення інституційного забезпечення в напрямі демократизації самоврядування з врахуванням потреб сьогодення та вмілим прогнозуванням на стратегічну перспективу. Врахування зарубіжного досвіду управління територіальним розвитком вимагає запровадження механізму сучасного муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування як одного із шляхів вдосконалення інституційного забезпечення місцевого самоврядування та забезпечення процесу його демократизації.

Більшість прийнятих в останній час законодавчих актів в Україні спрямовані на зміну й доповнення діючих у цій сфері правових актів, що засвідчує недосконалість нормативно-правової бази загалом. До того, частину правових норм не приведено у відповідність із положеннями Конституції України, яка, своєю чергою, потребує оновлення. Важливим завданням демократичної держави є також вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування. Особливий інтерес викликає запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади. Такі інститути успішно функціонують у зарубіжних країнах [306, с. 112].

Отже, інститут місцевого самоврядування як інститут демократії перебуває в процесі історичної еволюції й вдосконалення. Водночас йому притаманні набір певних принципів і характерних рис, які визначаються певною сталістю й наслідуванням, що дозволяє розглядати їх як певні зразки,



що мають властивість перетворюватися на стандарти, незалежно від конкретної країни. Тобто йдеться про стандартизовані форми функціонування місцевого самоврядування на міждержавному рівні. Загальний тренд реформування концептуальної моделі місцевого самоврядування в Україні спрямовано на адекватне співвідношення національної самобутності й відповідності європейським стандартам.

## **1.2. Методологічні засади дослідження ролі європейських стандартів у процесах децентралізації влади**

Євроінтеграційний процес є невід’ємною ознакою та стратегією розвитку України на шляху модернізації. Курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію отримав закріплення в 2019 р. у Конституції України, що є логічним кроком у визначенні парадигми цивілізаційного поступу України. До того, на Європейський Союз, який є провідним торговельним партнером України, припадає близько 42 % торгівлі товарами та майже 80 % прямих іноземних інвестицій в українську економіку [5]. У політико-правовій площині імплементація Україною зобов’язань, які містяться в Угоді про асоціацію з ЄС, має призвести, зокрема, до утвердження верховенства права, викорінення корупції, створення незалежних та ефективних судових і правоохоронних інститутів, також реальної підзвітності органів влади на всіх рівнях – від центрального – до місцевого.

У колі вітчизняної наукової спільноти панує думка, що попри існування певного досвіду існування самоврядних територіальних громад в Україні, «саме європейські стандарти місцевого самоврядування мають стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ, що включає модернізацію системи державного управління, децентралізацію державної влади, функціонування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування» [60, с. 149].

Однак більш виваженою здається теза про те, що своєрідний дизайн і синтез інструментів української реформи децентралізації, «є значною мірою вітчизняним продуктом, який не має будь-якої особливої “заборгованості” перед Варшавою, Брюсселем, Вашингтоном, Берліном або Стокгольмом. Таким чином, українська децентралізація в певному сенсі не є частиною “європеїзації” України у вузькому й більш технічному значенні цього терміну. Тобто вона не є частиною того механічного перенесення законів і норм ЄС у внутрішнє українське законодавство, яке нині відбувається в рамках реалізації Угоди про асоціацію між Києвом і Брюсселем» [303].

У контексті дослідження європейського досвіду становлення і розвитку демократії слід зазначити, що демократизація в Україні відбувається під впливом екзо- й ендогенних політико-ідеологічних і цивілізаційних чинників. Їх співвідношення являє собою взаємну адаптацію нової активістської та укоріненої в Україні патерналістської психології та поведінки, що своєю чергою визначає характер та темпи просування демократичних реформ. До того, вже з початку 2000-х рр. у посткомуністичних країнах стало очевидним, що для утвердження демократії лише імпорту демократичних інститутів і цінностей, явно недостатньо, оскільки їх успішна імплементація опосередкована насамперед рівнем розвитку суспільства, його політичними традиціями, політичною культурою, політичною свідомістю тощо [93, с. 8–9].

Розуміння специфіки та особливостей змісту політичної свідомості та культури співвітчизників на сучасному етапі державотворення є важливим у двох аспектах: по-перше, як тло на якому відбувається загальне сприйняття європейських стандартів і норм місцевого самоврядування; по-друге, як здатність широкого загалу до усвідомлення важливості таких норм та необхідності їх імплементації у повсякденне життя.

За висновками Р. Інглхарта в Європі утверджується новий тип «постматеріалістичної» політичної культури. Її характерними рисами є: падіння у громадян поваги до влади та політичних авторитетів; посилення політичної участі; перехід від участі через політичні партії до автономних утворень, а

також схильність до неконвенційних (несанкціонованих владою) форм політичної активності; посилення тяжіння індивідів до самовираження, зокрема в рамках виборів; поступове нівелювання класового характеру політичних конфліктів і фокусування конфліктів навколо проблем культури та якості життя [цит за: 151, с. 20–21].

Оскільки соціально-економічний розвиток посилює матеріальну, інтелектуальну й соціальну незалежність людей, він породжує в них відчуття життєвої захищеності й автономії, що своєю чергою, «спонукає людей надавати пріоритетного значення гуманістичним цінностям самовираження, що утверджують емансипацію людини, примат свободи над дисципліною, розмаїття над відповідністю нормі, незалежності над владою» [96, с. 24]. Вочевидь, що носіями такої «постматеріалістичної» політичної культури в Україні є, насамперед, молоді люди, пересічні громадяни та представники сучасної політичної еліти, не обтяженої тягарем застарілих уявлень й норм політичної культури.

Результати соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України засвідчили специфіку ціннісної матриці свідомості українських громадян (табл. 1.1 і 1.2).

*Таблиця 1.1*

**Як Ви вважаєте, чи діють ще сьогодні цінності, які пропагувалися в Радянському Союзі (соціальна рівність, колективізм, взаємодопомога, підтримка держави тощо)?**

	<b>2013</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
Однозначно ні	38.5	30.5	29.9
Скоріше ні	38.3	38.5	38.7
Скоріше так	7.6	10.8	17.7
Однозначно так	1.7	4.6	3.2
Важко відповісти	13.9	15.5	10.5

Таблиця 1.2

**Чи сприймаєте Ви як свою, ту систему цінностей, яка склалася в Україні за роки незалежності (приватна власність, збагачення, індивідуалізм, прагнення до особистого успіху тощо)?**

	2013	2015	2019
Однозначно ні	17.2	14.2	13.2
Скоріше ні	30.8	29.9	27.0
Скоріше так	23.2	23.1	36.0
Однозначно так	2.8	8.5	8.2
Важко відповісти	25.7	24.0	15.6

*Джерело:* [301, с. 431].

Рух у бік європейської інтеграції значною мірою визначається тим, як трансформується у масовій свідомості система ціннісних орієнтацій населення. Тривалий час неспроможність українського суспільства рухатися шляхом реформ розглядалася крізь призму його несумісності з ключовими цінностями європейців. Оцінюючи хід ціннісних перетворень, фахівці Інституту соціології НАН України зазначають, що він стримується не лише залишковим впливом системи цінностей, сформованих у радянський період: зміна ціннісних пріоритетів ускладнюється внаслідок обмежень, які накладає на задоволення потреб людей сучасна життєва ситуація. Відповідно «найкращим поштовхом до перебудови ціннісних орієнтацій має стати сам рух у бік приєднання України до ЄС, що супроводжуватиметься зростанням життєвих стандартів. Можна констатувати, що загалом українці поділяють основні принципи європейської спільноти, більшість населення декларує важливість цінностей демократії, верховенства права, індивідуальної свободи тощо. Водночас реальна система ціннісних орієнтацій містить суперечливе поєднання елементів різних ціннісних систем. Пріоритетність цінності матеріального в усіх соціальних групах свідчить про те, що на загал не забезпечено достатнє задоволення базових потреб» [94, с. 307].

Таким чином, «в умовах загострення боротьби між старим і новим універсумом, активних спроб кристалізації смислів нової ціннісно-сміслової матриці й загалом актуалізації великої кількості нерелексованих й навіть нерелевантних питань для соціальних акторів, спостерігається процес пришвидшення визначення респондентами своїх позицій та прийняття або неприйняття ними нових ціннісних та моральних орієнтирів» [323, с. 300].

Глобальні інтеграційні процеси, що розгорнулись у країнах Західної Європи та світі загалом у другій половині ХХ ст., зумовили необхідність вироблення єдиних підходів до правового регулювання багатьох сфер політичного, економічного і соціального життя, об'єктивно обумовили потребу в уніфікації внутрішньодержавного законодавства шляхом вироблення якісно нової групи міжнародно-правових норм, які йменуються у даній час *міжнародними правовими стандартами*.

На зауваження відомого вітчизняного юриста Ю. Ключковського, міжнародні правові стандарти – відносно нове правове явище, яке є наслідком процесів глобалізації, що охоплює національні правові системи. У процесі правової глобалізації відбувається уніфікація підходів до регулювання різноманітних сфер суспільних відносин, що іноді називають створенням «єдиного правового поля». Міжнародні правові стандарти спрямовані на регулювання певних сфер правовідносин; такі стандарти «формулюються у рамках міжнародного права, однак стосуються засад регулювання у низці “внутрішніх” правових сферах. Такі стандарти є мінімальними правовими вимогами, сформульованим достатньо загально, тобто виступають як принципи правового регулювання відповідних сфер суспільного життя» [103, с. 37].

У цьому контексті слухним є зауваження вітчизняних юристів про те, що міжнародні правові стандарти можуть формуватися на різних рівнях. Це дозволяє виділити універсальні міжнародні стандарти, що поширюються на більшість держав світу, і стандарти, які створюються та діють в рамках окремого географічного регіону (європейські, американські, африканські

тощо). Залежно від цього можна виділити два їх види: універсальний міжнародно-правовий стандарт і регіональний міжнародно-правовий стандарт. При цьому, існує «управлінсько-застосовна парадигма, згідно якої регіональний стандарт не повинен входити в протиріччя з універсальним міжнародно-правовим стандартом, а бути його своєрідним розвитком, продовженням з деталізацією і конкретизацією» [31, с. 93]. За визначенням українських учених, «міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав» [11, с. 133].

Особливостями міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування є регламентація «не тільки і не стільки міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування, скільки формулювання спільно вироблених державами принципових підходів і міжнародно-легальних принципів становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав», наголошують вітчизняні правники [132, с. 161].

Методологія дисертаційної роботи передбачає аналіз понятійного апарату дослідження, яке включає сукупність понять та інституційних форм європейських практик і стандартів функціонування місцевого самоврядування, їх імплементацію в Україні.

Так, Закон України «Про стандартизацію» дає такі визначення низки понять у галузі стандартизації:

а) **стандарт** – нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері (п. 20, ч. 1, ст. 1);

б) **європейський стандарт** – регіональний стандарт, прийнятий європейською організацією стандартизації (п. 1, ч. 1, ст. 1);

в) *міжнародний стандарт* – це стандарт, прийнятий Міжнародною організацією із стандартизації і доступний для широкого кола користувачів (п. 10, ч. 1, ст. 1) [246].

Слід зауважити, що європейські стандарти у зазначеному нормативному акті визначаються як окремі категорії і визначаються як регіональні, що має принципове значення для їх наукового аналізу.

Загалом *стандартизація* – «це процес розробки і встановлення вимог, норм, правил, які забезпечують право споживача на придбання товарів належної якості за прийнятною ціною, а також на безпечність і комфортність праці. Об'єктом стандартизації є продукція, процес, послуги, для яких розробляються певні вимоги, характеристики, параметри, правила. Стандартизація здійснюється на міжнародному, регіональному, національному рівнях».

*Міжнародна стандартизація* – діяльність, у якій беруть участь органи стандартизації різних країн. Провідна роль у міжнародній стандартизації належить двом неурядовим міжнародним організаціям – Міжнародній організації зі стандартизації (*ISO*) і Міжнародній електротехнічній комісії (*IEC*). Важливою для міжнародної стандартизації є діяльність двох міжурядових організацій – Світової організації торгівлі і Європейської економічної комісії ООН [136].

Серед категоріального апарату дисертаційної роботи широке застосування має поняття *європейські та міжнародні стандарти місцевого самоврядування*, які часто використовують як синоніми. Вчені визначають міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування, як «комплексне утворення, що містить мінімально необхідні вимоги до правового положення місцевого співтовариства, органів місцевого самоврядування і відображають основні досягнення міжнародного співтовариства у сфері забезпечення самостійності і автономії місцевого самоврядування» [7, с. 10]. До їх складу входять норми міжнародних договорів з питань місцевого самоврядування, рішення, що їх роз'яснюють, прийняті органами, які забезпечують

дотримання міжнародних договорів, положення міжнародних документів «рекомендаційного характеру». а такого підходу міжнародні стандарти аналізуються не лише з позиції їх імперативності (обов'язковості) або нормативності (має бути само так), а й як бажані, такі, що рекомендується застосовувати. Вітчизняний юрист О. Батанов розуміє під ними «передбачені у міжнародному праві правила організації і діяльності інститутів місцевого самоврядування» [14, с. 698].

З огляду на європейський базис міжнародних стандартів місцевого самоврядування для характеристики європейських правових стандартів місцевого самоврядування можуть використовуватися загальнотеоретичні положення, що стосуються міжнародних стандартів із застереженням, що їх джерелом, або першоосновою виступають норми, які прийнято у рамках європейських міжнародних інституцій різної правової природи. Ця правова позиція заходить своє підтвердження й у колі науковців. Так, М. Баймуратов висловив думку, що більшою мірою міжнародні стандарти місцевого самоврядування є стандартами європейськими. Стандарти місцевого самоврядування у державах-членах ЄС фактично співпадають з міжнародними стандартами локальної демократії, які були розроблені в межах РЄ, оскільки, по-перше, всі держави-члени ЄС одночасно є членами РЄ; по-друге, всі держави-члени ЄС, підписали та ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування та інші міжнародні угоди, які містять міжнародні стандарти локальної демократії [11, с. 164].

Сучасні європейські стандарти місцевого самоврядування відіграють особливу роль у європейських інтеграційних процесах, оскільки вони виступають одним із найважливіших чинників об'єднання країн континенту. Водночас, досвід організації місцевого самоврядування в Україні засвідчує існування «певних розбіжностей між національним законодавством та ...європейськими стандартами в цій площині суспільних відносин. Особливо рельєфно останнє проявляється в умовах здійснення спроб об'єднання територіальних громад, розподілу бюджетних коштів на підтримку місцевих



програм та проектів розвитку окремих громад та територій, організації належних моделей місцевого самоврядування у великих містах (міських конгломератах), зокрема і в столиці України – м. Києві» [289, с. 84]. За таких умов, надзвичайно важливого значення набуває зарубіжний досвід імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування, особливо країн Центральної та Східної Європи.

Учені виокремлюють також *міжнародні стандарти регіонального самоврядування*. Із позиції української дослідниці Є. Василькової «під міжнародними стандартами регіонального самоврядування слід розуміти норми міжнародного права, що містяться в міжнародних угодах, прийнятих у рамках міжнародних міжурядових організацій або міждержавних інтеграційних об'єднань їх державами-членами, що визначаються як зобов'язання держав у вигляді мінімальних організаційних та нормативних вимог щодо становлення, функціонування та розвитку регіонального самоврядування на їх території, з метою стабілізації державності та її інститутів шляхом забезпечення регіонального розвитку, створення міжнародної системи широкого співробітництва регіонів, та які повинні бути введені до національного законодавства» [35, с. 9–10].

За визначенням Е. Топалової, «європейські стандарти врядування на регіональному рівні – це політико-правові документи, що встановлюють комплекс норм, правил та вимог до системи врядування на регіональному рівні, спрямованості регіональної політики держави, в яких з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються певні характеристики врядування на регіональному рівні, правила формування регіональної політики та принципи її запровадження. Також, під європейськими стандартами можна розуміти певну зразкову, еталонну для тієї чи іншої країни національну модель регіонального врядування та регіональної політики, що приймається за вихідну для співставлення з іншими» [293, с. 10].

Міжнародні стандарти регіональної політики в державах-членах РЄ і Євросоюзу, за твердженням вітчизняної дослідниці Д. Фоміної, «є фактично міжнародними стандартами місцевого самоврядування, що засобами міжнародного публічного права (підписання міжнародних договорів, що містять зобов'язання держав) повинні втілюватися в національне законодавство (для держав-членів РЄ) або, прийняті інституційними структурами ЄС, стають частиною національного правопорядку його держав-членів» [306, с. 110–111]. Важливим аспектом такого підходу є акцентування уваги на такій властивості стандартів, як результат консенсусу або міждержавної угоди, і згоди, європейських держав щодо визнання цінності окремих принципів, правил і норм функціонування інституту місцевого самоврядування з точки зору ефективності муніципального управління. Відповідно, «міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав» [11, с. 132].

Процеси вироблення та реалізації сучасної державної регіональної політики відбуваються з урахуванням як досвіду міжнародного співтовариства, так і тенденцій та закономірностей розвитку окремих регіонів зарубіжних країн, їх соціально-економічного потенціалу і перспектив розвитку тощо.

Достатньо відомим стандартом, який можна зустріти в програмно-політичних і юридичних документах різноманітних європейських інституцій є поняття *добре (належне) адміністрування* (*good administration*). Часто цей стандарт розглядають в якості складової частини ширшого поняття *добре (належне) врядування* (*good governance*), яке окрім адміністрування охоплює передусім політичну діяльність і розглядається як одна з підвалин сучасного розвитку держав [322, с. 67].

Зокрема, у Доповіді Європейської комісії за демократію через право CDL-AD(2011)009 *Оцінка понять «належне управління» та «належне адміністрування»*, доведено, що це не тотожні поняття, оскільки їх зміст

розкриває різні аспекти публічного управління. Наприкінці 1990-х рр. Світовий банк встановив зв'язок між якістю системи управління країною та її здатністю до стійкого економічного і соціального розвитку. На думку Світового банку, управління включає форму політичного режиму, процес реалізації влади в управлінні економічними і соціальними ресурсами розвитку, а також здатність урядів планувати, формулювати та впроваджувати політичні курси і виконувати свої функції. Світовий банк фактично закріпив «належне управління» як центральну складову своєї стратегії розвитку [158, с. 110].

Принцип же «належної адміністрації» базується на процедурних правах, які можна чітко визначити і можливе порушення яких може бути оскаржене в суді. Загальновизнаним є той факт, що «належна адміністрація за своєю суттю є правовою концепцією, яка закріплена у міжнародних актах, а також міститься у правовому порядку декількох держав. Цю відмінність у природі зазначених концепцій слід пам'ятати, і тому належне управління не можна прирівнювати до належної адміністрації». Європейський стандарт належної адміністрації встановлює дев'ять принципів, а саме: законність, рівність, безсторонність, пропорційність, правову визначеність, здійснення дій у розумних часових межах, участь, повага до приватного життя і прозорість [158, с.111, 122].

Розкриттю змісту поняття «належна адміністрація» допомагає положення ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу під назвою «Право на належну адміністрацію», що містить такі положення: 1. Кожна особа має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи у розумні строки інституціями, органами, представництвами та агенціями Союзу. 2. Це право включає: а) право кожної особи бути вислуханою перед застосуванням будь-яких індивідуальних заходів, які можуть призвести до несприятливих для неї наслідків; б) право кожної особи на доступ до матеріалів щодо неї за умови дотримання законних інтересів конфіденційності, а також професійної та підприємницької таємниці; с) обов'язок адміністрації надати

обґрунтування своїх рішень. 3. Кожна особа має право на відшкодування з боку Союзу будь-якої шкоди, завданої його інституціями або посадовими особами під час здійснення своїх повноважень відповідно до загальних принципів, спільних для правових систем держав-членів. 4. Кожна особа може письмово звертатися до інституцій Союзу однією з офіційних мов договорів та повинна отримати відповідь тією ж мовою [311].

Попри велику увагу до алгоритму належного управління та належного адміністрування на міжнародному рівні, їх практично не використовують у національному законодавстві. За свідченням Венеціанської комісії, жодна конституція в Європі не встановлює право на належне управління і не згадує його як принцип. Дуже обмежена кількість європейських держав включила поняття належного урядування до своїх законодавчих актів. Єдині приклади, які вдалося знайти, стосуються Нідерландів та Латвії [158, с. 123–124].

З усього багатства стандартів діяльності місцевого самоврядування, найбільш дотичними до людини є стандарти, котрі гарантують якість обслуговування населення, тобто якість реалізації послуг. Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу *публічних послуг*. Відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор [313, с. 16].

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, їх необхідно розрізняти на державні та муніципальні.

*Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами. За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами

місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних послуг – послуги, що надаються за рахунок місцевих бюджетів. Дослідження проблем імплементації та реалізації в Україні європейських стандартів місцевого самоврядування передбачає ґрунтовний аналіз стандартів якості послуг, включно послуги муніципальної діяльності.

**Муніципальні послуги** – послуги, надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

**Адміністративна послуга** – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [186].

Це різновиди публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Загальна картина публічних послуг має таку структуру (табл. 1.3)

Таблиця 1.3

### Види публічних послуг

Державні послуги	Муніципальні послуги
<b>Адміністративні</b> (надаються переважно органами виконавчої влади) <i>у т. ч. дозвільна діяльність</i>	<b>Адміністративні</b> (надаються переважно органами місцевого самоврядування) <i>у т. ч. дозвільна діяльність</i>
<b>Неадміністративні</b> (надаються переважно державними підприємствами, установами, організаціями)	<b>Неадміністративні</b> (надаються переважно комунальними підприємствами, установами, організаціями)

Джерело: [313, с. 17].

Зарубіжний досвід не дає єдиної відповіді на питання про оптимальний перелік критеріїв оцінки якості публічних чи адміністративних послуг. Наприклад, у Канаді, серед критеріїв якості називалися: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат. Ці критерії відображають насамперед очікування споживачів.

У Польщі відносини в органах публічної адміністрації врегульовує Кодекс адміністративного провадження з питань, належних до компетенції відповідних державних органів. Правовому регулюванню також підлягають справи розв'язання спорів про компетенцію між інститутами територіального самоврядування та органами урядової адміністрації, а також у справах видачі довідок. Закон «Про діяльність публічної користі та волонтерство» передбачає можливість передачі виконання окремих публічних завдань (разом з відповідним фінансуванням) громадським об'єднанням на умовах конкурсу [292, с. 88].

Практичне розроблення і використання системи підвищення якості послуг, що надаються органами державної влади, у країнах ЄС розпочалося з прийняття у Великобританії в 1991 р. концепції *Хартії громадян* – десятирічної програми, метою якої є підвищення якості адміністративних послуг. Із часу запровадження у дію цієї хартії не втратили актуальності шість її ключових принципів, які стосуються: 1) стандартів (необхідності встановлення, оприлюднення та дотримання стандартів); 2) інформації та відкритості; 3) консультування; 4) поваги та готовності допомагати; 5) виправлення стану справ (уважного ставлення до скарг та, за можливості, врахування побажань скаржників; 6) ефективного використання коштів [313, с. 20–21].

На базі зазначеної Хартії було встановлено десятки національних (загальнодержавних) та більше ста тисяч місцевих хартій. Тобто окремі органи затверджували власні хартії, де визначали стандарти послуг, які ними надаються, та цілі, які вони прагнуть досягти. Згодом концепцію, що була

закріплена у Хартії, переглянута і включена в більш широку ініціативу з удосконалення роботи виконавчої влади Великої Британії – Біла книга «Модернізація уряду», яка являє собою довготривалу програму реформування всієї системи державного управління. Щоправда надання системи публічних послуг здійснюється не лише на національному, але й на загальноєвропейському рівні. У країнах Європейського Союзу прийнятий обов'язковий до виконання «Перелік основних публічних послуг», під час надання яких широко використовуються договірні форми, принципи і механізми контрактних відносин [275, с. 254].

Ще одна базова категорія дослідження – поняття *децентралізація*, оскільки реформування місцевого самоврядування поза децентралізації влади неможливе. До того ж, децентралізація є одним із визначальних принципів організації місцевого самоврядування у провідних європейських країнах, що визначає спрямування сучасних процесів демократизації.

Унітарна держава може бути централізованою та децентралізованою. У централізованих унітарних державах на всіх рівнях створюються й діють тільки органи державної влади, автономні щодо них органи місцевого самоврядування відсутні (радянська модель). У децентралізованих – лише органи місцевого самоврядування, а органи державної влади відсутні (англосаксонська модель). Виокремлюють також порівняно децентралізовані унітарні держави, в адміністративно-територіальних одиницях котрих створюються й діють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування (романогерманська модель). При цьому, в населених пунктах, за винятком великих міст, створюються й діють тільки органи місцевого самоврядування, в адміністративно-територіальних одиницях середнього (райони) і вищого (області) рівня – органи місцевого самоврядування та органи державної влади або тільки органи державної влади на вищому рівні.

Найбільш децентралізованою є така унітарна держава, де всі адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня (регіони) мають

автономний статус. Така держава, найважливішою ознакою якої є конституційне розмежування сфер компетенції держави і регіонів, дістала назву регіоналізованої. За ступенем децентралізації влади регіоналізована унітарна держава може бути більш децентралізованою, аніж федеративна [105].

Існують чотири основні форми адміністративної децентралізації:

1. *Деконцентрація* – найслабша форма децентралізації, за якою, передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до органів у вже наявних районах або, у разі потреби, до новостворених, але за умови, що прямий контроль за виконанням цих повноважень ведеться з центру.

2. *Делегування* – не передбачає відповідальності напівавтономних місцевих урядів за управління, використання коштів та реалізацію соціальної політики. Ці уряди не повною мірою контролюються центральним урядом, але у кінцевому підсумку підзвітні йому. Цей вид включає створення державно-приватних підприємств або корпорацій – спеціальних проектів із надання різних послуг в регіонах. За цією системою місцевий уряд отримує широкі повноваження.

3. *Деволуція* – передання всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики на субнаціональному рівні регіональному або місцевому уряду чи уряду штату.

4. *Відчуження (або приватизація)* – означає перехід усіх підприємств, установ та організацій до приватної власності, при чому має місце повне зняття з держави відповідальності за управління, використання фінансів та реалізацію соціальної політики [141, с. 220].

Рівень децентралізації засвідчує не лише характер взаємовідносини між центром і регіонами в окремо взятій країні на різних етапах історичного розвитку, а й визначає тип її політико-правової системи, рівень демократизму тощо. Загалом, питання децентралізації доцільно розглядати в контексті



теоретичних концептів «центр–периферія», у витоків якої стояли такі західні дослідники, як І. Валерстайн, Ш. Айзенштадт, Дж. Фрідмен, Е. Шилз й ін.

Підхід до зазначеної проблеми з погляду центр-периферійних відносин передбачає сприйняття державного простору як специфічної комунікативної мережі, пов'язаної з управлінням, рухом фінансових коштів та рівнем політичної суб'єктності державних та громадських інститутів. Чим більш вагомим буде центр, тим більшу кількість матеріальних, інтелектуальних та ін. ресурсів він акумулюватиме навколо себе, – тим більш значущим він буде під час ухвалення управлінських, внутрішньо- та зовнішньополітичних рішень. Водночас, чим більше фінансових й ін. ресурсів, владних повноважень та організаційних можливостей матимуть органи місцевого самоврядування – тим досконаліше місцева демократія. Але, така модель працюватиме лише за умов партнерських відносин між центром та периферією, організованих на засадах субсидіарності та довіри.

На справедливе твердження вітчизняних дослідників, дія принципу субсидіарності не обмежується лише розподілом повноважень. Субсидіарність виступає системоутворювальним принципом, який за створення належних умов дає змогу формувати власну дієву модель місцевого самоврядування та розв'язувати проблеми взаємодії між державою, територіальними громадами та органами місцевого самоврядування. Утвердження зазначеного принципу – один із ключових етапів приведення місцевого самоврядування України у відповідність до європейських стандартів [59, с. 135].

О. Гьофе зробив важливі методологічні зауваження щодо природи субсидіарності, які мають не лише теоретичне, а й практично-політичне значення. На переконання вченого, субсидіарність суперечить будь-якому колективістському чи утилітаристському його розумінню. Соціологи та політологи схиляються до ототожнення субсидіарності з розподілом повноважень та децентралізацією. Те, що окрема людина може дозволити собі з власної ініціативи та власними силами, не можна в неї відібрати та

передати спільноті. Індивід має як право, так обов'язок власної відповідальності та самопомоги. Вища інстанція, яка це порушує і, наприклад, перетворює соціальну державу на державу-піклувальника, діє не тільки нерозумно, позаяк вона ставить перед собою завищені вимоги, а й нелегітимне, бо її провина полягає у привласненні чужих повноважень.

Субсидіарність протистоїть небезпеці надмірного накопичення влади в руках держави за одночасного знесення недержавних структур. Субсидарне мислення споріднене із новим соціально-теоретичним рухом, комунітаризмом, з його захистом зрілих життєвих форм менших соціальних утворень. Субсидіарність можна розуміти як принцип свого роду ощадливості, що передбачає два рівні. На першому йдеться про вимогу не створювати непотрібних індивідам громадських та політичних інституцій. Відповідно до другого рівня, цим інституціям, в разі нагальної в них потреби, надають не більше самостійності, ніж це необхідно [53, с. 115, 119, 120].

Зокрема, у Європейській хартії міст II (Маніфест нової урбаністики), зазначено, що принцип субсидіарності «не повинен зависати в просторі між державою і місцевим органом, а надихати і розподіляти відповідальності між різними рівнями територіальних органів і усередині самих територій. ...загальний принцип розподілу повноважень в області публічного управління в наших містах повинен ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до городянина-громадянина» [80]. Цей принцип має застосовуватися, наприклад, як на широких міських надкомунальних просторах, так і на внутрішньокомунальних територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження на місцях» (ст. 34, 35). Таким чином, принцип субсидіарності значною мірою пов'язаний з розподілом повноважень і децентралізацією.

Проведення адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації супроводжується певними ризиками, що вимагає врахування сукупності геополітичних, соціально-економічних, світоглядних та ін. чинників та виважених кроків щодо її реалізації. У цьому контексті значний

науковий інтерес викликають зауваження провідних фахівців Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, які в аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації» (2018) накреслили низку застережень, що супроводжуватимуть реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

До основних груп ризиків ними віднесено:

- 1) ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);
- 2) послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацію повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства (включно посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) ризики для бюджетної системи країни. Зокрема загроза зриву фінансових повноважень органів місцевого самоврядування;
- 4) ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Зокрема унаслідок низького рівня компетентності службовців місцевого самоврядування;
- 5) зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація в суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [159]. Таким чином, найбільші потенційні ризики реформи, пов'язані з процесом регіоналізації системи влади в Україні, і, дещо менше, – з переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівнів.

На субрегіональному та регіональному рівнях в Україні продовжує превалювати модель деконцентрації, оскільки законодавчі зміни поки що не торкнулися структури та повноважень обласних та районних рад, а також

обласних та районних державних адміністрацій. Відповідні законодавчі зміни передбачені на новому етапі реформи децентралізації у 2019–2021 рр. [204].

Успішна реформа децентралізації влади має важливі наслідки не лише для України, а й у більш широкому міжнародному аспекті. У зв'язку з цим децентралізація України має непрямі геополітичні наслідки принаймні в чотирьох вимірах.

За спостереженнями А. Умпланда – експерта Інституту євроатлантичного співробітництва в Києві, *перший геополітичний аспект* децентралізації полягає у тому, що «децентралізація робить Україну як державу й націю більш ефективною в тому розумінні, що вона зменшує, пригнічує або принаймні обмежує різні пострадянські патології її державного управління та місцевого розвитку». Підтримуючи демократичний, соціальний і економічний розвиток України, її «децентралізація побічно допомагає – через розміри й геополітичну роль України – змінити весь пострадянський простір на краще».

*Другий геополітичний аспект:* крім зміцнення української держави загалом, багато українських політиків стали розглядати децентралізацію як своєрідну протиотруту від гібридної війни Росії, зокрема. «Глибше залучення простих українців у державні справи з допомогою децентралізації підтримує національну згуртованість населення України та громадянський дух її громадян».

*Третій геополітичний аспект* децентралізації України полягає в тому, що вона підтримує інтеграцію країни в політичний і правовий простір ЄС у рамках програми «Східне партнерство», розпочатої у 2009 р., і Угоди про асоціацію тощо. Певним чином «децентралізація є більш фундаментальним фактором поступової європеїзації України, ніж інші аспекти цього процесу, що більшою мірою підпадають під вплив ззовні».

*Четвертий геополітичний аспект* трансформації українського самоврядування стосується його потенціалу міжнародного поширення.

Децентралізація в Україні «може в майбутньому забезпечити реформаторські ідеї, законодавчі чернетки та інституціональні шаблони для застосування іншими, поки що високоцентралізованими пострадянськими державами, включно Росію, в їхніх, імовірно, майбутніх внутрішніх реформах [303].

Отже, проблему імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні слід розглядати в широкому контексті процесів демократичного трансформації, що супроводжує глобальні зміни суспільно-політичного ландшафту людства, його світоглядні орієнтири, євроінтеграційному спрямуванні українського суспільства. Основними завданнями міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування на практиці є регламентація актуальних, спільно вироблених підходів і міжнародних принципів становлення, формування та функціонування місцевого самоврядування, сприяння утворенню територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення, а також впорядкування на демократичних засадах взаємовідносин між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня та їх посадовими особами, тощо.

### **1.3. Висвітлення проблеми дослідження в науковій літературі**

Проблема дослідження імплементації європейських стандартів у діяльність місцевого самоврядування охоплює широке коло питань, пов'язаних із теорією і практикою державного будівництва, визначених стратегією євроінтеграційного поступу України. Одним із головних завдань на цьому шляху є подолання наслідків радянської спадщини централізованого державного управління, відсутністю політичної суб'єктності інституту місцевого самоврядування – рад, які фактично виступали в ролі місцевих органів державної влади. У цьому контексті

нагальною є потреба у вивченні та засвоєнні кращих європейських практик розбудови правової, демократичної держави та громадянського суспільства.

Європейські стандарти місцевого самоврядування є надбанням багатовікової історії західної цивілізації, які детерміновані історичними, просторовими й темпоральними характеристиками. Водночас їх загальний тренд, парадигма розвитку, мають засадничі принципи та ознаки. Йдеться про народовладдя, дотримання прав людини, моральну автономію й ін. Їх реалізація перебуває у полі тяжіння змін, зумовлених глобальними, конкретно-історичними, а також культурно-духовними умовами розвитку. Відповідно, без знання загальних тенденцій світового розвитку, процесів, що визначають спрямування світового тренду демократизації, важко знайти правильні відповіді на проблеми, що постають на місцях і визначають характер місцевої або локальної демократії.

Аналіз теоретичних основ існування феномену західної демократії у всьому багатстві її вимірів, уключаючи принципи управління, інститути, стандарти й процедури, зміст процесів посткомуністичної трансформації європейських країн, зокрема України, простежуємо в працях сучасних західних дослідників: Р. Беллами, Ф. Бенуа-Ромера і Г. Клебеса, П. Бернхагена, Б. Вайнгеста, К. Вельцеля, Дж. Волліса, Ю. Габермаса, Д. Гелда, Б. Гурне, О. Гьофе, Р. Інглхарта, Д. Норта, В. Парсонса, Д. Пфєффера, Д. Растоу, П. Розанвалона, Дж. Садлера, А. Умпланда, К. Харпфера, Ф. Фукуяма [20; 21; 57; 150; 96; 97; 44; 45; 52; 53; 157; 164; 254; 258; 266; 268; 303; 307] й ін.

