

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Державна політика та публічне управління

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Форма навчання: заочна

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «**Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України**»

здобувача **Щербакова Андрія Леонідовича**

_____ (підпис)

Науковий керівник: **доктор філософії публічного управління
та адміністрування**

Карпенко Юлія Василівна

_____ (підпис)

**Робота допущена до захисту перед екзаменаційною комісією
з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)**

Завідувач кафедри:

доктор наук з державного управління, професор,
Карпенко О.В.

_____ (підпис)

Київ 2023

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Державна політика та публічне управління

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

ПОГОДЖЕНО

Керівник проєктної групи (гарант)
освітньо-професійної програми

Т.В. Запорожець

(підпис)

_____ 2023р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

О. В. Карпенко

(підпис)

_____ 2023р.

ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ

**здобувачу вищої освіти Щербакову Андрію Леонідовичу
заочної форми навчання**

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

на тему «Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України»

Тему затверджено наказом ректора Університету від «23» жовтня 2023р .№ 1960ст

Кваліфікаційна магістерська робота виконується на матеріалах Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства юстиції України.

План кваліфікаційної магістерської роботи

Розділ 1	Загальні засади місцевого самоврядування в Україні.
Розділ 2	Концептуальні основи здійснення місцевого самоврядування в Швеції.
Розділ 3	Порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та в Україні.
Об'єкт дослідження:	Організація місцевої влади у Швеції та її вплив на процеси місцевого самоврядування.
Предмет дослідження:	Особливості організації місцевої влади у Швеції та їх значення для України.
Мета кваліфікаційної магістерської роботи:	Визначення перспектив та вироблення рекомендацій для вдосконалення української системи місцевого самоврядування на основі аналізу шведського досвіду.

Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:

1. Дослідити теоретико-методологічні підходи до визначення поняття, сутності та принципів місцевого самоврядування в Україні та Швеції.
2. Визначити концептуальні основи організації місцевої влади у Швеції, зокрема її структуру та фінансове забезпечення.
3. Провести порівняльний аналіз українського та шведського досвіду організації місцевої влади.
4. Визначити перспективи організації місцевої влади в Україні з урахуванням шведського досвіду.
5. Виробити практичні рекомендації для вдосконалення організації місцевої влади в Україні на основі аналізу шведського досвіду.

**Завдання підготував
науковий керівник**

_____ Ю.В. Карпенко
(підпис)

«_____» _____ 2023р.

**Завдання одержав
здобувач**

_____ А.Л. Щербаков
(підпис)

«_____» _____ 2023р.

Реферат

Кваліфікаційна магістерська робота містить 93 сторінки, список використаних джерел з 46 найменувань.

«Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України»

Об'єктом дослідження є організація місцевої влади у Швеції та її вплив на процеси місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості організації місцевої влади у Швеції та їх значення для України.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення перспектив та вироблення рекомендацій для вдосконалення української системи місцевого самоврядування на основі аналізу шведського досвіду.

Відповідно до поставленої мети визначені такі *завдання*:

1. Дослідити теоретико-методологічні підходи до визначення поняття, сутності та принципів місцевого самоврядування в Україні та Швеції.
2. Визначити концептуальні основи організації місцевої влади у Швеції, зокрема її структуру та фінансове забезпечення.
3. Провести порівняльний аналіз українського та шведського досвіду організації місцевої влади.
4. Визначити перспективи організації місцевої влади в Україні з урахуванням шведського досвіду.
5. Виробити практичні рекомендації для вдосконалення організації місцевої влади в Україні на основі аналізу шведського досвіду.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів. Порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та Швеції виявив основні відмінності у структурі органів, концептуальних аспектах та фінансовому забезпеченні. Результати дослідження вказують на сильні та слабкі сторони систем обох країн, що відкриває можливості для удосконалення системи в Україні. Особлива увага приділена відсутності належної нормативно-правової бази для взаємодії центру та регіонів, а також визначена слабкість фінансової та матеріальної бази регіонального управління та місцевого самоврядування в Україні. Результати несуть теоретичне значення, розкриваючи основи систем місцевого самоврядування в різних контекстах, і мають практичне застосування, сприяючи розробці рекомендацій для удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на основі шведського досвіду.

Рік виконання кваліфікаційної магістерської роботи – 2023. Рік захисту роботи – 2023.

Ключові слова: «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «ради», «органи самоорганізації населення», «асоціації», «Європейська хартія».

В і д г у к
про кваліфікаційну магістерську роботу
здобувача факультету економіки та управління
освітньо-професійної програми
«Державна політика та публічне управління»

Щербаков А.Л.

на тему «**Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України**»

1. **Актуальність теми:** Актуальність дослідження обумовлена проблемою взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, особливо в контексті відсутності необхідної нормативно-правової бази для взаємного представництва інтересів центру і регіонів. У сучасних умовах ефективна вертикаль та горизонтальне управління стають ключовими для переходу до багатомірності управління в регіонах. Дослідження спрямоване на вирішення конкретних проблем системи місцевого самоврядування в Україні. Результати магістерської роботи можуть зробити вагомий внесок у розвиток сектору місцевого самоврядування, зокрема з урахуванням досвіду Швеції як одного з прикладів успішної практики.

2. **Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи:** Проведено глибокий порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та Швеції. Сильні сторони роботи включають чітку структуру, широке наукове-теоретичне підґрунтя та акцент на практичних результатах.

3. **Наявність самостійних розробок автора:** Автор продемонстрував високий рівень самостійності у проведенні дослідження, глибоко проаналізувавши загальні принципи місцевого самоврядування в Україні та Швеції. Важливим аспектом є практичний підхід до вирішення завдань, що дозволяє рекомендувати автора для успішного захисту роботи.

4. **Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій:** Здійснено якісне наукове обґрунтування теоретичних засад місцевого самоврядування в Україні та Швеції. Особливу цінність роботи визначає детальний розгляд концептуальних основ місцевого самоврядування в Швеції з фокусом на структурі управління та фінансовому забезпеченні. Розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на основі успішного досвіду Швеції.

5. **Наявність педоліків:** робота містить деякі стилістичні неточності, окрім того певного бібліографічного доопрацювання потребує й список використаних джерел.

6. **Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК:** Дослідження виконано самостійно, якісно та вчасно, з дотриманням установлених вимог. Зміст роботи відповідає індивідуальному плану. Широкий діапазон актуальних питань, елементи наукової новизни і практична цінність дослідження дозволяють зробити висновок, що магістерська робота Щербакова Андрія Леонідовича на тему «Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України» виконана на достатньому науково-теоретичному рівні та відповідає кваліфікації «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а її автор заслуговує на оцінку «добре».

Науковий керівник: доктор філософії публічного управління та адміністрування

«___» _____ 2023р. _____ **Ю.В. Карпенко**
(підпис)

Рецензія

на кваліфікаційну магістерську роботу здобувача вищої освіти

Щербакова Андрія Леонідовича

на тему: «*Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України*»

Актуальність теми кваліфікаційної магістерської роботи і доцільність її розроблення обумовлені обмеженим досвідом взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, особливо в умовах перерозподілу владних функцій. Проблема переходу від одномірності до багатомірності управління в регіонах підкреслює важливість розробки належної нормативно-правової бази, яка регулює взаємне представництво інтересів центру та регіонів. Аналіз системи управління в регіоні, розгляд сильних та слабких сторін, а також вивчення позитивного зарубіжного досвіду, зокрема швейцарського, є актуальним та зробить важливий внесок у розуміння проблем та можливих шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

Якість проведеного дослідження. Дослідження, виконане автором, відповідає основним напрямкам наукових досліджень кафедри національної економіки та публічного управління. Автор застосував здобуті під час навчання теоретичні й практичні знання, вміння та навички в галузі публічного управління та адміністрування для вирішення конкретних практичних завдань.

Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи виявлені у використанні різноманітних підходів та методів наукового дослідження для вирішення поставлених завдань. Автор використав системний комплекс загальнонаукових і спеціальних підходів та методів, враховуючи сучасні теоретичні підходи, що базуються на філософії діалектичного розвитку національних цінностей. Вивчення стану досліджуваної проблеми здійснено за допомогою методів, що використовують принципи наукового мислення, такі як індукція й дедукція, аналіз і синтез, порівняння та спостереження.

Зауваження. Текст магістерської роботи відповідає встановленим вимогам, але деякі концепції автора потребують додаткового пояснення.

Магістерська робота *Щербакова Андрія Леонідовича* на тему «*Організація місцевої влади в Швеції: особливості та досвід для України*» відповідає вимогам, які висуваються до дипломних робіт на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», може бути допущена до захисту перед ЕК та заслуговує на високу оцінку.

Рецензент:

Димерський селищний голова



Володимир ПІДКУРГАННИЙ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	8
1.1. Поняття, суть та принципи місцевого самоврядування	8
1.2. Теорії місцевого самоврядування.....	14
1.3. Система місцевого самоврядування в Україні	22
РОЗДІЛ 2 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ШВЕЦІЇ	28
2.1. Структура органів місцевого самоврядування в Швеції.....	28
2.2. Швеція: фінансове забезпечення місцевого самоврядування	42
2.3. Завдання комун і ландстінгів.....	50
РОЗДІЛ 3 ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	59
3.1. Характеристика сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах	59
3.2. Українсько-шведський проект розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в Україні	66
3.3. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду	78
ВИСНОВКИ.....	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	90

ВСТУП

Побудова демократичної та правової держави, її інтеграції у світове співтовариство, здійснення адміністративної реформи в Україні потребують переосмислення сутності управління, його місця і ролі в суспільних процесах. Найважливішим в сучасній системі державотворення залишається питання взаємовідносин між центром, регіонами та органами місцевого самоврядування.

Багато держав світу відпрацьовували структуру влади і типи владних відносин століттями. Вивчаючи і застосовуючи вже відомий досвід, Україна може подолати перехідний період досить швидко, незважаючи на те, що на кожному етапі перед нами будуть поставати нові, як правило більш складні завдання.

Стан вирішення соціально – економічних проблем на місцевому рівні свідчить про низьку ефективність державного управління у відношенні регіонів. Це породжує численні конфлікти між різними рівнями влади, негативно позначається на економічному розвитку регіонів, призводить до поглиблення диспропорцій в територіальній структурі національної економіки та соціальній сфері регіонів.

Підвищувати ефективність управління необхідно при оптимальному співвідношенні процесів централізації та децентралізації влади, розвитку державного управління та місцевого самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням, збалансованості соціально- економічного розвитку регіонів.

Актуальність теми. Актуальність цієї теми полягає в тому, що в Україні замало досвіду взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах розподілу владних функцій, тому налагодження ефективнодіючої вертикалі, з управління по горизонталі, перехід від одномірності до багатомірності управління в регіоні має надзвичайно велике значення. На сьогоднішній день відсутня необхідна нормативно-

правова база, що забезпечувала б взаємне представництво інтересів центру і регіонів, розмежовувала повноваження між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Досить слабкою залишається фінансова і матеріальна база регіонального управління та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні працює багато науковців, серед яких Н. Нижник, В. Вакуленко, В. Кампо, В. Кравченко, В. Шаров, М. Пухтинський, В. Цвєтков та багато інших.

Світовий досвід, зокрема досвід Швеції, також свідчить, що будь-які форми державного управління, його найкращі організаційні моделі стануть неефективними, якщо не буде розв'язана одна з головних проблем сфери державотворення – співвідношення між центральними та регіональними органами влади, між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є визначення перспектив та вироблення рекомендацій для вдосконалення української системи місцевого самоврядування на основі аналізу шведського досвіду.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити наступні завдання:

- дослідити теоретико-методологічні підходи до визначення поняття, сутності та принципів місцевого самоврядування в Україні та Швеції;
- визначити концептуальні основи організації місцевої влади у Швеції, зокрема її структуру та фінансове забезпечення;
- провести порівняльний аналіз українського та шведського досвіду організації місцевої влади;
- визначити перспективи організації місцевої влади в Україні з урахуванням шведського досвіду;
- виробити практичні рекомендації для вдосконалення організації місцевої влади в Україні на основі аналізу шведського досвіду.

Об'єктом дослідження є організація місцевої влади у Швеції та її вплив на процеси місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості організації місцевої влади у Швеції та їх значення для України.

Методи дослідження. Методологічною основою магістерського дослідження є систематизація законодавчої, нормативної документації, наукової літератури за темою дослідження, їх теоретичний аналіз з застосуванням порівняльного метода.

Теоретичною основою даної роботи є акти законодавчого та нормативного регулювання процесів здійснення управління регіонами, загальнодержавні програми соціально-економічного розвитку України, праці вітчизняних і зарубіжних вчених, істориків, економістів, юристів, документи науково-практичних конференцій, публікації в журналах.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в проведенні аналізу існуючих аспектів підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, систематизації на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду, визначенні стану та доцільності впровадження сучасних аспектів розвитку місцевого самоврядування в ринкових умовах, на підставі результатів дослідження сформовано пропозиції щодо удосконалення існуючих важелів підтримки впровадження та функціонування передових тенденцій місцевого розвитку.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів. Порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та Швеції виявив основні відмінності у структурі органів, концептуальних аспектах та фінансовому забезпеченні. Результати дослідження вказують на сильні та слабкі сторони систем обох країн, що відкриває можливості для удосконалення системи в Україні. Особлива увага приділена відсутності належної нормативно-правової бази для взаємодії центру та регіонів, а також визначена слабкість фінансової та матеріальної бази регіонального управління та місцевого самоврядування в

Україні. Результати несуть теоретичне значення, розкриваючи основи систем місцевого самоврядування в різних контекстах, і мають практичне застосування, сприяючи розробці рекомендацій для удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на основі шведського досвіду.

Практичне значення отриманих результатів. Практичне значення роботи полягає в тому, що розроблені в ній пропозиції та проведені дослідження використовувались при наданні рекомендацій органам місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади.

Інформаційна база дослідження. В процесі дослідження використовувалися Закони України, матеріали Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства юстиції України, та наукові роботи вітчизняних та зарубіжних вчених.

Структура роботи. Магістерська робота складається із вступу та трьох розділів, висновків та списку використаної літератури. В першому розділі розглянуто поняття суть, принципи місцевого самоврядування в Україні, його теорії та зроблений аналіз елементів структури місцевого самоврядування. В другому розділі – конституційні положення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Швеції; в третьому – зроблено порівняльний аналіз розвитку організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, зокрема Швеції, та України.

Апробація дослідження. Результати дослідження представлені автором на науково-комунікативному заході, зокрема на Міжнародній науково-практичній конференції:

Щербаков А.Л. Шляхи покращення системи місцевого самоврядування в Україні. «Кібербезпека державних інституцій та подолання кризових станів» в 2 т. Том 2. Особливості діяльності органів державної влади в умовах кризи зб. тез наук. доп. (Київ – Вроцлав. Травень 2023). [Електронне видання]. – Київ: «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023. Т.2. С. 117–118.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, суть та принципи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування представляє собою важливий аспект демократії в будь-якій державі і приймає свою унікальну форму в залежності від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших контекстуальних факторів.

Конституція України визначає та гарантує права місцевого самоврядування (ст. 7). Це право належить територіальній громаді, яка складається з мешканців сіл або вільних асоціацій мешканців кількох сіл, селищ і міст, і вона має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140). Виконавчу владу в областях і районах, а також у місті Києві, здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118).

Місцеве самоврядування представляє собою право та реальну здатність територіальних громад громадян (в Україні – територіальних громад) та їхніх обраних представників (органів місцевого самоврядування) вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції та законів держави. На практиці, місцеве самоврядування реалізується через ради або збори, які скликаються із членів, обраних шляхом вільних, таємних, рівних, прямих та загальних виборів. Органи місцевого самоврядування підзвітні громаді, і вони мають достатньо повноважень та фінансових ресурсів, щоб вирішувати місцеві питання та надавати необхідні послуги для мешканців. Таким чином, місцеве самоврядування є формою влади, яка функціонує на рівні населених пунктів і дозволяє мешканцям брати активну участь у вирішенні справ, що стосуються їхнього життя та спільноти.

Система місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на Конституції та Законі "Про місцеве самоврядування в Україні". Ця система допомагає забезпечити демократичні принципи та здійснювати владу на рівні громад, забезпечуючи їхню активну участь у процесі прийняття рішень та управлінні місцевими справами [29].

Місцеве самоврядування – це складний та різнобічний політико-правовий аспект, який може бути охарактеризований різними аспектами. Аналіз Конституції України дає змогу визначити, що місцеве самоврядування виступає в якості:

1. Принципу конституційного ладу України, що становить один із ключових принципів організації та функціонування влади в суспільстві та державі. Воно є необхідною складовою будь-якого демократичного устрою.

2. Специфічної форми народовладдя, де мешканці мають можливість брати активну участь у прийнятті рішень та управлінні місцевими питаннями через обрані органи самоврядування.

3. Права жителів конкретної територіальної громади (територіальної одиниці) на самостійне вирішення питань місцевого значення, що визначається їхніми власними потребами та інтересами.

Місцеве самоврядування є важливою складовою будь-якої конституційної системи та демократичного суспільства. Важливо визнати його в законодавстві країни та включити в текст конституції країни, як це передбачено в статті 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [28].

Принципи місцевого самоврядування є фундаментальними принципами, на яких ґрунтується організація та функціонування системи місцевого самоврядування. Ці принципи визначають процеси ухвалення рішень та виконання функцій органами місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування є важливим складовим будь-якої демократичної держави. Проте, спосіб його реалізації може відрізнитися в кожній конкретній країні в залежності від її політичного устрою,

історичного контексту, національних особливостей, географічних умов та інших чинників.

Велика Британія відома своєю роллю як родина місцевого самоврядування, основними рисами якого є незалежність місцевих громад та більших спільнот, що сформувалися внаслідок історичного розвитку, в управлінні місцевими питаннями в рамках законів, без втручання центральної адміністрації та її чиновників на місцях.

Такий підхід також приймають США, Канада, Австрія, Нова Зеландія та деякі інші країни. Самоврядування відзначається великими відмінностями в Франції, Італії та інших європейських країнах. Важливою особливістю є високий ступінь централізації державної влади, внаслідок чого поряд із місцевим самоврядуванням створюються та діють урядові периферійні структури, такі як префектури та комісаріати. Однією з головних функцій цих структур є здійснення адміністративної опіки щодо місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб.

На сьогоднішній день загальна концепція місцевого самоврядування, прийнята провідними юристами, втілилася в Всесвітній Декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування.

В Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було вперше закріплено в Конституції гетьмана Пилипа Орлика в 1710 році, а пізніше у Конституції УНР 1918 року, проте відповідні положення так і не були реалізовані [28].

У 1996 році Конституція незалежної України була прийнята в повному відповідності до вимог Європейської хартії і встановила принципи місцевого самоврядування в Україні. Деталізація та конкретизація цих принципів була проведена в Законі України "Про місцеве самоврядування" (ст. 40). Ці принципи охоплюють всі аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування і можуть бути розділені на дві основні групи: загальні (основні) та спеціальні принципи. Загальні принципи стосуються всієї системи місцевого самоврядування і

регулюють її функціонування, тоді як спеціальні принципи застосовуються лише до окремих сфер цього самоврядування.

Закон України “Про місцеве самоврядування” є важливим правовим актом, який регулює організацію та функціонування місцевих органів влади, зокрема:

1. Принципи місцевого самоврядування: Закон визначає принципи місцевого самоврядування, такі як децентралізація влади, самостійність місцевих органів влади, відповідальність перед громадянами тощо.

2. Структура місцевого самоврядування: Закон регулює структуру місцевого самоврядування, включаючи міські та сільські ради, виконавчі комітети, мерів, та інші органи.

3. Фінансування: Закон встановлює порядок фінансування місцевих бюджетів і розподілу коштів між різними рівнями влади.

4. Повноваження: Закон чітко визначає повноваження місцевих органів влади, включаючи питання, які можуть бути вирішені на рівні місцевої громади.

5. Гарантії прав громадян: Закон забезпечує права та свободи громадян у процесі місцевого самоврядування, включаючи право на участь в прийнятті рішень і контроль за діяльністю органів влади.

6. Контроль та нагляд: Закон також встановлює механізми контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів влади, щоб запобігти корупції та зловживанню владою [29].

Також можна додати загальні конституційні принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина та самостійності вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу передбачає створення демократичної та децентралізованої системи управління. Ця система ґрунтується на принципі самостійності

територіальних громад і органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо всіх питань місцевого значення.

Згідно статті 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього положення випливає, що органи місцевого самоврядування функціонують поза єдиною державною структурою, і тому місцеве самоврядування може бути розглянуте як окремий механізм реалізації влади, наданої народом. Основними формами місцевої демократії є територіальна громада, місцеві вибори, місцеві референдуми та консультативні опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Форма народовладдя характеризується наявністю особливого суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади.

Місцеве самоврядування відповідно до Конституції України визначається як право територіальних громад, які об'єднують мешканців сіл, селищ і міст, самостійно ухвалювати рішення з питань місцевого значення в рамках, встановлених Конституцією та законами України. Реалізація місцевого самоврядування здійснюється через безпосередню участь територіальних громад, а також через органи місцевого самоврядування, до яких віднесені сільські, селищні та міські ради, а також їхні виконавчі органи. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, включають районні та обласні ради (згідно зі статтею 140 Конституції). Фінансовою та матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земельні ділянки, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад, а також об'єкти спільної власності, які підлягають управлінню районних і обласних рад (згідно зі ст. 142). Територіальні громади та органи, які вони створюють, мають власні повноваження та відповідають за їх виконання, а також мають повноваження, які надаються (делеговані) законом, у межах яких вони підконтрольні відповідним

органам виконавчої влади (згідно зі ст. 142, 143). Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145) (8 ст.56–62).

Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.3) дає визначення місцевого самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно Європейської хартії це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії [28].

Коли мова йде про безпосередню демократію в контексті місцевого самоврядування, ми зазвичай вказуємо на такі форми, як загальні збори громадян, місцеві референдуми та громадські слухання. Ці механізми забезпечують можливість громадянам безпосередньо впливати на прийняття важливих суспільних рішень. Щодо представницької демократії, вона надає можливість громадянам брати участь у владі, обираючи своїх представників в органах влади. Ця форма демократії розглядається у контексті місцевих виборів та роботи обраних органів влади.

Однією з найважливіших форм безпосередньої демократії на рівні місцевого самоврядування є місцевий референдум. Місцевий референдум виступає як ключовий механізм локальної нормотворчості для територіальних громад. Згідно з Конституцією України, право голосу на виборах та референдумах надається громадянам, які досягли 18 років.

Закон України "Про всеукраїнські та місцеві референдуми" встановлює процедури проведення місцевих референдумів, і вони

проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць. Рішення, прийняті на місцевих референдумах, мають вищу юридичну силу поряд з рішеннями рад на території, де проводиться референдум, і не потребують подальшого затвердження державними органами. Вони можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому законодавством.

Ще однією формою безпосередньої демократії, яка набула важливого значення у місцевому самоврядуванні, є загальні збори громадян за місцем їх проживання. Це особливо актуально для невеликих міст, сіл, селищ та окремих мікрорайонів міст. Збори дають можливість громадянам активно брати участь у обговоренні питань, що стосуються їхнього життя та спільноти.

Стаття 8 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що рішення, прийняті на загальних зборах громадян, враховуються органами місцевого самоврядування – сільськими, селищними та міськими радами. У статті 9 цього ж закону надає членам територіальної громади право ініціювати обговорення будь-якого питання в раді за місцем проживання.

Таким чином, різні форми демократії дозволяють громадянам брати активну участь у прийнятті рішень та управлінні місцевими справами, надаючи їм можливість впливати на розвиток своєї громади та виражати свої погляди та інтереси.

1.2. Теорії місцевого самоврядування

Наука про місцеве самоврядування виникла зі спроби відповісти на питання: чи є територіальна громада та її органи окремою, відмінною від державної, владою, чи вони виконують функції та повноваження органів держави?

Оскільки на це запитання немає однозначної відповіді, існують дві основні теорії місцевого самоврядування, які вплинули на процес розробки

основних принципів місцевого самоврядування, Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні": державницька та громадянська.

Громадянська теорія місцевого самоврядування виокремлює ідею природного права. Згідно з цією теорією, представники, такі як А. де Токвіль, Б. Констан де Ребек, та О. Лаванд, вважали право жителів на управління своїми справами таким же невід'єднуваним та невідчужуваним, як природні права та основи свободи людини, дані їй від народження.

Державницька теорія місцевого самоврядування, започаткована Магдебурзьким правом і втілена в Європейській хартії місцевого самоврядування, отримала широкий розповсюдження в Європі. Основні положення цієї теорії були розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом.

Державницька теорія місцевого самоврядування базується на ідеї децентралізації частини державної виконавчої влади та її передачі на рівень територіальних спільнот громадян, таких як громади, комуни, територіальні колективи, та органів, які вони обирають. Прихильники цієї теорії підтримують правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування та його органів щодо центральних та місцевих органів державної влади, але не стверджують самої незалежності від цих органів влади. Вони розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій через недержавні суб'єкти. Органи місцевого самоврядування діють на основі принципу: "Дозволено те, що передбачено законом".

За цією концепцією, місцеве самоврядування може існувати не тільки на рівні територіальних громад (комун), але й на рівні регіонів, таких як райони, області. Держава може визнавати їх як місцеві колективи, що мають право управляти справами, відповідно до закону, в умовах, визначених законом. Ця концепція поширена в Європі та заснована на Магдебурзькому праві та Європейській Хартії про місцеве

самоврядування. Відповідно до цієї концепції, місцеві спільноти мають право та реальну здатність регулювати значну частину громадських справ та управляти ними відповідно до закону, дотримуючись законодавства та в інтересах місцевого населення (п.1 ст. 3).

Громадівська теорія місцевого самоврядування, яка змінила парадигму теорії вільної громади, своєю сутністю бере початок з історії державотворення Сполучених Штатів Америки. Стало відомо, що ця країна виникла з самоврядних громад переселенців-колоністів, які подальше об'єднання створили державні утворення – штати, а ці останні вже об'єднались у федерацію – Сполучені Штати Америки.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади – як незалежне джерело публічної влади, яке належить не державі, а є самостійною "муніципальною" владою. Право на місцеве самоврядування вважається невід'ємним правом самої громади, і держава лише визнає і гарантує це право.

Згідно з основними положеннями цієї теорії, в сучасних умовах, зокрема в Україні, місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, оскільки саме там збереглися умови для створення і підтримки громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави, таких як райони чи області, місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст у вигляді асоціацій. Органи місцевого самоврядування повинні вирішувати лише питання місцевого значення, які впливають з колективних потреб відповідної громади. Здійснення повноважень державної влади покладається на місцеві органи державної виконавчої влади. Право на самоврядування вважається природним і невід'ємним для самої громади, і держава лише визнає і гарантує це право. При вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування діють на основі принципу: "Дозволено все, що не заборонено законом".

Певною модифікацією громадівської та державницької теорії місцевого самоврядування є громадівсько-державна теорія або ж теорія муніципального дуалізму. Це досить поширена теорія у своїй літературі, яка має також прихильників і в Україні. Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

– органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;

– ті справи, які мають здійснювати органи місцевого самоврядування, мають також поділятися на “власні” та “делеговані”;

– у здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів;

– у виконанні ж делегованих повноважень, органи місцевого самоврядування діють під контролем так адміністративною опікою відповідних державних органів;

– поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях визначається як “подвійною” або “двоєдиною” політико-правовою природою місцевого самоврядування.

Основні ідеї цих теорій відображені у міжнародних документах, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування та Всесвітня декларація місцевого самоврядування.

Проаналізувавши ці три теорії, можна прийти до висновку, що на сучасному етапі державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою та прийнятною для України і її державного будівництва.

О. Яценко, один із прихильників цієї теорії, вважав, що самоврядування є формою здійснення державних функцій за допомогою осіб та установ, які до певної міри незалежні від держави. Він вбачав його

там, де місцеві справи вирішуються представниками місцевого населення, а не представниками центрального уряду.

Більшість теоретиків як на Сході, так і на Заході визнають державницьку теорію місцевого самоврядування. Ця теорія відповідає теорії суверенітету народу, де суверенітет виявляється у суверенності зверхньої державної влади. Юрій Панейко підкреслює, що ідея існування первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, суперечить теорії суверенітету народу, де суверенітет відводиться зверхній державній владі [31].

Система органів державної влади і система органів місцевого самоврядування складають системний комплекс, що об'єднує різні за природою органи (державні і громадські), проте спрямований на забезпечення виконання одних і тих самих функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях. Органи місцевого самоврядування є однією з ланок механізму держави, але не є компонентом її апарату.

Після ухвалення Конституції України в 1996 році завершилося дослідження конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Ключовими моментами в цьому процесі стали прийняття законів України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" і "Про формування місцевих органів влади і самоврядування в Україні". Під час розробки та прийняття цих законів різні теорії місцевого самоврядування знаходили відображення.

Аналізуючи статтю 140 Конституції України, де йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що був вибраний підхід, спрямований на громадську теорію місцевого самоврядування. Це підтверджується тим, що місцеве самоврядування обмежується в основному самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується в селах, селищах та містах. Водночас, населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Важливо відзначити, що в Конституції України містяться положення, які відповідають державницькій теорії місцевого самоврядування. У цих положеннях аргументується ідея, що коріння місцевого самоврядування знаходиться в тій владі, джерелом якої є всі громадяни, а не лише їхні частини (громади), і обсяг цих положень визначається законом. Конституція чітко зазначає, що "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" (ст. 5). Положення Конституції також обов'язково вимагають, щоб "Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діяли виключно на підставі та в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України" (ст. 19), тобто діяли відповідно до принципу: "Дозволено лише те, що передбачено законом".

Крім того, теорія муніципального дуалізму відображена в положеннях статті 143 Конституції України, де зазначено, що "органи місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади", і що "органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади".

Таким чином, в Україні існує сумісне використання різних концепцій місцевого самоврядування, які відображаються в конституційних та законодавчих актах країни.

У різних державах з метою ефективно організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на "природні" та "штучні", національні та історичні особливості і традиції тощо. Останнім часом у літературі виділяють чотири основні системи:

1. Англо-американська система відрізняється тим, що на всіх рівнях субнаціонального управління існують органи місцевого самоврядування, тоді як загальної компетенції місцевих органів виконавчої влади не створюється (приклади таких країн включають Велику Британію, США, Канаду та Австралію).

2. Континентальна (романо-германська) система сполучає місцеве самоврядування і місцеве управління, виходячи з відмінного розуміння "природних" і "штучних" адміністративно-територіальних одиниць. Ця система може приймати два різновиди:

На всіх рівнях субнаціональної ієрархії, за винятком низового, існують як виборні органи територіальної громади, включаючи "вторинну" територіальну громаду (територіальну громаду "штучного" адміністративно-територіального одиниці), так і призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації). Останні виконують адміністративний контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування. Наприклад, вони можуть тимчасово призупиняти рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система існує, зокрема, у Франції та Італії.

На низовому рівні, в "природних" адміністративно-територіальних одиницях, формуються лише органи місцевого самоврядування. Одночасно, на регіональному та субрегіональному рівнях, в "штучних" адміністративно-територіальних одиницях, діють призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує інший варіант, коли навіть на регіональному (субрегіональному) рівні діють виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають іншу сутність – це не представницькі органи територіальних громад "штучних" адміністративно-територіальних одиниць (їхнє існування не визнається), але органи

представництва інтересів територіальних громад "природних" адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Така система функціонує, наприклад, в Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії та Іраку.

1. Іберійська система, що включає Бразилію, Португалію, Мексику, із певними відмінностями в Іспанії, передбачає, що на всіх рівнях субнаціонального управління функціонують обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування, такі як ради. Окремі голови посадових осіб місцевого самоврядування, такі як мери, регідори, префекти, алькади тощо, стають головами відповідних рад і одночасно схвалюються центральними державними органами як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

2. Система рад та їх виконавчих комітетів, яка виникла в радянському союзі, побудована на іншому принципі, який відмовляється від розподілу влади і визнає повновладдя представницьких органів знизу до верху. Згідно з цією системою, всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, і всі інші органи держави безпосередньо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її складових та відсутністю автономії місцевих органів. На сьогоднішній день подібна система існує лише в обмеженій кількості країн, зокрема, в Китаї та Північній Кореї.

Аналіз відповідних положень Конституції дозволяє зробити висновок, що в Україні застосовується континентальна система управління на місцях.

Прийнята новою Конституцією України модель місцевого самоврядування не припиняє потребу подальшого наукового розгляду теорії місцевого самоврядування. Напротив, вона вимагає подальшого вивчення та аналізу цього явища з метою пошуку ще більш досконалого варіанта місцевого самоврядування. Цей пошук повинен враховувати

аналіз практики функціонування місцевого самоврядування як в Україні, так і за її межами.

1.3. Система місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування представляє собою форму організації місцевого населення, яка дозволяє територіальним громадам, які включають в себе жителів сіл, селищ і міст або об'єднують декілька таких населених пунктів у сільські, селищні та міські громади, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (відповідно до статті 140 Конституції України).