У фундаментальній праці «Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії» (2019), її автор Ф. Фукуяма, розкрив основні процеси та поворотні моменти існування політичних інститутів. Вчений аналізує як розвивалися та взаємодіяли держава, право і демократія упродовж останніх двох століть. Автор простежує, чому в одних країнах вдалося встановити демократичні уряди, яким властива відповідальність і підзвітність, а в інших – ні, а також описує небезпечні ознаки

та чинники, що можуть вказувати на занепад розвинених демократій. За твердженням автора, «їх поєднує одна наскрізна нитка, котра виступає засадничою умовою будь-якого політичного життя: інститути. Інститути – це “стійкі, важливі, повторювані моделі поведінки”, які зберігаються навіть після зміни осіб, які займають ключові позиції. По суті їх можна назвати стійкими правилами, які задають, обмежують і спрямовують поведінку людей» [307, с. 15]. За твердженням Ф. Фукуями, ключовими інститутами є держава, верховенство права і демократична підзвітність.

Учений розкрив відмінність в економічних результатах, яка відповідає різниці між політичними інституціями. Простежується сильна кореляція між найбагатшими країнами, у перерахунку доходу на душу населення, і тими країнами, чії державні інститути є найсильнішими: «країни з ефективними, відносно некорумпованими державними інституціями; тут правові норми є прозорими й виконуваними; також тут відкритий доступ до правових і політичних інституцій. Якщо країною керує еліта, основна мета якої полягає у привласненні ресурсів, якщо право власності не гарантоване і його не поважають, якщо країна не може здійснювати узгоджену політику чи давати освіту своїм людям, то навіть володіння цінними природними ресурсами, на кшталт нафти, не приведе до стійкого економічного зростання» [307, с. 232].

Важливою для дослідження є література провідних західних учених, що стосується проблем світового розвитку, насамперед їх інституційної спроможності щодо забезпечення сталого розвитку і демократії. У цьому контексті значний науковий інтерес викликає колективна монографія «Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії» (2019). Автори зробили ґрунтовний аналіз причин занепаду і, навпаки, процвітання окремих держав, поділивши їх на держави «обмеженого доступу» і «відкритого доступу». До останніх віднесено незначну кількість сучасних країн, які досягли значного успіху на шляху економічного зростання та демократії. За твердженням авторів згаданої книги, сьогодні приблизно 25 країн і 15 % світового населення живуть у суспільствах

відкритого доступу; решта 175 країн і 85 % населення живуть у природних державах [150, с. 15].

*I. Модель відкритого доступу* характеризується: політичним і економічним розвитком; зменшенням негативного економічного зростання в економіці; заможним і активним громадянським суспільством із великою кількістю організацій; великим і децентралізованим державним апаратом; поширеністю безособових соціальних зав'язків, базованих на верховенстві закону, захищеності права власності, справедливості та рівності – усе це передбачає однакове ставлення до всіх.

*II. Модель обмеженого доступу* характеризується: повільним зростанням економіки та вразливістю до викликів; політичними системами, у яких бракує загальної згоди між керованими; відносно невеликою кількістю організацій; меншим і більш централізованим державним апаратом; зусиллям соціальних зав'язків, побудованих на персональній основі, зокрема привілеїв та соціальних ієрархій, непослідовним застосуванням законів, незахищеністю права власності та поширеністю думки про те, ще не всі індивіди народжені рівними [150, с. 31–32].

Такий підхід до визначення принципів відмінностей між успішними та неуспішними країнами вочевидь доводить потребу розвитку демократичних інститутів держави та громадянського суспільства, органів публічної влади, розгортання процесів децентралізації тощо.

Автори книги «Демократизація» (2015) розкривають теоретичні і практичні аспекти політичних змін і демократизації, що відбуваються у світі. У книзі розкриваються практично усі важливі напрями процесу демократизації, включно теорії, передумови та рушійні сили демократичного транзиту, головні інститути тощо. Також західні вчені зосереджують увагу на аналізі умов та викликів консолідації демократії у країнах, що перебувають у стадії переходу від авторитаризму до демократії [57].

До проблеми дослідження важливими є міркування зазначених вчених щодо сукупності умов, необхідних для успішного здійснення демократизації.



Демократичне управління в інституційній парадигмі, є не просто формування і управління коаліціями та обмінами в рамках певних обмежень, але діяльність, що спрямована на створення та зміну цих обмежень, вплив на соціально-політичне життя і саму історію, а також її сприйняття. Демократичне управління на їх думку передбачає: 1) створення, підтримку і розвиток демократичних громадянських і групових ідентичностей, а також виявлення і протидія ідентичностям, що несумісні з демократією (через соціалізацію, делібірацію, та участь); 2) створення і надання громадянам, групам та інститутам можливостей для здійснення прийнятних політичних дій; 3) оцінку (інтерпретацію) політичних дій; 4) розвиток політичної системи, здатної адаптуватися до змін вимог та викликів середовища [57, с. 22].

Знаний німецький філософ і політолог О. Гьофе проаналізував сучасну західну демократію в контексті глобалізації у книзі «Демократія в епоху глобалізації» (2007). Предметом його аналізу стали такі важливі для дисертації проблеми, як специфіка організації публічної влади за демократії, участь громадськості в умовах демократичного управління, субсидіарність та федералізм та ін. Вчений зазначає, що «принцип субсидіарності означає, що, насамперед, держава є відповідальною. До того ж він (принцип) є підставою для критики її за вихід за межі своїх повноважень, тобто йдеться суто про межі її діяльності. Субсидіарність, витлумачена як державно-етичний принцип, надає державі принципової легітимності, але обмежує її повноваження на користь недержавних установ» [52, с. 115].

Французький політолог П. Розанвалон у монографії «Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність» (2009) розкриває сучасні тенденції розвитку демократії, які на його переконання полягають у її незавершеності. Його позиція полягає в тому, що вибори – це лише початок та один із інститутів сучасної демократії з її багатоманітним потенціалом неелекторальних форм, що вимагають аналізу й осмислення як складової демократії XXI ст. Учений вважає, що сучасні вибори «не мають ... демократичного характеру ні в процедурному, ні в функціонально-

суттєвому сенсі. ... Незалежний орган може бути “класично” представницьким, якщо він структурно створений у плюралістичний спосіб, як це має місце в американській системі з двопартійним складом. Але такий орган може бути представницьким *практично* – завдяки своїм процедурам і своєю постійною спрямованістю на діалог, своєю сприйнятливістю до прагнень і вимог суспільства, до його конфліктів і того, що його роз’єднує; це – турбота про його різноманітність і про всіх тих, хто його складає, особливо про найменш почутих» [266, с. 109]. Зазначене має особливе значення для формування та організації практичної роботи органів місцевого самоврядування, оскільки наближеність громадян до місцевої влади, їх участь у вирішенні справ територіальної громади, є запорукою ефективного функціонування місцевої та локальної демократії.

Література з проблем розвитку інституту місцевого самоврядування на сучасному етапі вимірюється величезною кількістю публікацій, які значно відрізняються за своєю тематичною спрямованістю. Величезний доробок тут мають юристи, фахівці з державного управління, меншою мірою політологи, соціологи та представники інших дисциплін та наукових напрямів. У контексті дослідження на особливу увагу заслуговують праці таких вітчизняних учених, як Е. Афонін, М. Баймуратов, О. Батанов, Є. Василькова, В. Григор’єв, О. Євтушенко, В. Кампо, Ю. Ключковський, В. Кравченко, В. Кубійда, М. Лендъєл, А. Матвієнко, Ю. Панейко, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Романюк, Н. Ротар, В. Толкованов, Ю. Шведа [8; 9–11; 14–15; 35; 71; 86–87; 100; 103; 115–116; 120; 133; 162; 174; 253; 265; 267; 3220] та ін.

Розбудова української державності на демократичних засадах об’єктивно призвели до пошуку такої моделі організації публічної влади, яка, з одного боку, відповідала б національним традиціям, з іншого – сучасним світовим вимогам, була би спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту тощо. Влада намагається реалізувати

це в контексті реформи децентралізації, посиливши повноваження місцевих органів влади та управління, що в перспективі має позитивно позначитися на сталому розвитку України. У цьому контексті науковий інтерес викликають праці, присвячені дослідженню теоретичного і практично-політичного аспектів децентралізації. Розробка цієї проблеми є надбанням вчених різних спеціальностей: політологів, юристів, фахівців сфери державного управління, економістів, істориків, філософів та ін.

Багатий інформативний матеріал з проблем теорії практики місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації містять фундаментальні праці колективу авторів за редакцією Р. Плюща: «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (2016) і «Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях» (2016) [141; 142]. Автори означених видань розкривають еволюцію розвитку теоретичних уявлень щодо місцевого самоврядування, досліджують перспективи розвитку цього інституту на сучасному етапі державотворення в Україні в умовах євроінтеграції.

Значну увагу приділено питанням трансформації публічної влади на рівні територіальних громад, механізмам та інструментам здійснення децентралізації влади, формування та реалізації державної регуляторної політики та ін. Важливе теоретико-методологічне значення має розкриття вченими змісту окремих форм децентралізації:

- 1) горизонтальна децентралізація, коли вся повнота влади залишається на стратегічному апексі (топ-менеджмент) організації;
- 2) обмежена горизонтальна (селективна), коли стратегічний центр ділиться низкою своїх повноважень з інституціями, які забезпечують виконання техніко-технологічних завдань, здійснюють стандартизацію робіт тощо;
- 3) обмежена вертикальна (паралельна), коли посадовим особам виокремлених одиниць надається право ухвалювати основну частину рішень, що стосується їх підрозділів;

4) вертикальна і горизонтальна, коли значний обсяг владних повноважень передається операційному ядру, найнижчому рівню структури;

5) селективна вертикальна і горизонтальна, коли право ухвалення рішень розподілене між різними структурами органу місцевого самоврядування, серед посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у своїх структурах на різних рівнях ієрархії;

б) чиста децентралізація, коли владі відносини порівняно рівномірно розподіляються між всіма посадовими особами місцевого самоврядування [141, с. 342–343].

Видання «Досвід децентралізації у країнах Європи» (2015), що підготовлене в Інституті законодавства Верховної Ради України, є збіркою актів європейського права, які закріплюють засади процесів децентралізації та регулюють окремі питання місцевого самоврядування в рамках європейських організацій і в окремих країнах Європи. Видання включає матеріали, які є концептуально-правовою основою та методологічними орієнтирами в ході реалізації завдань з децентралізації влади. Книга містить також законодавчі форми успішно проведених реформ на національному рівні [72].

Грунтовний аналіз процесу децентралізації зроблено в аналітичній доповіді «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» (2019), авторами якої є фахівці Національного інституту стратегічних досліджень. У виданні представлено підсумки впровадження першого етапу децентралізації влади в Україні та охарактеризовано порядок денний цієї важливої реформи на середньострокову перспективу. Здійснено комплексну оцінку процесу формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні, підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг. Реформу децентралізації проаналізовано у

контексті її впливу на демократичні перетворення та консолідацію суспільства, загальнонаціональну та локальну ідентичність, зміцнення державності та згуртованості країни, підвищення дієздатності громад та управлінської ефективності органів місцевого самоврядування. У доповіді виокремлено ключові виклики, що постають перед реформою децентралізації на її новому етапі. Обґрунтовано рекомендації щодо подальшого формування спроможного та відповідального місцевого самоврядування, упорядкування адміністративно-територіального устрою, удосконалення системи організації влади та державного управління, забезпечення територіальної консолідації через ефективне поглиблення реформи децентралізації влади [64].

Як йдеться в доповіді, в умовах інституційної недостатності «не вдається забезпечити чіткий адміністративний розподіл компетенцій між рівнями врядування. Інституційна недостатність залишає значну частку невизначеності у поведінці учасників розвитку, відтак суб'єкти управління мають бути спроможними до гнучких адаптивних дій. За таких умов оптимальною видається не адміністративна, а інституційна модель співпраці між рівнями врядування – і модель децентралізації зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування найкращим чином відповідає цій вимозі» [64, с. 5].

Окремі аспекти організації місцевого самоврядування в містах Волинської області в контексті процесів демократичної трансформації та здійснення адміністративно-територіальної реформи відображено в розвідках С. Байрака, О. Бориса, А. Бортнікової, В. Бортнікова, Н. Коцан, Т. Майко, В. Малиновського, М. Находа, Н. Павліхі, А. Пархом'юка, В. Троценка, М. Шелепа [12; 24; 26–27; 28–30; 42; 128; 129–131; 153; 294; 321] й ін.

Зважаючи на предмет дослідження, окремо слід виділити монографію Бортнікової А. «Міське самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації» (2018). У книзі авторка здійснює політологічний аналіз процесів становлення і розвитку інститутів місцевого

самоврядування на Волині, визначаючи їх опосередкований вплив, – через суспільно-політичні традиції, – на сучасні процеси демократизації та децентралізації. Особливо цінним для дисертації є четвертий розділ монографії, де здійснено аналіз сучасного стану місцевого самоврядування на Волині, зокрема в Луцьку. Значну увагу дослідниця приділила аналізу процесів демократизації нормативно-правової бази місцевого самоврядування, висвітленню практичних кроків Луцької міської ради щодо реалізації політики децентралізації влади, у тому числі реформуванню галузі надання послуг населенню [27].

Процеси формування самоврядних структур області знайшли відображення в монографії В. Малиновського «Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр.)» (2013). У зазначеній роботі еволюція інституту місцевого самоврядування у Волинській області розглядається у контексті загальнонаціональних політичних процесів. Головний акцент у роботі зроблено на характері партійно-політичного представництва у Волинській обласній раді [130].

У колективній монографії «Волинь в умовах демократичної трансформації (кінець ХХ – початок ХХІ століття)» (2012), автори розкрили специфіку перебігу процесів демократичної трансформації на Волині в її соціально-економічному, політичному аспектах, здійснили аналіз процесів формування органів місцевої влади на регіональному та локальному рівнях, у тому числі й в містах області, зокрема Луцьку. Значну увагу приділено характеру партійно-політичної структуризації в області, впливу партійних структур на формування депутатського корпусу та політику обласної та міських рад [42].

Окремий блок наукової літератури розкриває питання міжнародних та європейських стандартів, проблему їх імплементації у законодавство України та практичну діяльність органів місцевого самоврядування. У наукових колах існує переконання, що процес імплементації європейських стандартів і міжнародних норм у внутрішнє законодавство України потребує їх

грунтовного наукового аналізу і систематизації. Оскільки на шляху інтеграції до ЄС нашої державі доведеться імплементувати значний масив міжнародних та регіональних норм, що містять європейські цінності, то їх обов'язкова імплементация «має стати стрижнем, на якому надалі будуть будуватися відносини між Україною та Євросоюзом». Важливим кроком на цьому шляху має стати проведення конституційної реформи [167, с. 89].

На зауваження М. Демченко, питання європейських стандартів місцевого самоврядування «є досить складним та малодослідженим. Наявні деякі розробки у цій сфері здебільшого конституційного та міжнародного спрямування. ... Проте недостатньо дослідженим залишається питання особливостей досвіду та практики впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування у національне законодавство» [61, с. 129].

М. Пухтинський відносить до міжнародних стандартів міжнародно-правові норми, які регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні, в рамках інституцій Європейського Союзу, Ради Європи (ПАРЄ, Комітет Міністрів РЄ, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування [253, с. 63].

Українська правознавець Л. Луць акцентує увагу на основоположних принципах, формах та методах здійснення муніципальної діяльності, які фіксуються спеціальними міжнародними конвенціями. Зазначені стандарти «визначають правила, що визнаються більшістю держав... Особливістю стандартів у цій сфері, є те, що вони фіксують спільно сформовані державами принципові підходи та міжнародні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав» [126, с. 127].

На зауваження Ю. Ключковського, завдяки процесам правової глобалізації міжнародні правові стандарти охоплюють не лише галузі міжнародного права, але й сфери, які традиційно регулюються національним правом. Наукове дослідження цього явища розпочалося в Україні відносно недавно; проте природу таких міжнародних стандартів досі не можна вважати остаточно вивченою [103, с. 37].

Відносно багато публікацій стосуються проблем реалізації в місцевому самоврядуванні принципу субсидіарності, як одного із визначальних у функціонуванні інститутів місцевої демократії у провідних європейських країнах. Так, у монографії І. Софінської «Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу» (2014) здійснено ґрунтовний аналіз основних засад законодавчого регулювання міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, функціонування муніципальної автономії, децентралізації та деконцентрації повноважень на засадах субсидіарності, проаналізовано особливості застосування «демократії участі», розкрито механізми міжмуніципальної співпраці та транскордонного співробітництва, особливості концепції «доброго врядування» та сталого розвитку, а також висвітлено європейський та світовий досвід функціонування інституту фінансів місцевого самоврядування [280].

На окрему увагу заслуговують видання, де розкриваються питання надання послуг, оскільки їх якісне надання є одним із головних завдань місцевого самоврядування. У колективній монографії «Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону» (2008), розкрито теоретико-методологічні засади побудови системи управління якістю у діяльності органів виконавчої влади регіону. Наведено результати стратегічного аналізу й організаційної діагностики даних структур щодо впровадження нової системи управління якістю, розробленої на базі стандарту ISO 9001-2001. Висвітлено методологічні засади управління трансформацією організації у процесі впровадження системи управління якістю у діяльності органів виконавчої влади регіону. Проаналізовано



зарубіжний досвід розробки та реалізації таких систем, досліджено вплив факторів зовнішнього середовища на функціонування та розвиток регіону [173].

Багато фактичної інформації щодо інституційної бази імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування дисертантка отримала із *матеріалів науково-дослідницьких центрів*, що опікуються проблемами державного управління та місцевого самоврядування. Так, аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень «Очікувані ризики у процесі децентралізації» (2018) присвячена розгляду ризиків, які можуть виникнути в Україні у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком на шляху здійснення курсу на євроінтеграцію України. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства особливо на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади. Прогнози, серед іншого, побудовані на аналізі досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час упровадження подібних до української реформ [159].

Значний науковий інтерес викликає інший доробок Національного інституту стратегічних досліджень – аналітичні доповіді «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» (2019) і «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» (2020) [64; 65]. У доповідях проаналізовано перебіг децентралізації в Україні у загалом та в окремих регіонах, зокрема. Сформовано дорожню карту завершення реформи в 2020 р. Розглянуто низку актуальних питань реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації і субсидіарності. Запропоновано підходи до створення інституту нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Показано ступінь інтегрованості регіональної політики України до регіональної політики Євросоюзу на основі аналізу врахування принципів

регіональної політики ЄС в Україні. Розглянуто вплив реформи децентралізації на формування політики регіонального розвитку і запропоновано системні підходи до інтеграції цих напрямів політики держави.

У пропонованому виданні в логічній послідовності висвітлено питання продовження реформи децентралізації через зміну принципів об'єднання громад та визначення їх спроможності і впливу цих процесів на успішність реформи; сформовано алгоритм та умови успішного завершення реформи в 2020 р. через зміну районного рівня адміністративно-територіального устрою, підвищення доступності публічних послуг [65].

Специфіку транскордонного співробітництва розкривають науково-аналітичні доповіді Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України. Значну увагу автори доповіді «Розвиток прикордонного співробітництва» (2016) приділяють інституційній складовій такого співробітництва. На їх думку, першочерговими кроками, які сприятимуть активізації транскордонного співробітництва на інституційному рівні є такі: формування та представлення широкому загалу моделі розвитку України з деталізацією механізмів її реалізації, інструментів, розробки плану заходів тощо; децентралізація прийняття рішень; більша самостійність регіонів щодо порядку ведення інвестиційної діяльності, встановлення бази оподаткування та пільг з оподаткування; підвищення інституційної спроможності суб'єктів транскордонного співробітництва в частині підготовки та реалізації спільних транскордонних ініціатив; організація влади та управління в країні на основі принципу «субсидіарності» [264, с. 32–33].

На окрему увагу заслуговує звіт Комітету міністрів Конгресу місцевих і регіональних рад РЄ в Україні «Місцева і регіональна демократія в Україні» за результатами моніторингу 2012–2013 рр. Під час візитів делегація Конгресу зустрілась із представниками асоціацій місцевих і регіональних органів влади, головами, депутатами міських і обласних рад, представниками

влади АРК, а також депутатами міської ради Сімферополя. Вони взяли участь у зустрічах з представниками Верховної Ради, президентської адміністрації, уряду, міністерств та інших центральних та вищих органів влади України. Цінним для дослідження є зміст двох додатків до звіту, де розписана програма візитів в Україну моніторингової місії у травні 2012 і квітні 2013 рр.

Зокрема, у звіті зазначено: «хоча попередні президенти й уряди заявляли про підтримку проектів реформи територіального врядування, після Рекомендації Конгресу № 102(2001) Про місцеву та регіональну демократію в Україні, не відбулось масштабної, глибокої і цілісної реформи (ні місцевого й регіонального врядування, ні обласних державних адміністрацій, ні міжбюджетних відносин, ні місцевих або державних послуг). Остання спроба масштабної реформи зазнала невдачі у 2009 р. Як наслідок, кілька рекомендацій Конгресу 2001 р. залишаються актуальними» [145].

До збірника «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» (2010) увійшли документи РЄ, інформаційно-аналітичні матеріали з питань впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні тощо. Його підготовлено Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співпраці з експертами РЄ, Центру досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, Асоціації магістрів державного управління, Академії муніципального управління та Інституту громадянського суспільства. Книга узагальнює досвід України та інших європейських країн у впровадженні стандартів доброго врядування на місцевому рівні з урахуванням положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, інших документів РЄ, а також рішень європейських конференцій міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування [71].

У низці *статей* вітчизняні вчені: Ю. Абраменко, С. Адамович, А. Баровська, Т. Бевз, Т. Безверхнюк, С. Болдарев і Т. Стешенко,

М. Петришина, О. Петришин, В. Пилаєва, П. Підгаєць та І. Бригілевич, В. Саламатов, О. Совгиря, Ю. Соломко, Фоміна, Ю. Шайгородський [1; 2; 13; 16–18; 19; 23; 166–167; 168; 170; 269; 274; 276 і 278; 306; 318] – порушили актуальні питання процесів демократичної трансформації органів місцевого самоврядування в Україні, практичні питання децентралізації та інноваційних практик громадської участі на місцевому рівні, імплементації міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування, їх запровадження в практику діяльності територіальних громад тощо.

Окремі аспекти проблеми висвітлено в *авторефератах* кандидатських і докторських дисертацій вітчизняних дослідників: С. Байрака, С. Були, Т. Буряка, Є. Василькової, В. Гладія, І. Демченка, Н. Камінської, Т. Майко, А. Некряч, С. Панасюка, Ю. Соломко, Є. Топалової, В. Троценка, О. Чернеженко, Н. Чорної, О. Чумакової [12; 32; 34; 35; 46; 58; 99; 128; 154; 161; 277; 293; 294; 314; 316; 317] й ін.

У розумінні специфіки та механізмів імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування, їх практичного втілення на місцях, допомагає *науково-методична література*, де розкриваються питання розвитку місцевого самоврядування, впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування тощо. Її ініціаторами та розробниками є навчально-методичні центри, урядові установи та громадські організації, зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство розвитку громад і територій України, Центр політико-правових реформ, Асоціація міст України, а також низка європейських донорів та розробників програм щодо місцевої демократії.

Так, у посібнику «Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування» (2015), що адресований працівникам та активістам, які опікуються проблемами модернізації місцевого самоврядування, здійснено аналіз нормативно-правової бази форм залучення

громадян до розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень на рівні територіальної громади. У виданні розглядаються переваги та недоліки залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано вказівки щодо застосування низки методів залучення громадян до активної, творчої роботи на місцях [144].

«Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні» (2011), підготовлено у співробітництві з Академією муніципального управління, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі та ін. Це видання висвітлює досвід України та інших держав-членів РЄ з питань розвитку демократії участі на місцевому рівні з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткового протоколу до неї, інших документів РЄ [180].

У практичному посібнику «Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності» (2010), висвітлюються питання, пов'язані зі створенням та організацією діяльності центрів надання адміністративних послуг, як кращої організаційної форми їх надання усім категоріям приватних осіб. У виданні розкриваються питання теорії адміністративних послуг, державної політики у сфері надання адміністративних послуг та ключових проблем їх отримання споживачами. Достатньо широко представлено вітчизняний та зарубіжний досвід утворення інноваційних форм надання послуг публічною адміністрацією. Практичну цінність становлять також додаткові матеріали – програмні, правові, інформаційно-аналітичні документи, які стосуються створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг [313].

Важливим джерелом для вивчення локальної демократії та місцевого самоврядування є міжнародні та *вітчизняні законодавчі та нормативно-правові акти*. Доцільність та необхідність їх використання у роботі

обумовлюється тим, що, з одного боку, вони виступають основою системи місцевого самоврядування, а з іншого – є об'єктивним джерелом інформації.

Засади та принципи побудови сильного й ефективного місцевого самоврядування визначаються міжнародно-правовими документами локальної демократії, передусім Європейською хартією місцевого самоврядування. Цей нормативний акт визначається як стандарт місцевої демократії для країн-членів РЄ. Основні його норми містять стандарти щодо організації місцевого управління на засадах самоврядування, володіючи обов'язковою юридичною силою, гарантують адміністративну, політичну й фінансову незалежність місцевих влад. Цим документом також визначається сфера компетенції органів місцевого самоврядування, їх взаємовідносини із центральними органами та іншими структурами тощо.

Правові основи дослідження становлять також міжнародно-правові акти, які виступають джерелами міжнародно-правових (європейських) стандартів місцевого самоврядування, зокрема: Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади (1980); Європейська хартія міст I (1992); Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (1992); Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (2003); Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад (2006); Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) (2008); та ін.

Предметом політико-правового аналізу також стали: Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» та ін.

Успішна реалізація реформи децентралізації вимагає відповідної нормативно-правової бази. Так, наприкінці грудня 2014 р. Верховна Рада

України прийняла Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». Зазначені акти фактично ознаменували якісно новий етап реформи, наповнивши її реальним змістом та підкріпивши фінансовим ресурсом. На початку лютого 2015 р. парламент ухвалив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Принципово важливими у контексті продовження достатньо високих темпів децентралізації є прийняття у 2017 р. низки законів, покликаних удосконалити систему місцевого самоврядування України та наблизити її до європейського рівня. Серед них: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (врегулює порядок добровільного приєднання до вже утворених об'єднаних територіальних громад), «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» (визначає статус старости через визначення просторових меж його діяльності, коло повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності), «Про внесення змін до деяких Законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» та ін.

На початку квітня 2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення». Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування об'єднаних територіальних громад. Разом з тим, проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє

міські територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання. Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., що було ухвалено у січні 2019 р. [64, с. 9].

Аналіз публікацій у друкованих засобах масової інформації, таких як «Дзеркало тижня», «Голос України», «Луцький замок», «Волинь-нова», дав змогу дослідити перебіг процесу демократичної трансформації в Україні та на Волині, скласти уявлення про характер та напрями діяльності органів місцевого самоврядування, насамперед Луцької міської ради, рівень їх політичної суб'єктності тощо.

Таким чином, висвітлення проблеми місцевого самоврядування в досліджуваному аспекті відображено в багатьох працях учених різних спеціальностей. Найбільш докладно ці проблеми розглянули правники, історики, фахівці з державного управління. Натомість наукової літератури, де зроблено політологічний аналіз імплементації міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування у законодавство та практичну діяльність територіальних громад в Україні, дуже мало.

### **Висновки до розділу 1**

Отже, сучасні моделі місцевого самоврядування є похідним від державницької, громадівської, муніципального дуалізму теорій, які у модифікованому вигляді присутні й у сучасних конструктах місцевого самоврядування. Натомість із розвитком цивілізації усе більшу роль грає ідея соціальної держави та належного урядування. Концепція місцевого самоврядування в Україні, яка унормована в Конституції, Законі України «Про місцеве самоврядування» та інших політико-правових актах, у своїх базових засадах відповідає європейським стандартам, зокрема положенням



Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас вітчизняне законодавство і практика діяльності органів місцевого самоврядування на місцях потребують суттєвого коригування у напрямі сучасних європейських норм і практик.

Методологічними засадами дослідження виступають загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень, зокрема, аналіз і синтез, абстрагування, структурний, неоінституційний, процесуальний, історико-правовий підхід та ін. Головну увагу в дисертації приділено аналізу тих понять, які є базовими структурними елементами наукового аналізу, таких як «стандарт», «міжнародний стандарт», «європейський стандарт», «належна адміністрація», «належне урядування», «державні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги», «децентралізація» тощо. Усі вони розкривають тій чи інший бік діяльності інститутів публічного управління, умови, принципи, процедури та механізми імплементації у повсякденну роботу органів місцевого самоврядування на місцях, які в Україні перебувають у стадії реформування відповідно до завдань адміністративно-територіальної реформи і логіки децентралізації. Особливе місце у реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування грає принцип субсидіарності, який водночас є визначальним під час здійснення процесів децентралізації влади.

Наукове розроблення політико-правової природи європейських стандартів місцевого самоврядування та проблема їх імплементації у законодавство України серед спільноти політологів перебувають на початковому етапі наукової рефлексії, оскільки цю проблему значною мірою опанували юристи та фахівці з державного управління. Теоретичні основи дослідження склали наукові праці, присвячені концептуалізації сучасних проблем розгортання процесів демократичної трансформації, висвітленню окремих аспектів інституційної складової та змісту європейських стандартів місцевого самоврядування, їх еволюції в умовах глобалізації тощо. Водночас, наявні праці переважно не містять комплексного підходу до питання

визначення теоретичних засад європейських стандартів місцевого самоврядування, їх суспільно-політичної детермінації та лише фрагментарно висвітлюють проблеми їх інституалізації на національному рівні. Низка праць зарубіжних та вітчизняних учених, присвячена лише декларативним заявам щодо необхідності імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також інших міжнародно-правових актів у національне законодавство і практику діяльності місцевого самоврядування, без розкриття механізмів та інституційної підтримки такої імплементації.

Важливим моментом у розвитку місцевого самоврядування є постійне вдосконалення інституційного забезпечення у напрямі демократизації системи самоврядування із врахуванням потреб сьогодення та вмілим прогнозуванням на десятиліття вперед. Врахування зарубіжного досвіду муніципального управління, необхідність формування нової парадигми управління територіальним розвитком вимагає запровадження механізму сучасного муніципального менеджменту в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування як одного із шляхів вдосконалення інституційного забезпечення місцевого самоврядування та забезпечення процесу його демократизації.

Основні положення розділу дисертанткою апробовано у таких публікаціях: [50; 283; 284; 288].

## РОЗДІЛ 2

### ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 2.1. Інституційна структура європейських стандартів місцевого самоврядування

Інституційний підхід сприяє розкриттю проблеми як багатовимірною суспільно-правового явища, виділення всередині неї функціонально та системно важливих елементів і вивчення їх взаємовпливу. При цьому поняття інституту розглядалося як організація, а не лише як норма, оскільки перше включає в себе, крім норм, ще й елементи практики [89, с. 44]. Натомість на зауваження вітчизняного соціолога Н. Паніної, поняття «інституалізація» слід розуміти не лише як оформлення організаційних утворень, а радше як продукування смислів і структурування дій, що визначають сталі соціальні патерни та моделі поведінки через формальні й неформальні практики, дискурси, конвенційні системи уявлень, цінностей та ідей, які сприймаються як норми організаційних утворень [163, с. 64]. Інститути типологізуються за певними ознаками (табл. 2.1).

*Таблиця 2.1*

#### Типологія інститутів

Тип інституту	Ранговий порядок акценту на правилах та ресурсах, що задіяні при (ре)продукуванні інституту
Символічні порядки, або режими дискурсу та патерни комунікації	Використання правил інтерпретації (сигніфікація) у поєднанні з нормативними правилами (легітимація) та алокативними, а також авторитарними ресурсами панування
Політичні інститути	Використання авторитарних ресурсів (панування) у поєднанні з правилами інтерпретації (сигніфікація) та нормативними правилами (легітимація)
Економічні інститути	Використання алокативних ресурсів (панування) у поєднанні з правилами інтерпретації (сигніфікація) та нормативними правилами (легітимація)
Правові інститути	Використання нормативних правил (легітимація) у поєднанні з авторитативними та алокативними ресурсами (панування) та правилами інтерпретації (сигніфікація)

*Джерело:* [259, с. 36].

Права людини і система органів публічної влади, підприємницька і трудова діяльність, міжнародні торгівля і банківська діяльність, державна служба, а також діяльність органів місцевого самоврядування та багато інших питань регулюються великою кількістю правових норм і стандартів, розроблених в рамках міжнародних європейських інституцій, у тому числі Ради Європи.

Становлення європейських стандартів місцевого самоврядування від початку його наукового осмислення зумовлено розробленням і прийняттям великої кількості інституціолізованих форм міжнародного права: хартій, кодексів, положень й ін. Без їх належної диференціації важко зробити цілісне уявлення про стан наукового розроблення проблеми стандартів місцевого самоврядування як суб'єкта суспільно-політичних відносин в Україні. Загалом, міжнародні правові стандарти спрямовано на регулювання певних сфер правовідносин, такі стандарти унормовуються в рамках міжнародного права, однак водночас стосуються засад регулювання низки регіональних і національних сфер правовідносин. Вищеназвані стандарти є «мінімальними правовими вимогами, сформульованими достатньо загально, тобто виступають як принципи правового регулювання відповідних сфер суспільного життя» [103, с. 37].

Загальновизнані європейські правові норми й стандарти правомірно відносити до правових інститутів, оскільки за влучним визначенням Д. Норта, інститути – «це розроблені людьми формальні (закони, конституції) і неформальні (договори і добровільно прийняті кодекси поведінки) обмеження, а також фактори примусу, що структурують їх взаємодію. Усі разом вони створюють стимулюючу структуру суспільств та економік. ... Це “правила гри” в суспільстві, або, висловлюючись більш формально, створені людьми обмежувальні рамки, які організують взаємодію між людьми» [157, с. 6, 17].

Аналіз міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування потребує дослідження їх правової природи й відповідної

класифікації. Класифікацію міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування може бути проведено за декількома критеріями, а також на різних рівнях. Зокрема, європейські стандарти місцевого самоврядування: 1) містяться у різних джерелах європейського та міжнародного права; 2) вони утворені у рамках діяльності різних європейських міжнародних організацій; 3) мають різний ступінь нормативно-правової реалізації. Наприклад, із огляду на коло міжнародних конвенцій, які містять міжнародні стандарти місцевого самоврядування, вітчизняний юрист Т. Буряк наводить таку їх класифікацію з різних підстав:

*1. За суб'єктами, в рамках яких вони укладаються:*

а) міжнародні конвенції, що укладаються у рамках міжнародних міжурядових організацій – їх положення мають обов'язковий характер для держав-учасників (наприклад, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами);

б) міжнародні угоди, що укладаються в рамках міжнародних неурядових організацій – вони укладаються безпосередньо органами місцевого самоврядування різних держав або їхніми асоціаціями; їх положення, мають властивості так званого «м'якого» міжнародного права і носять для держав рекомендаційний характер.

*2. За предметом правового регулювання:*

а) регулюють найважливіші проблеми становлення інституту місцевого самоврядування і питання реалізації локальної демократії (Європейська Хартія про місцеве самоврядування);

б) регулюють один або кілька видів міжнародної взаємодії (співробітництва) органів місцевого самоврядування різних держав, наприклад, питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих громад і місцевої влади (Європейська ландшафтна конвенція);

в) регулюють певні види міжсуб'єктного співробітництва органів місцевого самоврядування, наприклад, питання участі молоді й іноземців у функціонуванні місцевої демократії (Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті), або виділяють об'єкти, з приводу яких таке співробітництво виникає (Європейська хартія міст);

3. Залежно від свободи доступу до участі в таких конвенціях:

а) відкриті – їхніми учасниками можуть стати будь-які держави;

б) закриті – коло їх учасників є обмеженим [34, с. 15–16].

За характером правового регулювання вони можуть бути обов'язкові; рекомендаційні.