Механізм місцевого самоврядування реалізується через органи місцевого самоврядування, такі як сільські, селищні та міські ради, а також їхні виконавчі органи. Додатково існують органи місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад, такі як районні та обласні ради (згідно зі статтею 140). Місцеве самоврядування фінансується за рахунок рухомого та нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших джерел, землі та природних ресурсів, які належать територіальним громадам, а також об'єктів спільної власності, що перебувають у володінні районних і обласних рад (відповідно до статей 142).

Територіальні громади та утворені ними органи мають власні повноваження, які вони реалізують самостійно під свою відповідальність, а також повноваження, що були передбачені законом і підпорядковані відповідним органам виконавчої влади (відповідно до статей 142 і 143). Права місцевого самоврядування підлягають захисту в судовому порядку (згідно зі статтею 145).

Отже, система місцевого самоврядування в Україні включає в себе територіальні громади та органи місцевого самоврядування, що є її ключовими компонентами. Ця система повністю відповідає принципам

Європейської Хартії, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальними спільнотами (колективами, громадами) як безпосередньо, так і опосередковано через ради або збори, що складаються з членів, обраних вільним, таємним, рівним, прямим і загальним голосуванням, а також підзвітними радам (зборам) виконавчим органам (пункт 2 статті 3).

Однак система місцевого самоврядування в Україні включає ще додаткові елементи, які не обмежуються тільки територіальними громадами та органами місцевого самоврядування. Зокрема, до цих елементів належать сільські, селищні та міські голови, а також органи самоорганізації населення. Для міст з районним поділом можуть утворюватися районні в місті ради за рішенням територіальної громади міста або міської ради, і ці ради можуть створювати власні виконавчі органи (згідно зі статтею 5).

Ключовим елементом системи місцевого самоврядування є територіальна громада, яка безпосередньо вправляє місцеве самоврядування через різні форми прямої демократії. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Важливо відзначити, що, хоча конституційний статус територіальної громади визначено у Конституції України, існують певні аспекти, які ще не отримали належної законодавчої деталізації. Зокрема, не визначено чіткого порядку створення, реорганізації та ліквідації територіальних громад, і їхнього статусу як юридичної особи, тощо [27].

Способами безпосереднього виявлення волі територіальних громад, спрямованими на забезпечення їхнього самоврядування в межах Конституції та законів України, є різні механізми, включаючи:

1. Місцеві вибори: Територіальні громади сіл, селищ і міст обирають депутатів сільських, селищних і міських рад, а також сільських, селищних і міських голів на основі загального рівного, прямого виборчого права

шляхом таємного голосування. Обрані представники очолюють виконавчий орган ради та головуєть на її засіданнях згідно зі статтею 71 та 141 Конституції України.

2. Місцеві референдуми: Територіальні громади можуть приймати рішення з питань, що входять до компетенції місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування на місцевому референдумі. Рішення, ухвалені на таких референдумах, мають юридичну обов'язковість та вищу юридичну силу, ніж рішення рад, їхніх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Загальні збори громадян: Це важлива форма безпосереднього виявлення волі територіальних громад, які можуть приймати рішення щодо питань, які відносяться до компетенції місцевого самоврядування. Загальні збори проводяться на рівні "мікро-громад" в межах окремих частин сіл, селищ, міст, і є формою участі окремих груп членів територіальної громади у обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Закон про місцеве самоврядування визначає принцип верховенства територіальної громади в системі місцевого самоврядування як основного суб'єкта з відповідними обов'язками та повноваженнями. Таким чином, територіальна громада має можливість безпосередньо впливати на процеси прийняття рішень та самоврядування в своєму регіоні.

Місцева ініціатива є важливим засобом для початку розгляду питань органами місцевого самоврядування, які попадають у межі їхніх повноважень. Основні аспекти місцевої ініціативи включають наступне:

1. Запуск ініціативи: Люди або групи громадян можуть внести питання для розгляду органами місцевого самоврядування, якщо вони відповідають компетенції цих органів.

2. Відкрите обговорення: Подана на розгляд місцева ініціатива обов'язково розглядається на відкритому засіданні органу місцевого

самоврядування з участю членів ініціативної групи, яка винесла дане питання щодо місцевої ініціативи.

3. Публічне рішення: Рішення, яке приймає орган місцевого самоврядування щодо питання, внесенного через місцеву ініціативу, підлягає обов'язковому оприлюдненню. Це означає, що результати розгляду і прийнятих рішень стають доступними для громадськості.

Сутність громадських слухань, як однієї з форм безпосереднього виявлення волі територіальної громади, полягає у організації зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. На цих зустрічах обговорюються питання, що входять до відання місцевого самоврядування.

Правову основу для місцевого референдуму, місцевих виборів та інших форм безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування становлять Конституція України та відповідні закони, включаючи "Про місцеве самоврядування в Україні," "Про всеукраїнські та місцеві референдуми," "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів." Однак, деякі з цих актів були прийняті до набуття чинності Конституцією України, і це може призводити до конфліктів і труднощів у їх використанні, оскільки вони можуть не відповідати Конституції України. Тому важливо вдосконалювати законодавство та процеси, пов'язані з безпосередньою участю громадян у місцевому самоврядуванні.

Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є ради. Вони мають повноваження представляти та захищати інтереси громад як в державних органах, так і в їх відносинах з інститутами громадського суспільства. Ради є виборними органами, що складаються з депутатів і, згідно з законом, наділені правом представляти рішення від імені громади. Наявність обраного представницького органу, до якого входять члени територіальної громади, є обов'язковою характеристикою місцевого самоврядування.

Згідно з Європейською хартією, ради та аналогічні виборні колегіальні органи є основними органами місцевого самоврядування. Саме їм Хартія надає перевагу перед іншими органами самоврядування. Місцеве самоврядування реалізується через ради або збори, члени яких обираються на вільних таємних виборах на основі прямого, рівного та загального виборчого права, і які можуть мати виконавчі органи підпорядковані їм (відповідно до статті 6 Хартії). Це положення Хартії відображено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні," який виділяє представницькі органи як головних серед інших органів місцевого самоврядування, надаючи їм виконавчі функції (згідно зі статтею 26) [27]. Сільські, селищні, міські та районні у місті (у разі їх створення) ради проводять свою роботу у форматі сесій. Сесія складається з пленарних засідань ради та засідань постійних комісій ради.

Виконавчі органи рад є підпорядкованими та відповідальними перед відповідними радами. У виконанні повноважень, делегованих ними органами виконавчої влади, вони також підзвітні цим органам.

Виконавчий комітет ради формується радою на строк її повноважень. Цей комітет включає голову відповідної сільської, селищної або міської ради, керівника справ (секретаря) виконавчого комітету, керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, а також інших відповідальних осіб. Виконавчий комітет сільської, селищної або міської ради також включає в себе секретаря відповідної ради за посадою.

Органи самоорганізації населення включають в себе будинкові, вуличні, квартальні комітети, ради мікрорайонів, житлових комплексів тощо. Вони діють в межах конкретних частин території громади і об'єднують населення на основі спільної роботи з вирішення певних завдань у сфері обслуговування громадян, задоволення їхніх культурно-побутових і інших потреб. Ці представницькі органи місцевого самоврядування максимально близькі до населення і сприяють оптимальній децентралізації влади. Вони призначені для оперативної

реакції на місцеві потреби громадян і забезпечення належних умов для їхнього проживання на відповідних територіях.

Згідно із статтею 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи місцевого самоврядування мають право створювати асоціації та інші форми добровільних об'єднань. Подібні асоціації та інші об'єднання утворюються з метою забезпечення більш ефективного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та захисту прав та інтересів територіальних громад.

РОЗДІЛ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ШВЕЦІЇ

2.1. Структура органів місцевого самоврядування в Швеції

Офіційна назва цієї держави – Королівство Швеція. Розташована вона в Північній Європі, у східній частині Скандинавського півострова. Площа її території становить 450 тисяч квадратних кілометрів. Населення країни складає 9 мільйонів осіб, при цьому близько 85% з них проживають на південній частині країни. Приблизно 80% належать до шведської лютеранської церкви. Столицею Швеції є Стокгольм, де проживає 711 тисяч осіб, а з урахуванням передмість населення становить 1 мільйон 762 тисячі осіб. Крім того, іншими великими містами є Гетеборг (з населенням у 789 тисяч осіб), Мальме (з 518 тисячами мешканців) і Уппсала (з населенням у 181 тисячу осіб). Швеція поділяється на 24 лени (lan – губернія), які, в свою чергу, розділяються на 284 комуни. Стокгольм є окремою адміністративною одиницею і має статус, еквівалентний лену.

Структура влади в Швеції ґрунтується на кількох рівнях: рівень держави, регіональний рівень та муніципальний рівень. На сьогодні Швеція поділена на 24 лени, 23 ландстінга і 288 муніципалітетів (комун). В різних джерелах базовий рівень місцевого самоврядування, рівень населених пунктів, перекладають як "комуна" або "муніципалітет". З огляду на традиційне використання цих термінів в Україні, більш зрозумілим є термін "муніципалітет". Для регіональних утворень, які шведською мовою називаються "лен", можна використовувати поняття "округ". На місцевому рівні існує лише муніципальне самоврядування, в той час як на рівні округу, поряд з муніципальним самоврядуванням, існує державна виконавча влада з губернатором, якого призначає Уряд Швеції. На загальнодержавному рівні існують Кабінет міністрів, який представляє

найвищий орган виконавчої влади та складається з міністерств та державних агентств. На регіональному рівні також існує державна виконавча влада, яка включає адміністративну Раду округу (регіону) та регіональні управління державних агентств. Самоврядування на регіональному рівні представлене регіональною радою та її виконавчим органом – виконавчим комітетом, а також іншими місцевими управліннями та програмами. На місцевому рівні існують як органи місцевого самоврядування (муніципального рівня), так і органи регіонального самоврядування або державної виконавчої влади. Муніципальне самоврядування представлене муніципальною радою, яка утворює свої виконавчі органи. На рівні муніципалітетів також існують деякі державні та регіональні управління, які здійснюють реалізацію відповідних державних чи регіональних програм.

У Швеції існують чотири типи органів місцевого самоврядування:

1. Світські "первинні муніципалітети", які в повсякденному вжитку називаються муніципалітетами.
2. Світські "вторинні муніципалітети", які, як правило, відомі як окружні ради.
3. Територіальні одиниці Церкви, відомі як парафії.
4. Регіональні одиниці Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання.

Як світська, так і церковна влада можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, відомі як федерації органів місцевого самоврядування та міжпарафіяльні федерації. Окружні ради виконують свою діяльність на регіональному рівні і зазвичай спеціалізуються в галузі системи охорони здоров'я.

Важливо відзначити, що саме муніципальне та регіональне самоврядування становлять основну частину місцевого самоврядування в Швеції, і цей аспект отримав конституційне закріплення ще від часів Конституції 1809 року. Однак Акт про форму правління від 1974 року, що входить до складу шведської Конституції, встановив гарантії існування

місцевого самоврядування та визначив пріоритет муніципалітету. Цей Акт закріплює основні права та принципи організації місцевого самоврядування, включаючи:

- Реалізація народного управління на основі вільного формування поглядів громадян і загального рівного виборчого права.

- Управління в муніципалітетах здійснюється обраними представниками через муніципальні збори (раду).

- Рішення про всі питання принципового чи загального значення для муніципалітету приймаються муніципальними зборами (радою).

- Представницькі органи місцевого самоврядування мають власні виконавчі органи з власною компетенцією.

- Муніципальному самоврядуванню надається право встановлення та збирання власних податків.

Конституційний Акт про форму правління також встановлює, що всі інші питання місцевого самоврядування вирішуються у спеціальному законі. Такий закон “Про місцеве самоврядування” був прийнятий у 1991 році.

У Швеції існують два рівні місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (ландстінгів). Проте, муніципалітети є ключовою структурою, яка здійснює основний обсяг місцевого управління і є фактично базовим рівнем місцевої влади. Як муніципалітети, так і округи є юридичними особами, які формуються і ліквідуються відповідно до законодавства про адміністративний поділ країни та мають власну компетенцію.

Повноваження муніципалітетів поділяються на обов'язкові та добровільні. Обов'язкові повноваження включають такі сфери:

- Охорона здоров'я.

- Служба соціального забезпечення.

- Міське планування та будівництво.

– Деякі питання здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища.

– Служба рятування у надзвичайних ситуаціях.

– Повноваження, делеговані від держави.

Ці обов'язкові повноваження визначають сфери, за якими муніципалітети повинні взяти на себе відповідальність. У додаток до цього, муніципалітети мають можливість включати власні ініціативи і проекти в рамках своєї компетенції.

В межах обов'язкових повноважень, органи самоврядування мають здійснювати свою діяльність відповідно до законодавства, і державний нагляд за їхньою діяльністю здійснюється, переважно, у сферах обов'язкових повноважень.

До добровільних повноважень входять різні сфери, такі як культурна діяльність, надання додаткових послуг, які не визначені законодавством, та різні форми технічного обслуговування та інше. Необхідно зауважити, що для обов'язкових повноважень закон встановлює мінімальний стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. З цих мінімальних стандартів визначаються необхідні фінансові видатки та відповідні надходження ресурсів до місцевого бюджету. З часом, деякі з добровільних повноважень можуть стати обов'язковими.

Представницькими органами самоврядування на рівні общини є муніципальні збори чи рада, а на рівні округу – окружна рада. Тривалість повноважень цих рад становить 4 роки, а кількість депутатів у муніципальних та окружних радах залежить від чисельності населення. Община чи округ можуть приймати рішення щодо збільшення кількості депутатів відповідно до числа, визначеного законом.

Представницькі органи приймають ключові рішення для общини чи округу, такі як бюджет, податки, та мають право створювати комітети, обирати їх керівників, призначати ревізорів, встановлювати компенсаційні

виплати для виборних представників, а також оцінювати результати своєї діяльності.

Ці представницькі органи діють досить автономно і мають свою структуру. Вони можуть делегувати своїм виконавчим органам право приймати рішення з певних питань. Роботу муніципальних зборів проводиться на сесіях, які, як правило, проводяться від 4 до 10 разів на рік. Всі сесії відкриті для громадськості, і на них передбачений час для відповідей на питання від громадськості. Всі питання, які розглядаються на пленарних засіданнях муніципальних зборів, повинні пройти обговорення та підготовку проектів рішень відповідними комітетами.

Фактично, виконком є місцевим органом влади, який виконує керівницькі та координуючі функції. Зазвичай, новообраний виконком починає свою роботу 1 січня наступного року після виборів. Оскільки вибори відбуваються у вересні, це дає достатньо часу для формування нового виконкому та передачі йому справ. Загальне адміністрування здійснюється через відповідні комітети.

До 1991 року законодавством був встановлений обов'язковий перелік комітетів, які повинні були існувати в муніципалітеті. Проте в новому законі, прийнятому у 1991 році, муніципальним зборам надана повна самостійність у виборі кількості та назв комітетів. Усі ці комітети юридично рівні у правах і обов'язках і відрізняються лише сферами їх компетенції. Кожний комітет функціонує протягом 4 років, проте представницький орган може прийняти рішення про їх ліквідацію в будь-який момент.

Усі комітети формуються муніципальними зборами на основі пропорційного представництва відносно політичної орієнтації депутатів. Хоча часто партії домовляються про професійний склад комітетів. Саме комітети несуть повну відповідальність за поточну діяльність адміністрації і представляють муніципальним зборам інформацію про результати її роботи.

Законодавство про місцеве самоврядування, прийняте у 1991 році, надало більше автономії у створенні організаційно-правових форм існування місцевого самоврядування на рівні общин та округів. У Швеції відзначається розмаїття форм, проте їх можна узагальнити у три моделі управління общиною: секторна модель, територіальна модель і функціональна модель.

Секторна модель є традиційною для Швеції і передбачає, що виборні представники розподілені на комітети, кожен з яких відповідає за конкретну сферу діяльності. Такі комітети можуть включати виконком, комітет з виборів, міське планування, дозвілля, освіту, охорону навколишнього середовища, соціальні питання, комунальні служби, а також ревізійний комітет.

З середини 80-х років, особливо в великих общинах, почали використовувати територіальну модель управління в Швеції. В рамках цієї моделі територія общини поділяється на райони, і комітети створюються та функціонують на основі районного принципу. Проте в останні роки спостерігається тенденція до зменшення кількості муніципалітетів, які будують свою діяльність на територіальному принципі, оскільки виявилось, що економія витрат від впровадження такої моделі не є значущою.