Французький вчений, фахівець у сфері європейського права Ф. Бенуа-Ромер, пропонує класифікувати договори, прийняті у рамках Ради Європи, на: *традиційні (a la carte)*, *оглядові* та *рамкові*. Згідно з наведеною класифікацією, основні договори РЄ, що містять європейські правові стандарти місцевого самоврядування, відносяться до договорів *a la carte*, *оглядових* та *рамкових*. Конвенції *a la carte* дають можливість державам-членам модифікувати власні зобов'язання, передбачаючи, що вони можуть приймати окремі частини тексту, залишаючи інші [21, с. 94].

Досліджуючи питання форм та способів закріплення європейських правових стандартів не можна оминати й суб'єкти, що задіяні у розробці таких норм. Основну роль в цьому процесі відіграють міжнародні міжурядові організації: Рада Європи, Конгрес місцевих й регіональних влад Європи, Комітет міністрів Ради Європи, Конференція європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) тощо.

Відтак, з огляду на форми вираження міжнародно-правових актів, які уповноважені видавати європейські міжнародні неурядові організації, європейські стандарти місцевого самоврядування можна класифікувати на такі, що вміщені: у хартіях Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних

влад Європи; у резолюціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи; у рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, Комітету міністрів Ради Європи, тощо.

Найбільш поширеними інституційними формами міжнародного та європейського співробітництва у виробленні спільних правил, норм, стандартів та принципів розвитку місцевої демократії, зміцнення правової бази діяльності місцевого самоврядування стало прийняття декларацій, хартій, конвенцій, кодексів, стратегій, резолюцій, рекомендацій тощо. На влучне висловлення сучасного французького політолога П. Розанвалона, «ми дедалі більше прагнемо щоб суспільство управлялося принципами і процедурами, заснованими на проєкті ліквідації переваг для окремих осіб і привласнення тих чи інших функцій заангажованими силами. Саме віддалення від окремих інтересів найбільш адекватно гарантує забезпечення загального інтересу в цих рамках» [266, с. 121].

Першоосною європейських, міжнародних правових стандартів у гуманітарній сфері є *Загальна декларація прав людини* (1948), яка вперше закріпила перелік політичних, соціально-економічних та культурних прав людини. Цей політико-правовий акт мав всесвітньо-історичне значення, оскільки ліг в основу подальших міжнародних документів та визначив основні стандарти існування суспільних систем – це цінність життя і здоров'я людини, її права та свободи у різноманітних сферах життя. Принципово важливим з точки зору універсальності положень Декларації та імплементації її норм у вітчизняні законодавства усіх цивілізованих країн, є висновок Комісії з прав людини ООН, яка у березні 1987 р. у своїй спеціальній доповіді стосовно ситуації в Ірані наголосила: «Права і свободи, закріплені в Загальній декларації, стали міжнародним звичаєвим правом завдяки практиці держав і *opinion juris*» [327, р. 8–9].

За характером правової природи, рівнем політичної суб'єктності, формою та адресним спрямуванням, усі європейські стандарти місцевого самоврядування можна згрупувати на декілька кластерів: хартії, конвенції,

стратегії, декларації, кодекси, програми, висновки, рекомендації, резолюції тощо.

**Хартії.** Для розвитку місцевого самоврядування в Європі загалом та Україні зокрема, доленосним стало прийняття *Європейської хартії місцевого самоврядування* (1985), що ратифікована Україною 1997 р. і додатковий протокол до Хартії від 16 листопада 2009 р., де визначено основоположні стандарти місцевого самоврядування [79]. Свідченням високого авторитету Хартії, практичного значення для вдосконалення місцевої демократії її положень, є слідування її настановам під час впровадження реформи децентралізації влади в Україні. Так, у Концепції реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні (2014) зазначено, що реалізація концепції сприятиме «посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування [111].

Бажано, щоб активну участь у демократичних структурах і процесах брали усі соціальні й демографічні групи, не лише дорослі, а й молоді люди. Вони мають право бути почутими і долученими до вирішення питань, які будуть впливати на них та їхнє життя. Однак, для цього необхідно, щоб молоді люди визнавалися не як специфічна уразлива група, яка потребує захисту, і жодному випадку як об'єкти втручання дорослих, які припускають, що вони знають, що краще для молодих людей, а як повноправний суб'єкт політичних відносин. У цьому контексті заслуговує на увагу міжнародний акт, який водночас є джерелом європейських стандартів місцевого самоврядування у сфері демократії участі, *Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті*. Вона прийнята у березні 1992 р. формі Резолюції 237 Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи на місцевому і регіональному рівні (м. Страсбург)



і переглянута на сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи у травні 2003 р. як додаток до Рекомендації 128 Конгресу [81].

Переглянута європейська хартія містить принципи, прогресивні методи та настанови для покращення участі молоді на місцевому та регіональному рівнях. У ній також викладені основні вимоги для того, щоб ця участь була ефективною, тобто молоді люди повинні мати необхідні права, засоби, простір, можливості і підтримку. Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті не лише декларує таку участь, а й рекомендує створювати інституційні форми участі, такі як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум. Відповідна структура може формуватися за допомогою виборів, призначення з організацій молодих людей та/або на добровільній основі. Причому, «її склад повинен відображати соціальну структуру громади» (ст. 59, 60). Водночас ця хартія не є документом, який має юридичну силу, однак держави-члени мають моральне зобов'язання втілювати її.

У 1980 р. Радою Європи здійснено широкомасштабну програму в рамках Європейської кампанії за відродження міст під девізом «До кращого життя в місті». У розробці програми взяли участь члени міжурядового комітету РЄ, який складався з представників національних міністерств держав-учасниць організації з питань міського розвитку. Робота РЄ в той період була спрямована на відродження міст й своїми цілями мала створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах, покращення природного середовища, комунальний розвиток і участь у ньому громадськості, реабілітацію існуючої житлової інфраструктури.

Підсумковим результатом цієї програми стало розроблення важливого міжнародно-правового документу, що визначає статус міст, – *Європейської хартії міст*, яка була прийнята 30 березня 1992 р. Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ в м. Страсбург і увібрала в себе значний досвід з питань міського розвитку, визначила права громадян в європейських містах. Цей документ має велике значення для здійснення регіональної політики та

регіонального самоврядування, адже його спрямовано на забезпечення системного розвитку територій [78].

Оновлена та осучаснена *Європейська хартія міст II – Маніфест нової урбаністики* прийнята у вигляді додатку до Резолюції 269 (2008) під час 15-ої пленарної сесії Конгресу місцевих та регіональних влад РЄ [80]. Цей документ ставить мету виділити сукупність загальних принципів і концепцій, які дозволять містам відповісти на сучасні виклики урбаністичних суспільств і визначити основних учасників розвитку міст, і дати городянам – громадянам Європи перспективу нової урбаністики, тобто уміння жити разом, а також нову культуру життя в місті». Принципово важливим є положення Хартії про зв'язок міст і розвитку демократії, заснованому на участі (ст. 11), впровадженні сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях (ст. 31). «Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), – йдеться в документі, – це не просто технологічні новинки, вони породжують новий потенціал демократичної мобілізації, і було б абсолютно неправильно не використовувати його в період розчарування в політиці, свідками чому ми зараз стаємо» (ст. 32).

Для ефективної роботи органів місцевого самоврядування важливим є адекватний розподіл повноважень між різними рівнями управління – державним, регіональним та місцевим. Що стосується розподілу повноважень і відповідальності територіальних органів, то в Хартії зазначено, що відповідний перерозподіл повноважень є «ключовим чинником в демократичному функціонуванні наших міст». У зв'язку з цим підтверджується «прихильність принципу субсидіарності, який регулює належний розподіл повноважень між європейським, національним і місцевим рівнем» (ст. 33).

Виходячи з цього загальний принцип розподілу повноважень в області публічного управління в наших містах повинен ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до городянина-громадянина. Цей принцип має застосовуватися й на широких міських надкомуніальних

просторах, й на внутрішньокомунальних територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження на місцях (ст. 35). Водночас, усе більша автономізація міст «не повинна приводити до безладної і безжальної конкуренції між територіями» (ст. 42).

Свідченням уваги європейської спільноти до проблем розвитку міст, стало прийняття *Європейської хартії урбанізму* (1993 р.), розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи в 1993 р. У ній обґрунтовано принципи ефективного міського управління, що мають бути покладені в основу політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ. Особливий інтерес становлять принципи міського розвитку, додержання яких сприятиме розвитку міського життя, а отже, формуванню стабільної бази повноважень муніципальної влади у різних сферах: інфраструктури міст і розвитку транспорту; охорони навколишнього середовища; архітектури і пам'яток старовини; житлового будівництва; безпеки і попередження злочинності; культури, дозвілля і спорту; охорони здоров'я; участі громадськості в міському розвитку і плануванні; соціально-економічному розвитку загалом [332].

Принципово важливим документом для розуміння змісту європейських стандартів у сфері прав і свобод людини, розвитку демократії загалом та місцевої/локальної демократії, зокрема, є *Хартія основних прав Європейського Союзу*. Її прийнято на початку грудня 2000 р. в м. Ніцца. Зміст преамбули цього важливого для європейських народів документу визначає його спрямованість та ціннісні орієнтири: «Сознавая свое духовное и моральное достояние, Европейский Союз основывается на неделимых и всеобщих ценностях – достоинстве человека, свободе, равенстве и солидарности; он опирается на принципы демократии и правового государства. Он ставит человека во главу угла своей деятельности, учреждая гражданство Европейского Союза и создавая пространство свободы, безопасности и правосудия».

Хартія налічує 54 статті, де визначаються основні принципи, правові та процедурні параметри життєдіяльності людей. Серед них: гідність людини (ст. 1), право на життя (ст. 2), право на особисту недоторканість (ст. 3), свобода думки, совісті і релігії (ст. 10), свобода вираження думки і свобода інформації (ст. 11), свобода зібрань та асоціацій (ст. 12), неприпустимість дискримінації (ст. 21), рівність чоловіків і жінок (ст. 23), захист прав споживача (ст. 38), право обирати та бути обраним в муніципалітетах (ст. 40), право на належне управління (ст. 41), свобода проживання та пересування (ст. 45), принцип субсидіарності (ст. 51), принцип пропорційності (ст. 53) [311].

У полі зору світової демократичної спільноти перебуває проблема гендерної рівності. *Європейську хартію рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад* розроблено у рамках проєкту Ради європейських муніципалітетів і регіонів у співпраці з численними партнерами у 2005–2006 рр. Її презентовано в рамках Генеральної асамблеї Ради європейських муніципалітетів та регіонів у травні 2006 р. (м. Інсбрук). Проєкт було підтримано Європейською комісією через п'яту програму дій ЄС щодо досягнення рівності чоловіків і жінок [82].

В Україні ж, актуалізація зазначеної проблеми відбувається із певним запізненням, особливо коли йдеться про участь жінок в інституціях місцевого самоврядування та політичної участі в житті місцевих територіальних громад. Першим підписантом зазначеної хартії у 2017 р. стала Вінниця, місто-партнер проєкту ПРОМІС. Упродовж 2017–2020 рр. Проєкт ПРОМІС у співпраці з Асоціацією міст України, яка представляє та лобіює інтереси місцевих громад і має у своєму складі 872 територіальні громади в усіх областях, активно діє в напрямі впровадження гендерної рівності в Україні.

Європейську хартію рівності жінок і чоловіків підтримали понад 1000 європейських міст. В Україні цей рух поступово поширюється: після Вінниці у 2018 р. зареєстрованими підписантами стали Одеса, Житомир,

Харків, Ірпінь, Білгород-Дністровський та інші. Станом на лютий 2020 р. 64 українські міста пройшли фінальний етап підписання документа та більш як 20 перебувають на шляху до приєднання. В основі їхнього рішення «лежить переконання, що врахування інтересів, потенціалу та потреб кожної статі є винятково важливим для ухвалення обґрунтованих рішень, справедливого розподілу ресурсів, пільг і відповідальності між жінками та чоловіками, а також рівного доступу до послуг і вигід місцевого економічного розвитку» [83].

**Конвенції.** Європейські стандарти місцевого самоврядування певною мірою визначено в *Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами* (Мадридська конвенція), укладеної державами – членами Ради Європи 21 травня 1980 р. у м. Мадрид [76]. Для України конвенція набрала чинності у грудні 1993 р., тобто ще до вступу України до Ради Європи [216]. Згодом до неї прийнято три додаткових протоколи – 1995, 1998 і 2009 рр. Сукупно вони надають значно більших компетенцій регіонам у зовнішньоекономічних і політичних питаннях, сприяють активізації міжнародної співпраці регіонів.

Відповідно до положень зазначеної конвенції, додаткових протоколів до неї, органи місцевого самоврядування мають право на здійснення транскордонного співробітництва в межах компетенції, що визначена внутрішнім законодавством країн Європи. Передбачено співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, покращення роботи підприємств громадського побуту і комунального обслуговування, а також взаємна допомога в надзвичайних ситуаціях.

Фактично цей нормативно-правовий акт став першим європейським правовим стандартом місцевого самоврядування, закріпленим у договірному порядку. Документ створив нормативно-правову базу для виникнення європейських регіонів, які згодом набули поширення і стали активним суб'єктом міжнародних відносин. Утворення єврорегіонів являє собою

процес об'єднання регіональних та місцевих органів влади та місцевого самоврядування, що перебувають під юрисдикцією різних держав. Тобто, по суті, згаданий міжнародний нормативний акт став першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить у собі стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевих влад.

Так, установчі документи Єврорегіону «Буг» підписано 29 вересня 1995 р. у м. Луцьку. Його засновниками стали Волинська область України, Холмське, Люблінське, Тарнобжезьке й Замостське воєводства РП. У травні 1998 р. до нього приєдналися польське Білопідляське воєводство та Брестська область Республіки Білорусь. Унаслідок адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польща польську сторону у Єврорегіоні з початку 1999 р. представляє Люблінське воєводство. Як асоційовані члени в складі української сторони 12 травня 2000 р. до Єврорегіону «Буг» прийнято Жовківський та Сокальський райони Львівської області України [42, с. 561]. 1998 р. створено Єврорегіон «Нижній Дунай», 2003-го – Єврорегіон «Дніпро», 2012-го – Єврорегіон «Дністер».

Ще одним джерелом європейських стандартів у сфері демократії участі є *Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні* (укладена 5 лютого 1992 р. у м. Страсбург; набрала чинності 1 травня 1997 р.) [106]. У сучасних умовах її актуалізація відбувається на тлі масштабної міграції громадян країн Близького Сходу, Азії та Африки, які вимушені емігрувати зі своїх країн унаслідок воєн, етнічних конфліктів, проявів політичного екстремізму й тероризму тощо. Як слушно зазначив один із практичних працівників органів місцевого самоврядування м. Луцька, «саме від нашого ставлення залежить, чи буде міграція благословенням або прокляттям» [252].

Мета цієї конвенції – сприяти інтеграції іноземців у життя суспільства. Вона стосується усіх осіб, які не є громадянами держав, але проживають на її території на законних підставах. Конвенція встановлює принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права,

включно з правом брати участь у виборах. Договірні сторони взяли на себе зобов'язання гарантувати проживаючим на їх території іноземцям на тих же умовах, що і власним громадянам: свободи слова, об'єднання і асоціації, включаючи право на створення професійних спілок. Зокрема, право на свободу асоціації припускає право постійних жителів-іноземців «створювати свої місцеві асоціації з метою надання взаємної допомоги, підтримання і вираження своєї культурної самобутності або захисту своїх інтересів у питаннях, що належать до компетенції місцевої влади, а також право вступати до будь-якої асоціації» (ст. 3).

Конвенція відкриває можливість створення на місцевому рівні консультативні органи, що обираються іноземцями на території місцевого органу влади або іноземців, що призначаються окремими асоціаціями для «забезпечення форуму для обговорення та формулювання думок, побажань і проблем постійних жителів-іноземців у питаннях, які особливо їх стосуються в зв'язку з суспільним життям на місцевому рівні, в тому числі діяльністю й обов'язками відповідного органу місцевого самоврядування, та «сприяння їхній загальній інтеграції у життя общини» (ст. 5).

Конвенція також передбачає за можливе надавати іноземцям право голосувати на місцевих виборах і бути обраними до місцевого органу влади. Кожному постійному жителю-іноземцю надається право висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає правовим вимогам, які висуваються до громадян і, крім того, на законних підставах постійно проживає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам (ч. 1, ст. 6).

Особливістю цього європейського документу є те, що Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні закріплює можливість надання іноземцям низки політичних прав, щоправда – з деякими обмеженнями і лише на місцевому рівні. Прийняття зазначеної конвенції унормувало статус іноземців у якості повноправних членів територіальної

громади, створило правові умови для їх більш активної участі у вирішенні місцевих справ.

У жовтні 2000 р. у м. Флоренція державами – членами РЄ укладено *Європейську ландшафтну конвенцію*, спрямовану на становлення стійкого розвитку, заснованого на збалансуванні та гармонійних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і навколишнім середовищем [75]. В Україні її ратифіковано у вересні 2005 р. У цьому правовому акті закріплено роль місцевих громад і органів місцевого самоврядування щодо використання, формування та збереження ландшафту – «частини території в тому розумінні, як вона сприймається такою населенням, відмінні риси якої є результатом дій або взаємодії природного і/або людського факторів» (ст. 1). Зокрема, у конвенції зазначено, що органами місцевого самоврядування «має поважатися принцип субсидіарності, з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування» (ст. 4).

Європейська ландшафтна конвенція покладає на місцеві органи влади зобов'язання стосовно забезпечення сталого розвитку, що базується на збалансованому і гармонійному співвідношенні між соціальними, економічними та культурними чинниками. Європейська ландшафтна конвенція містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи.

З прийняттям зазначеної конвенції фактично створено, закріплено та легітимовано новий предмет здійснення публічної влади, якому має кореспондувати у національному законодавстві держав-учасниць конвенції низка відповідних повноважень. Зокрема ст. 10 Конвенції регламентує порядок моніторингу її виконання. Останнє покладається на існуючі компетентні Комітети експертів, створені згідно зі ст. 17 Статуту РЄ і призначаються Комітетом міністрів РЄ відповідальними за моніторинг



впровадження Конвенції. А після кожного засідання Комітетів експертів Генеральний секретар РЄ передає Комітету міністрів звіт про виконану роботу та про впровадження Конвенції (п. 1 і 2, ст. 10). Прийняття та легітимація зазначеної конвенції вочевидь демонструє роль європейських стандартів у розширенні компетентної бази органів місцевого самоврядування.

**Рамкова конвенція про захист національних меншин** відкрита для підписання у 1995 р. В Україні її ратифіковано у грудні 1997 р. Конвенція є першим юридично обов'язковим багатостороннім документом, щодо захисту національних меншин загалом. Її метою є захист національних меншин в рамках відповідних територій країн-підписантів. Конвенцію спрямовано на забезпечення рівності національних меншин шляхом створення належних умов для збереження і розвитку своєї культури і самобутності. Зокрема, там йдеться про «поважання прав кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу мирних зборів, свободу асоціації, свободу виявлення поглядів і свободу думки, совісті та релігії» (ст. 7) [257].

**Стратегії.** На виконання рішень третього Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів РЄ, Центром експертизи та реформування місцевого самоврядування РЄ розроблено **Стратегію Ради Європи щодо інновацій і належного управління на місцевому рівні**, яку прийнято на 15-й Європейській конференції міністрів держав-членів РЄ, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) та затверджено Комітетом міністрів РЄ у 2008 р. [117].

Затвердження зазначеної Стратегії стало надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, оскільки однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування і в Україні, і в інших європейських країнах, є створення умов для місцевих органів влади щодо ефективної реалізації великої кількості повноважень, які передаються їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

У документі стверджується, що належне управління стало моделлю надання справжньої дієвості демократії, захисту прав людини і верховенства права. Стратегія містить перелік із дванадцяти принципів належного демократичного управління, запозичених з *acquis* (чинна нормативна база) Ради Європи. Ці принципи охоплюють верховенство права, захист прав людини та демократію. Серед іншого, вони також включають дієвість та ефективність, відкритість та прозорість, підзвітність та здатність до реагування.

Основними *принципами Європейської Стратегії* є:

- 1) *чесне проведення виборів, представництво та участь*, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;
- 2) *чутливість*, щоб забезпечити відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян;
- 3) *ефективність і результативність*, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів;
- 4) *відкритість та прозорість*, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;
- 5) *верховенство права*, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності;
- 6) *етична поведінка*, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
- 7) *компетентність та спроможність*, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- 8) *інновації та відкритість до змін*, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
- 9) *сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати*, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;

10) *надійний фінансовий менеджмент*, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;

11) *права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування*, щоб забезпечити захищеність і повагу до усіх громадян;

12) *підзвітність*, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії.

Узагальнені Радою Європи та рекомендовані до впровадження Комітетом міністрів РЄ 12 принципів доброго демократичного управління або врядування створюють їх нову філософію, яка враховує виклики сучасності, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, збільшення потреб та демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеві політики за цих умов у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб [117].

**Декларації.** Міністри країн-членів РЄ, відповідальні за регіональне та місцеве врядування, які взяли участь у 14-й сесії конференції (24–25 лютого 2005 р., м. Будапешт) прийняли *Декларацію щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях*. У ній висловлена впевненість у необхідності забезпечення демократичного, ефективного, адекватного завданням, що постають, прозорого, публічного та підзвітного місцевого і регіонального врядування, визнана цінність міждержавної співпраці, започаткованої РЄ, конвенцій і рекомендацій та інформаційної бази, розробленої в рамках діяльності організації.

Знаковим аспектом документу стала заява щодо усвідомлення ролі Європейської хартії місцевого самоврядування у формуванні принципів демократичної системи місцевого самоврядування та ролі Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ в сприянні імплементації цих принципів шляхом здійснення моніторингу. Також відмічене, що і на національному, і на європейському рівнях перед європейськими країнами постали завдання, які стосуються, зокрема, спроможності місцевих і регіональних влад надавати

високоякісні послуги та адекватно реагувати на законні вимоги й сподівання громадян, забезпечення відповідності між повноваженнями і ресурсами органів місцевої та регіональної влад, залучення громадян до вирішення суспільних питань на місцевому та регіональному рівнях, розвитку співпраці між місцевими і регіональними органами влади, включно міжнародне співробітництво.

У 2009 р. у м. Утрехт (Королівство Нідерланди) відбулася 16-та сесія Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування. У рамках конференції «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін» відкрито для підписання два нові правові інструменти Ради Європи – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями щодо Об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), а також ухвалили рамкові критерії регіональної демократії.

Європейськими міністрами було також підведено підсумки роботи з реалізації Будапештського порядку денного щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях. За підсумками роботи конференції ухвалено новий порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях. ***Утрехтська декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін*** 2009 р. містить рекомендації, які представляють спільний інтерес для країн-членів РЄ у сфері розвитку місцевої і регіональної демократії на 2010–2013 рр. Зокрема, у документі рекомендовано Раді Європи загалом і Комітету міністрів, зокрема, «посилити приділення уваги питанням якості управління (належного демократичного врядування) і встановити, що це є основним критерієм у реалізації всієї міжурядової діяльності» (ст. 21) [101]. Характерно, що зазначені декларації не втратили актуальності і залишаються робочими документами РЄ.

**Кодекси.** Важливим правовим інструментом для органів і посадовців ЄС є *Європейський кодекс належної адміністративної поведінки*, прийнятий Європарламентом у 2001 р. [326]. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки містить виклад основних принципів та 27 статей. Статті складаються із правил, які регламентують поведінку як європейських державних службовців, так й інших працівників. Ними слід керуватися під час комунікації з громадськістю. Кодекс встановлює низку принципів, яких мають дотримуватись європейські посадові особи, у тому числі законність (ст. 4), відсутність дискримінації (ст. 5), відсутність зловживання владою (ст. 7), безсторонність та незалежність (ст. 8), об'єктивність (ст. 9), пропорційність (ст. 6), узгодженість (ст. 10), чесність (ст. 11), ввічливість (ст. 12), обов'язок відповідати на листи мовою громадянина (ст. 13). Кодекс також передбачає важливі процедурні норми, такі як обов'язок повідомляти усіх зацікавлених осіб про рішення (ст. 20), обов'язок вести реєстри, а також обов'язок документувати адміністративні процеси.

Кодекс лишився необов'язковим до виконання та таким, що має рекомендаційний характер. Водночас він є досить вагомим та впливовим, перш за все тому що має інституційну підтримку в особі Європейського омбудсмена, або омбудсмена ЄС, якого визнає Європарламент і який уповноважений приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів Євросоюзу на адміністративні порушення в інституціях та установах об'єднання [169, с. 9–10].

Європейські стандарти діяльності місцевого самоврядування передбачають демократичний характер формування їх законодавчих та представницьких органів. Зазначені стандарти знайшли своє відображення у низці документів РЄ, зокрема, *Кодексі належної практики у виборчих справах. Керівних принципах та пояснювальній доповіді*. CDL-AD (2002)23rev, *Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі*. CDL-AD(2006)018 й *Доповіді про часові рамки та*

*перелік політичних критеріїв оцінки виборів*, що прийнята Радою з демократичних виборів і Венеціанською комісією у жовтні 2010 р.

Зокрема, у *Кодексі належної практики у виборчих справах* ідеться про таке: «Основні елементи виборчого закону, зокрема виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглянути менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон» [104, с. 57].

На зауваження міжнародних фахівців з виборчого права, з метою зменшення кількості зайвих положень, підвищення сумісності та публічного розуміння виборчого законодавства, кращим є зведення усіх законів в єдиний виборчий кодекс, що містив би і загальні аспекти будь-яких виборів, і – в окремих частинах закону – особливості різних виборів. Україні було рекомендовано прийняття єдиного виборчого кодексу, «...оскільки для громадян він полегшує розуміння, для політичних акторів – застосування, для виборчих комісій та судів – роботу з виборчими питаннями» [69, с. 144].

Непересічною подією на шляху реформування політичної системи України, впорядкування електорального процесу та вдосконалення інституту виборів загалом, стало прийняття в грудні 2019 р. *Виборчого кодексу України*. Цей кодифікований законодавчий акт визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища [37].

Зокрема, першу спробу реалізувати ідею Виборчого кодексу здійснено на початку 2000-х рр. Щоправда тоді передбачалося кодифікувати нормативно-правову базу не лише виборів у представницькі та законодавчі органи влади, а й проведення референдумів. У 2000 р. разом з Комітетом

виборців України кілька експертів розробили «Проект концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України)» [201].

Виборчий кодекс України гармонізує процедури проведення всіх виборів – президентських, парламентських і місцевих – відповідно до рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДПІЛ), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Венеціанської комісії РЄ. Прийняття Виборчого кодексу України знаменує не лише початок нового етапу розвитку виборчого законодавства, а й фактично перехід на більш високий рівень функціонування інститутів демократії загалом. Ця подія засвідчила послідовність євроінтеграційного курсу України, оскільки в Європі існує тенденція об'єднувати всі основні норми виборчого законодавства в єдиному кодексі. В Україні ж, до останнього часу існували законодавчі і нормативні акти, які окремо регулювали президентські, парламентські та місцеві вибори, що створювало додаткові перешкоди в організації виборів, залишало широке поле для маніпуляцій та використання недоброчесними політиками різноманітних технологій з метою спотворення справжнього волевиявлення українських громадян.

Важливим у контексті забезпечення демократичності виборів є електоральний або виборчий процес. Проблема процесуальності виборів, з точки зору їх суб'єктності, тривалості, змісту етапів, точного визначення строків початку і закінчення тощо, має не лише теоретичне, а й практично-політичне значення. Як зазначено в матеріалах Венеціанської комісії, вибори – «це більше, ніж просто технічне питання. Виборчі процеси є частиною угоди між громадянами та урядом, який їх представляє. Вибори показують, як уряд через широку номенклатуру інституцій та процесів ставиться до громадян та наскільки поважає їх» [70, с. 290].

Електоральний процес розглядають як систему законодавчо визначених процедур, яка «охоплює визначену законодавством сукупність процесуальних форм проведення виборів, що визначають кількість і зміст його стадій. Це не тільки і не стільки адміністративний технологічний

процес, скільки публічний, конкурентний, у межах якого розгортається політична правосуб'єктність громадян-виборців» [320, с. 100]. Характерно, що у Виборчому кодексі України з'являється ст. 23 «Публічність і відкритість виборчого процесу», де визначено головні принципи проведення виборів відповідно до європейських вимог транспарентності політичної влади.

Однією з головних новел Кодексу є запровадження 40-відсоткової гендерної квоти для партійних списків на парламентських виборах та окремих видах місцевих виборів: у кожній групі з п'яти кандидатів у регіональних партійних списках та єдиному/національному списку мають бути щонайменше дві кандидатки. Для забезпечення дотримання цієї норми, передбачене право ЦВК відмовити в реєстрації списку партії, якщо відповідну вимогу не буде дотримано. Варто відзначити, що уперше за недотримання гендерної квоти для політичних партій – суб'єктів виборчого процесу буде наступати відповідальність. Запровадження гендерної квоти накладає на політичні партії юридичні зобов'язання щодо висування більшого числа жінок-кандидаток, і тим самим значно сприяє підвищенню рівня їх представництва та участі в політичному житті, що дозволить державі Україна поліпшити Індекс гендерної рівності за показником «Політична участь жінок» [325, с. 171].

**Програми.** У цьому контексті необхідно відзначити існування такої форми міжнародного співробітництва, як *Програма транскордонного співробітництва «Польща–Білорусь–Україна»* на 2007–2013 рр. та 2014–2020 рр., яка є ефективним інструментом для використання коштів ЄС органами місцевої влади та самоврядування, а також неурядовими організаціями обох держав для реалізації проєктів у сфері міжрегіонального та транскордонного співробітництва [139]. Зокрема, в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна 2014–2020 та за фінансування з коштів Євросоюзу, реалізовано транскордонний проєкт: «Нове життя старого міста: ревіталізація пам'яток історико-культурної



спадщини Любліна і Луцька», який підготовлено виконавчим комітетом Луцької міської ради спільно із адміністрацією міста Люблін РП.

У рамках зазначеного проєкту передбачається проведення ремонтно-реставраційних робіт пам'яток архітектури національного значення – монастиря єзуїтів та оборонної башти з муром в Луцьку та низка заходів щодо ревіталізації зазначених пам'яток, розвитку транскордонного співробітництва, промоції туристичного потенціалу м. Луцьк. Його загальний бюджет – 1,76 млн євро. За ці кошти заплановано реставрувати вежу Чарторійських – єдину, що залишилася від Окольного замку, та реставрувати підземелля монастиря іезуїтів. У польському місті Люблін за кошти Євросоюзу (642 тис. євро) реставрують готичну вежу [38].

Важливу роль у розвитку транскордонного співробітництва України з країнами Центральної та Східної Європи грає *Програма транскордонного співробітництва «Угорщина–Словаччина–Румунія–Україна» 2014–2020*.

На початку березня 2020 р. Центр експертизи доброго врядування РЄ у співпраці з Фондом розвитку місцевої демократії (Польща) та *Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»* продовжив реалізацію свого інструментарію з лідерства у прикордонному співробітництві для органів місцевого самоврядування України та Польщі. 2–4 березня 2020 р. у Жешуві (Польща) спільна українсько-польська група зацікавлених у співробітництві органів самоврядування взяла участь у 2-й сесії *Програми Академії лідерства Ради Європи*. Серед завдань Програми – збільшення обізнаності учасників процесу транскордонного співробітництва щодо існуючих можливостей та особливостей правового поля країн у цій сфері, визначення сфер діяльності та питань, які можуть об'єднати навколо себе розташовані по різні боки кордону місцеві органи влади, посилення індивідуальної та інституційної спроможності до започаткування спільних проєктів, а також обмін кращими практиками з цих питань [184].

Важливе значення для зміцнення місцевої демократії та впровадження європейських стандартів у практику місцевого життя в Україні мають висновки, рекомендації та резолюції Комітету міністрів Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Серед них, насамперед слід виділити такі, положення та зауваження яких враховано урядами України та місцевими органами влади. Серед них: Рекомендація № 48 Конгресу місцевих та регіональних влад Європи *Про місцеву та регіональну демократію в Україні*, ухвалена 27.05.1998 р.; *Про місцеву та регіональну демократію в Україні*: Резолюція 123 (2001), ухвалена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 09.11.2001 р. *Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію*: Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139(2003) від 26.11.2003 р.

Важливе значення для розвитку європейських стандартів місцевого самоврядування у контексті активізації політичної участі громадян мала Рекомендація 19 (2001) *Про участь громадян у місцевому публічному житті*. Її ухвалено Комітетом міністрів РЄ 6 грудня 2001 р. на 776 засіданні заступників міністрів [227]. Зокрема, урядам держав-членів РЄ рекомендовано «сформувати політику із залученням органів місцевої влади – а якщо потрібно, то й регіональної – спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування» (ст. 1).

У додатках змальовано широкий спектр принципів, механізмів та форм активізації участі громадян у місцевих справах. Акцентовано увагу на тих категоріях громадян, які стикаються з більшими труднощами у процесі участі, або де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя. Визнана важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці. Запропоновано «визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити участь, яку вони можуть брати». Окремо наголошується на необхідності впровадження більшої прозорості у

діяльність місцевих установ і органів влади [227]. Особливої уваги заслуговує рекомендація щодо використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій: «уживати заходів для забезпечення використання органами місцевої влади та іншими державними органами ... всього комплексу доступних комунікативних засобів (інтерактивні веб-сторінки, багатоканальне мовлення тощо)» [227].

У контексті надзвичайно низької електоральної активності громадян на місцевих виборах 2020 р. В Україні, коли на виборчі дільниці прийшло біля чверті виборців, актуальною залишаються положення Рекомендації 182 (2005) Конгресу місцевих і регіональних влад ради Європи *Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах*. Ще 15 років тому, Конгрес «із жалем» відзначав падіння рівня електоральної участі. Експерти та фахівці РЄ пропонували спільними зусиллями боротися проти зниження рівня участі громадян у державах-членах, де це загрожує місцевій демократії, «проте не порушуючи при цьому права громадян на таємницю голосування (зокрема, завдяки заходам із заохочення участі громадян у виборах, а саме: гарантуванню більшої гласності під час виборів, розвитку голосування за допомогою пошти та за дорученням, а також електронного голосування, збільшенню часу роботи виборчих дільниць, створенню відповідних умов для голосування особам з особливими потребами)». Пропонувалося також вжити заходів для заохочення участі тих груп населення, «які беруть найменшу участь у місцевому житті, наприклад, жінок, молоді, менш освічених осіб або представників найбільш вразливих верств населення» та ін. [180, с. 156–158].

Для більш глибокого вивчення проблеми надання якісних послуг органами публічної влади в Європі важливе значення має Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2007)<sup>4</sup> *Про місцеві та регіональні публічні послуги*. У документі зазначено, що послуги, які мають базуватися на положеннях п. 3, ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування на таких *принципах*: а) близькість місцевих і регіональних публічних послуг до

населення є одним із пріоритетів, та органи місцевої та регіональної влади відіграють життєво важливу роль у наданні цих послуг. Для того, щоб послуги були адаптовані до потреб і очікувань громадян, органи місцевої та регіональної влади повинні скористатися високим рівнем децентралізації і змогою діяти самостійно у наданні цих послуг; б) децентралізація у сфері публічних послуг повинна здійснюватися у відповідності до принципів послідовності та єдності застосування державної політики в інтересах усіх громадян, координації та територіальної солідарності; в) ступінь децентралізації, яка має значним чином залежати від таких факторів, як: територіальна структура, обсяг повноважень органів місцевої і регіональної влади; природа, значення і територіальний вимір послуги; здатність органів місцевої і регіональної влади ефективно виконувати відповідні завдання; якість, результативність, ефективність і економічність процесу надання послуг; взаємодоповнюваність в діяльності органів публічної влади; важливість специфічних публічних послуг для життя і потреб громади та її користувачів [72, с. 169–170].

Щодо залучення до місцевого управління молодих людей, заслуговує на увагу *Рекомендація 327 (2012) Молодь і демократія: розвиток форм політичної участі молоді*, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 жовтня 2012 р. у м. Страсбурзі [333].

Отже, система інституційних форм і практик нормативно-правового регулювання й впровадження стандартів місцевого самоврядування в політичній, зовнішньоекономічній, культурній, фінансовій, освітній та інших сферах муніципального співробітництва є достатньо розвинутою, що засвідчує рівень правосуб'єктності уповноважених на те органів, посадових осіб чи інших учасників міжнародних і європейських відносин у сфері розвитку місцевої демократії. Згадані стандарти відображено в муніципальному законодавстві європейських країн та України, що розширює сферу творчості й ініціативи територіальних громад щодо самоврядування, насамперед після проведення відповідних демократичних реформ.

## **2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування як головне джерело європейських стандартів місцевого самоврядування**

Базовим політико-правовим актом, щодо визначення європейських стандартів місцевого самоврядування є *Європейська хартія місцевого самоврядування*, яка визначає концептуальні вимоги до держав-членів Ради Європи щодо організації та здійснення місцевого самоврядування і зобов'язує держави, що її підписали, гарантувати політичну, адміністративну та фінансову самостійність територіальних громад та їх органів [79]. Її метою є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо організації та здійснення місцевого самоврядування, реалізації, захисту прав територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення.

Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята під егідою Конгресу місцевих й регіональних влад Європи в червні 1985 р., відкрита для підписання державами-членами Ради Європи у жовтні 1985 р., а набрала вона чинності на початку вересня 1988 р. Прийняття Хартії стало результатом багаторічної роботи різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства і правової держави. Від імені України її підписано у листопаді 1996 р. в Страсбурзі. Ратифікована Хартія відповідно до ст. 9 Конституції України Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» у липні 1997 р. і набула чинності для України з початку січня 1998 р. [244]. Під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень, а отже, взяла на себе зобов'язання виконувати усі без винятку вміщені у ній норми.

Щоправда офіційний переклад та опублікування Хартії відбулося лише у 2002 р., тобто в Україні вона п'ять років фактично не мала чинності. Тому, органи державної влади та місцевого самоврядування керувалися більше суспільно-політичними, ніж правовими міркуваннями щодо впровадження її

норм. Після офіційного оприлюднення тексту Хартії постали нові проблеми щодо її впровадження – подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідали за імплементацію цього міжнародного акту [306, с. 110–111]. Але, поступово вітчизняне законодавство позбавлялося рудиментів радянської практики щодо правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування. Особливо відчутним цей процес став після ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні 2014 р.

Хартія складається з Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Зазвичай перша є основною, дві інші мають процесуальний характер. 30 положень Хартії, що містяться в десяти статтях (із другої по 11-ту) формулюють європейські стандарти організації й діяльності органів влади на місцевому та субнаціональному рівнях.

Ст. 1 Хартії містить головні зобов'язання сторін дотримуватись принципів місцевого самоврядування, викладених в частині I Хартії (ст. 2–11), в обсязі, передбаченому в ст. 12. Потенційно, принципи місцевого самоврядування, викладені в Хартії, застосовуються до всіх рівнів чи категорій органів місцевого самоврядування у кожній країні, а також, з відповідними змінами, до територіальних влад на регіональному рівні. Однак, з метою врахування особливих випадків, сторонам надана можливість виключати певні категорії влад із під її дії. Тобто Хартія є досить гнучким документом. Зокрема, п. 1, ст. 12 зобов'язує дотримуватись лише певної частини її положень: «кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів Частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче»: ст. 2, п. 1 і 2, ст. 3, п. 1, 2 і 4, ст. 4, ст. 5, п. 1, ст. 7, п. 2, ст. 8, п. 1, 2 і 3, ст. 9, п. 1, ст. 10, ст. 11.

Тобто правомірним є твердження вітчизняних учених про те, що Хартію потрібно розуміти «не як документ, що має на меті обмеження та коригування курсу розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни, а як

розроблену й продуману систему принципів, основ та рекомендацій, що сприятимуть проведенню планів держави щодо реалізації права на своє власне, ефективне, сучасне й таке, що відповідає національним традиціям, місцеве самоврядування» [167, с. 86].

У контексті дослідження дуже важливим є положення Хартії, де йдеться про те, що принципи місцевого самоврядування мають визнаватися в національному законодавстві або конституціях країн-підписантів (ст. 2. Ч. І). Реалізація зазначеного положення в будь-якій країні є фактично «лакмусовим папірцем» рівня розвитку місцевої демократії. Особливо там, де наявність місцевого самоврядування не лише декларується, а й реально здійснюється без надмірного контролю з боку держави або перетворення їх на органи державної влади, як це було, наприклад, в СРСР.

У повній відповідності до вимог Хартії, в Конституції України записано, що в країні «визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7).

Віднесення зазначених вимог Хартії до конституцій не має імперативного, тобто обов'язкового характеру, оскільки останнє залежить від політичного режиму, форми правління й традицій державотворення в кожній конкретній країні. Так, для тих держав, де процедура внесення змін до конституції вимагає згоди кваліфікованої більшості парламенту або згоди всього населення шляхом референдуму, може виявитись неможливим прийняття зобов'язання щодо включення принципу місцевого самоврядування до конституції. Також визнано, що країни, які не мають кодифікованої конституції, а конституцію, як збірку документів, яка складається з різних нормативно-правових актів та джерел, можуть стикатися з окремими труднощами, або взагалі не мати можливості взяти на себе таке зобов'язання.

У федеративних державах діяльність та статус органів місцевого самоврядування, у свою чергу, може регулюватись федеральними утвореннями, а не центральним урядом. Для цих федеративних держав дана

Хартія жодною мірою не впливає на розподіл повноважень та обов'язків між федеральним центром та федеральними республіками.

Одним із ключових положень Хартії є формулювання концепції місцевого самоврядування. Остання визначає місцеве самоврядування, як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (п. 1, ст. 3. Ч. I). «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» (п. 2, ст. 3. Ч. I).

Концепція місцевого самоврядування, що міститься у Хартії, має важливе теоретико-методологічне і практичне значення, оскільки декларує головні принципи та інституційні форми участі громадян у здійсненні місцевої демократії та громадської участі.

Принципове значення має положення ст. 4. Ч. I Хартії, де закріплено сферу компетенції місцевого самоврядування, а також викладено основні принципи, на яких має базуватись відповідальність органів місцевого самоврядування та природа їх повноважень. Тут зазначено, що місцеве самоврядування та його повноваження здійснюються виключно в межах законодавчого і правового поля держави: «Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону» (п. 1, ст. 4. Ч. I).

Хартією також закріплюється принцип самостійності і незалежності органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно



вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» (п. 2, ст. 4. Ч. І).

Принципову важливість для здійснення ефективного місцевого самоврядування, створення умов для розкриття ініціативи і творчості, з одночасним запобіганням неправомірного втручання державних органів у справи місцевих територіальних громад, є положення Хартії, де йдеться про те, що «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» (п. 3, ст. 4. Ч. І). Фактично зазначене формулювання є уособленням принципу субсидіарності, який є провідним трендом функціонування місцевого самоврядування та місцевої/локальної демократії в Європі.

Сферою застосування принципу субсидіарності є коло спільних для держави та органів місцевого самоврядування предметів відання. Перелік таких питань, так само як і перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, має визначатися на законодавчому рівні. Це дозволить чітко визначити обсяг, межі повноважень та відповідальності окремо кожного з органів влади при вирішенні питань, які перебувають в їх спільному віданні, що ускладнить чи взагалі виключить виникнення суперечок, щодо обсягу повноважень та компетенції, а також дасть змогу більш об'єктивно визначити вартість виконання тих чи інших повноважень і питання їх перерозподілу вирішувати обов'язково в комплекті «повноваження плюс фінансування щодо його здійснення» [319, с. 127].

Одним із проблемних питань, що можуть радикальним чином вплинути на долю територіальної громади – довільна зміна центральною владою її меж без відповідних консультацій та узгодження із населенням. Такі дії з боку держави можуть мати непередбачувані наслідки для розвитку місцевої демократії, оскільки сприяють і надають широкі можливості для маніпулювання межами територіальних громад з політичних, економічних або кон'юнктурних міркувань. Особливо небезпечними є зміни меж територій напередодні виборів, унаслідок чого змінюється електоральна карта виборів із відповідними змінами у складі представницьких органів

місцевого самоврядування. Саме тому в Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що «зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом» (ст. 5. Ч. І).

Пропозиції щодо зміни кордонів територіальних громад, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та громадян, яким вони слугують. За умови, коли стосовно більшості країн вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала право вето щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх консультацій. Відповідну процедуру для таких консультацій, можуть запропонувати референдуми, але у низці країн, включаючи Україну, відсутня необхідна законодавча база для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковість референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій.

Відповідно до конституції територіальний устрій України, а, отже, і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має визначатися виключно законами України (п. 13, ст. 92). У самій же Конституції України визначаються лише основні принципи й система адміністративно-територіального устрою України (ст. 132, 133), а також право Верховної Ради щодо створення і ліквідації районів, встановлення і зміни межі районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29, ст. 85).

Ефективна реалізація місцевих проблем передбачає наявність відповідної адміністративно-управлінської структури, здатної вирішувати багато питань життєдіяльності територіальної громади. Водночас, навіть за досконалої структури, органи місцевого самоврядування нездатні до розв'язання місцевих проблем за відсутності високопрофесійних кадрів. Унормування зазначених проблем знайшло своє відображення у ст. 6 Європейської хартії: «Відповідні адміністративні структури і ресурси для

виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань». У дусі демократичних практик організації місцевого самоврядування в Європі, там задекларована «можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» (п. 1, ст. 6. Ч. І).

Тут реалізовано принцип свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, що відповідає місцевим потребам. Слід зазначити, що цей принцип знайшов своє правове унормування в законодавстві України. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» сказано, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської рад вирішуються такі питання:

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск (п. 3, ч. 1, ст. 26);
- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання (п. 5, ч.1, ст. 26);
- утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (п. 6, ч. 1, ст. 26).

У той час як центральне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Специфічні вимоги, що містяться у відповідних центральних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на організаційну структуру.

Окрім створення відповідних управлінських структур, для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування дуже важливою є право і

можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає обраній посаді. У цьому контексті заслуговує на увагу положення Хартії щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців самоврядування: «Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» (п. 2, ст. 6. Ч. І).

Проте, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить таких положень: там є лише визначення поняття посадової особи місцевого самоврядування, під яким слід розуміти людину, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядних і консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 1). Як бачимо, це формулювання не містить підходів, закріплених у Хартії. Водночас, зазначена проблема певною мірою вирішена з прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001), в якому вимоги щодо муніципальної служби закріплено в більш розгорнутому вигляді.

Логічним продовженням ст. 6 Хартії є її наступна ст. 7, положення якої закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що має радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої умови діяльності місцевих обраних представників «повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій» (п. 1, ст. 7. Ч. І).

Багатство місцевих проблем, що виникають у ході життєдіяльності територіальної громади інколи потребують нестандартних рішень і дій, які не уписуються у повсякденну практику. Відповідно можуть виникнути правові та морально-етичні колізії щодо оцінки діяльності того чи іншого депутата або голови місцевої ради з боку центральної або регіональної влад. Водночас, чи у силу відсутності професіоналізму й досвіду, чи з мотивів користі, можуть відбуватися дії, несумісні зі статусом народного обранця. З метою захисту

обраних представників, створення сприятливих умов для творчої ексклюзивної діяльності, запобігання неправомірного втручання органів державної влади, а також спрямування діяльності обраних осіб у правове русло, у Хартії зазначено, що «будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами» (п. 2, ст. 7. Ч. І).

Таким чином, метою зазначеної статті є забезпечення умов, за яких дії третьої сторони не мали би змогу перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції. Важливе значення мають також питання матеріальних витрат, що виникають під час виконання своїх професійних обов'язків. Враховуючи це, норми Хартії рекомендують включати відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків, а також, у разі необхідності, «відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення» (п. 3, ст. 7. Ч. І).

Положення ст. 8 Хартії: «Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» лежать у площині оптимізації відносин між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Норми зазначеної статті відповідають принципам, покладеним в основу концепції місцевого самоврядування, а також засадам субсидіарності й децентралізації. Причому акцент зроблено на правовій природі адміністративного нагляду, «забезпечення дотримання закону та конституційних принципів» (п. 1–3, ст. 8. Ч. І).

Неодмінною умовою ефективною і продуктивною роботи органів місцевого самоврядування є їх належне фінансування, а також здатність самостійно у межах закону витратити кошти на вирішення життєдіяльності та розбудови територіальних громад. Водночас зазначена сфера, як ніяка інша, потребує виважених дій і законодавчого унормування, оскільки само у цій сфері державного управління і місцевого самоврядування спостерігається найбільша кількість порушень та зловживань. Відповідна вона потребує ретельного регламентування, що й засвідчують положення Хартії, що містяться у ст. 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування».

Основними засадами формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

1. Їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпоряджання такими ресурсами при здійсненні функцій самоврядування: «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» (п.1, ст. 9. Ч. I). Зміст параграфу спрямований на те, щоб органи місцевого самоврядування не могли бути позбавлені свободи вільно визначати пріоритети фінансової діяльності.

2. Відповідність обсягу цих фінансових ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданим конституцією або законом: «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом» (п. 2 ст. 9. Ч. I). Тобто йдеться про адекватність фінансування реальному обсягу робіт.

3. Наявність місцевих джерел доходів, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів: «принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону» (п. 3, ст. 9. Ч. I). Закони можуть встановлювати загальні межі щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування; однак, вони не вправі перешкоджати реалізації фінансової автономії місцевого самоврядування стосовно встановлення місцевих податків і зборів.

4. Наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до завдань і функцій місцевої демократії: «фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання

вартості виконуваних ними завдань» (п. 4, ст. 9. Ч. І). Надмірна залежність від таких податків та ресурсів може створити труднощі для органів місцевого самоврядування, оскільки вартість надання послуг прямо залежить від зміни економічних чинників.

У п. 5–8, ст. 9 розкривалися інші важливі для життєдіяльності місцевого самоврядування питання: захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування, погоджувальна процедура центру і місць під час перерозподілу фінансів, самостійність органів місцевого самоврядування у витрачанні виділених дотацій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу тощо.

Свідченням того, що зазначені у Хартії положення значною мірою реалізовано на практиці, є фактичне посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні. Як ідеться в аналітичній доповіді до щорічного Послання Президента України, завдяки політиці децентралізації у 2018 р. Україна увійшла до групи найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. Місцеві бюджети перевищили за розміром 15 % ВВП України і становлять понад 51 % консолідованого бюджету України. Органи місцевого самоврядування «перестали бути “соціальними касами” винятково з виплат зарплати кільком працівникам сільради. Вони стали повноцінними органами, що впливають на розвиток своїх територій і є найбільшими публічними інвесторами в території. Важливо, що це стосується як міст обласного значення, так і об'єднаних територіальних громад. Органи місцевого самоврядування отримали значно більші фінансові ресурси для власного розвитку, модернізації інфраструктури, поточних та капітальних ремонтів усього міського громадського простору» [4, с. 264].

Ст. 10 Хартії закріплює право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації і основні засади їх співробітництва як з іншими органами місцевого самоврядування в межах країни, так і з органами місцевого самоврядування інших держав:

1) «органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з

іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес» (п. 1, ст. 10. Ч. I);

2) «право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою» (п. 2, ст. 10. Ч. I). Право на участь в асоціаціях такого типу не передбачає визнання законного статусу цієї структури центральним урядом. Для інструменту Ради Європи такого типу, є загальноприйнятим, що право на участь в асоціаціях національного рівня супроводжується паралельним правом на участь в міжнародних асоціаціях, діяльність більшості з яких націлена на сприяння європейській єдності у тих напрямках, які відповідають цілям статуту Ради Європи;

3) «органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав» (п. 3, ст. 10. Ч. I). Безпосереднє співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн теж повинно дозволятися, однак шляхи такого співробітництва мають відповідати правовим вимогам, які можуть існувати в кожній країні, та знаходитись у межах відповідних повноважень органів місцевого самоврядування. Особливо актуальними у цьому відношенні є положення Європейської Рамкової Конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р., хоча деякі форми співпраці не повинні обмежуватися лише прикордонними регіонами.

Щодо засобів правового захисту, закріплених у ст. 11 Хартії, мається на увазі доступ органів місцевого самоврядування до відповідного суду або еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати спори та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення, або інший адміністративний акт закону: «органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і



поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві» (ст. 11. Ч І).

Загалом, формулювання принципів місцевого самоврядування, закладене у першій частині Хартії, мало на меті узгодити широкий спектр правових систем та структур місцевого самоврядування, що існують в країнах-членах Ради Європи.

Виходячи з того, яка велика увага приділяється місцевому самоврядуванню в процесах європейської інтеграції, можна дійти висновку, що основна частина Хартії (ст. 1–11. Ч. І) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливим елементом процесуального механізму Хартії є положення ст. 13 щодо визначення кола органів, на яких поширюється сфера її дії, зокрема: «Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи».

Ст. 14 має на меті сприяти моніторингу застосування хартії окремими сторонами, зобов'язуючи останніх надавати відповідну інформацію Генеральному секретарю Ради Європи. Особливо за умов відсутності спеціального органу, відповідального за нагляд за дотриманням Хартії, дуже важливо, щоб інформація щодо змін у законодавстві або інших заходів, які мають суттєвий вплив на місцеву автономію, як це визначено в Хартії, була доступною для Генерального Секретаря.

Ст. 15 присвячена питанням підписання, ратифікації та набранню Хартією чинності.

Ст. 16 дозволяє країні «азначити територію або території, до яких буде застосовуватися Хартія». Тут же встановлена процедура поширення застосування її на інші території країни, що були виключені з дії Хартії при приєднанні до неї. Вона реалізується за допомогою надання окремих повідомлень і декларацій на адресу Генерального секретаря Ради Європи.

Положення ст.17 Хартії закріплюють порядок її денонсації. Важливим при цьому є те, що країна-учасниця не може денонсувати Хартію до закінчення п'ятирічного терміну від дня набрання нею чинності для цієї країни. Це положення, очевидно, спрямоване не лише на стабільну участь у міжнародному договорі, а й має стимулювати процес детального обмірковування держав при приєднанні до Хартії.

Загалом, у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплені основоположні принципи організації і здійснення влади на місцевому рівні, зокрема: необхідність закріплення принципу місцевого самоврядування в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції (ст. 2); здійснення місцевого самоврядування виборними радами або зборами, з підзвітними їм виконавчими органами (ст. 3); закріплення основних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або законі (ст. 4); повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу; необхідність консультацій у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцеве самоврядування (ст. 4); зміна кордонів громад тільки після попереднього з'ясування їхньої думки (ст. 5); право органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою структуру (ст. 6); незалежність представників (ст. 7); оплатність роботи в органах місцевого самоврядування (ст. 7); адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування лише згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (ст. 8); право (в межах національної економічної політики) на свої власні фінансові ресурси, формування частини із них за рахунок власних податків і вільне розпорядження ними в межах своїх повноважень (ст. 9); справедливість

(обґрунтованість) перерозподілу ресурсів між громадами (ст. 9); право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації (ст. 10); право на захист місцевого самоврядування (ст. 11).

Отже, аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування загалом дає підстави зробити висновки, що за своєю правовою природою Хартія є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який визначає стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, що спрямовує політику держав-членів РЄ щодо місцевої демократії. Європейська хартія місцевого самоврядування вміщує вимоги до держав-членів РЄ щодо частково обов'язкової уніфікації законодавства у сфері місцевого самоврядування й водночас щодо необхідності гармонізації решти його частини з положеннями Хартії. Це матиме своїм наслідком створення передумов для більшої інтеграції всіх країн-членів РЄ на засадах демократії та права, проведення єдиної політики щодо місцевого самоврядування, що заснована на принципах Хартії.

### **Висновки до розділу 2**

Отже, специфікою європейських стандартів місцевого самоврядування є те, що вони регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, як спільно вироблені державами принципові підходи та міжнародно-легальні принципи формування, функціонування й розвитку інституту місцевого самоврядування на території конкретних країн.

Аналіз інституційних форм європейських стандартів місцевого самоврядування засвідчує наявність великої кількості ратифікованих Україною політико-правових актів, значну частину яких імплементовано у національне законодавство. Їх врахування є невід'ємною складовою проведення якісної реформи місцевого самоврядування, що наблизить нашу державу до європейського простору.

Питання гармонізації європейських міжнародно-правових принципів місцевого самоврядування та їх імплементации у внутрішнє національне

законодавство можна простежити у Резолюціях та Рекомендаціях Ради Європи щодо України. У частині з них ідеться про застосування положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а в інших – про діяльність органів місцевого самоврядування загалом.

Не зважаючи на прийняті зобов'язання в рамках Європейської хартії місцевого самоврядування, низка її принципів не реалізується, а деякі з них вступають у суперечність із національними законодавчими актами, що регулюють питання місцевого самоврядування. Це, зокрема, стосується спеціально дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також позбавлення чинним національним законодавством районних та обласних рад можливості мати власні виконавчі органи.

Основні положення розділу дисертанткою апробовано у таких публікаціях: [286; 287; 289; 329].

## РОЗДІЛ 3

### ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ І ПРАКТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ м. ЛУЦЬКА)

#### 3.1. Інститути та процедури імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування

Імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування залежить від багатьох чинників, серед яких важливе місце займає готовність суспільства жити за європейськими правилами та нормами. Таке бажання опосередковано засвідчують дані соціологічних опитувань щодо привабливості євроінтеграційного вектору життя для громадян України. Результати дослідження, проведеного у січні 2020 р. Центром Разумкова, засвідчили певний рівень соціальної підтримки вступу України до ЄС і НАТО.

Якби найближчим часом відбувся референдум з приводу вступу України до ЄС, то майже дві третини (63,3 %) усіх опитаних проголосували б за вступ. Проти проголосували б 21,6 % респондентів, решта не брали б участь у референдумі або не визначилися з відповіддю. За вступ до ЄС проголосували б абсолютна більшість респондентів у Західному (78,4 %), Центральному (68,7 %) та Південному (51,5 %) регіонах, а також відносна більшість опитаних – у Східному (46,8 %).

Якби найближчим часом відбувся референдум з приводу вступу України до НАТО, то за вступ проголосувала б відносна більшість опитаних (49,8 %). Проти проголосували б 29,8 % респондентів, решта не брали б участь у референдумі або не визначилися з відповіддю. За вступ до НАТО проголосувала б абсолютна більшість респондентів у Західному (73,2 %) та Центральному (57,4 %) регіонах, а також меншість опитаних – у Південному

(31,9 %) та Східному (24,8 %) [262]. Отже, дані соціології опосередковано засвідчують бажання більшості громадян України жити за європейськими правилами нормами і стандартами життя.

У 1992 р. розпочалися формальні контакти України з Європейським Союзом через зустрічі європейського й українського керівництва. У 1993 р. в Києві відкрито представництво Єврокомісії, а в 1994 р. Рада ЄС визначила цілі та пріоритети співпраці з Україною, якими стали: підтримка у дотриманні прав людини, будівництво демократичних інститутів та ринкової економіки, модернізація українського енергетичного сектору [316, с. 32]. 16 вересня 1992 р. Верховній Раді України було надано статус «спеціально запрошеного гостя» в Парламентській асамблеї Ради Європи. Резолюцією (92)29 від 23 вересня 1992 р. Комітет міністрів РЄ доручив ПАРЄ підготувати висновок стосовно ступеня готовності України до вступу до РЄ відповідно до положень Статутної Резолюції (51)30А. У вересні 1995 р. Україна приєдналась до шести конвенцій РЄ у галузі боротьби зі злочинністю. 15 вересня 1995 р. Україною підписана Рамкова конвенція про захист національних меншин.

У цей період Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) проведено правову експертизу проектів окремих статей нової Конституції України, проектів Сімейного та Адміністративного кодексів України, проекту Закону України «Про місцеві ради народних депутатів». 26 вересня 1995 р. сесія Парламентської асамблеї Ради Європи ухвалила позитивний висновок щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок ПАРЄ № 190(1995)).

Важливим кроком з точки зору завершення складної і тривалої процедури вступу України до РЄ стало засідання Комітету міністрів РЄ, яке відбулося 19 жовтня 1995 р. На підставі винесеного 26 вересня 1995 р. ПА РЄ висновку Комітет міністрів РЄ одностайно ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації і приєднатися до її

Статуту. 31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України про приєднання до Статуту Ради Європи [43].

Непересічною подією у відносинах між Україною та ЄС стало підписання *Угоди про асоціацію*. Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди на заміну «Угоди про партнерство та співробітництво» розпочалися у березні 2007 р. відповідно до Плану дій Україна – ЄС. На Саміті Україна – ЄС (вересень 2008 р., м. Париж) сторони досягнули домовленості, що нова посилена угода буде називатися Угодою про асоціацію.

Упродовж 2007–2012 рр. тривали переговори щодо Угоди про асоціацію та щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Наприкінці 2011 р. на Саміті Україна – ЄС оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 30 березня 2012 р. на рівні глав переговорних делегацій відбулося парафування Угоди про асоціацію, а 19 липня 2012 р. парафовано розділ Угоди щодо створення зони вільної торгівлі.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи. 21 березня 2014 р. під час позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт саміту, які від імені України підписав Прем'єр-міністр А. Яценюк. 27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П. Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС підписано економічну частину Угоди. 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Її остаточна офіційна назва – «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони» [298].

Положення Угоди про асоціацію не містять прямих зобов'язань України в частині розбудови демократичних інституцій, що є її суверенним

правом, однак передбачає «діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ». Зокрема в Угоді зазначається, що «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» (ст. 6) [297].

Більш докладно про запровадження базових принципів ідеться у спільно погодженому Порядку денному асоціації, імплементація якого міститься у Рекомендація № 2015/1 «Про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС» від 16 березня 2015 р. [235]. Цей Порядок денний є основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також моніторингу та оцінювання досягнень всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції загалом, особливо, що стосується досягнень України у гарантуванні поваги до спільних цінностей та прогресу у досягненні відповідності з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. Передбачено щорічне звітування, моніторинг та оцінювання виконання Порядку денного асоціації [178].

Порядок денний відносить децентралізацію до пріоритетних питань, які повинні бути вирішені в короткостроковій перспективі. Відповідно до Порядку денного зміцнення стабільності, незалежності та ефективності інституцій, які забезпечують дотримання демократичних принципів та верховенство права передбачає: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській



хартії місцевого самоврядування [178]. Отже, загальним принципом, закладеним в Угоді про асоціацію є те, що переміщення влади до рівня громад, районів та регіонів призведе до більш відповідального, підзвітного та ефективного урядування в Україні.

Для практичного втілення європейських стандартів місцевого самоврядування одного бажання замало – потрібна відповідна інституційна структура. Сучасний західний політичний філософ Р. Белламі зазначив, що індивідуальну свободу захищають не писані заяви, хоч якими б вони не були цінними, а існування інститутів, що дають змогу суб'єктам діяти в певний спосіб і подають їм засоби захисту проти зазіхань з боку інших. Права означають здатність людей робити або не робити певні речі, і «їх найкраще захищає демократична інституційна структура, що розподіляє владу в межах спільноти. ... Без диференціації політичних функцій, що бере до уваги плюралізм суспільства, зберігаючи автономію різних сфер та рівнів суспільного життя, розділяючи, наприклад, судові і виконавчі функції та місцеве і центральне врядування, конституційні права не будуть варті нічого» [20, с. 998].

У контексті поставлених у вступі мети і завдань дослідження особливий інтерес викликають міжнародні та вітчизняні інститути, які сприяють імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні. На справедливе зауваження вітчизняних учених, загальною тенденцією розвитку місцевого самоврядування в Україні є органічне поєднання організаційно-правових форм місцевого самоврядування, що склалися історично, із західноєвропейським досвідом розвитку місцевого самоврядування [317, с. 11].

Важливим інститутом, який не лише розробляє європейські стандарти місцевого самоврядування, а й сприяє їх імплементації в різних країнах, є *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи* (далі – Конгрес). Він є консультативним органом Ради Європи і діє з 1994 р. Конгрес представляє інтереси органів місцевих і регіональних влад 47 держав-членів РЄ.

Пріоритетами його діяльності є зміцнення та захист інтересів органів місцевих і регіональних влад, забезпечення їх участі у процесах європейської інтеграції, моніторинг дотримання державами-членами РЄ положень Європейської хартії місцевого самоврядування та спостереження за місцевими та регіональними виборами, які відбуваються в цих країнах.

Кожна держава-член РЄ представлена в Конгресі національною делегацією із тією ж самою кількістю представників і заступників, як і в Парламентській асамблеї РЄ. Національна делегація України в Конгресі включає 12 представників України та 12 їх заступників. Конгрес складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Загальна кількість місць становить 315 для членів палат та 315 для їхніх заступників. Усі вони є обраними представниками від більш ніж 200 тис. місцевих та регіональних органів влад 47 держав – членів Ради Європи. Голова Конгресу обирається терміном на два роки по черзі з представників кожної із палат. Діяльність зазначеного інституту здійснюється шляхом проведення щорічних пленарних сесій (у т. ч. засідань Палати регіонів та Палати місцевих влад), а також засідань Статутного форуму та статутних комітетів Конгресу, які відбуваються в міжсесійний період. Засідання Конгресу відбуваються в приміщенні штаб-квартири Ради Європи у Страсбурзі. Координацію діяльності Конгресу та його робочих органів забезпечує Бюро конгресу. Воно складається з Бюро палати регіонів і Бюро палати місцевих влад, до складу кожного з яких входять голова палати та сім членів [107]. Структура та повноваження Конгресу регламентовано у Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи [310].

Робочим органом, що готує сесії європейських конференцій міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, є *Європейський Комітет з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (CDLR)*, що діє відповідно до мандату Комітету міністрів РЄ. У ньому представлені усі держави-члени РЄ на рівні офіційних представників –

державних службовців та інших експертів у галузі місцевого самоврядування.

Оскільки основною статутної функцією Конгресу є моніторинг виконання державами-членами РЄ Європейської хартії місцевого самоврядування та здійснення спостереження за місцевими виборами в країнах, – ці два напрями є основними у співробітниці з Україною. Так, за результатами ознайомлення з існуючою в Україні ситуацією щодо місцевої та регіональної демократії у 1998 р., представниками Ради Європи підготовлено відповідну доповідь, яку подано на розгляд 5-ої чергової сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС) (26–28 травня 1998 р.). За результатами обговорення сесією Конгресу ухвалені рекомендація № 48 (1998) та резолюція № 68 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні, які давали негативну оцінку її стану.

У цих документах, зокрема, відзначалась наявність дефіциту в нашій державі національного законодавства в сфері місцевого самоврядування, наголошено на необхідності дотримання Україною положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, підкреслено важливість загальної демократизації суспільства, розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними тощо. У рішенні КМРВС було окремо наголошено на необхідності ухвалення у найкоротший термін законів з питань місцевого самоврядування з метою подолання проблеми, пов'язаної з дефіцитом законодавчої бази. Сесією Конгресу було також прийняте рішення щодо продовження моніторингу ситуації в Україні з питань місцевого та регіонального розвитку [95, с. 173].

Верховна Рада України відреагувала на критику експертів РЄ прийняттям Постанови від 5 листопада 1998 р. «Про заходи по реалізації рекомендацій про місцеву та регіональну демократію в Україні, ухвалених V сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи». Документ містив пропозиції щодо необхідності розроблення та внесення на розгляд парламенту низки законопроектів, зокрема щодо статусу міст Києва та

Севастополя, про місцеві податки і збори, про нову редакцію закону про статус депутатів місцевих рад, проект постанови про державну підтримку місцевого самоврядування та ін.

У січні 1999 р. Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) за результатами розгляду стану виконання Україною своїх зобов'язань як держави-члена РЄ було ухвалено Резолюцію 1179(1999), в якій, зокрема у п. 7, наголошено на тому, що в Україні без подальшого зволікання «має бути ухвалене законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Новий статус міст Києва і Севастополя повинен бути визначений у відповідності до Конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування» [95, с. 173].

В ухваленій Постійною комісією Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 9 жовтня 2001 р. **Рекомендації 102(2001) Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні**, яка й донині є базовим рекомендаційним документом РЄ щодо місцевої і регіональної демократії в Україні, фактично запропоновано програму реформ у цій галузі. Рекомендацію прийнято на підставі звіту про результати моніторингу з приводу ситуації в Україні щодо встановлення місцевої та регіональної демократії.

У 2012–2013 рр. відбувся черговий цикл моніторингу стану місцевої і регіональної демократії в Україні. Європейські фахівці здійснювали моніторинг діяльності щодо впровадження принципу № 1 Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: «Чесне проведення виборів, представництво та участь». Його проведення відбувається шляхом здійснення так званого бенчмаркінгу. Загалом **бенчмаркінг** (англ. *Benchmarking*) – порівняння власних методів роботи з еталонними/кращими практиками з метою впровадження найкращих методів работ. Йдеться же про **бенчмаркінг доброго врядування на місцевому рівні** – метод проведення дослідження в органі місцевого самоврядування та

громаді, що дозволяє з'ясувати рівень застосування принципів доброго врядування та їх окремих складових органом місцевого самоврядування шляхом порівняння існуючого стану речей з рекомендованими Радою Європи еталонами/індикаторами [22, с. 4].

У ході моніторингу відбулося впровадження діагностичного інструменту РЄ щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні – *CLEAR*. Понятійна структура аббревіатури *CLEAR* підсумовує результати великої кількості досліджень з цього питання. Вона була розроблена групою експертів Ради Європи. П'ять факторів, які впливають на участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні:

*C* – Можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі.

*L* – Бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь.

*E* – Уповноважені, а саме отримали можливість для участі.

*A* – Запрошені, а саме мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів.

*R* – Відповідь, а саме бачать приклади того, як їх думка береться до уваги [71, с. 52–53]. Зазначені фактори покладено в основу опитувань громадської думки жителів українських міст.

Під час 25-ої сесії Конгресу, яка проходила у Страсбурзі в період з 28 по 31 жовтня 2013 р., ухвалено відповідну доповідь разом із рекомендацією Конгресу. У пояснювальній записці за результатами квітневого моніторингу 2013 р. висловлено низку зауважень, які не втратили актуальності й сьогодні. Там ішлося про те, що нинішня система зберігає рудименти радянських практик, і для неї характерні такі риси: брак прозорості та чіткості структури місцевого й регіонального самоврядування; вертикальний розподіл повноважень з недостатньою увагою до принципу субсидіарності (дуже нечіткий розподіл функцій між численними місцевими

адміністративними підрозділами); система державних фінансів, погано пристосована до сучасних потреб ринкової економіки, відповідно існують ризики порушення координації та співпраці між територіальними одиницями державної адміністрації і місцевих органів влади тощо [145, с. 7].

У записці також зазначено: попри те, що попередні президенти й уряди України заявляли про підтримку проектів реформи територіального врядування, після Рекомендації Конгресу № 102(2001) «не відбулось масштабної, глибокої і цілісної реформи (ні місцевого й регіонального врядування, ні обласних державних адміністрацій, ні міжбюджетних відносин, ні місцевих або державних послуг). Остання спроба масштабної реформи зазнала невдачі у 2009 р. Як наслідок, кілька рекомендацій Конгресу 2001 р. залишаються актуальними і будуть повторені в цьому Звіті» [145, с. 10–11].