Функціональна модель є новою та ще не дуже поширеною, і вона викликає обговорення щодо її переваг та недоліків. За цією моделлю функція замовника відокремлюється від функції управління. Комітет утворюється як орган замовника, а не орган управління. Комітет не безпосередньо керує адміністрацією, наприклад, у справах громадського транспорту, але відбирає фірму чи муніципальну службу на конкурсній основі для організації роботи громадського транспорту відповідно до заданих параметрів. Функцією комітету є лише оплата цих послуг. З одного боку, така форма покращує та зменшує витрати на надання послуг, але з іншого боку, вона обмежує вплив вибраних представників на поточну

діяльність общини і зменшує контроль над цією діяльністю для всіх мешканців общини.

Коли розглядається питання нагляду та контролю в системі місцевого самоврядування в Швеції, важливо враховувати, що місцеве самоврядування має довгу демократичну історію, і в країні існує розгалужена система судів та багатопартійна система з взаємним політичним контролем. З цих застережень можна виділити три види контролю:

1. Внутрішній самоконтроль: Він здійснюється обраними ревізорами, які мають право укладати договори на аудит з незалежними аудиторськими конторами. Після проведення аудиту ревізори складають висновки та рекомендації щодо задовільності роботи адміністрації. Муніципальні збори можуть приймати рішення про звільнення посадових осіб на основі цього звіту. Цей контроль є найбільш важливим, оскільки держава практично не здійснює фінансовий контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування, за винятком випадків використання цільових державних фінансових субсидій цими органами.

2. Судовий контроль: За ініціативою фізичних чи юридичних осіб може бути здійснений судовий контроль діяльності місцевого самоврядування. Судовий орган перевіряє рішення місцевих органів на предмет їх законності, але не на предмет доцільності.

3. Державний контроль: Держава здійснює контроль за місцевим самоврядуванням через законодавчі акти та надання фінансових субсидій общинам. Крім того, в країні існує омбудсмен, який служить як структура парламентського правозахисника і здійснює контроль за діяльністю орган

Державний контроль можна умовно поділити на кілька видів: юридичний, економічний і політичний. В межах обов'язкових повноважень місцевого самоврядування, державний нагляд за діяльністю його органів здійснюється з боку центральних галузевих управлінь, таких як Державне управління соціального забезпечення та охорони здоров'я. Парламентські

омбудсмени також здійснюють контроль за законністю дій органів самоврядування.

До середини 70-х років, державний контроль над рішеннями органів самоврядування був досить жорстким. Їх рішення набували чинності лише після затвердження державними органами. Поступово цей вид контролю був замінений економічним контролем через надання зв'язаних субсидій. Проте зараз навіть цей контроль суттєво зменшується, оскільки кількість зв'язаних субсидій невпинно зменшується.

Реформи у сфері місцевого самоврядування в 1991–1992 роках остаточно завершили процес перетворення шведської системи самоврядування у відносно автономний та фінансово незалежний інститут.

Швеція має давню традицію у прийнятті рішень щодо місцевих питань безпосередньо на рівні місця. Навіть в перші століття нашої ери, керівники родин регулярно збиралися на ради для вирішення суперечок та проведення правосуддя. У середньовіччі, як у сільських районах, так і в містах, існувала добре розвинута система місцевого самоврядування. У середині XIV століття, кодекс короля Магнуса Еріксона, який можна вважати ранньою конституцією, гарантував становищу йоменів як особисту, так і фінансову свободу, а також право впливу на загальнодержавні питання.

Проте, незважаючи на це, територіальні одиниці місцевого самоврядування не були здатні захистити своє право на самовизначення від зростаючої влади монархії та дворянства. У першій половині XVII століття вплив місцевих органів значно послабився. У 1680-х роках король Карл XI здійснив так звану "скорочення" – земельну реформу, спрямовану на розчленування дуже великих маєтностей дворян. Становище йоменів-фермерів знову зміцнилося. Пізніше виявилось, що ця реформа була надзвичайно важливою для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Швеції.

Протягом XVIII століття, місцеве самоврядування поширилося і на справи Церкви Швеції. Мешканці кожної територіальної одиниці цієї державної церкви, яку називають парафією, отримали право приймати рішення щодо будівництва та фінансових питань церкви. Так само муніципальна влада в містах досягла більшої автономії. З часом, їх обов'язки у сфері соціального забезпечення розширилися і на початкову освіту. У сільських районах, місцеве самоврядування набуло досить чітких контурів завдяки указам, виданим у 1807 і 1843 роках, хоча статус муніципальної влади залишався нерегульованим. Концепція муніципалітету як незалежної юридичної особи ще не існувала. Замість цього, мешканці парафії чи міста розглядалися як фактичні суб'єкти самоврядування.

У середині XIX століття Швеція стикалася з необхідністю здійснення значних соціальних перетворень. Зі швидким зростанням населення було припинено існування системи гільдій. Обмеження на торгівлю та вибір виду діяльності були скасовані. У 1842 році було впроваджено обов'язкову середню освіту, а допомога бідним стала предметом державного управління.

Тоді існував рух, спрямований на реформу Парламенту, який включав чотири стани: дворянство, духовенство, міське населення та йомени-фермери. У 1865 році цю систему було скасовано, і її замінили двопалатним Парламентом. Ці соціально-політичні зміни створили умови для проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в 1862 році, коли було проведено розмежування між церковними та світськими справами. Після цієї реформи церковні справи стали відповідальністю парафій державної церкви, а світські справи – міст і сільських муніципалітетів (які мали ті ж межі, що й сільські парафії).

У цей час обласні ради обирали членів Парламенту, які представляли свої регіони в обраній непрямим шляхом першій палаті Парламенту,

відомій як "колегії виборців." Вони здійснювали цю функцію до 1970 року, коли був створений однопалатний Парламент.

Деякі аспекти цієї історичної спадщини закону 1862 року також вплинули на новий Закон про місцеве самоврядування від 1991 року. Під час розробки цього нового закону урядова комісія включила обрання органів місцевого самоврядування, включаючи органи, що приймають рішення, а також виконавчі та адміністративні органи. Ця система віддзеркалювала принципи розподілу влади, які були важливі в епоху Просвітництва і підтримувалися видатними філософами, такими як Монтеск'є та іншими у XVIII столітті.

Розподіл обов'язків між безпосередньо обраною муніципальною радою та окружною радою, що є найвищим органом місцевого самоврядування та приймає рішення, і виконавчим комітетом, відомим як "Кабінет" ради, залишається в основі принципів, сформованих у 1862 році. У сучасному суспільстві роль ради зазнала істотних змін, і її здатність делегувати функції виконавчому комітету чи іншим комітетам поступово розширюється. Проте система все ще ґрунтується на принципі рівноваги влади між радою та виконавчим комітетом.

Закон закладає визначені завдання для виконавчого комітету, такі як спрямування, координація, керівництво, підготовка та виконання рішень. Рада не має права втручатися у виконавчий процес та вилучати ці завдання із сфери відповідальності виконавчого комітету. Крім того, виконавчий комітет, в принципі, не потребує наявності обраних представників в своєму складі, які одночасно були б членами ради.

Ідея про те, що управління органами місцевого самоврядування має здійснюватися нефахівцями, які обираються виборцями як частина списку політичної партії, також має своє коріння у 1862 році. Проте між містами і сільськими муніципалітетами існували певні відмінності. У містах державні службовці здійснювали свої обов'язки через місцевих чиновників та систему мерів, яка функціонувала паралельно з адміністрацією

нефахівців. Ці особливості поступово ліквідовувалися, і вони були повністю припинені в 1953 році після прийняття Закону про місцеве самоврядування.

Фінансування діяльності органів місцевого самоврядування було забезпечене починаючи з 1862 року, коли муніципалітети і окружні ради отримали право збирати свої власні податки після затвердження їхніх річних бюджетів. Рішення про місцеві бюджети і податки ніколи не підлягали затвердженню центральними державними органами. Урядовий акт від 1974 року розширив конституційні гарантії щодо прав органів місцевого самоврядування встановлювати і стягувати податки. Спадщина принципів 1862 року також включає право кожного члена муніципалітету або округи подавати "місцеві апеляції" для визначення законності рішень органів місцевого самоврядування. Ця форма "участі громадян" надає право кожному громадянину зони муніципалітету або округи оскаржувати рішення своїх обраних представників. У принципі, держава не може скасувати рішення після того, як вони стали чинними, якщо ніхто не подає апеляцію. Така система ґрунтується на ідеї, що як платники податків, громадяни мають право вирішувати, як використовуються їхні гроші для законних цілей.

Зміни в соціальній сфері, що відбулися після 1862 року, суттєво вплинули на роль муніципалітетів та окружних рад в Швеції, що відображено в законодавстві щодо місцевого самоврядування. На момент ухвалення указів 1862 року щодо місцевого самоврядування, лише 6% шведів мали право голосувати на місцевих виборах, причому їхнє право голосу було прив'язане до рівня особистого доходу. Тільки після реформ 1918 і 1921 років, принцип загальних і рівних виборів було розповсюджено на місцеві вибори. Отже, місцеве самоврядування в Швеції існувало задовго до повного впровадження принципів місцевої демократії.

Починаючи з 1862 року, у указах щодо місцевого самоврядування враховувалися відмінності між містами і селами, і це призвело до

ухвалення окремих законів про місцеве самоврядування для міст і сільських муніципалітетів. З часом, ці відмінності поступово зменшувалися, і це відзначається прийняттям Закону про місцеве самоврядування і сільських муніципалітетів у 1953 році. Остаточні юридичні відмінності між містами і сільськими муніципалітетами зникли у 1971 році завдяки процесу об'єднання муніципалітетів, який тривав з 1962 по 1972 роки. Ці реформи щодо територіальних меж дозволили збільшити населення кожного муніципалітету, що зробило кожен з них економічною та географічною одиницею. Водночас, юридична концепція "міста" була замінена на "муніципалітет". Однак останніми роками міські муніципалітети отримали право використовувати свою колишню назву "місто", якщо вони цього побажають.

Реформа місцевого самоврядування 1862 року визначила кількість сільських муніципалітетів, які збігалися зі старими парафіями, приблизно у 2400. Також існувало 10 боро, які були чимось середнім між сільськими муніципалітетами та містами, а також приблизно 90 міст. Усього в 1862 році існувало близько 2500 муніципалітетів. Межі територій окружних рад, які були відповідальні за розв'язання загальних проблем на місцевому рівні, в значній мірі відображали адміністративні підрозділи центрального уряду. Міста з населенням понад 25 000 осіб визнавалися окремими від округів та підлягали окремому указу від 1862 року.

Протягом десяти років після реформи місцевого самоврядування 1862 року, Швеція зазнала значних змін у своєму суспільстві. Процес індустріалізації та інші економічні зміни призвели до великого зменшення чисельності населення в сільських районах, тоді як міста та містечка зростали. Одночасно, органи місцевого самоврядування стикалися зі значними соціальними та економічними викликами, викликаними цими змінами в населенні. Малі розміри багатьох муніципалітетів робили їх неспроможними вирішувати місцеві питання, особливо в галузі соціального забезпечення.

У 1946 році Парламент Швеції затвердив принципи перегляду муніципальних кордонів, які набули чинності від 1952 року. Головною метою цих змін було створення муніципалітетів, в яких проживало близько 3 000 осіб. Ця реформа стосувалася лише сільських муніципалітетів і призвела до зменшення їхньої кількості з 2 282 до 816. Отже, загальна кількість муніципалітетів в Швеції скоротилася з 2 500 до 1 037. Середня кількість населення в сільських муніципалітетах зросла з приблизно 1 500 до 4 500.

У наступні роки внаслідок процесу урбанізації, населення сільських муніципалітетів продовжило скорочуватися, тоді як населення міських муніципалітетів, зокрема в трьох найбільших містах – Стокгольмі, Гетеборзі і Мальме – зростало. Мета першої реформи, яка передбачала, що в кожному муніципалітеті проживає не менше 2 000 мешканців, не була досягнута, і у 1960 році приблизно 350 муніципалітетів все ще мали меншу кількість мешканців, ніж вимагалось.

Зменшення населення також призвело до зменшення податкових надходжень. Незважаючи на підвищення податкових ставок, багато малих муніципалітетів не могли надавати адекватні послуги своїм мешканцям. Тому багато з них розпочали обговорювати можливість добровільного об'єднання з метою створення більших і більш економічно життєздатних муніципалітетів.

В кінці 50-х років Кабінет міністрів Швеції призначив комісію для вивчення потреби у подальшому перегляді територіальних кордонів та принципів, на яких вони мають ґрунтуватися. З числа основних концепцій, підтриманих комісією, була ідея, згідно з якою кожен муніципалітет має утворювати цілісну територію з огляду на економічну географію. Комісія повідомила, що до середини 70-х років жоден муніципалітет не повинен мати менше, ніж 8 000 мешканців.

Крім того, комісія запропонувала поділити Швецію на муніципальні блоки, враховуючи великою мірою принципи економічної географії. Ці

блоки, у свою чергу, стали основою для створення нових "супер-муніципалітетів". Кабінет міністрів пізніше встановив кількість муніципальних блоків на рівні 282 одиниці. Однак, протягом 60-х років темпи муніципальної реорганізації були повільними, і до кінця десятиріччя було створено лише 75 нових муніципальних блоків. Тому парламент вирішив відмовитися від принципу добровільного об'єднання і встановив обов'язковий процес реформування територіальних кордонів, який мав завершитися не пізніше, ніж 1 січня 1974 року.

Після виборів 1976 року, коли права коаліція прийшла до влади після 44-річного правління соціал-демократів, була створена комісія, яка мала на меті оцінити наслідки реформи муніципальних кордонів. Упродовж 1979-1981 років була проведена обширна програма науково-дослідних робіт, що визначила наслідки цих реформ наступним чином: кількість посад, які обіймали обрані або загальнонаціонально обрані представники у муніципальних радах і комітетах, скоротилася з приблизно 188 000 у 1964 році до 83 000 у 1980 році. Кількість виборних посад на кожні 1 000 мешканців зменшилася з 25 у 1964 році до 10 у 1980 році. Кількість обраних представників впала з приблизно 200 000 у 1951 році до 70 000 у 1980 році. Місцеве політичне життя стало більш партійно орієнтованим.

Професіоналізація місцевого політичного життя також проявилася в створенні нових посад, таких як муніципальні уповноважені і уповноважені окружних рад, а також уповноважені від опозиції, які отримували заробітну плату, і представники, які працювали на неповний робочий день. Чиновницький апарат на місцях швидко зростав. З 1965 до 1979 року кількість муніципальних посадових осіб, які працювали виключно на цих посадах, зростає з менше ніж 60 000 до 116 000.

Громадськість все більше усвідомлювала необхідність створення політичних коаліцій для формування більшості в муніципальних радах і уважно розглядала аргументацію кожної політичної партії під час виборчих кампаній. Політична активність на місцях зростає. Різниця у рівні

наданих послуг в різних населених пунктах трохи зменшилася після перегляду територіальних кордонів, але існувала значною. Постійні мешканці були загалом задоволені муніципальними послугами.

2.2. Швеція: фінансове забезпечення місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в будь-якій країні неможливе без наявності хоча б однієї з таких умов:

1. Наявність відповідного законодавства, яке визначає компетенцію органів місцевого самоврядування.

2. Забезпечення належної кількості фінансових ресурсів, необхідних для виконання функцій місцевого самоврядування.

3. Державна політика, спрямована на підтримку місцевого самоврядування через перерозподіл фінансових ресурсів.

Місцеве самоврядування в Швеції є виразною системою демократичного управління, яка визначена для задоволення потреб населення в різних життєво важливих послугах та для використання потенціалу та активності місцевих органів влади. У Швеції існують давні традиції самоврядування, що були розвинуті протягом багатьох століть. Один із ключових аспектів самоврядування, який може бути корисним для розгляду, – це аспект фінансовий.

Реформи місцевого самоврядування в Швеції у 1991–1992 роках завершили процес перетворення місцевого самоврядування на автономний та фінансово незалежний інститут. Хоча не всі аспекти реформування місцевої влади Швеції можуть бути застосовані в Україні, досвід цієї країни в галузі фінансування місцевого самоврядування може бути корисним для нашої країни.

У теорії, рада муніципалітету чи лєну може отримувати доходи з наступних джерел:

1. Власні місцеві податки.

2. Субсидії для вирівнювання податкових надходжень між різними адміністративними одиницями.

3. Незв'язані державні субсидії.

4. Цільові державні субсидії.

5. Збори (або часткові платежі за послуги у сфері охорони здоров'я).

6. Прибутки від продажу.

7. Позики.