На думку доповідачів, тогочасний територіальний устрій України все ще відбивав логіку «планової економіки». Хоча всі обласні центри мають статус «міста обласного значення», є й інші «міста обласного значення» (визначені в радянські часи як «центри великої/важкої промисловості»), які іноді менші за обласні центри. Ця система призвела до появи великої кількості подібних міст за відсутності ієрархічної структури. Тому запровадження ієрархічної системи влади за раціональними критеріями видається необхідним для уникнення подібного різноманіття винятків [145, с. 14].

Питання реалізації реформи місцевого самоврядування, яка призведе до децентралізації влади, було одним із основних під час термінових дебатів щодо ситуації в Україні в Конгресі, які відбулись 25 березня 2014 р. в рамках його 26-ї сесії. У червні 2014 р. розпочалось пост-моніторингове співробітництво Конгресу з Україною, яке завершилось у травні 2015 р. представленням Дорожньої карти для України, спрямованої на імплементацію рекомендацій Конгресу щодо місцевого та регіонального врядування [107].

24 та 25 лютого 2020 р. у спільній місії Ради Європи в м. Києві, взяв участь радник Конгресу місцевих і регіональних влад Європи РЄ з конституційних питань, професор Ф. Палермо, член групи незалежних експертів Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, група незалежних експертів Європейської хартії складається із наукових працівників, кожної із сорока семи держав-членів РЄ. Група збирається два рази на рік для розгляду низки питань, пов'язаних з Європейською Хартією місцевого самоврядування, а також надає юридичні консультації та підтримку обраних членів КМРВС, які здійснюють програмні місії для спостереження за ситуацією місцевого та регіонального самоврядування в країнах Європи.

Під час заходу у Верховній Раді України, відбувся обмін думками між делегацією та парламентським комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо поточного стану конституційної реформи та її наслідків для органів місцевого самоврядування України. Ф. Палермо підкреслив, що регіональні консультації, які зараз проводяться по всій території країни, є «новим і важливим механізмом для інклюзивного процесу, який відбувається стосовно конституційних змін, а також для подальшого законотворення» [256].

Ефективною інституційною формою співробітництва України з ЄС, стало заснування у 2006 р. *Офісу Ради Європи в Україні*. Між урядом України та представником РЄ підписано «Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу» [135]. Офіс сприяє реалізації місії Ради Європи в країні щодо захисту прав людини, підтримки демократії та забезпечення верховенства права, а також здійснює координацію та забезпечує реалізацію проєктів і програм співробітництва щодо «посилення ролі Ради Європи в підтримці зусиль України, спрямованих на забезпечення повної та ефективної імплементації Плану дій Ради Європи для України» (ст. 1).

На момент підписання меморандуму діяв «План дій співробітництва між Радою Європи та Україною», затверджений Комітетом міністрів 15 червня 2005 р. На сьогодні робочим документом є *План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.* Як зазначено у тексті документу, «з 2014 року помітний значний прогрес щодо узгодження українського законодавства та інституцій з європейськими стандартами, про що свідчать результати реформ судової влади, секторальної децентралізації та об'єднання громад, суспільного мовлення і створення правових та інституційних засад боротьби з корупцією. Пропонований План дій ґрунтується на досягненнях попереднього Плану дій на 2015–2017 роки» [171].

Виконання завдань за «Планом дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.» також сприятиме досягненню цілей, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Загальний бюджет Плану дій становить 29,5 млн євро. Наразі Офіс координує реалізацію в Україні низку тематичних проектів РЄ, у тому числі декілька проектів, що впроваджуються за фінансової підтримки Євросоюзу. Розроблення і реалізація заходів здійснюється у тих сферах, де РЄ має вагомні експертні знання та додаткові корисні переваги.

Проекти спрямовано та досягнення таких найважливіших завдань: захист демократії, верховенства права, свобод і прав людини; підвищення прозорості та ефективності державного управління на центральному й місцевому рівнях; підвищення прозорості політичного процесу й підняття рівня довіри до виборчої практики; покращення умов тримання під вартою та запобігання жорстокому поводженню з особами, яких затримала поліція, які перебувають у пенітенціарних та інших закритих установах; підвищення спроможності Державного бюро розслідувань щодо розслідування випадків жорстокого поводження, катувань та інших серйозних порушень прав людини; посилення спроможності омбудсмана у сфері захисту прав людини; розширення плюралізму ЗМІ та забезпечення безпеки журналістів; зміцнення свободи медіа, доступу до інформації та посилення системи суспільного



мовлення в Україні; посилення захисту прав людини щодо внутрішньо переміщених осіб; посилення захисту соціальних прав у суспільстві; сприяння гендерній рівності та боротьба з проявами сексизму; запобігання насильству щодо жінок та домашньому насильству і боротьби з такими явищами; вдосконалення місцевої та регіональної демократії і сприяння реформі децентралізації; посилення захисту національних меншин, включаючи ромів та мови меншин; сприяння забезпеченню рівних можливостей для уразливих груп населення, із особливою увагою до жінок, дітей і молоді в таких групах; зміцнення законодавчої та інституційної бази для протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в Україні [241].

Політичною ініціативою РЄ, що спрямована на просування принципів місцевої демократії й сприяння демократичній участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні є *Європейський тиждень місцевої демократії*. 31 травня 2007 р. на 14-й сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи ухвалено Резолюцію № 238 *Пропозиції про проведення Європейського тижня місцевої демократії*. Відповідно до цього документа, Європейський тиждень місцевої демократії є щорічною загальноєвропейською подією, яка включає в себе одночасно усі заходи, організовані органами місцевого самоврядування в усіх державах-членах з метою поширення інформації про місцеву демократію та сприяння розвитку демократичної участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Заходи Європейського тижня зазвичай проводяться в період, який включає 15 жовтня – дату підписання Європейської Хартії місцевого самоврядування.

На підтримку цієї ініціативи Президентом України у вересні 2007 р. видано Указ «Про Європейський тиждень місцевої демократії», де органам місцевого самоврядування рекомендовано «проводити щороку під час Європейського тижня місцевої демократії заходи, спрямовані на ознайомлення населення, передусім молоді, з діяльністю сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних

рад, зокрема дні відкритих дверей, відкриті засідання рад, громадські слухання з важливих питань місцевого значення тощо». Основними цілями проведення Європейського тижня місцевої демократії визначено: підвищення рівня обізнаності громадян європейських держав стосовно діяльності місцевих органів влади та можливостей брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні; заохочення членів місцевих рад та службовців до участі у демократичних процесах на місцевому рівні з метою запровадження стандартів публічної етики як основи відносин з громадянами; розвиток місцевої демократії як компоненту становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи у цьому процесі. Уперше Європейський тиждень місцевої демократії було проведено в Україні 15–22 жовтня 2007 р. [71, с. 45].

Іншою поширеною інституційною формою співпраці України та ЄС, яка сприяє прискоренню імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні, є *Саміти Україна-ЄС*. Порівняння підсумків самітів Україна-ЄС 2019 і 2020 рр. засвідчує реальний прогрес у процесі європейської інтеграції України та її підтримку з боку ЄС. Заходи продемонстрували налаштованість України та ЄС на реалізацію пріоритетних сфер співпраці: імплементацію Угоди про асоціацію, підтримку територіальної цілісності та відновлення суверенітету України, проведення в Україні внутрішніх політичних та соціально-економічних трансформацій. Зокрема, у спільній заяві за результатами самітів визнавався прогрес щодо реформи децентралізації, подальшого наближення українського законодавства до стандартів ЄС, успішної імплементації безвізового режиму для громадян України тощо [54].

У спільній заяві за результатами 22-го Саміту Україна – ЄС, що відбувся 6 жовтня 2020 р., було, зокрема, зазначено, що у цифровій сфері «ми взяли до відома здійснену на місці оцінку виконання зобов'язань України у межах Угоди про асоціацію/ПВЗВТ (Поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі між Україною та ЄС – *О. С.*). Ми також обговорили залучення ЄС до

подальшої підтримки України та її інституцій у наближенні до Єдиного цифрового ринку для отримання всіх переваг Угоди про асоціацію. Ми домовилися підготувати до кінця 2020 року спільний робочий план співпраці між ЄС та Україною щодо електронних довірчих послуг з перспективою укладення можливої угоди, яка повинна базуватися на наближенні до законодавства та стандартів ЄС» [281].

Зокрема, Аспен інститут (Київ) спільно з глобальною благодійною організацією, орієнтованою на розширення можливостей співпраці людей та інституцій задля розбудови справедливих і відкритих суспільств (*LUMINATE*), провів у 2019 р. **Форум доброго врядування**, в результаті чого у 2020 р. створено робочу групу «Цифрові загрози демократії». Форум присвячено основним викликам, що постали перед демократичними суспільствами у зв'язку зі стрімким проникненням цифрових технологій, а також інституційним та регуляторним змінам, що мають бути запроваджені задля безпечного та вільного цифрового простору [117].

У контексті імплементації міжнародних правових норм у вітчизняне законодавство, знаковим є затвердження Україною «Стратегії інтеграції України в ЄС» (1998) [290]. Стратегія визначила державні структури України, відповідальні за забезпечення інтеграційного процесу, а також його основні напрями: Кабінет Міністрів України (КМУ) забезпечує організовує і здійснює провадження міжнародної політики, реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС; Прем'єр-міністр України є головою української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; діяльність керівництва КМУ у сфері європейської інтеграції забезпечує Департамент з питань асоціації та інтеграції в ЄС Секретаріату КМУ; Департамент забезпечує організацію роботи українських частин Ради та Комітету з питань співробітництва України з ЄС.

У листопаді 1998 р. КМУ затвердив Положення про **Міжвідомчу координаційну раду з питань адаптації законодавства України до**

**законодавства Європейського Союзу.** Основними завданнями Міжвідомчої ради є: координація діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС; вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів ЄС; розроблення рекомендацій до проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною, забезпечення реалізації основних документів Міжвідомчої ради з питань співробітництва між Україною та ЄС; підготовка рекомендацій із забезпечення виконання Україною міжнародних програм та проектів з реформування українського законодавства; підготовка пропозицій щодо директив делегаціям України з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС тощо [177].

Після прийняття Програми інтеграції України до ЄС (2000), прийнято «Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (2002), де визначено її мету: «створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз» [110]. Відповідно до згаданої концепції, створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС (2003). Наступного року схвалено «Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС» (2004) [109]. Усе це що стало вагомими практичними кроками щодо впорядкування вітчизняного законодавства відповідно до вимог і стандартів ЄС.

Важливе місце в забезпеченні зовнішньої політики України в контексті європейської інтеграції, займає *Рада асоціації між Україною і ЄС*, яка створена 2014 р. на рівні міністрів для регулярного політичного діалогу з питань політики між Україною та країнами-учасницями ЄС [255]. Відповідно до мети поступового наближення законодавства України до права ЄС, Рада асоціації виконує роль форуму для обміну інформацією про законодавчі акти

України та ЄС, як чинні, так і ті, що перебувають на стадії підготовки, а також про заходи з їх виконання, впровадження і дотримання [147, с. 140–142].

Значну роль в імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні грають інституції вищих та центральних органів влади в Україні. Так, *Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування* провів у жовтні 2010 р. слухання на тему: «Впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні». За наслідками комітетських слухань з метою забезпечення впровадження в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування та відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Комітет вирішив: створити при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування постійно діючу Робочу групу з питань впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. Прийнято рішення залучити до участі в її роботі народних депутатів України, представників апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, представників провідних асоціацій органів місцевого самоврядування, учасників Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», інших міжнародних донорських організацій, які займаються питаннями розвитку місцевого самоврядування.

Зокрема, робочій групі доручено: підготувати пропозиції щодо можливої ратифікації Верховною Радою України нових правових інструментів Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії – Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами (*CETS 206*) та Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування (*CETS 207*), підготувати у місячний термін пропозиції з цього питання та

подати їх на розгляд Комітету; підготувати у місячний термін пропозиції щодо Стратегії законодавчого забезпечення реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні та подати їх на розгляд Комітету; постійно здійснювати моніторинг впровадження в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також реалізації Резолюції 123(2001) та Рекомендації 102(2001) Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [249].

Починаючи з 2008 р., активно співпрацюють у напрямі впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні Рада Європи та Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Так, з метою належної імплементації в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (2007), Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співробітництві з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, громадськими організаціями та науковими установами, експертами було утворено робочу групу та ухвалено детальний план з впровадження Стратегії, затверджений наказом Мінрегіонбуду від 9 лютого 2009 р. [250].

План, зокрема, передбачав розроблення та впровадження навчального модулю з питань ефективного врядування на місцевому рівні узагальнення досвіду органів місцевого самоврядування щодо впровадження принципів Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні в Україні у 2009 р. шляхом проведення національної конференції з питань децентралізації в Україні та Європі, а також представити досвід України щодо впровадження зазначеної стратегії на 16 сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування (м. Утрехт, Нідерланди).

Із метою забезпечення послідовної імплементації згаданої ініціативи РЄ в Україні було утворено *Коаліцію громадських організацій «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії щодо інновацій та гарного врядування на місцевому рівні»* (ініціаторами

створення коаліції виступили Інститут громадянського суспільства, Центр досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, також Всеукраїнське громадське об'єднання «Клуб мерів») [71, с. 49–50].

Впровадженню Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні в Україні також сприяло проведення 5-ї сесії **Форуму РЄ «За майбутнє демократії»** (м. Київ, 21–23 жовтня 2009 р.), який став подією загальноєвропейського значення, що проводиться щорічно в одній з держав-членів РЄ з метою обговорення найбільш актуальних питань розвитку демократії та розбудови громадянського суспільства [71, с. 50].

За підтримки Євросоюзу в Україні здійснюється велика кількість **проектів** у ході реалізації яких відбувається імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування на загальнонаціональному, регіональному та локальному рівнях. У січні 2016 р. в Україні ініційовано реалізацію проекту **«Підтримка розвитку громади зсередини»**, що здійснюється Українським інститутом міжнародної політики у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за підтримки проекту **«Українська ініціатива зміцнення громадянської довіри (UCBI)»**, що фінансується агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та Національного фонду на підтримку демократії (NED). Метою проекту є підтримка органів місцевого самоврядування, що орієнтовані на здійснення реформ та є спроможними розробляти й реалізувати програми розвитку громади. Експерти та фахівці у сфері організації місцевого самоврядування спрямовують свої зусилля на успішній реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні, виробленні пріоритетів місцевої політики та їх пізнішу реалізацію у партнерстві місцевої влади та громадських ініціатив.

Проект **«Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні»** є частиною Плану дій Ради Європи для України на 2018–2020 рр.

Метою проєкту є покращення якості місцевої демократії в Україні шляхом підсилення інституційних структур і національних асоціацій в їхній діяльності, спрямованій на впровадження принципів етики в процесі ухвалення рішень та врядування, орієнтованого на залучення громадян, відповідальність та прозорість органів місцевого самоврядування [179]. Значну роль відіграють Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «*U-LEAD з Європою*», Проєкт «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС/*PLEDDG*), Проєкт ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» та ін.

Загалом, європейська політика щодо імплементації європейських норм і стандартів у внутрішнє законодавство держав, що визнають примат міжнародного права, «сприяє укріпленню соціальних, економічних та політичних зв'язків європейського простору, поглибленню процесів глобалізації та стандартизації, забезпечення рівного обсягу громадянських та політичних прав людини тощо» [167, с. 87]. Водночас, реалізація євроінтеграційної стратегії України потребує адаптації її законодавства та демократичних практик до вимог членства в Євросоюзі. Складність реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування зумовлена тим, що, з одного боку, за ст. 9 Конституції, яка проголошує, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України», є нормами діючого права і мають пріоритет при застосуванні, а з іншого – їх впровадження в життя неможливе без конкретизації у законодавстві України та визначення національних особливостей їх імплементації.

Отже, процес імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування реалізується завдяки розгалуженій структурі інституційних форм і практик співпраці України й Ради Європи, що здійснюється в рамках євроінтеграційної стратегії України. Вони включають міжнародні інституції, державні установи і організації, об'єднання громадянського суспільства тощо. Ефективною формою співпраці у напрямі імплементації європейських



стандартів місцевого самоврядування виступають спільні міждержавні об'єднання, програми й проєкти.

Процес імплементації згаданих стандартів супроводжується комплексом заходів, що включає забезпечення фінансових, матеріальних та організаційних основ їх втілення у життя, збагачення інституційної бази та механізмів щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів, створення системи механізмів та санкцій щодо забезпечення дотримання положень європейських норм і стандартів, міжнародних демократичних практик загалом.

### **3.2. Децентралізація влади в Україні як чинник імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування**

Громадська активність населення в умовах децентралізації влади безпосередньо пов'язана з відповідним рівнем суб'єктності органів місцевого самоврядування. Остання ототожнюються з процесом становлення оновленої моделі місцевого самоврядування, яка базується на європейських стандартах, визначених положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та інших програмних документів Ради Європи. Чинник суб'єктності громад дозволяє розглядати їх як важливих акторів у сфері впровадження ключових пріоритетів зовнішньої політики і, насамперед, виконанні умов Угоди про асоціацію.

Як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, посилення суб'єктності громад «розширює можливості підкріплення ефективного управління розвитком на територіальному рівні “знизу” через поширення партнерства бізнесу та громад, еволюцію соціальної відповідальності бізнесу в напрямі заохочення інвестицій у місцевий розвиток. На засадах такого партнерства вибудовується

інтегральний соціальний капітал території, який і є необхідним підґрунтям позитивної ідентичності» [65, с. 103].

Практичні кроки щодо здійснення процесів децентралізації влади в Україні, порівняно з країнами Західної Європи, розпочались із великим запізненням. Як йшлося у *Гельсінській декларації регіонального самоврядування*, прийнятої на Конференції держав-членів РЄ, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування в червні 2002 р., тобто майже 20 років тому, «підвищення децентралізації і передача влади в Європі за останні десятиліття сприяли зміцненню демократії, як у державах з давніми демократичними традиціями, так і у нових демократіях. Процес децентралізації та передачі повноважень відображає загальне переконання в тому, що економічне зростання, стійке відновлення, якість публічних послуг та повна демократична участь можуть бути більш ефективними, якщо урядові установи не є надто централізованими» [137, с. 19].

Ухвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні та її впровадження в регіонах стало справжнім проривом у реалізації політики реформування системи організації публічної влади в Україні. На момент прийняття Концепції в Україні склалася вкрай неефективна система адміністративно-територіального поділу країни, відносин центру і міст, інституційна структура органів публічної влади загалом. Так, починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо.

Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [111].

Необхідність її розроблення й прийняття також обумовлено тим, що існуюча система місцевого самоврядування, «не задовольняє потреб суспільства», а функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад «не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами й організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях», йдеться у Концепції [111].

Таке становище є наслідком неефективної системи організації публічної влади в Україні загалом, оскільки остання значною мірою зберігала (структурно та інституційно) рудименти радянської централізованої системи влади та управління, що були спрямовані на забезпечення функціонування СРСР як єдиного народно-господарського комплексу та реалізацію настанов пануючої марксистсько-ленінської доктрини. Характер назрілих проблем, які накопичувалися роками унаслідок відсутності політичної волі щодо реформування політичної системи України загалом та місцевого самоврядування зокрема, позначилися на характері суспільної свідомості, рівні задоволення людей існуючим становищем в країні, довіри громадян до головних суспільно-політичних інститутів України.

Соціологічне дослідження, проведене Центром Разумкова у грудні 2020 р. показала особливості суспільної свідомості громадян України (табл.3.1 і 3.2).

Таблиця 3.1

**На Вашу думку, яким чином змінилося становище в Україні в таких сферах порівняно з початком 2020 року?**

	<b>Змінилося на краще</b>	<b>Змінилося на гірше</b>	<b>Не змінилося</b>	<b>Важко відповісти</b>	<b>Баланс змін*</b>
Рівень добробуту Вашої родини	2,8	64,4	30,1	2,7	-61,6
Рівень демократії	4,8	30,1	56,1	9,0	-25,3
Ставлення влади до громадян	5,0	56,3	30,4	8,3	-51,3

Джерело: [299].

Таблиця 3.2

**Якою мірою Ви довіряєте таким соціальним інституціям?**

	<b>Зовсім не довіряю</b>	<b>Скоріше не довіряю</b>	<b>Скоріше довіряю</b>	<b>Повністю довіряю</b>	<b>Важко відповісти</b>	<b>Баланс довіри-недовіри*</b>
Президент України	30,0	31,7	23,6	7,7	6,9	-30,4
Верховна Рада України	37,0	38,8	16,5	2,0	5,8	-57,3
Уряд України	37,0	37,7	16,0	2,6	6,7	-5,6
Голова Вашого міста / селища / села	10,6	20,0	46,0	11,6	11,8	27,0
Місцева рада Вашого міста / селища / села	10,0	23,1	42,9	9,3	14,6	19,1
Збройні Сили України	10,3	13,6	47,6	21,5	7,0	45,2
Церква	11,1	14,1	42,3	20,1	12,4	37,2

Джерело: [299].

Характерно, що рівень підтримки органів місцевого самоврядування є значно вищий, ніж довіра до центральних інститутів влади. Такі показники не в останню чергу зумовлені наслідками успішної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, яка засвідчила відчутні позитивні зрушення щодо права громад на власний розсуд розпоряджатися фінансовими надходженнями, кількість яких значно збільшилася, а також вирішувати інші питання місцевого значення. Водночас матеріали соціологічних досліджень засвідчують певне гальмування реформи в останні роки (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

**Що дала децентралізація влади (тобто, переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам?**

	Серпень 2016	Червень 2017	Серпень 2018	Серпень 2020
Відкрилися нові можливості для громадян впливати на владу	20,6	24,0	22,8	15,3
Пришвидшилося спустошення сіл, селищ та деяких міст	14,7	15,9	21,7	22,2
Покращилася якість послуг для громадян	21,0	17,7	12,1	13,4
Вся влада опинилася в руках місцевих «князьків»	26,8	28,7	22,7	29,7
Інше	2,4	4,4	1,2	6,7
Важко сказати	34	24,8	31,6	28,1

Джерело: [48].

Як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, суттєвим недоліком реформи місцевого самоврядування є відсутність належного координування діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері регіонального розвитку, «слабкою є спроможність органів місцевого самоврядування самостійно реалізовувати політику розвитку. Плани з

будівництва доріг, стадіонів, шкіл, амбулаторій, що здійснюється коштом державного та місцевих бюджетів, часто неузгоджені з планами реформи адміністративно-територіального устрою, Генеральною схемою планування території України, стратегіями розвитку регіонів» [5].

Під час реформи децентралізації трапляється так, «що головна мета реформи – передача владних повноважень до громад – часто не буває досягнута на практиці. Регіони, які проводять децентралізацію, часто на практиці отримують рецентралізацію влади, яка являє собою швидке розростання адміністративної одиниці в територіальному та управлінському сенсі. Стрімке створення значної кількості нових субнаціональних або субрегіональних адміністративно-територіальних одиниць призводить до формування феномену, коли відбувається зменшення інтенсивності договірних відносин між органами управління та збільшення управлінської потужності субнаціональних одиниць, що породжує низку загроз безпеці єдиного управлінського середовища, обмежує можливості їх моніторингу й подолання» [64, с. 79–80]. Опосередковано зазначене явище підтверджують відповіді респондентів соціологічного опитування, які зазначають, що внаслідок проведення реформи «вся влада опинилася в руках місцевих “князьків”» – 29, 7 % у 2020 р. проти 22,7 % у 2018-му.

Загроза рецентралізації та зосередження влади в руках місцевих еліт певною мірою засвідчили результати місцевих виборів 2020 р. Напередодні виборів регіональні еліти значну увагу приділяли створенню власних партійних проектів. Унаслідок чого кількість політичних партій регіонального характеру зросло у рази. І що важливо, чимало з них увійшли у список найуспішніших учасників місцевих виборчих перегонів. За підсумками виборчої кампанії 2020 р. представництво в місцевих радах різного рівня отримали приблизно 54 «регіональні» партії із загального числа партій-переможців – 111. Тобто фактично кожна друга партія-переможець виборів 2020 р. є «регіональною». Для порівняння, у 2015 р. «регіональних» партій, які отримали представництво, було менше 20 (з 89) [160, с. 3, 4].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента від 12 січня 2015 р., включила децентралізацію у перелік першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою політики у сфері децентралізації визначено: «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [290].

Щойно реформа розпочалася, вона швидко стала одним із основних напрямів підтримки з боку західних донорських організацій, таких як Американське агентство з міжнародного розвитку *USAID*. Німецьке товариство міжнародного співробітництва *GIZ* або Шведське агентство міжнародного співробітництва *SIDA* – ці два агентства, які здійснюють особливо комплексний і систематичний проєкт під назвою «*U-LEAD with Europe*» (Програма для України з Європою щодо розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку), в основному фінансований ЄС.

Імплементация настанов європейських інституцій щодо децентралізації в Україні здійснюється за багатьма напрямками за допомогою міжнародних та вітчизняних інститутів, установ та організацій. Починаючи з 2007 р. в Україні за допомогою швейцарських фахівців реалізується проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (*DESPRO*). Під патронатом швейцарських експертів і з використанням швейцарського досвіду здійснюється пошук і знаходження для України прийняттого формату децентралізації влади і передачі більших повноважень в регіони. Міністерство розвитку громад та територій України і Швейцарська агенція з розвитку та співробітництва домовилися про продовження дії зазначеного проєкту. Таке рішення закріплено підписанням відповідного договору, яке відбулося в Києві в листопаді 2020 р.

Заступник Міністра розвитку громад та територій підкреслив значущість проєкту у досягненні цілей децентралізації, яку впроваджує Україна: «Всі ці

роки Мінрегіон мав дієву підтримку з боку проекту *DESPRO* у втіленні завдань надскладної реформи – реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень. Без перебільшення скажу, що результативність реформи, яку визнано найуспішнішою в Україні, великою мірою залежить і від професійності команди *DESPRO*. Один з багатьох прикладів підтримки швейцарсько-українського проекту – всебічна комунікація децентралізації. Якщо ми починали з 15 % довіри суспільства до реформи, то сьогодні цей показник складає 80 %. Є довіра, отже є підтримка населення, а отже є і якість та ефективність втілення її завдань. Мінрегіон вдячний Швейцарській Стороні за підтримку та послідовність. Продовження співпраці з *DESPRO* дає всі підстави сподіватися, що децентралізація досягне поставлених цілей – якісні і доступні послуги для людей в кожній громаді, сприятливі умови для розвитку територій і самореалізації кожної людини», – підкреслив чиновник міністерства [156].

Окремо слід відзначити роль міжнародної технічної допомоги в реалізації реформи децентралізації в Україні. Так, завдяки реалізації Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «*U-LEAD* з Європою», що спільно фінансується Європейським Союзом і його країнами-членами: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією) створено 24 Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС) у всіх областях України, які надають широкий спектр послуг органам місцевого самоврядування, передусім об'єднаним територіальним громадам, громадським організаціям та окремим громадянам. Зокрема, експерти програми консультують та навчають з питань стратегічного планування, регіонального розвитку, бюджетного процесу, проектного менеджменту, допомагають побудові комунікації та впроваджують просвітницькі ініціативи щодо децентралізації, надають методичну та фінансову допомогу.

Програма *Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні* впроваджується у рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. Сума допомоги за програмою передбачена у розмірі 1,9 млн євро.



Загальною метою Програми є реалізація реформи децентралізації в Україні та формування сталої системи місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети в межах Програми реалізуються заходи чотирьох тісно пов'язаних компонентів.

Компонент 1 «Удосконалення законодавчих рамок, підготовка та реалізація політики відповідно до стандартів Ради Європи та з урахуванням кращих практик», передбачає реалізацію таких завдань: забезпечення доступу центральної влади до міжнародної експертизи задля удосконалення законодавства відповідно до європейських стандартів та кращих практик; надання (місцевої) експертної підтримки центральній владі для розвитку місцевого самоврядування й удосконалення законодавства.

Компонент 2 «Удосконалення системи управління людськими ресурсами на місцевому рівні», відповідно: підтримка Національного агентства України з питань державної служби в питаннях реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування й удосконалення системи управління людськими ресурсами в об'єднаних територіальних громадах.

Компонент 3 «Сприяння процесам децентралізації в Донецькій і Луганській областях» передбачає реалізацію тренінгової програми «Академія лідерства» для голів органів місцевого самоврядування, обмін кращими практиками, підвищення обізнаності органів влади Донецької і Луганської областей про процеси децентралізації, проведення щорічних форумів місцевого самоврядування, заходи з обміну досвідом. А також проведення конкурсу журналістських робіт з питань децентралізації.

Компонент 4 «Посилення спроможності об'єднаних громад у наданні послуг» включає здійснення промоції ефективної клієнтоорієнтованої системи публічного управління, виконання тренінгової програми «Академія лідерства», обмін кращими практиками місцевого самоврядування, підвищення обізнаності широких верств населення про переваги реформи, організацію регіональних конкурсів журналістських робіт з питань реформи, здійснення щорічних соціологічних досліджень тощо [193].

Низка заходів, організованих Програмою РЄ «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» сприяла істотному підвищенню обізнаності представників органів місцевої влади краю про сутність реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Наполеглива робота команди Програми та Офісу РЄ в Україні, методична та організаційна підтримка Міністерства розвитку громад і територій, сприяння Комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, злагоджена творча діяльність партнерів РЄ в Україні, передовсім громадської організації «Інститут громадянського суспільства», регіонального офісу *U-LEAD* з Європою та інших поважних інституцій в Україні впродовж трьох років завершилася позитивними результатами [181].

Показово, що до Страсбурга, на адресу керівника Департаменту демократичного врядування РЄ надійшов лист-подяка з українського міста Болград, що на Одещині. Специфіка цього регіону – поліетнічність. Болградський район має такий етнічний склад населення: болгари – 60 %; гагаузи – 25 %; українці та росіяни по 5 %; албанці – 2 %; молдавани – 1 %, інші – 2 %. Як зазначив начальник фінансового управління Болградської районної державної адміністрації В. Абаджиєв, «з початку реформування в нашому районі, визначення майбутніх громад розглядалося з точки зору економічних критеріїв і доступності публічних послуг. Однак були істотні спроби загальмувати децентралізацію, аргументуючи це етнічним складом населення Болгарського району. Певна річ, питання миру та національної злагоди завжди було та залишається домінуючим для місцевих жителів. У нашій місцевості будь-яка мова і культура сприймаються толерантно. Менталітет жителів району дозволяє однозначно заявити, що поліетнічність є сильною стороною наших населених пунктів» [181].

У рамках проекту «Фаза впровадження Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку (*U-LEAD* з Європою)» на Волині впродовж 2020 р. створено або модернізовано

вісім ЦНАП в територіальних громадах області (Вишнів, Прилісне, Павлівка, Дубове, Колодяжне, Заболоття, Заброди, Зимне). Так, 18 листопада 2020 р. у Вишнівській сільській об'єднаній територіальній громаді відбулося урочисте відкриття ЦНАП, який відповідає сучасним вимогам та європейським стандартам. У листопаді в Устилузькій міській територіальній громаді розпочав роботу мобільний ЦНАП, створений завдяки партнерству громади з Програмою «U-LEAD з Європою». Мобільний ЦНАП надаватиме 80 послуг та ще 49 через стаціонарний ЦНАП [129, с. 99].

Одним із показових свідчень консолідації зусиль держави і міжнародних партнерів України можна назвати функціонування інтегрованої платформи **Ради донорів з питань децентралізації**. Зазначена інституція передбачає а послідовну координацію зусиль Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону), з одного боку, та усіх міжнародних партнерів, які фінансують та впроваджують програми та проекти реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, – з іншого. Структура Ради донорів з питань децентралізації включає 12 робочих груп, які працюють за чітко окресленими напрямками, з питань: адміністративно-територіальної реформи та законодавчого забезпечення децентралізації; фінансування та бюджетування органів місцевого самоврядування; місцевої демократії (прозорість, підзвітність, участь громадськості); регіонального та місцевого розвитку; адміністративних послуг; комунальних послуг; гуманітарної політики (окрема підгрупа з питань освіти); безпеки; деінституалізація дитячих будинків; комунікації; управління професійним розвитком посадових осіб місцевого самоврядування. Кожна із робочих груп відстежує позитивні зрушення щодо перебігу реформи та оцінює результати впроваджуваних змін за логікою Матриці результатів впровадження децентралізації в Україні [134].

Також у 13 областях України за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» діють **Ресурсні центри з розвитку місцевої демократії**,

експерти яких професійно надають консультації, проводять навчання, сприяють діалогу громадських організацій з органами місцевого самоврядування; адвокатують інтереси громад, а також просувають зміни до політики щодо місцевої демократії [64, с. 77].

Загалом, децентралізація глибоко змінює умови суспільної самоорганізації, державного фінансування та економічного розвитку. Як і в усьому світі, децентралізація в Україні призводить до добрих наслідків у повсякденному житті громадян. Державне управління «стає більш раціональним, гнучким, зрозумілим та інтерактивним. Зміцнюються відносини між державою та суспільством, підвищується демократична відповідальність чиновників. Оскільки прозорість розподілу ресурсів збільшується, можливості для реалізації корупційних практик поступово зменшуються. Полегшуються економічна активність і міжрегіональне суперництво місцевих громад», зауважують міжнародні експерти [303].

**Досвід реалізації політики децентралізації в Луцькій міській раді.** Головна ідея реформи місцевого самоврядування в Україні – децентралізація влади в країні та істотне розширення повноважень територіальних громад. Можливість місцевих громад самим визначати, які повноваження залишати за собою та повною мірою розпоряджатися ресурсами, які знаходяться на території – все це є одним із ключових принципів, який відповідає «букві і духу» Європейської хартії місцевого самоврядування.

Луцька міська рада є активним суб'єктом реалізації процесів децентралізації, які зачіпають практично усі сфери життєдіяльності міста: економіку, фінанси, житлово-комунальне господарство, сферу послуг, управління, самоорганізацію населення тощо. Так, ефективною формою децентралізації влади у сфері житлово-комунального господарства, стало створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). В Луцьку ці процеси набули широкого розмаху. На початок 2015 р. в місті органами міської влади було зареєстровано 139 об'єднань – 17 % від кількості

багатоквартирних будинків, станом на початок вересня 2017 р. – 343, у лютому 2019 – 377 [121; 124].

Однією із помітних форм активізації громадської активності та зміцнення зв'язків міської ради й територіальної громади, стало прийняття радою у травні 2015 р. Програми підтримки ініціатив жителів Луцька на 2015–2017 рр. Головна мета проекту – посилення впливу громади на якість життя в місті. Серед пріоритетів програми: благоустрій мікрорайонів, вулиць, зон відпочинку; покращення умов проживання людей з обмеженими фізичними можливостями; організація дозвілля; розвиток вело-інфраструктури; покращення екологічної ситуації в місті; розбудова, збереження та відновлення історико-культурної спадщини міста. Її бюджет 1,5 млн грн. упродовж трьох років (500 тис. на рік). Фінансування передбачено за рахунок коштів місцевого бюджету за дольової участі жителів (10 %). Це так званий бюджет участі, який є інструментом прямої демократії і за допомогою якого жителі міста залучаються до розподілу частини міського бюджету. Кошторис однієї ініціативи не має перевищувати 50 тис. Зокрема у 2017-му підтримано 12 ініціатив лучан [98].

У грудні 2017 р. Луцька міська рада прийняла рішення Про затвердження Положення щодо впровадження бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) міста Луцька. Оскільки ця ініціатива міської влади отримала широку підтримку громадськості міста, її продовжено й у наступні роки. Зокрема, на 2021 р. у бюджеті міста виділено 3 млн 750 тис. грн та визначено, що максимальна сума фінансування одного проекту 250 тис. грн [187].

Принципово важливим для здійснення децентралізації і відчутним для громадян є передання повноважень від центральних органів влади на місця. У цьому контексті показовим є створення відділу державного архітектурно-будівельного контролю Луцької міської ради. Його відкрито на початку вересня 2015 р. відповідно до закону України, що стосується децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства. Діяльність відділу спрямовано на забезпечення реалізації державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю,

дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, збереження та забезпечення порядку в будівельній галузі, захист комфорту та безпеки громадян, прав населення, спрямованих на підвищення якості житлового середовища, соціально-побутового і комунального обслуговування, здійснення контролю за містобудівною діяльністю та будівництвом, організацією будівництва, ремонту та реконструкції житлових будинків та об'єктів соціально-побутового призначення [272].

У зв'язку з передачею у 2016 р. органам місцевого самоврядування повноважень у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, у міській раді вирішено скоротити відділ державної реєстрації речових справ на нерухоме майно та їх обтяжень, а повноваження щодо державної реєстрації суб'єктів господарської діяльності передано Луцькому ЦНАПУ [271].

Наслідком розгортання процесів децентралізації, зростання активності та ініціативи громадян у вирішенні місцевих справ, стало створення в місті нових інституцій громадянського суспільства – органів самоорганізації населення (ОСН) за місцем проживання. Так, у лютому 2016 р. Луцька міська рада надала дозвіл на створення першого в Луцьку вуличного комітету «Качалова 2015», у травні – будинкового комітету «Мир» на вул. Даргомижського, 2 та вуличного комітету «Гущанський».

Діяльність Луцької міської ради щодо реалізації настанов Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та інших документів Ради Європи, відзначають послідовність та науково обґрунтований підходи. Прикладом може слугувати прийняття «Програми підтримки органів самоорганізації населення міста Луцька на 2017–2020 роки», що була прийнята у жовтні 2016 р. Відповідно до положень Закону України «Про органи самоорганізації населення», такими

органами є «будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети» (ч. 2 ст. 3) [242].

Доцільність існування в місті органів самоорганізації населення (ОСН) зумовлена прагненням значної частини лучан створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, а також необхідністю співпраці інституту місцевого самоврядування та громади щодо вирішення тих питань, які стосуються розвитку окремих територій. Задоволення потреб та виконання завдань, які ставлять діючі структури самоорганізації населення в місті, вимагає синхронної роботи виконавчих органів міської ради, депутатів та громади. Така взаємодія є найважливішою передумовою для партнерства, залучення населення до розв'язання міських проблем, зокрема, проблем житлово-комунального господарства.

Як зазначено в Програмі, практично всі активісти, що опікуються проблемами життєдіяльності м. Луцька на локальному рівні, «потребують підтримки з боку органу місцевого самоврядування та його посадових осіб», а відсутність взаємодії між органами самоорганізації населення, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, а також низький рівень впливу ОСН на процес прийняття рішень на місцевому рівні, «породжує низьку активність громади у вирішенні місцевих проблем. Це призводить до зневіри громадян щодо своєї спроможності щось змінити». Розвитку периферійних районів міста приділяється недостатньо уваги. Серед найболючіших проблем – бездоріжжя, відсутність освітлення, стихійні сміттєзвалища, транспортне сполучення.

Для того, щоб змінити ситуацію на краще та привернути увагу до проблем своєї вулиці, кварталу чи мікрорайону при формуванні та розподілі бюджету міста, жителі відповідних локацій згуртовуються та об'єднують свої зусилля.

Переваги та ризики виконання Програми фахівцями Луцькою міською ради були визначені за допомогою *SWOT*-аналізу (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**Переваги та ризики виконання «Програми підтримки органів самоорганізації населення міста Луцька на 2017–2020 роки»**

<b>Сильні сторони (S)</b>	<b>Слабкі сторони (W)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• наявність 25 діючих ОСН на території міста;</li> <li>• зростання активності мешканців міста щодо персональної участі у вирішенні проблем місцевого значення;</li> <li>• створення ініціативних груп з метою створення нових та розширення меж діючих ОСН;</li> <li>• ОСН – необхідна частина ефективного реформування ЖКГ міста.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• обмеженість фінансових можливостей міського бюджету;</li> <li>• недостатній рівень правової освіти тієї частини населення міста, що готова приймати активну участь у вирішенні локальних проблем територіальної громади;</li> <li>• відсутність системної роботи виконавчих органів Луцької міської ради, щодо розвитку ОСН.</li> </ul>
<b>Можливості (O)</b>	<b>Загрози (T)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• отримання коштів міського бюджетів та недержавних джерел на реалізацію проектів ОСН на умовах співфінансування;</li> <li>• розробка пропозицій, положень, проектів рішень щодо розвитку локальних територій за участю населення;</li> <li>• подальший розвиток інституту ОСН на території міста.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• низький відсоток активних мешканців міста Луцьк, які готові приймають персональну участь у вирішенні проблем місцевого значення;</li> <li>• відсутність коштів міського бюджету на повне фінансування потреб ОСН;</li> </ul>

*Джерело:* [242].

Заходи, спрямовані на виконання програми, згруповані за такими напрямками: охорона навколишнього природного середовища; благоустрій територій; збереження культурної спадщини; розвиток фізичної культури і спорту; налагодження транспортного сполучення.

Процес створення нових ОСН набув в Луцьку системного характеру, що є свідченням ефективності діяльності зазначених інститутів громадянського суспільства. Так, у травні 2019 р. Луцька міська рада дала



дозвіл на створення чергового будинкового комітету – «Вулиця будівельників, будинок 9», у червні 2020-го – на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Перемоги 11». Загалом в Луцьку існують десятки будинкових, вуличних та квартальних комітетів під різними назвами: «Польова, 3», «Віра», «Світанок», «Криничка», «Мир», «Вікторія-Луцьк», «Затишок-Луцьк», «Шипшина», «Качалова 2015», «Гущанський», «Малоомелянівський», «Світанковий» та ін.

Послідовність дій Луцької міської ради щодо слідуванню європейським стандартам місцевого самоврядування, у тому числі Європейської хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті, засвідчує факт оновлення у 2018 р. складу постійно діючого колегіального дорадчого органу з питань формування та реалізації молодіжної політики – Молодіжної ради. Зокрема, у Хартії зазначено, що «ефективна участь молоді в місцевих і регіональних справах повинна бути заснована на розумінні соціальних і культурних змін, що відбуваються в їх громаді, і вимагає постійної представницької структури, такої, як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум» (ст. 59).

До Молодіжної ради Луцька увійшло 25 представників молодіжних громадських організацій шкільного та студентського самоврядування, яких конкурсна комісія обрала із 40 заяв. Попередня Молодіжна рада була абсолютно інертною, тому розроблено нове положення, в якому передбачено певні дисциплінарні санкції: зокрема, пропущення двох засідань без поважних причин свідчить про пасивність особи, і тоді її місце займе наступний за рейтингом кандидат [308].

Одним із визначальних напрямів децентралізації є процес утворення так званих об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За існуючим законодавством процес утворення нових територіальних громад мав проходити на добровільних засадах. Однак, на практиці реалізація принципу добровільності в окремих випадках ставала «заручником» політичної кон'юнктури. Яскравий приклад тому – блокування за допомогою права вето

головою Прилуцької сільської ради Ківерцівського району процесу об'єднання з Луцькою міською територіальною громадою. За свідченням преси, причиною цього, – відсутність у БПП «Солідарність» (пропрезидентської партії) належного кандидата на посаду міського голови, оскільки у разі створення нової територіальної громади відразу призначаються перевибори депутатів і міського голови [90].

Лише після виборів нового Президента України, оновленого складу Верховної Ради України, процес утворення об'єднаної територіальної громади в Луцьку розпочався. 25 вересня 2019 р. сталася знакова подія в процесі реформи децентралізації – утворення Луцької об'єднаної територіальної громади, до якої приєдналася Прилуцька сільська рада Ківерцівського району. На сесії сільської ради всі 13 присутніх депутатів і сільський голова, який свого часу три рази накладав вето на рішення щодо приєднання Прилуцької сільради до міста, проголосували за створення міської ОТГ. Так закінчилася багаторічна епопея щодо створення Луцької міської об'єднаної територіальної громади – першої громади на Волині з центром у місті обласного підпорядкування. Зокрема, Прилуцька сільська рада (села Прилуцьке, Жабка, Дачне, Сапогів) перша і поки єдина громада, яка вирішила створити ОТГ із обласним центром Волині [196].

Процес створення нової територіальної громади супроводжувався прийняттям низки рішень Луцької міської ради: Про утворення Прилуцького старостинського округу; Про затвердження загальної чисельності апарату міської ради та її виконавчих органів; Про затвердження Положення про старосту села, сіл, старостинського округу Луцької міської територіальної громади; Про реорганізацію сільських рад шляхом приєднання до Луцької міської ради та ін.

Серед викликів впровадженню децентралізації у сфері законодавчого забезпечення виділяється проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-правовими рамками реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Політичні реалії можуть

вносити свої корективи щодо особливостей впровадження децентралізації влади. У цьому контексті показовим є рішення Луцької міської ради від 17 червня 2020 р. «Про звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, депутатів Верховної Ради України: Палиці І. П., Констанкевич І. М., Гузя І. В., Івахіва С. П., Рубльова В. В., Стернійчука В. О. щодо логічного завершення реформи децентралізації».

Як йшлося у зверненні, загроза для місцевого самоврядування матиме місце у випадку ухвалення окремих постанов та законів України Верховною Радою України без попередньої публічної презентації цілісного бачення децентралізації. Зокрема, у рамках першої зустрічі, з циклу публічних інклюзивних консультацій, «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» вдалось домовитись про спільне бачення лідерами місцевого самоврядування результатів реформи, яке можна резюмувати такими тезами: 1. Має бути лише два рівня місцевого самоврядування – базовий (місцева рада) та регіональний (обласна рада). 2. Префекти (чи урядники) мають мати вичерпний перелік повноважень; обласна рада мусить мати власний повноцінний виконавчий орган, який вона самостійно формує. 3. Лише суд, і ніхто інший, може призупиняти рішення органів місцевого самоврядування до моменту винесення ним кінцевого рішення, префект, як і кожен громадянин, може бути лише суб'єктом звернення до суду. 4. Міський голова має бути головною посадовою особою у місцевій раді і повинен мати право головувати на сесіях відповідної місцевої ради. 5. Міська рада і міський голова у випадку висловлення недовіри один до одного, тим самим ініціюють перевибори як міського голови так і ради одночасно. 6. Повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні, де діє самостійність прийняття рішень щодо способів їх здійснення, та делеговані державою повноваження, де держава може встановлювати певні стандарти якості у випадку 100 % фінансового забезпечення з державного бюджету. 7. Податок з доходів фізичних осіб в повному обсязі має йти до бюджетів місцевих рад;

8. Зміни до Конституції України мають розглядатися нерозривно з пакетом змін до законодавства, які мають бути ухвалені на реалізацію змін до Конституції.

Депутати Луцької міської ради закликали Президента України та Прем'єр-міністра України повернутися до консультацій з асоціацією міст України щодо завершення формування спільного консенсусного бачення децентралізації всіма зацікавленими сторонами, швидко закінчити їх та оголосити кінцевий план завершення децентралізації, шляхом внесення відповідні законопроекти на розгляд Верховної Ради України, розкривши тим самим комплексне бачення місця та ролі районного рівня в реформуванні [209].

Іншу проблему, що перешкоджала процесу децентралізації, депутати Луцької міської ради підняли в їх «Зверненні до Кабінету Міністрів України до Кабінету Міністрів України, Верховної ради та Офісу Президента України, щодо процесу реформування ДАБІ» у травні 2020 р.

Луцька міська рада висловила занепокоєння у зв'язку із ситуацією, що виникла навколо реорганізації Державної архітектурно-будівельної інспекції України та створенням нових органів. Відповідно до чинних вимог законодавства відділ державного архітектурно-будівельного контролю органів місцевого самоврядування «наразі немає можливості для виконання функцій покладених на нього державою та не вповноважений для проведення планових та позапланових перевірок», – зазначене у зверненні. Дана ситуація негативно впливає на будівництво на місцевому рівні та ускладнює процес контролю за ним. Враховуючи вищезазначене депутати запропонували внести зміни до Постанови КМУ від 13.03.2020 № 219 та надати органам місцевого самоврядування здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль, та посприяти прискоренню функціонування Державної інспекції з містобудування України та відновити дію постанови Кабміну від 23.05.2011 № 553.

Також у листі підняте питання щодо врегулювання процедури зміни меж міст обласного значення. Територіальна реформа, що проходить сьогодні передбачає об'єднання громад (міських та сільських рад, які складаються з декількох населених пунктів), а існуюча містобудівна ситуація вимагає розширення міст за рахунок прилеглих окремих сіл (а іноді і частини села), що фактично вже злились з містом. Депутати наголосили на тому, що необхідно розглянути можливість розширення міст на підставі Генеральних планів за рішенням Кабміну. Свого часу Генеральний план завжди передбачав перспективну межу міста, яка досить часто співпадала з об'їзними дорогами довкола міста.

Враховуючи вищевикладене, з метою продовження руху в напрямі децентралізації та створення механізмів передачі повноважень та відповідальності від центру до органів місцевого самоврядування, депутати просили врахувати вищезазначені пропозиції та запропонували запровадити на постійні основі консультації та обговорення змін в законодавство та нормативні акти з максимальним врахуванням позицій органів місцевого самоврядування [208].

За роки, що минули з початку прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, міська рада розглянула та прийняла низку рішень, перелік яких дає наочне уявлення про її діяльність: Про виконання міської програми «Прозора влада» на 2013–2015 рр.; Про виконання програми розвитку електронного урядування та інформатизації міста Луцька на 2013–2015 рр.; Про міську програму «Прозора влада» на 2016–2017 рр.; Про виконання у 2016 р. міської програми «Прозора влада» на 2016–2017 рр.; Про розвиток інформаційних технологій у виконавчих органах міської ради у 2016 р.; Про Програму підтримки ініціатив жителів міста Луцька на 2017 р.; Про Програму підтримки органів самоорганізації населення міста Луцька на 2017–2020 рр.; Про міську програму «Прозора влада» на 2018–2020 рр.; Про створення Центру соціальних послуг «Прозорий офіс» у місті Луцьку (2018); Про

Програму розвитку електронного урядування та інформатизації у виконавчих органах Луцької міської ради на 2020 р.; Про затвердження Програми з висвітлення діяльності Луцької міської ради на 2021–2023 рр. та ін.

Отже, Луцькою міською радою здійснено вагомі кроки у напрямі децентралізації, які позитивно вплинули на розвиток територіальної громади. Це досягнуто завдяки отриманню фінансової самостійності, розширенню можливостей для наповнення бюджету, збільшенню його доходної частини, самостійності щодо вибору напрямів витрати бюджетних коштів. Важливим аспектом децентралізації стало і передання частки функцій центральних органів державної влади на місця, що стимулює творчу ініціативу, реально впливає на економічний розвиток і розширення соціальної інфраструктури громади міста.

Питання реформи місцевого самоврядування на основі децентралізації влади в Україні залишається одним із найбільш актуальних для нашої держави особливо у світлі військової агресії РФ на Сході України. Як зазначено в аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради, «модель децентралізації, яку було обрано Україною в 2014 р., а саме – децентралізація до громад, а не до “регіонів” (яку нав’язливо пропагували російські і проросійські діячі), виконала також важливе завдання для національної безпеки. Така модель дає змогу “зшивати” державу – якраз через громади, які тепер тисячами ниточок пов’язані як власне з державою (через прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом України), так і між собою (через механізми співробітництва територіальних громад, обміну досвідом та кращими практиками, участі у проектах, які реалізуються за рахунок Державного фонду регіонального розвитку та бюджетної підтримки Європейського Союзу тощо)» [4, с. 263].

Водночас залишається багато проблем щодо подальшого вдосконалення місцевого самоврядування, яке можливе лише за умови завершення конституційної реформи на рівні територіальної організації влади, приведення його у відповідність до Європейської хартії місцевого

самоврядування, перетворення владних відносин у державі на основі принципів субсидіарності й децентралізації. Внесення змін у розділ Конституції України про місцеве самоврядування (із урахуванням всіх існуючих напрацювань Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та Венеціанської комісії) є важливою частиною конституційної реформи в Україні.

### **3.3. Імплементация європейських норм і практик здійснення адміністративних послуг у діяльності Луцької міської ради**

Розроблення вітчизняної концепції розвитку системи надання адміністративних послуг бере свій початок із лютого 2006 р., коли Кабінетом Міністрів України схвалено *Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади* (далі – Концепція). Попри те, що ця Концепція мала у своїй назві основним адресатом органи виконавчої влади, більшість її положень є однозначно актуальними і прийнятними також для органів місцевого самоврядування. У Концепції зафіксовано теоретичні аспекти реалізації адміністративних послуг (поняття та критерії, принципи надання тощо) та визначено основні завдання.

Для підвищення якості надання адміністративних послуг уряд намітив низку заходів та пропозицій. Серед них запропоновано: максимально децентралізувати їх надання; забезпечити конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах, сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил; розробити стандарти надання адміністративних послуг; запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-

територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг безпосередньо на місці [112].

Улітку 2007 р. Кабмін України затвердив «План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». Концептуальне бачення системи надання адміністративних послуг закріплено у Законі України «Про адміністративні послуги» (2012), до якого щороку вносяться зміни. У чинному Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень (ст. 4) [186].

Тобто перелічені принципи повністю відповідають європейським вимогам і стандартам здійснення «належного управління» та «належного адміністрування», зафіксованих у низці документів, зокрема, у ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу під назвою «Право на належну адміністрацію» [311]. Загалом, упровадження стандартів у діяльність органів влади у передових країнах Заходу припадає на 1990-ті рр., коли розпочалась реалізація принципів публічності влади і сприйняття громадянина як замовника послуг. Упорядкування діяльності стало особливо відчутним для взаємовідносин влади і громади після визначення і реалізації певних стандартів щодо надання послуг. Як засвідчує міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади стало впровадження ефективних систем управління, зокрема, системи управління якістю. Нормативною базою для створення таких систем є міжнародний



стандарт *ISO 9001-2000*, остання версія якого видана у 2008 р. міжнародною організацією національних органів зі стандартизації *ISO* [170, с. 6].

Але розуміння імплементації європейських стандартів в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні виходить за межі, визначені міжнародним стандартом *ISO 9001-2000* та його наступними модифікаціями. Фактично йдеться про масштабну діяльність інститутів, організацій та установ Європейського Союзу, Ради Європи, Європарламенту та ін., численних міжнародних громадських організацій тощо, щодо впровадження стандартів і цінностей демократії, подолання в посткомуністичних країнах залишків радянської практики організації місцевого самоврядування, перетворення місцеві органи влади і територіальні громади на справжні суб'єкти політичної влади та управління.

В Україні завдання щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю у сфері державного управління визначено Постановою Кабінету міністрів України від 11 травня 2006 р. «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Необхідність розроблення зазначеної програми зумовлена низкою чинників: відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб органів публічної влади тощо [207].

Виконання Програми мало здійснюватися у два етапи. На першому етапі (до 2010 р. включно) передбачалося запровадження системи управління якістю в центральних апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апаратах Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. На другому етапі (починаючи з 2009 р.) – у територіальних органах міністерств й інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах і республіканських комітетах АРК,

структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністраціях [207].

Система управління якістю визначає вісім **принципів** діяльності, виконання яких дає можливість побудувати якісне управління органом місцевого самоврядування. Серед них: 1) орієнтація на замовника; 2) лідерство; 3) зацікавленість персоналу; 4) підхід до вирішення проблеми як до процесу; 5) системний підхід до управління; 6) постійне вдосконалення; 7) прийняття рішень на основі фактів; 8) взаємовигідні відносини з постачальниками. Принципи системи управління якістю мають бути формалізовані, зафіксовані в політиці якості та відображені у цілях виконавчих органів влади [170, с. 27–28]. Лише за умови повсякденного застосування зазначених принципів всіма посадовими особами органу місцевого самоврядування, система управління якістю буде функціональною.

Аналіз діяльності Луцької міської ради щодо імплементації європейських стандартів у систему надання адміністративних послуг, зумовлено її провідними позиціями у цьому напрямі реформи децентралізації в Україні. Зокрема, за результатами впровадження системи управління якістю Луцьк став першим обласним центром в Україні, який отримав міжнародний сертифікат якості згідно з *ISO 9001-2000*.

Рішення запровадити систему управління якістю *ISO 9001-2000*, виконавчий комітет Луцької міської ради прийняв у жовтні 2006 р. У процесі впровадження системи управління якістю у діяльність місцевого муніципального управління реалізовано низку заходів. Зокрема, проведено загальне навчання працівників виконавчих органів міської влади про сучасні методи управління якістю згідно з вимогами зазначеного стандарту, проведено цикл тренінгів і консультацій із залученням представників громадських організацій, ЗМІ, визначено очікування громади та місцевого бізнесу щодо послуг, які надаються органами міської ради, започатковано

вимірювання рівня задоволеності послугами шляхом анкетування та вивчено пропозиції замовників послуг (громадян) тощо [170, с. 13–14].

З метою координації зусиль у цьому напрямі в місті створено інформаційний центр із надання послуг громадянам, який забезпечує широкий доступ до інформації про роботу виконавчих органів, надає компетентні консультації щодо проходження адміністративних процедур, сприяє розв'язанню питань, які не потребують безпосереднього контакту заявника зі службовцем. Також, встановлено стандарти якості послуг, які надають виконавчі органи міської ради, розроблені схеми аналізу їх якості.

Працівниками Луцької міської ради запроваджено практику, коли оцінку функціонування системи управління якістю здійснює міський голова на підставі звіту уповноваженого з цих питань. Для цього скликається спеціальна нарада за участю міського голови, його заступників, керівників управлінь та відділів. Уповноважений з питань якості надає звіт про результати аудитів, інформацію від замовників послуг про рівень їх задоволеності, аналізує заяви громадян, стан реалізації запобіжних і коригувальних дій та пропонує зміни, що можуть позитивно вплинути на покращення діяльності щодо надання послуг населенню.

Важливим кроком на шляху вдосконалення системи обслуговування населення в Луцькій міській раді, приведення його у відповідність європейським стандартам, впроваджено систему електронного управління й документообігу, що дозволяє в автоматичному режимі реєструвати вхідну-вихідну кореспонденцію, звернення громадян, вести діловодство, і, таким чином, мінімізувати «людський фактор» у впорядкуванні надання муніципальних послуг [170, с. 14–15].

**Аналіз досвіду роботи Луцького ЦНАПу.** Зміна системи управління територіями, децентралізація в багатьох сферах, включно надання послуг, демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні зрушення. Таке покращення відіграє важливу роль у процесах консолідації суспільства, оскільки якість надання їм основних публічних послуг виступатиме

основним критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, а через них – і якості влади в країні загалом. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, що проводиться державою, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, у тому числі тих, які мають «непопулярний» характер [64, с. 4].

У контексті розуміння європейських вимог щодо європейських стандартів до послуг, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування актуальними залишаються положення *Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи рес (2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги*. У зазначеному документі викладено низку принципів, якими мають керуватися регіональні та місцеві органи влади.

Серед них: місцеві та регіональні публічні послуги є одним із проявів самоврядування місцевих і регіональних влад й потужним засобом, що є в їхньому розпорядженні для задоволення публічних інтересів. Вони сприяють реалізації повноважень органів місцевої та регіональної влади, які несуть відповідальність за них; публічні послуги сприяють соціальній згуртованості, надаючи солідарні послуги і здійснюючи політику допомоги, прийняту на загальнодержавному, регіональному або місцевому рівні. До кола їхніх завдань належить зміцнення зв'язків між жителями, запобігання пошкодженню соціальної структури й підтримка солідарності місцевих і регіональних громад; місцеві та регіональні публічні послуги сприяють сталому розвитку й справедливому і раціональному розподілу ресурсів. Вони узгоджують вимоги сільських і міських районів, а також вимоги економіки та вимоги щодо збереження довкілля [72, с. 168–169].

Важливою подією в контексті вдосконалення роботи виконавчих органів міської ради, наближення послуг до людей, стало відкриття влітку 2013 р. Центру надання адміністративних послуг виконкому Луцької міської ради (ЦНАП). До його відкриття комунікація між міською владою і жителями територіальної громади здійснювалася в основному через Луцький центр муніципальних послуг де процедури надання послуг для зручності

здійснювалися за допомогою «єдиного вікна». Враховуючи відсутність єдиного приміщення, послуги надавалися у трьох виконавчих структурах: відділі звернень громадян, департаменті соціальної політики, та дозвільному центрі.

Луцьк першим в Україні виконав розпорядження Кабміну України про надання послуг через ЦНАП. Його реалізовано у рамках проекту «Центр надання адміністративних послуг як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади», за фінансової підтримки Представництва ЄС в Україні. Із відкриттям Департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку», робота виконавчих органів Луцької міської ради із надання послуг вийшла на принципово новий рівень. Ефективність і зручність роботи Луцького ЦНАПУ серед жителів міста загально визнана. Обсяг і якість послуг цього департаменту щороку покращується. Якщо на початку 2015 р. зазначений центр надавав 289 послуг, станом на 1 квітня 2017-го у ЦНАПі надавалося 325 послуг: у 2018 р. – вже 351 послугу, наприкінці 2020 р. – 380.

У травні 2018 р. Центр надання адміністративних послуг і Луцьке об'єднане управління Пенсійного фонду України підписали угоду про співпрацю. Відтепер у ЦНАПі стало можливим отримувати низку послуг, які стосуються пенсійних питань. Зазначена угода передбачає: надання консультацій щодо пенсійного законодавства, прийом документів на видачу оригіналу трудової книжки й довідок: про розмір пенсії, про перебування на обліку, допомогу в заповненні та прийомі анкет на виготовлення пенсійного посвідчення та ін. Загалом у 2018 р. послугами ЦНАПУ скористалися 257 тис. відвідувачів [309].

Луцьк став одним із перших міст, у якому запровадили можливість швидкої реєстрації шлюбу. Цей пілотний проект стартував у березні 2017 р. «Шлюб у скорочені строки» досить швидко став однією з найпопулярніших послуг у ЦНАПі м. Луцька. Так, за два роки у департаменті обручилися 550 пар.

У березні 2019 р. між Волинським обласним центром зайнятості та департаментом «Центр надання адміністративних послуг місті Луцьку» підписано Меморандум про співпрацю. У наслідок угоди стало можливим надання дозволу громадянам інших країн на працевлаштування в нашій державі.

Того ж місяця у Луцькому ЦНАПі відбулось перше вручення посвідчення про народження дитини. Таким чином, послуги з державної реєстрації актів цивільного стану доповнили комплексне надання адміністративних послуг за моделлю «Життєва ситуація». За одне відвідування молоді батьки крім здійснення державної реєстрації народження дитини та отримання свідоцтва про народження, мали можливість провести реєстрацію місця проживання дитини, оформити призначення та виплату державної допомоги при народженні дитини, зареєструвати дитину в електронній черзі у дошкільний навчальний заклад Луцька.

У березні 2019 р. Луцький ЦНАП отримав від Волинської ОДА «Цифрову валізу» – сучасний багатофункціональний пристрій, що, серед іншого, має зчитувач відбитків пальців, і який дасть змогу надавати низку послуг маломобільним групам населення – лежачим громадянам, які перебувають у лікарняних закладах, людям з інвалідністю, які не можуть самостійно пересуватися, людям похилого віку тощо [39; 40]. Також, передбачено можливість подання електронних звернень громадян на електронну пошту *skargy@lutskrada.gov.ua*, на відкриту платформу «Відкрите місто» та ініціювання петицій до Луцької міської ради через веб-сайт Єдиної системи місцевих петицій.

Щороку Луцька міська рада затверджує реєстри адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. До них відносяться: 1) адміністративні послуги, які надаються виконавчими органами Луцької міської ради; 2) адміністративні послуги структурних підрозділів Волинської обласної державної адміністрації; 3) адміністративні послуги територіальних органів центральних органів

виконавчої влади; 4) адміністративні послуги комунальних підприємств та низки установ, організацій, фондів тощо.

З метою забезпечення однаково високого рівня обслуговування населення у всіх Центрах надання адміністративних послуг, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробило «Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг» (2017), які передбачають дотримання та виконання таких якостей і компетенцій: 1) привітність; 2) компетентність; 3) зовнішній вигляд і стан корпоративного одягу (за умови його запровадження); 4) індивідуальний підхід; 5) коректна поведінка в нестандартних ситуаціях; 6) акуратність і точність при обслуговуванні. У своїй діяльності зазначені центри мають також дотримуватися принципів: доступності; кваліфікованого обслуговування; зворотного зв'язку; об'єктивності; оперативності; прозорості бізнес-процесів [88, с. 8–11].

Зокрема, «Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг» розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг (Проект експертної підтримки врядування та економічного розвитку (*EDGE*), який впроваджується канадською компанією *Agriteam Canada Consulting Ltd.*) та за підтримки Програми *USAID* «Лідерство в економічному врядуванні» з урахуванням практичного досвіду впровадження таких стандартів центрами надання адміністративних послуг – членами Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг.

Важливим напрямом розвитку системи надання послуг у країнах Євросоюзу та України – створення єдиного загальноєвропейського цифрового ринку публічних послуг. Першочерговим завданням виступає забезпечення відповідної сумісності між системами надання електронних публічних послуг у різних державах Європейської співдружності. Це передбачено регламентом Європарламенту та РЄ «Про електронну ідентифікацію і трастові послуги для електронних угод на внутрішньому ринку і скасування Директиви 1999/93/ЕС»

від 23.07.2014 № 910/2014, рішенням Європарламенту та РЄ «Про створення програми по сумісності рішень і загальних рамок для європейських публічних адміністрацій, підприємств і громадян (ISA програма) в якості засобу для модернізації публічного сектору» (ЄС) 2015/2240 від 25.11.2015 [276, с. 223–224].

Як зазначено в «Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні», схваленою Кабміном України в листопаді 2016 р., запровадження електронних послуг потребує проведення оптимізації існуючого порядку надання адміністративних послуг з метою: скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта звернення, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів; скорочення кількості та спрощення етапів, які передбачені порядком надання адміністративної послуги; запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення й суб'єктів надання адміністративних послуг; визначення окремих етапів (процедур), які можуть бути автоматизовані; скорочення строків виконання окремих етапів та загального строку надання адміністративної послуги [248].

Водночас, система електронного урядування має не лише такі переваги, що стосуються зручності для населення, економії часу та матеріальних ресурсів, головне – змінюється філософія відносин між владою та суспільством. За такої системи безособового контакту, представники влади та суб'єкти звернення виступають як рівноправні особи, що майже унеможлиблює пониження гідності людини, зменшує корупційні ризики тощо. Найбільш популярними електронними ресурсами є портали, які створюють максимальну відкритість інформаційного простору та зручність у користуванні сервісами з надання адміністративних послуг і, що особливо важливе, доступних для людей з обмеженими можливостями.

Потреба ефективного спілкування через електронні засоби масової комунікації обумовлена низкою чинників, зокрема необізнаністю громадян про діяльність органів місцевої влади та управління. Так, 2007 р. Київський



міжнародний інститут соціології досліджував рівень задоволеності лучан послугами міських служб. Виявилося, що більшість опитаних – 83,7 % – вважають себе мало або зовсім не поінформованими про діяльність місцевої влади та про послуги, які вона надає [263].

Вирішити проблему поінформованості громадян про роботу Луцької міської ради, та ознайомлення із послугами, які вона надає, допомогла реалізація у 2008–2009 рр. проекту «Налагодження стійкої комунікації між місцевою владою та територіальною громадою шляхом встановлення мультимедійних кіосків у виконавчих органах Луцької міської ради», що впровадив виконавчий комітет за підтримки Фонду Східна Європа за рахунок коштів, наданих Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Агентством США з Міжнародного розвитку (*USAID*). Головна ідея програми полягала у встановленні 4-сенсорних інформаційних кіосків – інформантів в приміщеннях Луцької міської ради, зокрема, в департаменті житлово-комунального господарства, у департаменті підприємництва та департаменті соціальної політики.

2011 р. в Луцьку розпочалась підготовка до реалізації іншого проекту – «Вдосконалення електронного урядування у виконавчих органах Луцької міської ради», ініційований ВОО «Фонд місцевого розвитку» за підтримки виконкому Луцької міської ради й міжнародного фонду «Відродження». Проект передбачав запровадження системи електронного врядування та документообігу в міській раді, встановлення інформаційних терміналів у громадських місцях, створення модулю «Звернення громадян», оновленої версії програми електронного документообігу з підключенням комунальних підприємств, впорядкування та розширення рубрик, тематику, дизайн офіційного веб-сайту оновлення електронних примірників документів, необхідних для отримання муніципальних послуг тощо.

Одне з найважливіших завдань проекту полягало у тому, щоб забезпечити можливість жителям Луцька за допомогою веб-сайту звернутися до Луцької міської ради та швидко і в повному обсязі отримати відповідь.

Крім того, громадяни отримали можливість безпосередньо на вулиці – через термінал, звернутися до виконавчих органів Луцької міської ради, а також через інформативний портал простежити історію підготовки документу, на підставі поданої ними заяви, і побачити стан його виконання [146].

У листопаді 2012 р. Луцька міська рада прийняла рішення «Про Програму розвитку електронного урядування та інформатизації міста Луцька на 2013–2015 роки». На виконання програми впроваджено нові точки безкоштовного доступу до мережі Інтернет за допомогою технології *WI-FI*, створено інформаційно-телекомунікаційну мережу в приміщенні Луцької міської ради, впроваджено підсистему «Реєстрація дітей до дитячих навчальних закладів». Створення системи резервування даних передбачало придбання містких зовнішніх накопичувачів даних. Щодо розвитку системи електронного документообігу, впровадження нових модулів, то збільшено ліміт по ліцензіях, здійснено перехід на нову версію програмного продукту. Здійснено модернізацію існуючого та впроваджено нове серверне обладнання.

Щоправда, заходи Програми виконані частково, у зв'язку з неповним фінансуванням. Програма профінансована на 46 % від запланованого [189].

Процеси децентралізації мають супроводжуватися певним рівнем публічності й відкритості влади, оскільки це впливає з головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Діяльність міської ради у цьому аспекті реалізується в декількох напрямках: прозорості у прийнятті рішень, підконтрольності й підзвітності органів влади територіальній громаді, створенні умов для залучення жителів територіальної громади до політичної участі та ін.

Позитивні зрушення у цьому напрямі засвідчили результати моніторингу рівня публічності органів місцевого самоврядування українських міст, який проводила Громадянська мережа «Опора». Луцьк у категорії міст із задовільним рівнем публічності у 2015 р. посів четверте місце з результатом 67 %. Перші позиції зайняли міські ради: Івано-

Франківська (71 %); Вінниці (70 %); Києва (69 %) та Сум (63 %). Лідером рейтингу серед міських голів став Луцький міський голова М. Романюк (78 %). Далі йшли голови міст Івано-Франківська (77 %), Києва (77 %) та виконувача обов'язків міського голови Вінниці (65 %) [260]. Отже, простежується прямий зв'язок між рівнем публічності органів місцевого самоврядування та рейтингом їхніх керівників.

Розвиток електронної демократії в міській раді засвідчує розпорядження міського голови «Про розвиток інформаційних технологій у виконавчих органах міської ради у 2016 році», де визначено вісім пріоритетних завдань, терміни виконання та відповідальних осіб. Серед них: надання 50 адміністративних послуг через портал адміністративних послуг; формування електронних шаблонів заяв для їх заповнення адміністраторами ЦНАП в системі електронного документообігу; формування електронних шаблонів постанов та протоколів про адміністративні правопорушення; удосконалення системою керування електронною чергою в ЦНАПі через забезпечення можливості запису через Інтернет; створення електронного реєстру територіальної громади міста; підготовка до створення Контактного центру міста; підготовка до створення геоінформаційної системи міста; підготовка до створення комплексної системи управління житлово-комунальним господарством міста.