Відмінності між оподаткуванням та зборами значною мірою залежать від виду діяльності, якою займається рада муніципалітету чи лену. Збори зазвичай використовуються для фінансування муніципальної інфраструктури, коли вони прямо пов'язані із продажем конкретних товарів або послуг. Співвідношення між податками та зборами залежить від функцій, які муніципалітети виконують у сферах соціального та освітнього обслуговування. Найбільше податків потребує та частина послуг, які передаються муніципалітетам у цих галузях. Кожна муніципалітет і лен має можливість встановлювати ставки оподаткування для власних мешканців відповідно до їхніх потреб та можливостей.

У випадку, коли податкові надходження органів муніципалітетів та ленів складаються виключно з державних субсидій, які призначені для спеціальних цілей, самостійність цих органів місцевого самоврядування є значно обмеженою. З погляду ступеня автономії, субсидії для вирівнювання податкових надходжень та незв'язані державні субсидії розташовуються у проміжному положенні. Однак важливими є власні податкові надходження органів місцевої влади та незв'язані державні субвенції, тоді як цільові державні субсидії грають меншу роль. Отже, можна зробити висновок, що фінансова самостійність органів місцевої влади була б більшою, якщо б вони мали більше власних податкових надходжень.

Податкова база органів місцевої влади повинна відповідати принаймні двом вимогам. По-перше, доходи, які можуть бути отримані з

цієї бази, повинні розумно відповідати обов'язкам, які покладені на ради муніципалітетів та ленів. З цього погляду, шведська система досягла гарних результатів, порівняно зі світовим досвідом. У більшості інших країн не властиво, щоб більша половина доходів рад муніципалітетів та ленів походила від їхньої власної податкової бази, як це відбувається у Швеції. По-друге, визначення бази оподаткування повинно передбачати оподаткування тих категорій населення, які користуються послугами, фінансованими органами місцевої влади через податки. Структуру податкової бази рад муніципалітетів та ленів встановлює держава. Органи місцевої влади можуть впливати на розміри своїх податкових надходжень, якщо мають право встановлювати власні ставки оподаткування, що надається Конституцією Швеції. Це є однією з основних складових їхньої фінансової незалежності і важливим аспектом демократичного процесу на місцевому рівні.

Управління державною економічною політикою покладено на Кабінет міністрів і Парламент Швеції. З часом стає все більш помітною протиріччя між цілями місцевої влади, які мають право встановлювати власні податкові ставки, та центральною владою, яка бажає контролювати загальну суму оподаткованого прибутку в економіці Швеції. Для Кабінету міністрів і Парламенту це прагнення важливіше за свободу дій органів місцевої влади в фінансовій сфері. Внаслідок цього податкові ставки органів місцевої влади не можуть перевищувати рівня, встановленого на рік 1990. Різниця між найвищими і найнижчими ставками оподаткування становить понад 7 відсотків оподаткованого прибутку.

До кінця 1992 року незв'язані державні субсидії органам місцевої влади становили лише близько 10 відсотків від загального обсягу субсидій. Метою таких субсидій було подолати розрив між базами оподаткування і структурами видатків місцевих органів влади в регіонах, які перебувають у різних умовах. Наприклад, муніципалітети зі слабкою базою

оподаткування та високою часткою дітей та літніх людей у структурі свого населення отримували більше таких субсидій, порівняно з тими, які мали сильну податкову базу і більше жителів із сталим доходом. Цільові державні субсидії, які становили більшу частину державних субсидій, спрямовувалися головним чином на потреби системи шкільної освіти, дошкільного виховання та допомоги літнім особам. Крім цього, існувало чимало інших субсидій спеціального призначення. Центральна влада виділяла ці кошти для стимулювання місцевих органів у веденні певних видів діяльності та можливості впливати на спосіб надання ними послуг. Цільові субсидії змушують місцеву владу, плануючи використання ресурсів, мислити в категоріях чистих витрат. При розподілі ресурсів між різними сферами діяльності, державні субсидії не розглядаються як витрати органів місцевої влади. Якби місцеві керівники могли вирішувати, як використовувати всі свої ресурси, розподіл коштів між різними сферами діяльності можливо відбувався б інакше.

Влітку 1992 року Парламент Швеції вирішив запровадити кардинальну реформу усієї системи державного субсидування місцевих органів влади. Основний принцип цієї реформи полягає в тому, що державні кошти виділяються у формі незв'язаних субсидій, за винятком випадків, коли існують очевидні підстави утриматися від цього. Парламент навів приклади обставин, коли аргументам на користь цільових субсидій повинна надаватися перевага. Якщо ж ідеться про фінансування програм, де місцеві органи влади можуть вважатися у першу чергу виконавцями намірів держави, кошти і надалі виділятимуться за цільовим принципом. Це також стосується державних інвестиційних субсидій та політики щодо ринку праці.

За новою системою держава застосовує два різні методи для гарантування власних інтересів. Один із них – закони, які зобов'язують місцеві органи надавати певні послуги. За допомогою законодавства держава може одержувати гарантії того, що місцева влада здійснюватиме

певні програми. Однак, у законі важко визначити якісні критерії. Для забезпечення якісних показників, держава здійснюватиме постійний нагляд та контроль, а також проводитиме оцінювання виконання програм. Держава оцінюватиме виключно результати, тобто наслідки виконання програм органами місцевої влади. Держава не наглядатиме за способами надання послуг, а лише контролюватиме виконання тих програм місцевої влади, які мають безсумнівну загальнонаціональну вагу.

Згідно з новою системою надання державних субсидій на спеціальні потреби, все ще виділяється приблизно 25 відсотків субсидій. Решта розподіляється як складова частина нової системи вирівнювання надходжень, що ґрунтується на відмінностях "податкових ресурсів" різних муніципалітетів. Це стосується сукупного оподаткованого прибутку на території муніципалітету, поділеного на кількість жителів. Відмінності в податкових ресурсах залежать від відсоткового складу мешканців, які мають оплачувану роботу (тобто, від вікової та економічної структури), а також від рівня доходів населення.

"Середні показники податкових ресурсів" обчислюються шляхом складання усього оподаткованого прибутку на території Швеції і ділення на загальну кількість мешканців країни. Усім муніципалітетам гарантовано однаковий рівень податкових ресурсів у вигляді відсотків від середніх показників податкових ресурсів. Чим менше податкових ресурсів має конкретний муніципалітет, то більшою буде сума незв'язаних субсидій. У Швеції три муніципалітети мають такі власні податкові ресурси, які перевищують гарантований державою рівень. Таким чином, вони не підпадають під дію системи вирівнювання надходжень, проте можуть вільно використовувати власні податкові надходження. З метою визначення розмірів додаткових відрахувань до місцевої бази оподаткування, Парламент встановлює єдину для усіх муніципалітетів податкову ставку. За цією системою, до уваги береться лише різниця між фінансовими можливостями місцевих адміністративних одиниць. На

розміри додатково виділених коштів не впливають встановлені муніципалітетами ставки оподаткування та збори.

Для створення однакових фінансових умов для муніципалітетів, які мають різні умови, необхідно не лише порівнювати різницю в їхніх базах оподаткування. Обсяги муніципальних витрат залежать від чинників, які виходять за межі контролю окремого муніципалітету. Існують місцеві відмінності у попиті на певні послуги та у здатності надавати їх. Вікова структура муніципалітету і попит на муніципальні послуги також мають прямий вплив. Вартість здійснення різноманітних програм залежить від географічного розташування та клімату даної території. Розсіяне населення призводить до збільшення витрат, тоді як перенаселення призводить до появи інших специфічних статей видатків. Аналіз структури витрат шведських муніципалітетів показує, що серед "найдорожчих" є невеликі за територією та малозаселені муніципалітети, а також найбільші міста. Система державних субсидій, введена у 1993 році, застосовує принцип виділення незалежних субсидій для вирівнювання баз надходжень муніципалітетів. Ця система фінансується повністю за рахунок самих муніципалітетів у формі міжмуніципальних вирівнювальних платежів. В основі цього методу лежить аналіз співвідношення між муніципальними витратами та різними зовнішніми чинниками, які можуть пояснити існуючі відмінності в муніципальних витратах на одного мешканця.

Щодо освіти в Швеції, ця країна пишається високим рівнем освіти та освідченості. Це виявляється у відомості, що всі мають гарний рівень володіння англійською мовою, оскільки викладання англійської є обов'язковим із першого класу. Муніципалітети відіграють важливу роль у системі освіти і несуть відповідальність за різні аспекти освіти в місцях проживання. Вони забезпечують дошкільну освіту для шестирічних дітей, обов'язкову дев'ятирічну освіту для дітей віком від 7 до 16 років, гімназії для більшості старших дітей, освіту для дорослих і навчання шведської мови для іммігрантів, спеціальні школи для дітей і молоді з особливими

потребами. Наразі діє також багато приватних шкіл та гімназій, які отримують субсидії від муніципалітетів. Муніципалітети також відповідають за дошкільну освіту дітей віком до одного року у випадках, коли батьки працюють, навчаються або діти потребують особливого догляду. У вас викладено, що це стало важливою турботою муніципалітетів, і їх фінансова підтримка також допомагає приватним дитячим садкам.

Ще однією областю, яку муніципалітети враховують у своїй діяльності, є догляд за літніми людьми. З української перспективи, це може здатися майбутнім, недосяжним. Однак у Швеції існує безліч центрів, які надають підтримку літнім людям вдома, центри для дорослих, а також соціальні служби для пенсіонерів та будинки пристарілих різних типів. Муніципалітети відповідають за надання медичних послуг літнім людям, і це не обмежується лише лікарнями, але також включає спеціалізовані центри для літніх. Крім того, муніципалітети відповідають за благоустрій, екологію, земельне управління, будівництво та дорожнє утримання в населених пунктах, а також за догляд за парками та інші аспекти.

Муніципалітети також відповідають за організацію дозвілля. У Швеції існує близько 30 000 спортивних споруд, з яких майже половина знаходиться у комунальній власності та підтримується муніципалітетами. Приблизно 40% з них належать неприбутковим організаціям, які отримують різні муніципальні субсидії. Місцеві ради також відповідають за близько 1500 бібліотек, сотні музеїв та понад 1500 центрів відпочинку для молоді.

Муніципалітети також активно підтримують підприємців, хоча прямі дотації заборонені. Проте муніципалітети мають безліч програм для підтримки та сприяння малому бізнесу, близько 60% з яких фінансується з державного бюджету, залучаючи близько 100 000 осіб у ці програми.

Один з пріоритетних завдань ландстингів полягає в медичному обслуговуванні. За винятком декількох приватних лікарень, всі медичні заклади Швеції підпорядковані ландстингам. Інколи лікарні передаються в управління приватним медичним компаніям, але це виняткові випадки. Ландстинги надають стаціонарну медичну допомогу в лікарнях та амбулаторний догляд у районних поліклініках. До системи амбулаторних закладів також входять центри матері та дитини. Ландстинги також відповідають за державні стоматологічні поліклініки.

Неабияк цікавим є те, що ландстинги відповідають за питання регіонального розвитку, зокрема, надаючи підтримку підприємницькому сектору через спеціальний орган.

Муніципалітети та ландстинги разом несуть відповідальність за розвиток громадського та регіонального транспорту. Останніми роками місцеві та окружні ради знаходять все більше сфер для співпраці. Наприклад, один муніципалітет може потребувати використати вільні приміщення в будівлі для літніх людей іншого муніципалітету. Механізм таких операцій часто визначається звичайною угодою між місцевими радами та ландстингами. Якщо сторони бажають більш широкої співпраці для отримання більшого ефекту, вони можуть утворити об'єднання. У такому об'єднанні один або кілька муніципалітетів можуть співпрацювати з одним або кількома ландстингами. Ще однією формою співпраці є створення спільного комітету, який утворюють два або кілька муніципалітетів чи ландстингів для виконання певного завдання, наприклад, утримання гімназій чи надання медичної допомоги.

Муніципалітети та ландстинги мають можливість створювати спільні акціонерні товариства чи фонди, і на сьогоднішній день існують близько 1 600 таких компаній та фондів. Керівництво цими організаціями здійснюється місцевими органами влади. Більшість з них перебувають у комунальній власності, але існують можливості використовувати альтернативні форми управління. Наприклад, муніципалітет може

забезпечувати постачання електроенергії через спеціальний комітет або акціонерне товариство.

Муніципалітети об'єднуються в Асоціацію муніципалітетів Швеції, а ландстинги утворюють Асоціацію ландстингів. Основною метою обох об'єднань є підтримка та розвиток місцевого самоврядування, захист спільних інтересів, представництво їх інтересів на державному рівні, сприяння співпраці між своїми членами та надання різноманітних послуг і консультативної допомоги.

Закон про місцеве самоврядування дає муніципалітетам та ландстингам можливість самостійно створювати свою організаційну структуру. Органи місцевого самоврядування визначають, які комітети формувати та для яких питань вони відповідатимуть. Деякі муніципалітети мають окремий комітет для питань старості, тоді як інші можуть об'єднати це питання з комітетом з соціального забезпечення.

Центральний уряд та органи місцевого самоврядування постійно взаємодіють в різних сферах та застосовують різні форми співпраці. Розподіл обов'язків між різними рівнями влади постійно змінюється. Уряд та парламент визначають основні параметри державного сектора в цілому, але в межах цих параметрів органам місцевого самоврядування надається значна свобода в самостійному формуванні та реалізації державних програм, враховуючи місцеві особливості.

2.3. Завдання комун і ландстінгів

Завдання сектора місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: ті, які виконуються в межах загальної компетенції, і яким мають служити комуні і ландстінги згідно з комунальним законом, і ті, які ґрунтуються на спеціальному законодавстві.

Поділ завдань між комунами та ландстінгами до цього часу загалом базується на принципі, що завдання, які стосуються великої кількості

населення, належать до діяльності ландстінгів. Типовим прикладом є медичне обслуговування.

Згідно з комунальним законом комуни та ландстінги самі займаються заходами, які становлять загальний інтерес, пов'язані з діяльністю комун та ландстінгів, та є такими, що не належать до сфери відповідальності інших структур. Виходячи з цих загальних повноважень, комуни та ландстінги займаються, наприклад, питаннями забезпечення житла, шляховими мережами, транспортом, водою і каналізацією, виробництвом і споживанням енергії, питаннями культури та організацією дозвілля. Протягом останніх років комуни за особливої фінансової підтримки з боку держави опікуються усе більшою кількістю біженців.

Спеціальним чином врегульовані, часто обов'язкові завдання комун – це, наприклад, освіта, соціальне забезпечення, догляд за людьми похилого віку, догляд за людьми з фізичними і психічними вадами, сфера планування і будівництва, певні завдання зі сфери охорони навколишнього середовища та рятувальна служба. Для ландстінга такими прикладами є охорона здоров'я та медичне обслуговування, а також загальнодоступні стоматологічні поліклініки.

Освіта є найзначнішим і найбільш важливим завданням комуни. Комуни відповідають за:

- класи підготовчої школи для шестирічних;
- обов'язкову дев'ятирічну шкільну освіту для всіх дітей віком від 7 до 16 років;
- гімназії, які відвідує 90% усіх підлітків старшого віку;
- освіту для дорослих та викладання шведської мови для імігрантів;
- спецшколи для дітей і молоді та освіту для дорослих з вадами розвитку.

Це означає, що наданням майже всієї освіти нижче університетського рівня займаються комуни. Освіту можуть також надавати приватні школи, що визнаються державою. На цей момент існує

приблизно 200 приватних шкіл та понад 80 приватних гімназій. Вони отримують фінансову підтримку з боку комун.

Догляд за дітьми – завдання комун, яке протягом останніх 40 років значно розширилося. Сьогодні комуні зобов'язані виділити для кожної дитини віком від одного року місце у дитячих закладах у разі, якщо батьки працюють чи навчаються, або якщо сама дитина має особливу потребу у підтримці. Для дітей, які ще не розпочали навчання у школі, пропонується дошкільна діяльність у формі підготовчої школи, дитячих садків у родинних та підготовчої школи відкритого типу. Для школярів пропонується догляд за школярами у фрітідсхемах (державна струкура, місце, де діти проводять час, поки їхні батьки працюють, – прим. перекладача) або у дитячих садках у родинних. Протягом останніх років значно збільшилася кількість підтримуваних комунією приватних закладів догляду за дітьми.

Соціальна діяльність комун доступна для всіх, хто її потребує, і допомога та послуги надаються у тих галузях, які вказані у законі. Діяльність комун у сфері догляду за окремою особою чи догляду за родиною полягає у тому, щоб допомагати малозабезпеченим групам. Ця діяльність складається з:

- профілактики та індивідуально спрямованої роботи зі з'ясування причин та надання догляду дітям, молоді та особам з групи ризику;
- соціальної фінансової допомоги (допомога для прожиття);
- підтримки, зокрема, у вигляді консультативної допомоги родинам та у встановленні батьківства.