Таким чином, Луцька міська рада діяла відповідно до вимог Європейської хартії міст II (Маніфест нової урбаністики), де сказано, що «наші міста повинні працювати над створенням потужної місцевої електронної демократії. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – це не просто технологічні новинки, вони породжують новий потенціал демократичної мобілізації» [80].

У червні 2018 р. Луцька міська рада розглянула питання про запровадження в місті багатофункціональної електронної системи «Картка лучанина». У своєму рішенні міська рада зокрема керувалася ст. 19 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», з метою підвищення соціального захисту малозабезпечених верств населення

міста Луцька, впорядкування механізмів надання пільг, їх обліку та адресності, розвитку безготівкових форм розрахунків тощо. Багатофункціональна електронна система «Картка лучанина» може функціонувати на основі банківської платіжної картки [123].

Свідченням послідовності дій керівництва міста та Луцької міської ради щодо поглиблення процесів управління на засадах сучасних засобів та інформаційних технологій стало прийняття в грудні 2019 р. «Програми розвитку електронного урядування та інформатизації у виконавчих органах Луцької міської ради на 2020 рік». Програмою, зокрема, передбачено: залучення до єдиного інформаційно-телекомунікаційного простору виконавчих органів міської ради установ, організацій, закладів, які беруть участь у процесах життєдіяльності міста; розвиток й широке впровадження засобів забезпечення віддаленого доступу до відкритої інформації; застосування сучасних технологій для інформування про діяльність виконавчих органів Луцької міської ради й надання електронних послуг; надання електронних послуг на основі єдиної інфраструктури інформаційної взаємодії з фізичними та юридичними особами; сприяння створенню цифрової інфраструктури міста із застосуванням сучасних технологій *Smart city*; створення єдиної системи резервування даних [219]. Особливу увагу приділено таким секторам управління містом, як енергозабезпечення, охорона здоров'я, транспорт, «електронна влада», суспільне життя. У програмі зазначено, що у кожній із цих галузей можуть бути впроваджені інноваційні розробки, що здешевлять та оптимізують використання ресурсів.

Свідченням діяльності Луцької міської ради й керівництва міста відповідно до європейських вимог і стандартів забезпечення відкритості влади, стало прийняття низки програм з промовистою назвою «Прозора влада». Так, відповідно до Закону України «Про інформацію», ст. 21, 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Закону України «Про доступ до публічної інформації», Указу Президента України

«Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» та ін., з метою забезпечення відкритості та прозорості в інформаційному висвітленні діяльності Луцької міської ради та її виконавчих органів, міська рада затвердила та виконала міські програми «Прозора влада» на 2013–2015, 2016–2017 і 2018–2020 рр. [188]. Щороку зміст програм «Прозора влада» наповнювався новим змістом, розширювалися й технічні можливості влади щодо інформування населення про діяльність та надання послуг населенню.

Так, у Програмі «Прозора влада» на 2018–2020 рр., предметом висвітлення виступала діяльність Луцької міської ради, міського голови, його заступників, виконкому, керівників підрозділів, секретаря міської ради, депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Пріоритетними темами для висвітлення діяльності визнавалися:

- 1) прийняті міською радою, міським головою, виконавчим комітетом та іншими виконавчими органами нормативні акти, програмні документи та рішення;
- 2) інформування про діяльність міського голови, його першого заступника та заступників, виконавчих органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування, оприлюднення їх офіційної позиції та надання коментарів стосовно важливих тем у житті міста;
- 3) інформування про діяльність міської ради, постійних і тимчасових депутатських комісій, секретаря ради, депутатів ради, оприлюднення їх офіційної позиції та надання коментарів стосовно важливих тем у житті міста;
- 4) роз'яснення прав та обов'язків мешканців у їх адміністративних відносинах з Луцькою міською радою, комунальними підприємствами, міськими закладами освіти, охорони здоров'я тощо;
- 5) інформування про підготовку, перебіг та результати засідань виконавчого комітету, сесій і пленарних засідань міської ради, висновки та рекомендації постійних комісій тощо;
- 6) інформування про культурне життя міста (анонсування та перебіг культурних подій у Луцьку);
- 7) інформування про громадські слухання, засідання круглих столів, семінари, конференції та інші публічні заходи, що організовуються міською радою, чи здійснюються за її

підтримки; 8) інформування про реалізацію соціально-культурних, економічних проектів, які здійснюються за сприяння міської ради; 9) інформування про здійснення важливих інфраструктурних проектів у місті та їх значення для повсякденного життя міста і кожного його мешканця; 10) щорічні звіти про діяльність міської ради та посадових осіб органів місцевого самоврядування; 11) інформування про офіційні візити депутатів та посадових осіб міської ради, участь у семінарах, конференціях, форумах, у тому числі за кордоном; 12) інформування про взаємовідносини Луцької міської ради з іншими органами державної влади, важливі події загальнодержавного та місцевого значення, що мають стосунок до громади міста [213].

У результаті виконання зазначених програм налагоджено ефективну систему інформування громади про роботу міської ради, запроваджено діалог міської влади з громадою міста шляхом залучення якнайбільше лучан до обговорення та участі у вирішенні важливих питань місцевого значення, сформовано суспільну думку стосовно органів місцевого самоврядування, підвищено рівень довіри громади на основі отримання повної та об'єктивної інформації про їх діяльність.

Одним із ефективних засобів наближення влади до громади й створення умов для якісного обслуговування населення, стало запровадження такої інституції, як «Прозорий офіс». На черговому засіданні 42-ої сесії міської ради у травні 2018 р. депутати ухвалили рішення «Про створення Центру соціальних послуг “Прозорий офіс” у місті Луцьку», що дало змогу об'єднати роботу усіх дотичних до населення соціальних послуг структур та вивести надання цих послуг на якісно новий рівень [122]. Міністерство соціальної політики України підтримало ініціативу Луцької міської ради стосовно включення Луцька до переліку міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, які мали намір створити та забезпечити функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс», та надало можливість отримання субвенції з державного

бюджету. Наприкінці 2019 р. у Луцьку запровадили електронні квитки для проїзду в громадському транспорті.

Ефективним інструментом впровадження європейських стандартів у практичну діяльність органів місцевого самоврядування є участь їх представників у реалізації міжнародних проєктів. Так, у вересні 2017 р. делегація Луцької міської ради взяла участь у заходах проєкту **«STEP UP – залучення громадян Європи до управління містами»**, які відбувалися в м. Жешув (Республіка Польща). Виконавчий комітет Луцької міської ради виступив партнером проєкту. Проєкт реалізовувався у рамках Програми «Європа для громадян». Його мета: обмін досвідом та кращими практиками застосування інструментів демократії участі в управлінні містами. В рамках проєкту налагоджено комунікації поміж партнерами з міста Пряшів, Свидник, Стропков (Словаччина), Пула (Хорватія), Ньїредгаза (Угорщина), Сату-Маре (Румунія), українських міст Івано-Франківськ та Львів.

У рамках іншого проєкту – **«Демократичні фундаментальні цінності молодіжних культур у міжнародному порівнянні»** наприкінці жовтня- на початку листопада організовано прийом делегації з партнерського краю Ліппе (Федеральна земля – Північний Рейн-Вестфалія). Зокрема, договір про партнерство з цим краєм заключено у вересні 2015 р.

Відповідно до меморандуму про взаєморозуміння між виконавчим комітетом Луцької міської ради, Міжнародною благодійною організацією «Фонд Східна Європа» й громадською організацією «Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу» починаючи з 2013 р. здійснюється робота з реалізації спільного проєкту **«“Відкрите місто” посилення участі громадян у розвитку місцевої громади»**. Завдяки інтерактивній веб-платформі лучани мали можливість інформувати про проблеми, отримувати оперативну та важливу інформацію щодо забезпечення життєдіяльності міста тощо.

Навесні 2017 р. Український незалежний центр політичних досліджень провів дослідження механізмів місцевої демократії та інструментів забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності органів місцевого

самоврядування в 48 містах України. У рамках дослідження проаналізовано локальні нормативно-правові акти, що регулюють основні інструменти участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого самоврядування. Зокрема: статут територіальної громади; місцеві ініціативи; громадські слухання; громадські експертизи; звітування міських голів і депутатів міських рад; загальні збори громадян за місцем проживання; електронні петиції; консультації з громадськістю; громадські бюджети участі; регламент виконавчих комітетів міських рад; положення про постійні депутатські комісії; положення про помічника-консультанта міських рад тощо.

За результатами проведеного дослідження складено рейтинг «Індекс демократичності міст», який визначає якість правового регулювання механізмів місцевої демократії, підзвітності та прозорості міських рад, рівень політичної участі членів територіальної громади та ін. За його результатами, Луцьк зайняв дев'яте місце й увійшов у ТОП-10 міст із найвищим рівнем індексу демократичності: Чернівці (78 %); Чернігів (61 %); Івано-Франківськ (58 %); Суми (49 %); Краматорськ (48 %); Тернопіль (48 %); Черкаси (48 %); Ужгород (47 %); Луцьк (47 %); Кропивницький (44 %) [125].

За активну промоцію європейських цінностей у 2017 р. Луцьк також відзначено третьою з чотирьох нагород Парламентської асамблеї Ради Європи – Щитом честі. Урочиста церемонія вручення місту почесної нагороди відбулася 25 серпня 2017 р. в рамках відзначення Дня міста. Присудження нагороди відбулося після розгляду заявки, яку управління міжнародного співробітництва та проектної діяльності надсилало для розгляду до ПАРЄ.

29 січня 2019 р. у Києві відбулася церемонія нагородження переможців рейтингу бюджетної прозорості «Кришталь року» серед об'єднаних громад міст. За результатами оцінювання м. Луцьк посіло перше місце у номінації «Найпрозоріші комунальні підприємства». Премією «Кришталь року» відзначають найкращі міста і громади, які пройшли оцінювання за міжнародно визнаною методологією і продемонстрували найпрозоріший бюджетний процес, до якого залучені жителі та який спирається на інформаційні технології для



забезпечення підзвітності публічних коштів. У рейтингу взяли участь понад 80 населених пунктів. Упродовж 2018 р. експерти громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети» оцінили рівень бюджетної прозорості всіх обласних центрів України. За результатами оцінювання Луцьк підтвердив свій високий рейтинг і здобув перше місце у номінації «Найпрозоріші комунальні підприємства» [140].

Отже, діяльність Луцької міської ради щодо імплементації європейських стандартів і норм, можна вважати успішною, і такою, яка перебуває у стані постійного вдосконалення, розширення правових та організаційних можливостей щодо залучення широкого загалу до громадської участі у вирішенні справ життєдіяльності Луцької територіальної громади.

### **Висновки до розділу 3**

Отже, питання імплементації європейських стандартів в умовах децентралізації влади в Україні залишається одним із найбільш актуальних для нашої держави особливо у світлі військової агресії РФ на Сході України. Як зазначено в аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради, «модель децентралізації, яку було обрано Україною в 2014 р., а саме – децентралізація до громад, а не до “регіонів” (яку нав’язливо пропагували російські і проросійські діячі), виконала також важливе завдання для національної безпеки. Така модель дає змогу “зшивати” державу – якраз через громади, які тепер тисячами ниточок пов’язані як власне з державою, так і між собою (через механізми співробітництва територіальних громад, обміну досвідом та кращими практиками, участі у проєктах, які реалізуються за рахунок Державного фонду регіонального розвитку та бюджетної підтримки Європейського Союзу тощо)» [4, с. 263].

Водночас залишається низка проблем щодо подальшого вдосконалення місцевого самоврядування, яке можливе лише за умови завершення конституційної реформи на рівні територіальної організації влади, приведення його у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, перетворення владних відносин у державі на основі принципів субсидіарності

й децентралізації. Внесення змін у розділ Конституції України про місцеве самоврядування (із урахуванням всіх існуючих напрацювань Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ та Венеціанської комісії) є важливою частиною конституційної реформи в Україні.

Рада Європи, інші європейські інституції, що опікуються розвитком місцевої демократії, не лише підтримують проведення урядами окремих країн демократичних реформ, допомагаючи їм фінансово та організаційно, а й здійснюють постійний моніторинг їх перебігу, впровадження європейських норм і стандартів демократичного урядування у повсякденне життя територіальних громад тощо. Європейськими вченими і практиками запроваджено ефективні методики дослідження рівня місцевої демократії та участі, які використовують у своїй роботі експерти РЄ.

Однією з проблем є зволікання із впровадженням змін до Конституції України, необхідних для повноцінного реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до концепції децентралізації, об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою та надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між об'єднаними територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району [64, с. 9].

Основні положення розділу дисертанткою апробовано у таких публікаціях: [51; 283; 285; 288].

## ВИСНОВКИ

Науковий аналіз та виконання поставлених у вступі дослідницьких завдань зумовили формулювання низки висновків.

1. Аналіз наявних концептуальних моделей і теорій місцевого самоврядування доводить, що вирішальний вплив на формування сучасної моделі муніципального управління мають громадівська та державницька теорії, котрі отримали своє практичне втілення в концепції муніципального дуалізму. Водночас магістральним напрямом еволюції органів місцевого самоврядування в Європі є шлях до зростання їх політичної суб'єктності, розширення прав і можливостей громадян щодо права на активну участь у вирішенні справ місцевого значення, а відтак покращення якості життя, отримання послуг, що надаються в межах компетенції самоврядного інституту. Відповідно концептуальні моделі місцевого самоврядування в провідних європейських країнах, які пройшли етап децентралізації десятиліття тому, акцентують увагу на проблемах належного управління або адміністрування.

Отже, інститут місцевого самоврядування як інститут демократії перебуває у процесі історичної еволюції й удосконалення. Водночас йому притаманні набір певних принципів і характерних рис, які визначаються певною сталістю та наслідуванням, що дає підстави розглядати їх як певні зразки, що мають властивість перетворюватися на стандарти, незалежно від конкретної країни. Тобто йдеться про стандартизовані форми функціонування місцевого самоврядування на міждержавному рівні.

Формування європейської моделі місцевого самоврядування в Україні відбувається зі значним запізненням, а тому вітчизняні самоврядні практики, які у своїх базових засадах і принципах наслідують європейський досвід, вимушені одночасно вирішувати питання децентралізації, прагнути до більшої суб'єктності, а також створювати інституційну базу для надання якісних послуг населенню.

2. Методологія дослідження ролі європейських стандартів місцевого самоврядування в процесах децентралізації влади в Україні передбачає застосування сукупності принципів, підходів, загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Сукупно вони дають змогу простежити розвиток політико-правових норм, які покладено в основу європейських норм та стандартів місцевого самоврядування, довести, що відбулася їх еволюція – від забезпечення базових прав і свобод людини – до вимог належного управління та адміністрування.

Аналіз європейських стандартів як сукупності правових інститутів, які перебувають в органічному системному зв'язку з базовими засадами й принципами демократії, їх структурно-логічна інтегрованість доводять послідовність європейських інституцій на чолі з Радою Європи сприяти розповсюдженню цінностей та ідей західної моделі демократії на теренах Євросоюзу й пострадянському просторі, включаючи Україну.

3. Дослідження стану наукового розроблення проблеми імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в контексті процесів демократичної трансформації виявляє певну специфіку. Особливість зазначеного дискурсу полягає у відсутності балансу між представниками різних наукових напрямів і спеціальностей щодо вивчення зазначеної проблеми. Так, значною активністю у вивченні правової природи європейських стандартів місцевого самоврядування вирізняються юристи, менше – фахівці з державного управління, соціологи, зовсім невелика кількість політологів. Причому, якщо проблема децентралізації в Україні вивчається достатньо активно, то проблема інститутів і механізмів імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні залишається практично поза увагою наукової спільноти. Виняток становлять фахівці-практики, які опікуються зазначеною проблемою, активні члени громадських і донорських організацій, виконавці міжнародних програм із розвитку місцевої/локальної демократії тощо.

4. Системний аналіз інституційної структури європейських стандартів місцевого самоврядування засвідчив їх існування як складної системи правових інститутів і норм, яка перебуває в стані постійного вдосконалення та здатності давати своєчасні відповіді на виклики й потреби суспільства, залишаючись при цьому в правовому полі європейських демократичних норм і цінностей. Найбільш поширеною інституційною формою таких стандартів є хартії, конвенції, декларації та кодекси, які виступають у ролі нормативно-правових актів або документів, що не мають зобов'язуючого характеру, а натомість містять засадничі принципи, які визначають стратегічні цілі, демократичні норми й процедури діяльності органів місцевого самоврядування на тривалу перспективу. Їх осучаснення відбувається, зазвичай, через прийняття додаткових протоколів, угод, висновків, рекомендацій і резолюцій.

Міждержавні відносини України у сфері імплементації міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування ґрунтуються на сукупності чинних правових норм, які, не порушуючи національних інтересів, відповідають європейським стандартам і міжнародним зобов'язанням країни. Водночас Україна створює відповідні інституції для адаптації вітчизняного законодавства до вимог і стандартів ЄС.

5. На сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях, що є обов'язковими для держав-членів цієї впливової міжнародної установи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади положення цього документа в різних країнах, є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії й децентралізації влади. Вона є своєрідним еталоном для впровадження демократії на місцевому рівні. У Хартії в змістовній лаконічній формі виражені принципи організації влади на місцевому рівні, напрацьовані теоретиками державного будівництва й місцевого самоврядування Об'єднаної Європи, відповідно до

яких змінюється та ще буде змінено законодавство європейських країн у царині місцевого управління й самоврядування. Усі нормативно-правові документи, які стосуються організації місцевого самоврядування в країнах-членах РЄ, так чи інакше узгоджуються з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

6. Інституційна структура та механізми імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні відрізняються багатством форм і напрямів діяльності, які здійснюються на міжнародному, регіональному та локальному рівнях. Імплементація європейських стандартів уключає оновлення законодавчої бази місцевого самоврядування, вдосконалення організаційної структури місцевої влади й засвоєння передових практик залучення громадян до політичної участі. Цей процес відбувається в правовому полі євроінтеграційної стратегії України як члена Ради Європи та країни, що робить послідовні кроки в напрямі набуття членства в ЄС.

Головні європейські демократичні інституції, такі як Рада Європи, ПАРЄ, Конгрес місцевих і регіональних рад РЄ, Венеціанська комісія та їх підрозділи, виступають промоутерами подальшого вдосконалення місцевої демократії, її поширення на решту країн Центральної й Східної Європи, уключаючи Україну. Специфіка їхньої діяльності полягає не лише в декларуванні ідей, але і їх практичному втіленні через низку проєктів, планів і програм тощо. Ефективність такої роботи забезпечується проведенням відповідних моніторингів, що накладає на Україну відповідальність за своєчасне виконання взятих на себе зобов'язань.

7. Зміст процесів децентралізації влади в Україні як чинника імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування суттєво переглядається в рамках реформи децентралізації, яку розпочато 2014 р. і яка передбачає, зокрема, формування громад як базової одиниці самоврядування, збільшення їх ресурсної та фінансової бази, надання їм нових повноважень тощо. Проте для запровадження нової системи демократичного урядування

на основі публічної влади, яка є найбільш наближеною до людини, необхідний перегляд Конституції України, яка потребує закріплення принципу субсидіарності на конституційному рівні.

Відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування органів місцевого самоврядування є умовою забезпечення ефективності їхньої роботи. Такий вид діяльності органічно впливає з настанов Європейської хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актів, що так чи інакше стосуються проблем децентралізації влади. Водночас потребують подальшого вдосконалення й законодавчого унормування окремі аспекти адміністративного контролю/нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

8. Імплементация європейських норм і практик надання адміністративних послуг у діяльності Луцької міської ради відбувається в органічній єдності з процесами децентралізації, що впливає з настанов Європейської хартії місцевого самоврядування, інших програмних документів Ради Європи. Діяльність Луцької міської ради відбувається в напрямі реалізації концептуальних засад «належного управління» та «належного адміністрування», які визначають сьогодні спрямування роботи органів місцевого самоврядування провідних європейських країн.

Аналіз діяльності Луцької міської ради, її департаментів, насамперед Центру надання адміністративних послуг, засвідчує її провідні позиції в Україні щодо забезпечення прозорості й доступності влади щодо споживача, використання новітніх технологій та е-урядування, створення інституційних умов для активізації громадянської участі жителів обласного центру. Нові можливості для розвитку місцевого самоврядування відкриваються після приєднання до Луцька Підгаєцької сільської громади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абраменко Ю. Зарубіжний досвід *e*-врядування та проблеми його імплементації в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09aууриu.pdf> (дата звернення: 12.09.2020).
2. Адамович С. В. Демократія і концепти децентралізації влади в Україні. *Розвиток демократії і демократична освіта в Україні*: зб. матеріалів IV Міжнар. наук. конф. 28–30 верес. 2006. Ялта; Київ, Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. С. 298–303.
3. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / заг. ред. А. П. Яценюка. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 608 с.
4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 р.». Київ: НІСД, 2018. 688 с.
5. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України. 20.10.20. URL: [file:///C:/Users/Valerii/Downloads/639895e2c0da3ba1c3e6b0465ad794f3\\_1603179685-1\\_0\\_new.pdf](file:///C:/Users/Valerii/Downloads/639895e2c0da3ba1c3e6b0465ad794f3_1603179685-1_0_new.pdf) (дата звернення: 10.11.2020).
6. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи; НАН України, Ін-т нац. відносин і політол. Київ: Інформ.-видав. центр, 1997. 222 с.
7. Анкваб А. А. Международный договор и система источников муниципального права Российской Федерации: автореф. дис. ... к. юрид. н.: спец.: 12.00.02 – муниципальное право. Москва, 2013. 25 с.
8. Афонін Е. А., Сушій О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України. Конспект лекції до короткотермінового



семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Київ: НАДУ при Президентові України, 2010. 48 с.

9. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Одеса: Феникс, 2003. 160 с.

10. Баймуратов М., Могилевський В. Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні: теоретичні підходи до розуміння та визначення. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. С. 11–18.

11. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування. *Муниципальне право України: підручник* / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций, О. В. Батанов та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ: Правова єдність, 2009. С. 128–133.

12. Байрак С. О. Місцеве самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації: автореф. дис. ... к. політ. н. спец.: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ, 2013. 23 с.

13. Баровська А. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект. *Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/> (дата звернення 26.06.2020).

14. Батанов О. В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 698.

15. Батанов О. В. Сучасні міжнародні стандарти у галузі місцевого самоврядування та права людини. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 60–63.

16. Бевз Т. Механізми реалізації процесів децентралізації в Україні. *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси*: зб. наук. праць /

- за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД НАН України, 2018. С. 143–176.
17. Бевз Т. Роль Центральної виборчої комісії у здійсненні реформи децентралізації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2019. Вип. 1. С. 47–68.
18. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні*: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.
19. Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. Європейські стандарти. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
20. Беллами Р. Ліберальні права, соціалістичні цілі та обов'язки громадянина. *Лібералізм*: антологія, 2-ге вид. / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ: ВД «Простір»; «Смолоскип», 2009. С. 983–1000.
21. Бенуа-Ромер Ф., Клебес Г. Право Ради Європи. Прямуючи до загальноєвропейського простору / пер. з англ. Київ: К. І. С, 2007. 232 с.
22. Бенчмаркінг доброго урядування: практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ: ТОВ «Видавництво “Юстон”», 2018. 60 с.
23. Болдарев С. В., Стешенко Т. В. Пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні у частині децентралізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 60–72.
24. Борис О. Особливості впровадження реформи децентралізації в Україні. *Політологічні читання імені професора Богдана Яроша*: зб. наук. праць / за заг. ред. В. І. Бортнікова, О. Б. Ярош, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. Вип. 9. С. 221–227.
25. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів: ПАІС, 2005. 206 с.

26. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації як суб'єкт наукової рефлексії вітчизняних учених. *S.P.A.C.E. SOCIETY, POLITICS, ADMINISTRATION IN CENTRAL EUROPE*: електронний наук.-практ. журн. Нац. ун-ту «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. Вип. 9. С. 18–22.
27. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. 372 с.
28. Бортніков В., Байрак С. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації. *Європейська інтеграція: досвід Польщі та України*: кол. монографія / за заг. ред. Н. В. Павліхи. Луцьк; Люблін: «Drukarnia Kolor Lublin», 2013. С. 13–23.
29. Бортніков В. І., Пархомюк А. І. Нариси історії органів державної влади та місцевого самоврядування на Волині (1944–2009 рр.): монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. 384 с.
30. Бортніков В. Політична участь і демократія: українські реалії: монографія. Луцьк: Вежа, 2007. 522 с.
31. Боярський О. Міжнародні правові стандарти прав людини: питання визначення та ідентифікації. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. С. 90–94.
32. Була С. П. Теоретико-методологічний аналіз локальної демократії як умови та інструменту становлення консолідованої демократії в перехідних суспільствах (на прикладі України): автореф. дис. ... к. політ. н.: спец.: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Львів, 2012. 20 с.
33. Бурлака О.В. Поняття міжнародного стандарту в міжнародному праві прав людини. *Держава й право*: зб. наук. праць. 2006. Вин. 33. С. 509–515.

34. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... к. юрид. н. спец. 12.00.02 – конституційне право. Київ, 2007. 20 с.
35. Василькова Є. А. Конституційно-правове забезпечення європейських стандартів регіонального самоврядування в Україні: дис ... к. юрид. н., спец. 12.00.02 – конституційне право. Маріуполь, 2013. 20 с.
36. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2014. Вип. 28. С. 12–22.
37. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128> (дата звернення: 18.03.2019).
38. Вітінська А. Завдяки гранту в Луцьку відновлять історичні пам'ятки. *Луцький замок*. 2018. 20 верес.
39. Вітінська А. Пенсійний фонд надавати послуги у ЦНАП. *Луцький замок*. 2018. 17 трав.
40. Вітінська А. У ЦНАП тепер мобільні послуги. *Луцький замок*. 2018. 17 трав.
41. Вішняков С. Шляхи вдосконалення системи розподілу доходів і видатків між державним і місцевим бюджетом. *Проблеми та перспективи розвитку фінансової політики в Україні в умовах ринкової економіки*. Чернівці, 1999. С. 48–53.
42. Волинь в умовах демократичної трансформації (кінець ХХ – початок ХХІ століття): кол. моногр. / В. І. Бортніков, Н. Н. Коцан, Н. В. Павліха та ін.; за заг. ред. В. І. Бортнікова. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2012. 656 с.
43. Вступ України до Ради Європи. URL: [fs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/arhiv/integratsiya-ukraini-do-es/spivrobotnytstvo-z-radou\\_es/chlenstvo-v-radi-evropu/vstup/](https://fs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/arhiv/integratsiya-ukraini-do-es/spivrobotnytstvo-z-radou_es/chlenstvo-v-radi-evropu/vstup/) (дата звернення: 15.12.2020).
44. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. А. Онишко / Центр

- гуманітарних досліджень ЛНУ імені Івана Франка. Львів: Вид-во «Літопис», 2000. 318 с.
45. Гелд Д. Моделі демократії. *Демократія: антологія* / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 155–175.
46. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец.: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Львів, 2016. 20 с.
47. Горбатюк М. В. Основні теоретико-методологічні підходи до вивчення влади на місцевому рівні. *Наукові записки Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 1. С. 23–54.
48. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (серпень 2020 р.). *Разумков центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naselennia-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r> (дата звернення: 15.12.2020).
49. Громадське спостереження за черговими місцевими виборами 2015 року: підсумковий звіт / авт. кол.: О. Айвазовська, О. Неберікут, О. Ключев та ін. Київ: ФОП Пятаков Ю. О., 2016. 245 с.
50. Гурманська О. І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громади: сучасний стан і конституційно-правовий аспект. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (12–13 лютого 2011 р., Київ)*. Київ. С. 170–172.
51. Гурманська О. І. Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні та польський досвід. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї: зб. наук. праць*. 2010. № 20. С. 425–434.
52. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1993. 165 с.
53. Гьофе О. Демократія в епоху глобалізації. Київ: ППС-2002, 2007. 436 с.

54. Давимука О. О. Порівняльний аналіз підсумків 21-го і 22-го самітів Україна-ЄС. *Національний інститут стратегічних досліджень*. С. 1–5. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/samity-ukraina-eu.pdf> (дата звернення: 05.12.2020).
55. Дев'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Участь органів самоорганізації населення у соціально-економічному розвитку громад» 17–18 жовтня 2014 р., м. Рівне: зб. матеріалів / під ред. А. С. Крупника, В. В. Кіщенко. Одеса: ПП «Євродрук», 2014. 108 с.
56. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 432 с.
57. Демократизация: учеб. пособие / сост. и науч. ред. К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка; предисл., сост. указателя М. Г. Миронюк. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 708 с.
58. Демченко І. С. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: автореф. дис. ... к. юрид. н.: спец. 12.00.11 – міжнародне право. Київ, 2012. 20 с.
59. Демченко І. С. Окремі аспекти впровадження принципу субсидіарності в організацію місцевого самоврядування в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 8–9. С. 128–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmj\\_u\\_2011\\_8-9\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmj_u_2011_8-9_18.pdf) (дата звернення: 13.10 2018).
60. Демченко І. С. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Економічна теорія та право*. 2011. № 1. Харків. С. 149–157.
61. Демченко М. О. Особливості реалізації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 128–130.

62. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 554 від 23 серпня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF> (дата звернення: 22.07.2019).
63. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.07.2019).
64. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / [Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 115 с.
65. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.]; за наук. ред. д. економ. н. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
66. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: укладений державами – членами Ради Європи. 09.11.1995 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099) (дата звернення: 25.12.2019).
67. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: укладений державами – членами Ради Європи. 16.11.2009 р. Офіційний переклад. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946) (дата звернення: 25.12.2019).
68. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Укладено державами – членами Ради Європи. 16.11.2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946) (дата звернення: 25.12.2019).
69. Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі. CDL-AD (2006) 018. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї,*

*Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи:* пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ, 2009. С. 142–197.

70. Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії.* Вид. 3-е, випр. і доповн. / за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 1, Київ: Логос, 2016. С. 284–290.

71. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / В. С. Кубійда, В. В. Толкованов. Київ: ТОВ «Поліграфічний центр «Крамар»», 2010. 258 с.

72. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

73. Дудінська І., Цернер М. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України): монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра». 128 с.

74. Європейська інтеграція: досвід Польщі та України: кол. моногр. / за заг. ред. Н. В. Павліхи. Луцьк; Люблін: «Drukarnia Kolor Lublin», 2013. 700 с.

75. Європейська ландшафтна конвенція. Підписана 20.10.2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_154](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154) (дата звернення: 25.12.2019).

76. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Мадрид, 21 трав. 1980 р. Редакція від 16.11.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (дата звернення: 05.08.2019).

77. Європейська соціальна Хартія (переглянута). Офіційний переклад. Страсбург, 3 травня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text) (дата звернення: 14.12.2020).



78. Европейская хартия городов: принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы 30.03.1992 г. Постоянная конференция местных и региональных органов власти Европы, г. Страсбург, 17–19 марта 1992 г. Страсбург, 1992. 59 с.
79. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 25.12.2019).
80. Європейська хартія міст II. (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 13.04.2020).
81. Європейська хартія про участь молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні: Резолюція 237 (1992) Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи від 14.03.1992 р. *Муниципальное право зарубежных стран: навч. посіб.: у 3-х ч. / В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка; НДІ приватного права і підприємництва. Київ: Знання України, 2006. Ч. 3. С. 206–217.*
82. Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад. Рада європейських муніципалітетів та регіонів. Презентовано в рамках Генеральної асамблеї Ради Європейських муніципалітетів та регіонів, м. Інсбрук, травень 2006 р. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/hartiya\\_ukr.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/hartiya_ukr.pdf) (дата звернення: 27.12.2020).
83. Європейська хартія рівності жінок і чоловіків: понад 60 міст України прагнуть забезпечити принципи гендерної рівності. *ВЕЖА: Вінницький інформаційний портал.* URL: <https://vezha.ua/yevropejska-hartiya-rivnosti-zhinok-i-cholovikiv-ponad-60-mist-ukrayiny-pragnut-zabezpechyty-pryntsypy-gendernoji-rivnosti/> (дата звернення: 27.12.2020).
84. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. Київ: Вид-во Академії муніципального управління, 2009. 508 с.

85. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні: монографія / М. О. Баймуратов, Є. А. Василькова / Маріуп. держ. ун-т, Представництво Європ. орг. публіч. права в Україні. Одеса: Фенікс, 2013. 215 с.
86. Євтушенко О. Н. Державницька й громадська концепції місцевого самоврядування в російській політичній думці другої половини ХІХ століття. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили* Серія: Політологія. 2012. Вип. 170. Т. 182. С. 106–110.
87. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 513 с.
88. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг / авт. кол.: Андреев О., Каменчук О., Семеніхін В., Шамрай Н. / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ, 2017. 43 с.
89. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 42–49.
90. ЖКГ, транспорт, гранти та об'єднання сіл навколо Луцька – Григорій Недопад про рік роботи. *Луцький замок*. 2018. 12 квіт.
91. Загальна декларація прав людини: прийнята Резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 25.12.2019).
92. Зеленько Г. Демократизація через конвергенцію: механізми співпраці Європейського союзу з посткомуністичними країнами (на прикладі країн ЦСЄ та України). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2019. Вип. 2. С. 44–75.
93. Зеленько Г. І. Екзогенні стимули процесів демократизації в Україні: зміст і наслідки зовнішніх впливів у політичному розвитку України. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні: зб.*

- наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 8–39.
94. Злобіна О. Ціннісні орієнтації українців: вектор змін. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін: зб. наук. праць*. Вип. 6. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2020. С. 302–309.
95. Івахненко О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 171–175.
96. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. Москва: Новое изд-во, 2011. 464 с.
97. Инглхарт Р. Культура и демократия. *Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу* / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона. Москва: Московская школа полит. Исследований, 2002. С. 106–128.
98. Ініціативи мешканців Луцька – інструмент бюджет участі. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2017/12/01/initsiativi-meshkantsiv-lutska-instrument-byudzhetu-uchasti/> (дата звернення: 01.02.2018).
99. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування: міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку: автореф. дис. ... д. юрид. н.: спец: 12.00.11 – міжнародне право. Київ, 2014. 37 с.
100. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 306 с.
101. Конференція міністрів держав-членів ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін». 16-я сесія, Утрехт, 16–17 листопада 2009 р. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2416>
102. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні. *Право України*. 2001. № 6. С. 99–101.

103. Ключковський Ю. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст і правова природа. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. С. 37–42.
104. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь. CDL-AD (2002) 23rev. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права*: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. Київ, 2009. С. 50–81.
105. Колюх В. Регіоналізм як одна з форм децентралізації влади. *Віче*. 2015. № 7. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4663/> (дата звернення: 29.12.2020).
106. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні: ухвалена Радою Європи 05.02.1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318) (дата звернення: 25.12.2019).
107. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. *Міністерство закордонних справ України*. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/kongres-miscevih-i-regionalnih-vlad-radi-yevropi> (дата звернення: 19.12.2020).
108. Конституція України. Редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.11.2020).
109. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС: Указ Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата звернення: 20.06.2019).
110. Концепція загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 228-IV від

21 листопада 2002 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15_) (дата звернення: 22.07.2018).

111. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 25.12.2019).

112. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890> (дата звернення: 22.07.2020).

113. Корнієнко М. Місцеве самоврядування. *Демократичні зошити*. 1997. Вип. 7. 36 с.

114. Корнійчук О. Реалізація інформаційної політики на регіональному рівні та шляхи підвищення її ефективності. *Демократичне врядування: наук. вісник ЛРІДУ НАДУ*. 2011. Вип. 6. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Komijchuk.pdf> (дата звернення 23.05.2020).

115. Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 56–59.