Комуні повинні проводити діяльність, спрямовану на те, щоб особи з функціональними вадами могли жити настільки повноцінним життям, наскільки це можливо. Це, зокрема, передбачає, що їм повинно бути забезпечено доцільні види зайнятості та житло, пристосоване відповідно до особливих потреб. Згідно з законом від 1994 р. про допомогу і обслуговування осіб з функціональними вадами особам з відхиленнями у психічному розвитку та деяким особам зі складними фізичними

ураженнями надається право мати, зокрема, особистого помічника та допомогу з боку контактної особи. Закон зобов'язує комуни виконувати більшість з цих завдань, тоді як одна частина з них припадає на ландстінги. Понад 65 000 осіб з функціональними вадами отримує частину комунальних внесків [46].

Догляд за людьми похилого віку є ще одним важливим комунальним завданням. Тут загальна мета полягає у тому, щоб надати людям похилого віку можливість самостійно жити і мешкати у забезпечених умовах, щоб при цьому поважалися їхня власна воля та гідність. З цією метою існують служба допомоги вдома, осередки денної діяльності або інші соціальні служби для людей похилого віку, а також т.зв. особливі форми проживання з наданням послуг і доглядом у центрах послуг або у колективних помешканнях. Комуни повинні також на гарному рівні забезпечити охорону здоров'я та медичне обслуговування вдома, в осередках денної діяльності та в особливих формах проживання.

Комуни відповідають за планування використання території комуни та надання дозволу на будівництво. Через діяльність, пов'язану з вимірюванням території, підрахунками та створенням карт, комуни відповідають за велику частину базової географічної інформації для суспільства.

Завдання відповідати за пожежну безпеку та рятувальні роботи у разі нещасних випадків також припадає на комуни. Крім того, кожна комуна несе відповідальність за цивільну оборону та планування мобілізації.

Комуни відповідають також за охорону навколишнього середовища та охорону здоров'я з метою запобігання та подолання санітарних незручностей та хвороб. Крім того, вони здійснюють певний контроль за діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища. В рамках програми Agenda 2, яка обговорювалася на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро 1992 р., комуни співпрацюють з тим, щоб пристосувати види комунальної діяльності до навколишнього середовища, та щоб

функціонувати в якості провідника великого процесу переходу всього суспільства до тривалого екологічного використання відновлюваних природних ресурсів.

Комуни забезпечують для своїх мешканців технічні служби, як-от: водні та каналізаційні споруди, вивезення сміття, дотримання чистоти на вулицях, забезпечення енергією та ін. Вони також відповідають за будівництво та утримання вулиць та доріг у населених пунктах, так само як і за догляд за парками.

Комуни всіляко підтримують культурні заходи та організацію дозвілля. Число спортивних споруд – близько 30 000, з них майже половиною володіють та відають комуни. Приблизно 40 відсотками володіють і відають об'єднання, часто з комунальною підтримкою у певній формі. Комуни відповідають також за понад 1 500 бібліотек, сотні музеїв та близько 1 500 фрітідстордів для молоді (приміщення для проведення дискотек і т.п.). Підтримку виділяють також на визначні культурні події і туризм.

Місцева промисловість отримує з боку комун всіляку підтримку. Однак у принципі не дозволяється надавати окремим підприємствам прямі кошти. Комуни почали нести відповідальність за зростаючу долю політичних заходів, залежних від кон'юнктури на ринку праці. На них припадає майже 60% усіх учасників та заходів, частково фінансованих державою. Загалом у комунальних заходах задіяно близько 100 000 осіб [46].

Цілковито домінуючим завданням ландстінгів є медичне обслуговування. За винятком невеликої кількості приватних лікарень ландстінги відають усіма лікарнями Швеції. У деяких випадках відання покладається на приватні медичні заклади. Комуна Готланд, у якій немає ландстінга, сама відповідає за медичне обслуговування.

Ландстінги відповідають за медичний догляд у лікарнях та за поліклініки, які функціонують за межами лікарень у медичних центрах.

Поліклініки здійснюють також медичний нагляд за здоров'ям матері і дитини. Ландстінг відповідає і за загальнодоступні стоматологічні поліклініки та психіатричне лікування.

Окрім цих завдань ландстінги відають певною кількістю народних загальноосвітніх шкіл (фолькхогскола), а також відповідають за певні види гімназійної освіти у рамках охорони природи і сільського господарства. Комуни і ландстінги несуть спільну відповідальність за місцевий та регіональний громадський транспорт. Він часто належить компаніям, якими вони володіють спільно.

Зростає потреба у співпраці між комунами і ландстінгами. Наприклад, одна комуна може мати потребу у місцях у центрах послуг для людей похилого віку або у використанні очисних споруд іншої комуни. Форми співпраці часто визначаються звичайною угодою між комунами/ландстінгами. Якщо взаємодіючі сторони бажають мати глибшу та більш організовану співпрацю для досягнення більшого впливу, може утворюватися об'єднання комун. В одному об'єднанні комун одна або більше комун можуть співпрацювати з одним або більше ландстінгами. Об'єднання комун може здійснювати владні повноваження, тобто встановлювати права і обов'язки стосовно приватних осіб та підприємств. Кількість об'єднань комун зростає і на цей момент досягає близько 55. Іншою формою співпраці є спільний комітет, який утворюють дві або більше комун для виконання певного завдання, напр., гімназійні школи чи перша медична допомога. Комуни і ландстінги можуть також створювати спільні акціонерні товариства або фонди. Однак їхня діяльність не може включати здійснення владних повноважень.

У комунах є близько 1 500 комунальних компаній та фондів, більшістю з яких повністю володіють комуни і ландстінги. Тоді йдеться про альтернативні форми управління. Наприклад, комуна може провадити діяльність у сфері забезпечення енергією у формі комітету чи у формі акціонерного товариства. Комунальні підприємства займаються переважно

комунально-технічною діяльністю, як-от: підтримання чистоти, розподіл енергії, громадський транспорт чи житлово-комунальне управління.

Щодо комунальних підприємств великою мірою діють ті самі положення, що й відносно приватних підприємств. Різниця, однак, полягає у тому, що згідно з т.зв. принципом публічності, який записано в конституції, і який є чинним щодо всієї публічної діяльності, громадськість має право ознайомитися з документами цих підприємств. Проте певні винятки з цього принципу містяться у спеціальному законі про конфіденційність, який, зокрема, захищає недоторканість приватних осіб та таємниці підприємства.

Комуни об'єднуються у Союз Шведських Комун. Організацією ландстінгів є Союз Ландстінгів. Завданням обох союзів є підтримка і розвиток місцевого самоврядування, захист спільних інтересів відповідно комун і ландстінгів, їх зовнішнє представництво, сприяння співпраці між членами та їх підтримка шляхом надання послуг та консультативної допомоги.

Недавно кількість ландстінгів зменшилася з 23 до 20 (включаючи 2 регіони). На цей момент у трьох ленах проходить експеримент зі впровадження нового регіонального розподілу відповідальності у Швеції. Це означає, що регіони у цих ленах можуть перебирати на себе певні завдання з боку держави, зокрема, т.зв. відповідальність за регіональний розвиток стосовно економіки.

Комунальний закон 1991 р. містить основоположні правила гри при розподілі влади та відповідальності у комунах і ландстінгах. Він надає широкі рамки для комунальної діяльності і створений для того, щоб зміцнити місцеве самоврядування. Наголошується на значенні можливостей мешканців комун слідкувати та впливати на процес прийняття рішень, і тут важливу роль відіграють у комунах і ландстінгах місцеві партії. Ті партії, які представлені у виборних зібраннях, можуть отримати економічну підтримку з боку комун чи ландстінгів.

Основоположним принципом комунальної адміністрації є те, що вона у принципі управляється нефахівцями, яким виявлено довіру. На цей момент у комунах і ландстінгах наявні приблизно 5 000 політичних доручень, і кожен довірений має в середньому 1,5 доручення.

Кожна комуна має орган, що приймає рішення, який називається уповноважений орган комуни. Відповідником на рівні ландстінгів є уповноважений орган ландстінга. Членів уповноваженого органа та осіб, які їх заміщають, обирає безпосередньо народ на загальних виборах, що проводяться кожні чотири роки. Вибори до комун і ландстінгів відбуваються у той самий день, що й вибори до шведського рїксдагу. Мандатний період – чотири роки і для комун та ландстінгів, і для рїксдагу. Голосування на виборах до комун, ландстінгів та рїксдагу завжди відбувається за партійними списками, проте на останніх виборах 1998 р. була можливість обирати окремих осіб.

Практично всі комуни і ландстінги надають одному чи кільком своїм довіреним можливість повної зайнятості у якості політиків. Голови правління комуни та відповідно ландстінга найчастіше мають повну зайнятість і називаються відповідно комунальними радниками та радниками ландстінгів. У разі, якщо кількох політиків призначено на основі повної зайнятості, вони найчастіше є членами правління та головами якогось іншого комітету.

Відносини між державою з одного боку та комунами і ландстінгами з іншого боку характеризуються постійною співпрацею у цілому ряді сфер, яка має різноманітні форми. Розподіл функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнями постійно змінюється. Держава через уряд та рїксдаг визначає рамки для усієї публічної діяльності. Панує загальна згода щодо того, що у цих рамках комунам і ландстінгам слід надавати великий ступінь свободи у тому, щоб самостійно організовувати та провадити свою діяльність на основі місцевих обставин та передумов.

Держава управляє комунами і контролює їх завдяки праву видавати закони, розпорядження і приписи, а також шляхом нагляду за комунами з боку державних властей. Спеціальне законодавство, яке стосується освіти, соціальної служби, питань планування та будівництва та ін., також є формою управління, оскільки ним визначаються окремі правила щодо того, як комуни і ландстінги повинні виконувати свою діяльність. Інша форма контролю полягає у тому, що адміністративні суди перевіряють відповідність закону рішень, прийнятих у комунах і ландстінгах після оскарження окремими членами комун/ландстінгів [30].

Членство Швеції в ЄС безпосередньо не торкається місцевого самоврядування. Деякі інші важливі для комун питання, наприклад, соціальна політика та податки, також перебувають за межами компетенції ЄС. Навпаки, фінанси і умови структурних фондів сприяють тому, щоб створити для шведських комун зростаючі можливості впливу на місцевий розвиток при одночасному розширенні співпраці та обміну ідеями з комунами з інших країн. Деякі інші сфери, у яких законодавство ЄС безпосередньо стосується комун, - це навколишнє середовище, проведення публічних обговорень та енергетика. Демократизація країн також має значення для зростаючої міжнародної активності комун. Шведські комуни та комуни інших північно-європейських країн беруть участь у розвитку регіону навколо Балтійського моря .

РОЗДІЛ 3

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Характеристика сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Сучасні системи місцевого самоврядування в інших країнах сформувалися внаслідок ряду історичних та політичних подій і відповідають потребам сучасного суспільства. Ці системи виникли на основі колишніх феодальних чи імперських структур. Моделі, що базуються на феодальних відносинах, склалися з самобутніх територіальних одиниць, тоді як імперські системи мали адміністративні структури, що назначалися з центрального рівня. Органи місцевого самоврядування, незалежно від цього, спиралися на федеральні або унітарні принципи. Федеральні системи зазвичай передбачають самоврядування та спільне урядування, де територіальні одиниці мають право визначати свою долю. Унітарні системи, навпаки, централізовано формували територіальні одиниці лише тоді, коли це було потрібно і корисно. В обох випадках адміністративні одиниці визначалися на підставі більш чи менш чітких територіальних меж.

Три основні типи історико-політичних подій в Європі призвели до становлення основних систем територіально-адміністративного устрою. Перше, це перехід від абсолютистського правління до системи правових обмежень і контрваг, які передбачають обмеження влади. Роль конституціоналізму, що виник після французької та американської революцій, мала великий вплив на цей процес. Друге, це рух за громадський контроль, що виник після впровадження загального виборчого права. Пошук оптимальної форми представницького управління став головною політичною тенденцією в Західній Європі та пізніше в усій

Європі. Третє, це спроба створити "загальнонаціональну державу" після Радянської революції 1917 року. Ця форма діяла головним чином в СРСР та країнах Східної Європи і переживала розквіт до кінця 80-х років.

Під впливом перших двох тенденцій, тобто конституціоналізму та громадського контролю, традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, відповідали принципам ліберальної ідеології, яка підкреслювала мінімальне втручання держави в суспільне життя та обмежену функцію місцевого самоврядування. Діяльність місцевих органів влади повинна була бути чітко відокремлена від інших сфер управління. У Великобританії, наприклад, місцеві питання розглядались як "політика низького рівня", в той час як державні питання вважались "політикою високого рівня". Важливо відзначити, що не існує універсального переліку традиційних функцій місцевих органів влади. Різні дослідження включають до таких функцій збирання та вивезення сміття, організацію дозвілля та спортивних заходів, утримання доріг другорядного значення, надання індивідуальних соціальних послуг дітям і літнім громадянам, які піддаються різним ризикам. В інших випадках може включатися водопостачання, забезпечення громадської безпеки, організація культурних подій і свят, управління ринками, бойнями, планування та регулювання землекористування. Тобто функції місцевого самоврядування варіюються залежно від контексту та історичних умов.

Індустріалізація та демократизація співпали в часі і призвели до перетворення форм місцевого самоврядування. Оперуючи відмінно від сільського господарства, де головною діючою силою є земля, індустріалізація потребувала значної концентрації капіталу та населення. З цим процесом з'являлися великі міста та міські центри, де продуктивність виробництва суттєво перевищувала продуктивність розсіяного виробництва сільськогосподарських товарів. З іншого боку, демократія вимагала більшої участі громадян у прийнятті рішень, що виникало з урядових структур. Однак, було важко визначити оптимальний розмір

адміністративно-територіальних одиниць, оскільки менші одиниці надавали менший вплив на політичні рішення, тоді як більші одиниці зменшували вагу окремого голосу громадян в цих рішеннях. Як наслідок, в різних країнах були спроби наблизитися до оптимальних розмірів, що призвело до розмежування на трьох рівнях урядування: загальнодержавному (національному), проміжному та різних варіантах місцевого самоврядування.

Протягом більшої частини двадцятого століття державна та місцева політика поєднувалися завдяки розширенню та ускладненню функцій та зростанню взаємозалежності між місцевими та державними функціями. Початок двадцятого століття відзначався періодом, коли місцева політика набула загальнодержавного значення. Згідно з Kjellberg і Teune (1980:139):

"Різні суспільства стали більш інтегрованими, і розмежування між загальнодержавним і місцевим стало менш виразним. Цей розвиток був частково наслідком переміщення ресурсів від земельного господарства до індустріального виробництва та був обумовлений змінами в технології виробництва, особливо після того, як електрика стала головним джерелом енергії для промисловості. Відмінно від парової енергії, яка вимагала вугілля, електрика була надійним джерелом енергії без обмежень у часі, вартості та відстані. Крім того, електронні засоби зв'язку мінімізували проблеми відстані для зв'язку. Зростання громадської сфери було прямим наслідком розширення кількості держав, які прагнули до загального добробуту. Державна влада стала більш активною в численних напрямках, включаючи протекціонізм у господарстві, заохочення індустріального розвитку, захист навколишнього середовища, освіту, пенсійне та соціальне забезпечення та збереження рівня доходів. Це призвело до змін у відносинах між різними рівнями урядування."

Отже, цей процес призвів до інтеграції державних та місцевих функцій, коли місцева політика набула загальнодержавного значення.

Ці зміни призвели до формування сучасного розуміння урядування, яке базується на моделі часткового перекриття функцій. У цій моделі органи урядування не є ані абсолютно централізованими, ані абсолютно автономними, але пов'язані між собою. Ця модель включає наступні елементи:

1. Одночасні урядові заходи на декількох рівнях, які беруть участь у програмах.

2. Крім рівнів свободи дій, існують сфери обмеженої автономії або свободи дій.

3. Повноваження та вплив органів урядування обмежені, що спонукує їх до проведення переговорів.

Ця загальнодержавна форма урядування дозволяє формально розробляти політичні рішення на центральному рівні, але їх інтерпретація та впровадження можуть бути делеговані на субнаціональні рівні. Це передбачає значну передачу влади проміжним і місцевим органам. Як наслідок, незалежно від центральної влади, ці проміжні та місцеві органи функціонують у взаємній залежності від неї.