116. Кравченко В. Питання дотримання принципів європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 51–54.

117. Крупник А., Орлова А. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. *UPLAN*. 2020. 13 листоп. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення 23.05.2020).

118. Крутій О. Державно-управлінський аспект діалогу органів влади та громадянськості: від форми спілкування до методологічної основи URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_du/2011\\_2/КтЪШт](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2011_2/КтЪШт). (дата звернення 20.06.2020).
119. Левенець А. В. Міжнародно-правові стандарти прав іноземців в місцевому самоврядуванні. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 48–53.
120. Лендъел М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.
121. Луцький замок. 2015. 9 лют.
122. Луцький замок. 2018. 7 черв.
123. Луцький замок. 2018. 14 черв.
124. Луцьк створив – 3777 ОСББ. *Українські новини*. URL: <https://ukranews.com/ua/news/614543-lutsk-stvoryv-377-osbb> (дата звернення 11.06.2020).
125. Луцьк увійшов у ТОП-10 міст із найвищим рівнем індексу демократичності. *Луцький замок*. 2017. 16 берез.
126. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України: теоретичні аспекти. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.
127. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу: навч. посібник. Львів: юрид. ф-т ЛНУ ім. І. Франка, 2003. 247 с.
128. Майко Т. С. Міська рада як інститут локальної демократії в Україні: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец.: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Вінниця, 2017. 19 с.
129. Малиновський В. Підсумки децентралізації 2019 року у Волинській області. *Політологічні читання імені професора Богдана Яроша*: зб. наук. праць / за заг. ред. В. І. Бортнікова, О. Б. Ярош, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 97–105.

130. Малиновський В. Я. Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр. ): монографія. Луцьк: Ініціал, 2013. 352 с.
131. Малиновський В. Територіальна організація влади в Україні: концептуальні засади трансформації. Луцьк: СПД Галяк Ж. В., 2010. 451 с.
132. Мартиновський Д. П. Втілення міжнародних стандартів місцевого самоврядування в систему законодавства України. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 160–165.
133. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
134. Матриця результатів впровадження децентралізації в Україні. URL:[https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/donors\\_senate/file\\_uk/files/58eb8e2c6783ec045d924a23/CRF\\_for\\_reporting\\_Minregion\\_ukr.pdf](https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/donors_senate/file_uk/files/58eb8e2c6783ec045d924a23/CRF_for_reporting_Minregion_ukr.pdf) (дата звернення: 30.11.2020).
135. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу. Дата підписання: 06.11.2006. Дата ратифікації Україною: 10.04.2008. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_775#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_775#Text) (дата звернення: 30.11.2020).
136. Міжнародна стандартизація та сертифікація. *НВП. Поінт*. URL: <http://nvppoint.com/uk/mizhnarodna-standartizatsiya-ta-sertifikatsiya/> (дата звернення: 30.11.2020).
137. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: хрестоматія / упоряд.: Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 148 с.
138. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. 300 с.

139. Міжрегіональне співробітництво між Україною та Польщею. *Посольство України в Республіці Польща*. 2017. URL: <http://poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/regions> (дата звернення: 13.06.2020).
140. Місто Луцьк отримало престижну нагороду. *Луцький замок*. 2019. 7 лют.
141. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
142. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: колект. монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
143. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. Київ: Заповіт, 1998. 187 с.
144. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
145. Місцева і регіональна демократія в Україні. *Пояснювальна записка. Моніторинговий візит Конгресу в Україну*. Програма. Ч. 2. 2013. 22–23 квітня. 52 с. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/%D0%B4%D0%BE%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0>
146. Міська влада стане доступнішою. *Луцький замок*. 2011. 3 лют.
147. Моцик О. Ф. Діяльність Ради Асоціації між Україною та ЄС як інституційна складова здійснення зовнішньої політики України в контексті євроінтеграції. *Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Ужгород 22–23 квіт. 2016 р. Ужгород: Ужгородський нац. ун-т, 2016. С. 140–142.
148. Муркович Л. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_03\(10\)/11mlistg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10)/11mlistg.pdf) (дата звернення 15.05.2020).



149. Муніципальне право України: підручник / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций, О. В. Батанов та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ: Правова єдність, 2009. С. 128–133.
150. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії / Дуглас Норт, Джон Волліс, Баррі Вайнгест; пер. з англ. Тарас Цимбал. Київ: Наш формат, 2017. 352 с.
151. Настояща К. Розвиток громадянського суспільства і couch potatoes як основних інструментів глобальної політики. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2019. № 4. С. 20–23.
152. Наумова М. Українці в соціальних медіа. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін: зб. наук. праць*. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2017. Вип. 4 (18). С. 400–413.
153. Наход М. Місцеві вибори – 2010: Волинська область. *Місцеві вибори – 2010. Пульс країни* / відп. ред. А. Когут, К. Сідаш. Київ: Лаб. законод. ініціатив, 2011. С. 57–65.
154. Некряч А. І. Місцеве самоврядування в сучасній Україні як предмет політологічного аналізу: автореф. дис. ... д. політ. н.: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ, 2003. 38 с.
155. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України*. Сер. «Державне управління». 2016. № 3. С. 56–62.
156. Новини DESPRO. *Швейцарсько-український проект DESPRO. Підтримка децентралізації в Україні*. URL: [https://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT\\_ID=2250](https://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=2250) (дата звернення: 28.11.2020).
157. Норт Д. Институциональные изменения и функционирование экономики / пер. з англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
158. Оцінка понять «належне управління» та «належне адміністрування». Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). CDL-

- AD(2011)009. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії*. Вид. 3-є, випр. і доповн. / за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 1. Київ Логос, 2016. С. 109–128.
159. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка. *Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> (дата звернення: 12.11.2019).
160. Павленко І. А. Аналіз результатів виборчої кампанії до місцевих органів влади у жовтні 2020 р. Аналітична доповідь. 32 с. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/analit-dopovid-2.pdf> (дата звернення: 08.11.2020).
161. Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України: автореф. дис. ... к. юрид. н., спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес. Маріуполь, 2015. 20 с.
162. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Литопис, 2002. 195 с.
163. Панина Н. В. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе. Панина Н. В. Избранные труды по социологии: в 3 т. Т. 1. Киев: Факт, 2008. С. 63–87.
164. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики; пер. з англ. О. Дем'янчука. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 550 с.
165. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті: прийнята в новій редакції на 10-ій сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 21.03.2003 р.: Додаток до Рекомендації 128(2003)Е. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>; [http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu\\_charter\\_ukr.pdf](http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu_charter_ukr.pdf) (дата звернення: 25.12.2019).

166. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.
167. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1. С. 84–91.
168. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2014. Вип. 6–1. Т. 3. С. 23–29.
169. Питання етичних та професійних стандартів державної служби в апараті Верховної Ради України: ситуаційне дослідження. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2018. 52 с.
170. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування: метод. посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 134 с.
171. План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. GR-DEM(2017)18. 21 лютого 2018 року. URL: <https://rm.coe.int/coe-action-plan-for-ukraine-2018-2021-ukr/1680925bec> (дата звернення: 12.06.2019).
172. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 494-р. від 27 червня 2007 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/84360959> (дата звернення: 12.06.2019).
173. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону: монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко. Харків: Вид-во ХНЕУ, 2008. 471 с.
174. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місьцеве самоврядування. *Юридична енциклопедія*: в 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 731–732.

175. Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД НАН України, 2018. 472 с.
176. Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади № 36/14 від 22.12.2017. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/bu> (дата звернення 23.05.2020).
177. Положення Про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України № 1773 від 12 листопада 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1773-98-%D0%BF> (дата звернення: 12.06.2019).
178. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. 50 с. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported\\_content/news/doc\\_248012532/UA\\_15-1%20final.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf) (дата звернення: 16.04.2019).
179. Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%2272538714%22:\[2\]}](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%2272538714%22:[2]}) (дата звернення: 10.11.2020).
180. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. Толкованова В. В. Київ, Крамар, 2011. 199 с.
181. Постукайте і Вам відчинять. *Децентралізація влади*. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/12613> (дата звернення: 20.11.2020).
182. Поточний статус децентралізації. *U-LEAD з Європою: Розширення прав і можливостей громадян та громад України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/1.pdf>
183. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В. В. Толкованова. Київ: Центр дослід. питань місц. і регіон. розвитку та сприяння адмін. реформі, 2007. 349 с.

184. Представники місцевого самоврядування України та Польщі спільно працюють над посиленням співпраці у прикордонних регіонах. *Децентралізація влади.* URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/12256>
185. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. *UPLAN*. 2020. 13 листоп. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsypu-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 21.12.2019).
186. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. Ред. від 29.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 21.12.2019).
187. Про визначення Бюджету участі Луцької міської територіальної громади на 2021 рік: Рішення Луцької міської ради № 91/17 від 28.08.2020, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/15985404742301240-pro-viznachennya-obsyagu-byudzhetu-uchasti-lutskoi-misk...> (дата звернення: 04.09.2020).
188. Про виконання міської програми «Прозора влада» на 2013–2015 роки: Рішення міської ради від 02.02.2016 № 3/22 м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-vykonannya-miskoyi-programy-prozora-vlada-na-2013-2015-roky> (дата звернення: 21.12.2019).
189. Про виконання програми розвитку електронного урядування та інформатизації міста Луцька на 2013–2015 роки: Рішення міської ради від 05.02.2016 №3/32 м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/document-types/rishennia-miskoi-rady> (дата звернення: 21.10.2020).
190. Про виконання у 2016 році міської програми «Прозора влада» на 2016–2017 роки: Рішення міської ради від 25.01.2017 №18/15 м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-vykonannya-u-2016-roci-miskoyi-programy-prozora-vlada-na-2016-2017-roky> (дата звернення: 18.04.2029).
191. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України № 79-VIII від 28 грудня 2014 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 21.12.2019).

192. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № 71-VIII 28 грудня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата звернення: 21.12.2019).

193. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». *Децентралізація. Міжнародна співпраця*. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/coe> (дата звернення: 11.11.2020).

194. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». *Децентралізація влади*. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/coe> (дата звернення: 21.11.2020).

195. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України № 2017-III від 5 жовтня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> (дата звернення: 21.12.2019).

196. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 21.12.2019).

197. Про добровільне приєднання територіальної громади Прилуцької сільської ради до територіальної громади міста Луцька: Рішення міської ради від № 63/43 від 25.09.2019, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-dobrovilne-pryiednannia-terytorialnoi-hromady-prylutskoi-silskoi-rady-do-terytorialnoi-hromady-mista-lutska> (дата звернення: 21.12.2019).

198. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: Указ Президента України № 412/2018 від 6 грудня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412/2018#Text> (дата звернення: 21.12.2019).

199. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Перемоги 11»: Рішення міської ради № 85/34 від

- 02.07.2020, м. Луцьк. URL:  
<https://www.lutskrada.gov.ua/documents/15937164652256622-pro-dozvil-nastvorennya-organu-samoorganizatsii-naselennya-budinkoviy-komitet-per> (дата звернення: 01.10.2020).
200. Про Європейський тиждень місцевої демократії: Указ Президента України № 922 від 27 вересня 2007 р. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922/2007#Text> (дата звернення: 01.10.2020).
201. Проект концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України). Київ: Факт, 2000. 54 с.
202. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 1 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 21.12.2019).
203. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 275-р від 3 квітня 2017 р. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.12.2019).
204. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. *Урядовий портал*. URL:  
<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-rok> (дата звернення: 21.12.2019).
205. Про затвердження Положення про старосту села, сіл, старостинського округу Луцької міської територіальної громади: Рішення міської ради № 1/5 від 17.12.2020, м. Луцьк. URL:  
[https://www.lutskrada.gov.ua/documents/16080156072380218-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-starostu-sela-](https://www.lutskrada.gov.ua/documents/16080156072380218-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-starostu-sela) (дата звернення: 18.12.2020).

206. Про затвердження Положення щодо впровадження бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) міста Луцька: Рішення міської ради № 36/4 від 22.12.2017, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennya-polozhennya-shchodo-vprovadzhennya-byudzhetuвання...> (дата звернення: 18.12.2019).

207. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету міністрів України № 614 від 11 травня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2020).

208. Про звернення до Кабінету Міністрів України, Верховної ради та Офісу Президента України, щодо процесу реформування ДАБІ: Рішення міської ради № 80/2 від 29.05.2020, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-zvernennya-do-kabinetu-ministriv-ukraini-verkhovnoi-radi-ta-ofisu-prezidenta-ukraini-shchodo-protsesu-reformuvannya-dabi...> (дата звернення: 10.11.2020).

209. Про звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, депутатів Верховної Ради України: Палиці І.П., Констанкевич І. М., Гузя І. В., Івахіва С. П., Рубльова В. В., Стернійчука В. О. щодо логічного завершення реформи децентралізації: Рішення міської ради № 83/1 від 17.06.2020, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-zvernennya-do-prezidenta-ukraini-verkhovnoi-radi-ukraini-kabinetu-ministriv-ukraini-deputativ-verkhovnoi-radi-ukraini-palits> (дата звернення: 10.07.2020).

210. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.12.2019).

211. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 25.12.2019).



212. Про міську програму «Прозора влада» на 2016–2017 роки: Рішення міської ради № 2/21 від 24.12.2015, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-miskku-programu-prozora-vlada-na-2016-2018-roku> (дата звернення: 03.09.2020).
213. Про міську програму «Прозора влада» на 2018–2020 роки: Рішення міської ради № 35/9 від 15.12.2017, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-miskku-programu-prozora-vlada-na-2018-2020-roku> (дата звернення: 03.09.2020).
214. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України № 837/2019 від 8 листопада 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text> (дата звернення: 01.12.2020).
215. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11 липня 2001 р. Ред. від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 25.10.2019).
216. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями: Постанова Верховна Рада України № 3384-XII від 14.07.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12> (дата звернення: 25.12.2019).
217. Про Програму підтримки ініціатив жителів міста Луцька на 2017 рік. Рішення міської ради №11/4 від 27.07.2016, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-programu-pidtrymky-iniciatyv-zhyteliv-mista-lucka-na-2017-rik-0> (дата звернення: 25.12.2019).
218. Про Програму підтримки органів самоорганізації населення міста Луцька на 2017–2020 роки. Рішення міської ради №14/13 від 27.10.2016, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-programu-pidtrymky-organiv-samoorganizaciyi-naselennya-mista-lucka-na-2017-2020> (дата звернення: 01.12.2020).
219. Про Програму розвитку електронного урядування та інформатизації у виконавчих органах Луцької міської ради на 2020 рік: Рішення міської ради

- № 68/61 від 24.12.2019, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-prohramu-rozvytku-elektronnoho-uriaduvannia-ta-informatyzatsii-u-vykonavchykh...> (дата звернення: 01.12.2020).
220. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12> (дата звернення: 25.12.2019).
221. Про реорганізацію сільських рад шляхом приєднання до Луцької міської ради: Рішення міської ради № 1/20 від 17.12.2020, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-reorhanizatsiiu-silskykh-rad-shliakhom-pryiednannia-do-lutskoi-miskoi-rady> (дата звернення: 18.12.2020).
222. Про розвиток інформаційних технологій у виконавчих органах міської ради у 2016 році: Розпорядження Луцького міського голови № 241 від 10.05.2016. *Луцький замок*. 2016. 19 трав.
223. Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні. Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 102 (2001) [Неофіційний переклад]. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads>
224. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р від 20 вересня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.09.2020).
225. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС): укладений державами – членами Ради Європи. 16.11.2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947) (дата звернення: 25.12.2019).
226. Про утворення Прилуцького старостинського округу: Рішення міської ради № 65/59 від 30.10.2019, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-utvorennia-prylutsko-ho-starostynsko-ho-okruhu> (дата звернення: 25.12.2019).
227. Про участь громадян у місцевому публічному житті. Рекомендації Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. *Досвід*

*децентралізації у країнах Європи*: зб. док. / заг. ред. В. Б. Гройсмана; пер. з іноз. мов. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. 8.

228. Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії). Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113(2002) від 4 червня 2002 р. *Досвід децентралізації у країнах Європи* : зб. док. / заг. ред. В. Б. Гройсмана; пер. з іноз. мов. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

229. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону № 2598 від 13.12.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 25.12.2019).

230. Про вплив глобалізації на регіони: Рекомендація 101 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи: ухвалена 31.05.2001 р. URL: <https://rm.coe.int/1680719ae9> (дата звернення: 25.10.2019).

231. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». URL: [https://donors.decentralization.gov.ua/project/coe\\_](https://donors.decentralization.gov.ua/project/coe_) (дата звернення: 25.10.2019).

232. Про заходи по реалізації рекомендацій про місцеву та регіональну демократію в Україні, ухвалених V сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи: Постанова Верховної Ради України № 230-XIV від 5 листопада 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-14#Text> (дата звернення: 11.12.2020).

233. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-rok> (дата звернення: 11.12.2020).

234. Про затвердження Програми з висвітлення діяльності Луцької міської ради на 2021–2023 роки. *Луцька міська рада*. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/16080228092380262-pro-zatverdzhennya-programi-z-visvitlennya-diyalnosti-lutskoi-miskoi-radi-na-20212023-roki> (дата звернення: 01.11.2020).
235. Про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС: Рекомендація № 2015/1 від 16.03.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_023#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_023#Text) (дата звернення: 16.04.2019).
236. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Ред. від 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.12.2020).
237. Про місцеву та регіональну демократію в Україні: Рекомендація № 48 Конгресу місцевих та регіональних влад Європи: ухвалена 27.05.1998 р. *Голос України*. 1998. 16 черв.
238. Про міську програму «Прозора влада» на 2018–2020 роки: Рішення міської ради від 15.12.2017 № 35/9 м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-misku-programu-prozora-vlada-na-2018-2020-roku> (дата звернення: 01.11.2020).
239. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України № 837/2019 від 8 листопада 2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> (дата звернення: 20.12.2020).
240. Про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію: Рекомендація 139 (2003) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 26.11.2003 р. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с. С. 130–134.

241. Про Офіс Ради Європи в Україні. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/home/#{%227074895%22:\[0\]}](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/home/#{%227074895%22:[0]}) (дата звернення: 01.11.2020).
242. Про Програму підтримки органів самоорганізації населення міста Луцька на 2017–2020 роки. Рішення Луцької міської ради № 14/13 від 27.10.2016, м. Луцьк. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-programu-pidtrymky-organiv-samoorganizaciyi-naselennya-mista-lucka-na-2017-2020> (дата звернення: 25.10.2020).
243. Про проект DESPRO. *Швейцарсько-український проект DESPRO. Підтримка децентралізації в Україні*. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/> (дата звернення: 25.10.2020).
244. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-12> (дата звернення: 25.12.2019).
245. Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні: Рекомендація (96) 2 Комітету Міністрів Ради Європи 15.02.1996 р. *Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні*. 1996. № 11. С. 25–28.
246. Про стандартизацію: Закон України № 1315-VII від 5 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text> (дата звернення: 29.11.2020).
247. Про створення Центру соціальних послуг «Прозорий офіс» у місті Луцьку: Рішення Луцької міської ради № 42/97 від 05.06.2018. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-stvorennia-tsentru-sotsialnykh-posluh-prozoryi-ofis-u-misti-lutsku> (дата звернення: 29.11.2020).
248. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 918-р від 16.11.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2020).
249. Про утворення при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування постійно діючої

Робочої групи з питань впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. *Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування*. URL: [http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal\\_komit/podii\\_kom/roboch\\_grup/78469.html](http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/podii_kom/roboch_grup/78469.html) (дата звернення: 25.12.2020).

250. Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 62 від 9 лютого 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>

251. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи від 06.12.2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739) (дата звернення: 25.12.2019).

252. Пустовіт Г. Біженці сьогодні – громадяни завтра? *Луцький замок*. 2018. 7 червня.

253. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 63–67.

254. Пфедфер Д. Власть и влияние: политика и управление в организациях; пер. з англ. Е. В. Трибушиной. Москва; Санкт-Петербург; Киев: ИД «Вильямс», 2007. 503 с.

255. Рада асоціації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronni-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/rada-asociaciyi> (дата звернення 13.08.2020).

256. Радник Конгресу з конституційних питань Франческо Палермо: «Розбудова довіри до органів місцевого самоврядування є важливою для демократичного розвитку України». *Офіс Ради Європи в Україні*. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine....> (дата звернення: 12.21.2020).

257. Рамкова конвенція про захист національних меншин. Страсбург, 1 лютого 1995 року. Офіційний переклад. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text) (дата звернення 13.08.2020).
258. Растоу Д. А. Переходи до демократії: спроба створення динамічної моделі. *Демократія: антологія* / упоряд. О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 583–604.
259. Резнік В. Реконцептуалізація легітимації у контексті теорії структурації Е. Гіденса. *Соціальні виміри суспільства: зб. наук. праць*. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2018. Вип. 10. С. 28–38.
260. Результати моніторингу рівня публічності органів місцевого самоврядування. *Луцький замок*. 2015. 29 жовт.
261. Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи гес (2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги (прийнята 31 січня 2007 р. на 985-му засіданні заступників міністрів). *Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана*. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 165–189.
262. Рівень підтримки громадянами вступу України до ЄС та НАТО. *Разумков центр*. URL: <http://sau.in.ua/research/riven-pidtrymky-gromadyanamy-vstupu-ukrayiny-do-yes-ta-nato/> (дата звернення: 25.12.2020).
263. Ричук Ю. Знайомтесь: виконавчі органи Луцької міської ради. *Волинь-нова*. 2008. 2 груд.
264. Розвиток транскордонного співробітництва: науково-аналітична доповідь / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 125 с.
265. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ, 2018. 216 с.
266. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / пер. з фр. Є. Марічева. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. 287 с.

267. Ротар Н. Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду: монографія. Чернівці: Рута, 2007. 472 с.
268. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. *Проблемы теории и практики управления*: международный журн. 2000. № 3. URL: [http://vasilieva.narod.ru|ptpu|10\\_3\\_00.htm](http://vasilieva.narod.ru|ptpu|10_3_00.htm).
269. Саламатов В. А. Эффективность управления городом и демократия: сравнение восприятия существующего положения в Украине, России и США. *Демократичний розвиток України*: зб. наук. праці. Київ: Вид-во Нац. пед. ун-ту ім. М. П. Драгоманова, 2006. С. 315–319.
270. Самоорганізація населення в громадах. Історії успіху: зб. матеріалів / К. Д. Златіна, Г. С. Трепалюк, під ред. А. С. Крупника. Одеса: ПП «Євродрук», 2016. 54 с.
271. Світліковський М. Перед ухваленням бюджету затвердили цільові міські програми. *Луцький замок*. 2015. 31 груд.
272. Світліковській М. Працювати на розвиток Луцька. *Луцький замок*. 2015. 2 лип.
273. Скажи своє слово! Посібник з переглянутої Європейської хартії про участь молоді у місцевому та регіональному житті. Страсбург: Вид-во Ради Європи; Біла Церква: Вид-во «Час Змін Інформ», 2016. 140 с.
274. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту та співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19–25.
275. Соловйова О. М. Стандарти якості адміністративних послуг. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 251–259.
276. Соломко Ю. Електронне урядування. *Основи громадянського суспільства та політичних знань*: навч. посіб. / В. І. Бортніков, О. Б. Ярош, С. О. Байрак та ін.; за заг. ред. В. І. Бортнікова. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 218–232.



277. Соломко Ю. І. Механізми надання адміністративних послуг засобом електронного урядування: автореф. дис. ... к. н. з держ. упр.: спец.: 25.00.02 – механізми державного управління. Харків. 2020. 20 с.
278. Соломко Ю. І. Розвиток системи надання адміністративних послуг як умова забезпечення ефективності впровадження електронних послуг. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 146–157.
279. Софінська І. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: від законодавчого закріплення до імплементації. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія*. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. С. 85–90.
280. Софінська І. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу: монографія. Львів: Каменяр, 2014. 187 с.
281. Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна – ЄС 6 жовтня 2020 року. *Президент України Володимир Зеленський. Офіційне інтернет-представництво*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321> (дата звернення: 07.11.2020).
282. Стегній О. Мобілізаційний потенціал екологічного руху як різновид громадської участі. *Соціальні виміри суспільства: зб. наук. праць*. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2018. Вип. 10. С. 117–127.
283. Стемковська О. І. Децентралізація політичної влади в Україні у напрямі впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування. *Актуальні філософські, політологічні та культурологічні проблеми розвитку людини і суспільства у динамічному та глобалізованому світі: зб. матеріалів Міжнар. наук-практ. конф. (жовтень 2020, м. Київ)*. Київ, 2020. С. 44–51.
284. Стемковська О. І. Євроінтеграція української спільноти в контексті реформування місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. 2013. № 11. Київ, С. 58–61.

285. Стемковська О. Досвід надання адміністративних послуг в Луцькій міській раді. *Регіональні студії: наук. журнал.* Ужгород, 2021. № 22. С. 41–44.
286. Стемковська О. І. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року в контексті імплементації її положень у законодавство України. *VII Методологічні читання – Сучасна політична наука: нові виклики та контексти (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)*. Матеріали сьомої Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за наук. ред. д. політ. н. Г. В. Шипунова; відп. за вип. А. М. Сабара, Г. В. Іленьков. Львів: ЛНУ ім. І. Франка. С. 204–206.
287. Стемковська О. І. Інституційне забезпечення трансформації місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми природничих та гуманітарних наук: зб. матеріалів II міжнар. конф. (8–9 квітня 2016 р., Ужгород)*. Ужгород, 2016. С. 104–108.
288. Стемковська О. І. Регіональна політика як фактор ефективного розвитку місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. 2013. Вип. 14. Київ. С. 115–118.
289. Стемковська О. Роль міжнародних організацій у налагодженні гармонійних міжнародних відносин. *Основи громадянського суспільства та політичних знань: навч. посібник* / В. І. Бортніков, О. Б. Ярош, С. О. Байрак та ін.; за заг. ред. В. І. Бортнікова. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 385–394.
290. Стецюк Н. Місцеве самоврядування в державно-правовій доктрині України: від національних традицій до сучасних європейських стандартів. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів)* / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. 300 с. С. 81–85.
291. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України № 615/98 від 11 лип. 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98> (дата звернення: 07.06.2020).

292. Тимченко Л. М. Європейські напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Правова позиція*. 2019. № 4. С. 83–90.
293. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис... к. н. з держ. упр., спец. 25.00.02. Одеса, 2008. 20 с.
294. Троценко В. В. Регіональні особливості політичної участі громадян України в умовах переходу до демократії: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец.: 23.00.02. – політичні інститути та процеси. Чернівці, 2012. 18 с.
295. Трухачов О. Принцип зворотного зв'язку в українській політичній комунікації. *Політичний менеджмент*: 2007. № 5. Київ: Укр. центр політ. менеджменту, 2007. С. 69–75.
296. Тур М. Комунікативна влада: утопія чи реальність? *Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід*. 2006. № 1. С. 211–220.
297. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: укладена 27.06.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 25.01.2020).
298. Угода про асоціацію. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciu> (дата звернення 13.08.2020).
299. Україна-2020: невинуватені очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020 р.). *Разумков центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevynuvadani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r> (дата звернення: 27.12.2020).
300. Україна у пошуку стратегій суспільно-політичного розвитку (1991–2018 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 352 с.

301. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін: зб. наук. праць. Вип. 6. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2020. 517 с.
302. У Луцьку з'явиться новий департамент при міськраді. RL: <http://lutsk.rayon.in.ua/news/61290-u-lutsku-ziavitsia-novii-department-pri-miskradi> (дата звернення: 06.02.2019).
303. Умпланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*. 2019. 11 січ.
304. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ: ДРІДУНАДУ, 2016. 276 с.
305. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Манджул та ін. / за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНИ, 2015. 216 с.
306. Фоміна Д. С. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та інших міжнародно-правових актів щодо правової організації місцевого самоврядування. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер.: Державне управління. 2013. Т. 226. Вип. 214. С. 109–113.
307. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута. Київ: Наш формат, 2019. 608 с.
308. Харів О. Місту потрібна ефективна Молодіжна рада. *Луцький замок*. 2018. 12 лип.
309. Харів О. Скільки та на які потреби пішло грошей із міської скарбниці. *Луцький замок*. 2019. 21 берез.
310. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС). Ухвалено на 506 зборах заступників міністрів Комітетом міністрів від

14 січня 1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_674#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text) (дата звернення: 07.06.2020).

311. Хартия основных прав Европейского Союза. Торжественная прокламация. Ницца 7 декабря 2000 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524) (дата обращения: 30.12.2020).

312. Хома Н. М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 592 с.

313. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практ. посібник / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. та ін.] / за заг. ред. Тимощука В. П. Київ: СПД Москаленко О. М., 2010. 440 с.

314. Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах – учасниках Європейського Союзу і в Україні: автореф. дис. ... д. юрид. н.: спец.: 12.00.02 – муніципальне право. Київ, 2019. 40 с.

315. Чернеженко О. М. Основи європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2019. № 3. Ч. 2. С. 109–116.

316. Чорна Н. М. Історіографія українсько-польських взаємин 1990–2014-х рр.: автореф. дис. ... д. іст. н.: спец. 07.00.06 – історіографія, джерелознавство та спеціальні історичні дисципліни. Київ, 2015. 39 с.

317. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: автореф. дис. ... к. н. з держ. упр. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Дніпропетровськ, 2008. 20 с.

318. Шайгородський Ю. Особливості здійснення суспільно-політичних реформ в Україні. *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси*: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД НАН України, 2018. С. 111–142.

319. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні. *Право України*. 2009. № 10. С. 125–131.

320. Шведа Ю. Псефология: навч. посібник. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2016. 396 с.
321. Шелеп М., Наход М. Аналіз ефективності діяльності депутатського корпусу Луцької міської ради в контексті виборчої кампанії-2006. *Луцький замок*. 2006. 23 берез.
322. Школик А. Європейський стандарт доброго адміністрування та його закріплення в законодавстві України. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУНАДУ, 2020. 300 с. С. 67–71.
323. Шульга М. Ціннісні зміни в українському суспільстві: між старою та новою моделями. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін*: зб. наук. праць. Вип. 6. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2020. С. 294–301.
324. Юрченко В. Моделі впровадження комунікативних механізмів у державному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 157–164.
325. Ярош О. Новели Виборчого кодексу України: на шляху до інклюзивності. *Політологічні читання імені професора Богдана Яроша*: зб. наук. праць / за заг. ред. В. І. Бортнікова, О. Б. Ярош, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 170–174.
326. The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/pag> (дата звернення: 09.10.2019).
327. Human rights situation in the Islamic Republic of Iran. CHR Res. 1987/55. 11.03.1987. *Commission on Human Rights*. Report on the forty third session. (2 February – 13 March 1987). Economic and Social council. Official records, 1987. Supplement No. 5. United Nations. New York, 1987. S. 8–9.
328. Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II. Council of Europe, March 2009. 58 p.

329. Stemkovska O. I. Institutional support for the local self-government transformation in Ukraine. *International Scientific and Practical Conference «World Science»*. 2015. № 4. Ajman. С. 75–79.
330. Strategy on Innovation and Good Governance at local level: Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007), 2007. 14 p.
331. The European Code of Good Administrative Behaviour <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/pag> (дата звернення: 30.12.2020).
332. The Urban Charter: adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe in 1993. URL: <https://rm.coe.int/168071923d> (дата звернення: 30.12.2020).
333. Youth and democracy: the changing face of youth political engagement: Explanatory Memorandum, adopted by the Current Affairs Committee on 20 March 2012. URL: [https://rm.coe.int/168071a321#\\_ftn4](https://rm.coe.int/168071a321#_ftn4) (дата звернення: 25.12.2019).

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

**Наукові праці, у яких відображено основні результати дисертації**

1. Гурманська О. І. Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні та польський досвід. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*: зб. наук. праць. Київ, 2010. Вип. 20. С. 425–434.
2. Стемковська О. І. Євроінтеграція української спільноти в контексті реформування місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. Київ, 2013. Вип. 11. С. 58–61.
3. Стемковська О. І. Регіональна політика як фактор ефективного розвитку місцевого самоврядування. *Українознавчий альманах*. Київ, 2013. Вип. 14. С. 115–118.
4. Stemkovska O. I. Institutional support for the local self-government transformation in Ukraine. *International Scientific and Practical Conference «World Science»*. Ajman, 2015. № 4, Vol. 4. С. 75–79.
5. Стемковська О. Досвід надання адміністративних послуг в Луцькій міській раді. *Регіональні студії*: наук. журнал. Ужгород, 2021. № 22. С. 41–44.

**Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації**

6. Гурманська О. І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громади: сучасний стан і конституційно-правовий аспект. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*: матеріали Міжнар. наук. конф. Київ, НАУ, 24 лютого 2011 р. Ніжин: Видав. ПП Лисенко М. М., 2011. С. 170–172.



7. Стемковська О. І. Інституційне забезпечення трансформації місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 8–9 квітня 2016 р.)*. У 2-х част. Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2016. Ч. I. С. 104–108.

8. Стемковська О. І. Децентралізація політичної влади в Україні у напрямі впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування. *Актуальні філософські, політологічні та культурологічні проблеми розвитку людини і суспільства у динамічному та глобалізованому світі: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9–10 жовтня 2020 р.)*. Київ: Видав. дім «Гельветика», 2020. С. 44–51.

9. Стемковська О. І. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року в контексті імплементації її положень у законодавство України. *VII Методологічні читання – Сучасна політична наука: нові виклики та контексти (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка): матеріали сьомої Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 грудня 2020 р.)* / за наук. ред. д. політ. н. Г. В. Шипунова; відп. за вип. А. М. Сабара, Г. В. Іленьков. Львів: ЛНУ ім. І. Франка. С. 204–206.

10. Стемковська О. Роль міжнародних організацій у налагодженні гармонійних міжнародних відносин. *Основи громадянського суспільства та політичних знань: навч. посіб. / В. І. Бортніков, О. Б. Ярош, С. О. Байрак та ін.; за заг. ред. В. І. Бортнікова*. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 385–394.

## ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Міжнародна науково-практична конференція «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Київ, 24 лютого 2011 р.) (очна).
2. Всеукраїнська наукова конференція «Роль жінки в українському суспільстві: історичний досвід та аналіз тенденцій» (м. Київ, 30 березня 2012 р.) (очна).
3. Міжнародна наукова конференція «Українська еліта як чинник цивілізаційного поступу українства» (м. Київ, 22 березня 2013 р.) (очна).
4. Дні науки на історичному факультеті СНУ імені Лесі Українки, (м. Луцьк, 16–17 травня 2013 р.) (очна).
5. Круглий стіл «Реформа місцевого самоврядування – від децентралізації до демократії» (м. Київ, 30 вересня 2013 р.) (очна).
6. Круглий стіл «Місцеве самоврядування: досвід реформ у країнах ЄС та реалії України (м. Київ, 2 червня 2014 р.) (очна).
7. International Scientific and Practical Conference «World Science» (Ajman, 23–24 november, 2015) (заочна).
8. Міжнародна науково-практична конференція «Право в період трансформації. Підстави правової держави в демократичних системах» (м. Луцьк, 23 листопада 2015 р.) (очна).
9. II Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук» (м. Ужгород, 8–9 квітня 2016 р.) (очна).
10. Круглий стіл «Як забезпечити спроможність громад до розвитку на адміністративному етапі реформ місцевого самоврядування» (м. Київ, 22 липня 2020 р.) (онлайн).
11. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні філософські, політологічні та культурологічні проблеми розвитку людини і

суспільства у динамічному та глобалізованому світі» (м. Київ, 9–10 жовтня 2020 р.) (заочна).

12. Круглий стіл «Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку суспільства» (м. Чернігів, грудень 5 грудня 2020 р.) (онлайн).

13. Всеукраїнська науково-практична конференція «VII Методологічні читання – Сучасна політична наука: нові виклики та контексти (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) (заочна).