Значення території як одного з організаційних принципів обумовлене історичним фактом, що земля і сільське господарство в минулому були основними джерелами багатства та процвітання. Простір також впливав на людську поведінку. Розподіл влади в межах національної держави і географічний розподіл влади між рівнями урядування пов'язані між собою. Розподіл влади інколи визнається конституцією (як у федеральних або унітарних державах) або є результатом нефіксованого законодавства, що регулює географічний або адміністративний поділ влади на різних рівнях. Загалом є три основних типи субнаціональних систем у Європі:

1. Інтегровані системи, де центральна влада має найбільший контроль. Регіональні та місцеві органи підконтрольні представникам центру, наприклад, префектам, які відповідають за надання місцевих послуг. Виборні чиновники органів місцевого самоврядування обмежені у

повноваженнях, оскільки місцеві мери можуть бути призначені зверху або бути пов'язаними з політичною партією, яка впливає на центральну політику. Прикладом такої системи є Франція до реформ 1980-х років.

2. Дуальні системи, де місцеве самоврядування здійснюється комітетами, але міністерства центрального уряду накладають загальні контрольні, правові та фінансові обмеження. Цей тип системи характерний для Великої Британії. Тут виборні ради несуть відповідальність за управління, але центральний уряд зберігає значний контроль.

3. Розщеплені системи, які наголошують на великій автономії регіональних та місцевих органів. Центральна влада може надавати більше або менше повноважень в різних галузях, і тут важливий принцип колективної відповідальності. Така система характерна для країн Північної Європи, таких як Данія, Фінляндія, Норвегія і Швеція.

Федеральні країни використовують різні комбінації цих підходів, але зазвичай другий рівень урядування, а не центральна влада, здійснює контроль та координацію. Наприклад, Іспанія має федеральну систему, де значна кількість функцій була передана до рук автономних областей, які є другим рівнем урядування. Ці області разом із центральною владою спільно надзирають за місцевими органами. Таким чином, існує велика різноманітність субнаціональних систем в Європі, які можуть бути інтегрованими, дуальними чи розщепленими, або використовувати їхні комбінації залежно від країни та її конкретних потреб.

Починаючи з 1950-х років, органи місцевого самоврядування в Європі пройшли ряд змін, які покликані були зробити їх більш придатними для ефективного функціонування в країнах загального добробуту, а також для вирішення проблем, пов'язаних з урбанізацією та міжнародною інтеграцією, особливо в контексті членства в Європейському Союзі.

У першій хвилі реформ було проведено об'єднання місцевих одиниць, зокрема муніципалітетів, з використанням функціонального обґрунтування. Це передбачало ідею, що ефективне та результативне

надання послуг на місцях потребує більших виборчих округів та адміністративних відділів для уникнення зайвого дублювання та забезпечення економії внаслідок масштабу виробництва. Ця модель стала особливо популярною в скандинавських країнах та Великій Британії. Крім того, цей період також відзначився регіоналізацією та створенням інших проміжних рівнів урядування, таких як райони для надання послуг, районні ради та спеціалізовані округи. У різних країнах ці реформи призвели або до скорочення кількості місцевих органів, або навпаки, до їх збільшення.

Організаційні реформи, які змінювали внутрішню структуру територіальних одиниць, зазвичай впроваджувалися під впливом центральної влади. Вони включали в себе посилення ролі мерів та місцевих рад, зроблення процесу прийняття рішень більш відкритим, публічним та демократичним, залучення громадськості до прийняття рішень, впровадження обов'язкових "раціональних" методів планування та зміни у місцевому персоналі та правилах організації.

Фінансові реформи зазвичай включали у себе збільшення ресурсів, які надавалися центральною владою місцевим органам влади для фінансування соціальних програм, які ініціювалися центральним урядом. Вони також спрямовувалися на залучення місцевих органів до участі в загальнодержавних програмах. Зусилля робилися для посилення можливостей місцевої влади в зборі податків та пошуку альтернативних джерел фінансування, таких як платежі за послуги, місцеві підприємства або комерційні послуги. Це також призвело до введення різноманітних субсидій, які пов'язували місцеві органи з центральною владою, таких як система субсидій в Швеції.

Протягом останніх приблизно двох десятиріч у Європі спостерігається зростання важливості проміжного рівня урядування, який розташований між центральним та місцевими органами влади. Проміжні структури з'явилися у вигляді оновлених управлінських органів на рівні

округів (в деяких регіонах Німеччини, Норвегії, Данії, Великобританії та Швеції).

Ці тенденції призвели до того, що органи влади на проміжному рівні стали новими захисниками та представниками інтересів, а також відповідальними за визначення та реалізацію політики. У часи загальної інтернаціоналізації, органи проміжного рівня урядування також активно діють на європейській арені, де вони беруть участь у технічних та інших видів обміну досвідом з аналогічними органами управління інших країн. Крім того, вони є ключовими учасниками Структурного фонду Європейського Союзу для розвитку економіки, інфраструктури та суспільства.

В рамках своїх комітетів та комісій Рада Європи досліджує та обговорює проблеми місцевого самоврядування, що стають складовою частиною зростаючої інтернаціоналізації. Вона встановлює основні принципи регіональної та місцевої автономії. У результаті численних конференцій та резолюцій Рада, спільно з міністерствами, відповідальними за місцеве самоврядування у різних країнах, досягла узгодження щодо Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 році. Ця Хартія встановлює загальні європейські стандарти для визначення та захисту прав місцевих органів влади, і закликає сторони виконувати основні норми, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих органів влади. Цей документ підкреслює, що рівень самоврядування, доступний місцевим органам влади, є ключовим аспектом справжньої демократії.

Вісімнадцять статей Хартії встановлюють вимоги щодо включення місцевого самоврядування у конституції та/або основні закони. Вона визначає автономію як право та здатність місцевих органів влади керувати своїми власними справами та управлятися виборними органами на основі прямого, рівного та загального виборчого права. Хартія вимагає, щоб у місцевих органів влади були чітко визначені обов'язки та повноваження,

поруч з обов'язками, які делегуються з центру. Адміністративний контроль над місцевими органами влади повинен базуватися на законі та наголошувати на додержанні ними законодавства. Фінансові ресурси для виконання делегованих повноважень мають бути належним чином відшкодовані, а місцеві органи влади повинні мати можливість збирати податки з власних джерел для фінансування своїх програм та послуг. Крім того, місцеві органи влади повинні мати право вдаватися до судового захисту для забезпечення вільного виконання своїх повноважень та прав, пов'язаних із самоврядуванням.

Засади місцевого самоврядування, закладені у Хартії, поширюються на всі рівні та категорії місцевих органів влади у кожній державі-учасниці Європейського Союзу і, крім того, після внесення необхідних змін, до територіальних органів на регіональному рівні. Країни-учасниці зобов'язані надавати інформацію, а не вдаватися до утворення складного механізму контролю. Хартія являє собою перший багатосторонній юридичний документ, який визначає й захищає засади місцевої автономії, що є однією з функцій Ради Європи.

3.2. Українсько-шведський проект розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в Україні

В рамках Спільної програми розвитку місцевої демократії та місцевого самоврядування в Україні, учасниками якої з української сторони є: Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціація міст України, Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, а з шведської – Шведська Асоціація місцевих влад (SALA), в Швеції та Україні було проведено семінари, присвячені проблемі вдосконалення міського управління та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Представники України: міські голови міст Львова, Чернівців, Комсомольська, представники Асоціації міст України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, науково-дослідного фінансового інституту, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, а також представники Швеції: керівники шведських комун та експерти SALA, розглянули на базі шведського та українського досвіду актуальні проблеми міського управління, зокрема:

- історичні засади здійснення управлінської діяльності та сучасна модель управління в шведських комунах та українських містах;
- особливості внутрішньої організації управлінської діяльності в шведських муніципалітетах;
- особливості організації та діяльності управлінських служб, закладів шведської комуни;
- фінансово-економічні засади врядування в українських містах і муніципалітетах Швеції;
- проблему вдосконалення управлінської діяльності в системах місцевого самоврядування України і Швеції;
- участь територіальної громади, органів самоорганізації населення у здійсненні управлінської діяльності.

Учасники проекту погодили рекомендації, які стосуються:

- вдосконалення міського управління в містах України;
- діяльності Асоціації міст України;
- здійснення "пілотного" проекту в місті Ірпені Київської області;
- продовження вивчення шведського досвіду та надання допомоги з вказаної проблематики з боку шведських партнерів.

Учасники проекту дійшли висновку, що в процесі пошуку шляхів вдосконалення системи місцевого самоврядування, підвищення ефективності реалізації територіальними громадами, їх органами функцій і повноважень місцевого самоврядування, було б доцільним врахувати

позитивний досвід комун Швеції, який, зокрема, стосується наступних питань:

1. Формування самодостатньої територіальної громади, тобто такої громади, яка б володіла власними матеріалами та фінансовими засобами в обсязі, що забезпечує надання соціальних послуг на належному рівні.

2. Оптимізація структури управління в територіальній громаді шляхом створення комунальних корпорацій та функціональних організаційних структур.

3. Запровадження нових форм участі громадян у вирішенні питань підвищення якості надання соціальних послуг.

4. Визначення функцій, принципів організації органів самоорганізації населення, матеріально-фінансового забезпечення їх діяльності.

Необхідно пропагувати досвід комун Швеції щодо створення та організації діяльності муніципальних корпорацій. З цією метою запроваджено: в періодичних виданнях АМУ регулярну публікацію матеріалів з практики створення муніципальних корпорацій в Україні; методичні рекомендації з питань створення та діяльності муніципальних корпорацій, розіслати їх органам місцевого самоврядування міст-членів АМУ; матеріали щодо створення та діяльності муніципальних корпорацій розмістити на Web-сторінці АМУ.

При проведенні семінарів, які організуються за участю АМУ, передбачається ознайомлення їх учасників з практикою комун у Швеції по вдосконаленню міського управління та підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління.

Також є необхідність огляду практики комун Швеції щодо організації та діяльності муніципальних корпорацій, відвідування працівниками АМУ, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Науково-дослідного фінансового інституту та органів місцевого самоврядування міст України окремих комун Швеції з метою детального

вивчення досвіду їх діяльності у вищезазначених сферах, зокрема в організації та діяльності муніципальних корпорацій.

Для більш ефективної роботи необхідно відзначити кілька концептуальних питань, які складають проблематику становлення місцевого самоврядування в Україні. Для початку пропонується кілька вибраних напрямків, які допоможуть зрозуміти суть дискусій навколо проблем місцевого самоврядування в контексті українського досвіду.

Формування правової основи територіального устрою держави є важливим кроком до забезпечення самоврядування і принципу розподілу влад. Саме тому норми Європейської хартії місцевого самоврядування, а також принципи субсидіарності та автономії, пропагуються як основні цінності. У більшості країн закон дозволяє регіональним і місцевим органам влади вести гнучку політику, тобто робити те, що прямо не заборонено законом, без окремого дозволу влади вищого рівня. В результаті органи регіонального і місцевого врядування мають можливість користуватися повноваженнями, що не забороняються Конституцією і не належать до компетенції центральних органів влади. Таким чином, дотримання законодавства є важливим, але не єдиним завданням органів місцевого самоврядування.

В даному розрізі існують інші завдання, вирішення яких дуже важливе для забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування у багатоярусних системах державного управління. Одним із таких завдань, що не належить до царини права, є формування здатності місцевих органів влади та соціальних груп висловлювати свої погляди і подавати пропозиції, ефективно впливаючи таким чином на конфігурацію системи державного устрою. Другим завданням є забезпечення демократичного процесу управління, зокрема виборів, свободи слова та участі громадян у процесі державного управління. Третім завданням, яке становить важливу складову самоврядування, є застосування права від імені громади приймати рішення в межах, що не заборонені вищими

органами влади. По-четверте, самоврядування повинно базуватися на неофіційних принципах взаємоповаги в ієрархії міжвладних стосунків. Це, зокрема, стосується толерантного ставлення центральних органів влади до рішень регіональних чи місцевих органів влади, навіть якщо центр не погоджується з ними. Тут слід пам'ятати про те, що керівники місцевих влад також не завжди погоджуються з точкою зору центральних органів влади, але їх позиція є важливою з огляду на користь альтернативних точок зору у розробці програм державного управління та їх впровадженні.

Правовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування полягає в необхідності перевірки результатів впровадження програм і фінансової звітності, ніж у вимозі попереднього схвалення цих програм, що руйнує фундаментальні засади місцевого самоврядування. Всі вищенаведені принципи, що знаходяться поза сферою права і одночасно є завданнями для органів місцевого самоврядування у забезпеченні місцевого і регіонального розвитку, сприяють розбудові концепції спільного управління.

Регіоналізація (визначення компетенції регіональних органів влади). Сучасні дискусії навколо органів місцевого самоврядування стосуються все зростаючої зацікавленості у посиленні ролі областей (регіонів). До цієї сфери відносяться питання місцезнаходження, контролю і використання державної власності. Якщо не брати до уваги питання власності, яке є важливим, але не належить до сфери моєї наукової компетенції, то в Європі можна помітити тенденцію до виборних рад і виборних членів виконавчої влади, навіть якщо регіональні органи влади виконують подвійні функції державних адміністрацій і органів регіонального планування. Обраний голова такого органу відповідає за обидві функції, але в одному випадку перед державою (і міністрами), а в іншому – перед місцевою радою та виборцями (і міським органом влади).

Чинники регіоналізації виборного органу влади полягають у наступному:

– необхідність забезпечення діяльності служб, що діють не тільки на території даної адміністративної одиниці, наприклад, транспортного сполучення, програм підвищення професійної кваліфікації, освіти дорослого населення, закладів культурного розвитку, спорту, зоопарків, музеїв тощо;

– потреба забезпечення базових послуг (пожежної охорони, житлового будівництва, водопостачання, санітарного контролю) в селах і селищах, що не можуть забезпечити себе цими комунальними послугами;

– необхідність комплексного вирішення суто регіональних проблем, таких як чистота повітря, озер і річок;

– необхідність комплексного підходу до економічного планування і регіонального економічного розвитку;

– необхідність забезпечення швидкого надання послуг, як наприклад швидкої медичної допомоги і роботи правоохоронних органів;

– потреба в наявності демократичного представницького органу влади на рівні між адміністративно-територіальною одиницею і державою;

– сприяння регіональному культурному розвитку, відпочинку і туризму;

– необхідність адміністративного управління наданням державних послуг з урахуванням особливостей регіону;

– потреба у наявності органу влади, що представляє державу, на нижчому рівні, ближче до населення.

У Бельгії всі державні послуги, крім пенсійного забезпечення і охорони здоров'я, надаються регіонально. Така ж пропозиція зараз обговорюється в ході президентської кампанії у Франції. Виборний орган виконавчої влади може не лише представляти населення і забезпечувати контроль за виконанням багатьох регіональних функцій і наданням послуг, але також стати основним інститутом відповідальності та підзвітності як перед державою, так і перед громадянами.

У більшості країн державні функції розподіляються за рівнем і типом управління, хоч до певної міри повноваження між різними рівнями дублюються. До функцій центральних органів влади відносяться міжнародні і зовнішньоекономічні відносини, забезпечення обороноздатності, функціонування грошової та банківської систем, міжрегіональні торгові відносини, соціальне забезпечення, а також у деяких випадках правоохоронна діяльність і забезпечення внутрішнього порядку. Регіональні органи влади забезпечують виконання вже згадуваних комунальних функцій на всій території адміністративної одиниці. Місцеві органи влади забезпечують базові послуги водопостачання, охорони здоров'я і санітарного контролю, обслуговування вулиць, що належать до їх юрисдикції, освітлення, організацію базарів, ярмарок тощо.

У багатьох країнах (наприклад, у Туреччині та Іспанії) у великих містах надається більший обсяг обов'язкових послуг. Наприклад, в Іспанії надається 9 видів базових послуг в усіх містах, включаючи приміські селища, тоді як у 20 найбільших містах перелік обов'язкових послуг сягає п'ятдесяти.

В питаннях обслуговування поселень у сільській місцевості різні країни мають різний досвід вирішення цього питання. В країнах, що колись входили до Римської Імперії, діє так звана "збірна система", за якою всі сільські райони, включаючи невеличкі поселення, відносяться до муніципальної території. Таким чином, містечко з 20 000 жителів може налічувати чотири-п'ять селищ разом з іншими сільськими поселеннями в його межах. Місто є відповідальним за надання послуг у всіх цих районах. Але навіть за такої системи багато невеличких поселень залишаються поза межами зон надання послуг.

За другою моделлю відбувається злиття кількох населених пунктів у більші муніципалітети, так як це робиться у Північній Європі і особливо у скандинавських країнах. Постановою парламенту об'єднується кілька сіл,

в них встановлюється певна ставка податку, а комунальні послуги поширюються на сільське населення. Така модель зміцнює систему надання послуг та дає змогу усунути розгалуженість місцевих державних органів та освітніх закладів, однак зазвичай призводить до втрати багатьма селами їх самобутності.

За третьою моделлю села та селища залишаються з попереднім статусом, але в цьому випадку заохочуються різні форми їх співпраці з великими містами. Форми цієї співпраці, як правило, стосуються системи оподаткування і контрактів щодо надання послуг, але також включають взаємообмін послугами і персоналом.

За четвертою моделлю створюються спеціальні урядові підрозділи для обслуговування місцевих органів самоврядування. Об'єднання кількох адміністративних одиниць одним урядом у Сполучених Штатах називається "спеціальними округами", а в Іспанії – "комарками". Ця модель забезпечує функціонування освітньої системи, служб пожежної безпеки, бібліотек, водопостачання, міжмуніципального транспортного сполучення, спільного епідеміологічно-санітарного контролю, надання послуг для інвалідів тощо. Села та міста утворюють такі спеціальні округи з дозволу вищих органів влади, але на добровільній основі та за взаємною згодою. Такі округи мають певні обмеження оподаткування та функцій.

За п'ятою моделлю послуги селам і селищам надаються регіональними органами влади та органами влади графств. В цьому випадку базові комунальні послуги разом з додатковими, зазначеними вище, функціями належать до сфери повноважень регіональних виборних органів.

У процесі реформування системи місцевого самоврядування у західноєвропейських країнах виникло кілька проблемних питань. В міру поширення державних соціальних програм ці питання інтегрувалися з проблемами реформи відносин між різними рівнями влади. Ось ці питання:

1) Забезпечення обслуговування невеликої кількості общин, селищ, сіл та інших сільських районів.

2) Реалізація принципу субсидіарності, зокрема через децентралізацію управління.

3) Підсилення незалежної бази доходів місцевих органів влади (доходів з власних джерел) як засобу підтримки самоврядування, зокрема надання більшої свободи дій щодо встановлення ставки місцевих податків і зборів, а також використання коштів.

4) Перехід від державного "контролю" над регіональними і місцевими органами влади до моделі кооперативного управління.

5) Відмова від попереднього контролю (контролю доцільності) на користь оцінки (аудиту) виконаних програм. Більш конкретно це означає контроль відповідності законам та фінансової звітності радше ніж оцінка мети програм.

6) Заміна відслідковування безвідповідальності та корупції на запроваджені принципи самоконтролю, реагування на запити населення, відкритості влади, контролю за якістю впровадження програм та фінансової підзвітності в рамках законодавства.

7) Координація комунальних послуг на регіональному і місцевому рівнях для підвищення якості обслуговування громадян.

8) Відкриття можливостей і заохочення участі більшої кількості громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні.

Крім того, у процесі реформування міжвладних стосунків у Східній Європі, зокрема в процесі покращення вертикальної координації між органами влади, окреслилися наступних шість проблемних сфер: визначення ідеальної кількості штатних одиниць місцевого самоврядування, визначення функцій центральних і місцевих органів влади, розподіл власності між різними рівнями влади, врівноваження фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та потреби централізованого контролю за дефіцитом громадських коштів, визначення

відносин між місцевою державною адміністрацією і органами місцевого самоврядування, пошук нових державних механізмів рівноваги між центральними і місцевими органами влади.

У кожній країні Східної Європи були особливості у вирішенні цих проблем. Однак, важливо відзначити, що спроби вирішення проблем надмірної централізації і недостатку повноважень на місцях склали важливу ланку системи реформування відносин між центральними і місцевими органами влади.

У тих державах, де впроваджуються принципи ринкової економіки і демократії на місцевому рівні, регіональні та муніципальні органи влади все частіше співпрацюють з приватними компаніями, неурядовими організаціями, громадськими товариствами та іншими приватними установами; до них все частіше звертаються для спільної роботи, планування та організації спільних програм. Така форма горизонтальної координації необхідна для сприяння місцевого економічного розвитку, забезпечення надання соціальних і освітніх послуг, створення соціальної (і матеріальної) інфраструктури тощо. Цей процес суміщається з вертикальною координацією, тобто роботою з регіональними і центральними органами влади, зокрема державними адміністраціями.

Визначення державного контролю у даному випадку стосується функції офіційних установ чи органів, що встановлюють конституційний порядок, захищають територію, збирають і розподіляють кошти, встановлюють закони і нормативно регулюють територіальну організацію держави. Визначення державного управління стосується діяльності органів влади зі спрямування, контролювання, регулювання та керування низкою нових неурядових суб'єктів громадянського суспільства та економічного життя, а також і заохочування їх до спільного формування та впровадження програм державної політики. У сучасних багатоскладових та інформаційно-орієнтованих суспільствах органи влади різних рівнів стали все частіше брати на себе відповідальність за здійснення як

державного контролю, так і державного управління. Це призвело до того, що на місцеві та регіональні органи влади було покладено як ніколи великий тягар прийняття і виконання рішень, що у свою чергу накладає обмеження на ефективність і підзвітність системи. Обмеження ефективності виникає через те, що досить мало відомо про те, як саме керувати в нову епоху державного контролю і управління. Обмеження підзвітності виникає через те, що все більше і більше політичних програм епохи державного управління зазнають впливу як від виборних, так і призначених посадових осіб як в урядовому, так і в неурядовому секторі.

Одним важливим засобом нарощення можливостей є необхідність якнайактивнішого сприяння з боку держави децентралізованому прийняттю рішень на місцевому рівні. Фіскальне "самоуправління" або надання і сприяння спроможності місцевих органів влади приймати рішення і оподатковувати своїх громадян, а також робити витрати у відповідності до місцевих потреб і пріоритетів є одним з прикладів нарощення можливостей. Іншим прикладом може бути вибір певних програм, як, наприклад, фіскалізації соціальної політики. Там, де можливо, і в межах базової структури соціального забезпечення, місцевим органам влади необхідно бути готовими до прийняття рішень стосовно захисту і рівня захищеності різних верств населення. Коли ці рішення приймаються на місцевому рівні, вони допомагають місцевим органам влади планувати та приймати програми, що відповідають змінам на місцевому рівні. Місцеві жителі краще знають свою громаду, ніж держава. Самоуправління сприяє впровадженню субсидіарності та нарощенню потужності системи у майбутньому.

Центральні органи влади часто мають інший погляд на сферу державного управління, ніж органи регіонального та місцевого самоврядування. Первинними інтересами центру є забезпечення центральних пріоритетів, універсальності, рівності, підзвітності і дотримання законів. Ці питання можна вирішувати й на регіональному і на

місцевому рівнях, однак до них домішуються специфічні для певного регіону потреби населення, зосередження більшої кількості ресурсів, владній установі при наданні послуг місцевому населенню, і пріоритети кращого їх використання, виконання роботи за допомогою надання послуг, надання якомога ширшого кола послуг при обмежених ресурсах, а також забезпечення місцевих пріоритетів. Відмінні точки зору неминуче приводять до різних поглядів на надання, послуг і оцінку результатів. Чи це погано? Зовсім не обов'язково, якщо тільки не порушується закон, немає широко розповсюдженої корупції і дотримуються основи централізованого програмування і послуг. Обидві сторони роблять свій внесок до основної мети демократичного уряду, що обслуговує людей, які його обрали, але в різних общинах по-різному.

Така система робить державу сильнішою, оскільки та має два чи три рівні потужних і демократично відповідальних органів влади. Сильна держава вибудовується зверху донизу і знизу доверху. Система спільного управління сприяє розбудові демократії на центральному і на місцевому рівнях. Іншими словами, централізована держава може багато зробити для свого зміцнення сприяючи нарощенню можливостей субнаціональних органів влади. Наприклад, сприяння місцевого фінансування в перспективі зміцнює державу, сприяючи відповідальності і відповідності надання послуг. Мета державного будівництва в Україні може підтримуватися різними типами спільних з субнаціональними органами функцій влади.

У зрілих системах державного устрою, центральні органи влади не бояться сильних регіонів і муніципалітетів, а навпаки підтримують їхній розвиток в рамках конституції і закону, що визначають діяльність субнаціональних органів влади. Ці регіональні та місцеві органи влади надають послуги населенню, мають найближчий контакт з людьми, забезпечують потреби громади і служать основами демократії.

3.3. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду

Регіональна політика в Україні має ключове значення для забезпечення сталого соціального і економічного розвитку країни. У зв'язку з поглибленням процесів глобалізації та європейської інтеграції, регіональні перспективи в Україні набули особливої важливості. Цей науковий текст розглядає перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду, аналізуючи наявні проблеми та можливості для подальшого розвитку.

Україна – це країна з великим географічним розміщенням, різномірною етнічною групою, історичними особливостями та різними рівнями розвитку регіонів. У різних частинах країни існують різні потреби та завдання. Наприклад, східні області України стикаються зі складнощами, пов'язаними з конфліктом на Донбасі, тоді як західні регіони вже здійснили значні кроки у напрямку європейської інтеграції. Така різниця робить регіональну політику особливо важливою для України.

У європейських країнах регіональна політика довгий час була однією з ключових галузей державної діяльності. Європейський досвід вказує на те, що ефективна регіональна політика може сприяти зменшенню регіональних нерівностей, підвищенню якості життя населення та загальному розвитку країни. Цей досвід базується на принципах децентралізації влади, фінансової автономії регіонів, розвитку місцевого самоврядування та публічно-приватного партнерства.

Україна стикається з рядом серйозних проблем у сфері регіональної політики. Однією з основних проблем є великі регіональні нерівності в розвитку. Деякі регіони мають значно більше можливостей для росту та розвитку, тоді як інші залишаються відсталими. Ця різниця у розвитку створює напругу та соціальні проблеми, такі як масова міграція населення та нерівність у доступі до освіти та охорони здоров'я.

Недостатнє фінансування регіонів також є серйозною проблемою. Зараз, значна частина фінансування спрямовується до центральних областей та столиці, в ущільненні знижуючи ресурси для менш розвинених регіонів. Це призводить до подальшого збільшення нерівностей та гальмує розвиток регіонів.

Ще однією серйозною проблемою є відсутність чіткої стратегії регіонального розвитку. Бракує конкретного плану, який би орієнтував регіони на досягнення певних цілей та завдань. Це призводить до відсутності систематичного підходу до регіональної політики та нездатності до досягнення позитивних результатів.

Для досягнення успішної регіональної політики в Україні необхідно враховувати європейський досвід та адаптувати його до внутрішніх реалій країни. Один із ключових напрямків – це подальше зміцнення місцевого самоврядування та забезпечення регіонам фінансової стійкості. Важливо створити систему моніторингу та оцінки регіонального розвитку для ефективного впровадження стратегій та проектів.

Також, Україна повинна активно розвивати механізми публічно-приватного партнерства, які допоможуть залучити інвестиції у регіональний розвиток. Важливо створити сприятливе підприємницьке середовище, яке сприяло б розвитку малих та середніх підприємств у регіонах.

Для вирішення проблем регіональної політики України потрібно прийняти комплексний підхід та впровадити ряд реформ.

По-перше, необхідно збільшити фінансову автономію регіонів. Це важлива складова регіональної політики, яка спрямована на забезпечення рівної можливості регіонів самостійно приймати та реалізовувати фінансові рішення відповідно до їхніх потреб та завдань.

Для досягнення цієї мети потрібно впровадити систему фіскальної децентралізації. Фіскальна децентралізація передбачає передачу частини податків та фінансових ресурсів, що збираються національними органами,

місцевим регіонам та громадам. Це дозволить регіонам мати більшу фінансову автономію та можливість визначати, як витратити ці ресурси на розвиток свого територіального господарства.

Збільшення фінансової автономії регіонів передбачає такі кроки:

1. Перерозподіл фінансових ресурсів: Необхідно забезпечити більший обсяг фінансових ресурсів, які залишаються в регіоні після сплати податків та інших обов'язкових внесків. Це може означати перерозподіл податків, які раніше надходили до центрального бюджету, на користь регіонів.

2. Локальні податки та збори: Регіони повинні мати право встановлювати власні локальні податки та збори, які відповідали б їхнім потребам. Це може включати місцеві податки на нерухомість, землю, а також інші місцеві збори.

3. Фінансова підтримка для слабкорозвинених регіонів: Потрібно створити механізми фінансової підтримки для регіонів, які є менш розвиненими або стикаються з особливими економічними труднощами. Це може включати виділення додаткових коштів для таких регіонів або створення спеціальних фондів для їхньої підтримки.

4. Контроль та звітність: Регіони повинні бути зобов'язані доцільно використовувати виділені ресурси та здійснювати фінансовий контроль. Важливо встановити систему звітності, щоб відстежувати витрати та результати використання коштів.

Збільшення фінансової автономії регіонів допоможе створити більше можливостей для розвитку та підвищення якості життя населення в різних частинах України. Регіональна політика повинна бути спрямована на забезпечення рівної можливості для всіх регіонів досягти сталого та збалансованого розвитку.

Аналіз державної стратегії регіонального розвитку України є важливим завданням для оцінки досягнень, проблем та перспектив регіонального розвитку в країні. Офіційна державна стратегія

регіонального розвитку України на даний момент базується на таких ключових документах Концепція державної регіональної політики (затверджена Указом Президента України в 2000 році) – цей документ визначає загальний підхід до регіонального розвитку та надає інструменти для його реалізації, Закон України "Про засади державної регіональної політики" (прийнятий у 1998 році) – визначає основні принципи та завдання регіональної політики в Україні, Державна програма економічного та соціального розвитку України на довгостроковий період (проект "Україна–2030") – ця програма орієнтована на досягнення сталого економічного зростання та соціального розвитку в усіх регіонах країни, Спеціальні програми та проекти регіонального розвитку, такі як "Велике будівництво" та інші, які спрямовані на розвиток конкретних регіонів або галузей економіки.

Аналіз державної стратегії регіонального розвитку України може бути проведений наступним чином:

1. Оцінка досягнень: Перш за все, слід визначити досягнення та успіхи, які були отримані завдяки діючим програмам та проектам регіонального розвитку. Це може включати зростання ВВП в регіонах, покращання якості життя населення, залучення інвестицій, розвиток інфраструктури, тощо.

2. Визначення проблем і недоліків: Важливо ідентифікувати проблеми та недоліки в реалізації регіональної політики. Це може бути нерівномірність розвитку регіонів, недостатнє інфраструктурне забезпечення, відсутність робочих місць, тощо.

3. Оцінка ефективності інструментів: Аналіз того, які інструменти та заходи використовуються для регіонального розвитку, та їхньої ефективності. Чи вдається досягати поставлених завдань та цілей?

4. Порівняльний аналіз з міжнародним досвідом: Важливо порівняти державну стратегію України з практикою інших країн. Які методи та

підходи використовуються в інших країнах для регіонального розвитку і як вони можуть бути корисні для України?

5. Визначення перспектив та напрямків розвитку: На підставі аналізу слід визначити ключові перспективи та напрямки регіонального розвитку України. Які конкретні заходи та програми можуть бути розроблені для досягнення цих цілей?

Загальний аналіз державної стратегії регіонального розвитку України повинен враховувати індивідуальні особливості кожного регіону, а також загальні тенденції та виклики, з якими країна стикається. Наявність чіткої та ефективної стратегії регіонального розвитку є важливою умовою для сталого економічного та соціального зростання України.

По-друге, необхідно удосконалити Державну стратегію регіонального розвитку. Державна стратегія регіонального розвитку є ключовим інструментом для визначення основних напрямків розвитку різних регіонів країни, а також для забезпечення координації та узгодженості регіональних політик та програм.

Ось деякі аспекти, які слід враховувати при розробці державної стратегії регіонального розвитку:

1. Аналіз поточного стану: Першим кроком є докладний аналіз поточного стану регіонів України. Це включає в себе оцінку економічної ситуації, інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, та інших сфер. Цей аналіз допоможе ідентифікувати пріоритетні напрямки розвитку.

2. Визначення пріоритетів: Національна стратегія повинна визначити основні пріоритети для кожного регіону. Це може включати розвиток певних галузей економіки, створення робочих місць, підвищення якості освіти та охорони здоров'я, розвиток транспортної інфраструктури, та інше.

3. Участь громад: Важливо враховувати думку та потреби місцевих громад у процесі розробки стратегії. Потрібно забезпечити участь

громадян, місцевих органів влади, підприємств та громадських організацій у прийнятті рішень та визначенні пріоритетів.

5. Фінансування та ресурси: Національна стратегія повинна включати в себе план фінансування та розподіл ресурсів для реалізації пріоритетних проектів та ініціатив. Важливо забезпечити необхідне фінансування для регіонів, щоб вони могли втілювати свої розвиткові стратегії.

6. Моніторинг та оцінка: Національна стратегія повинна передбачати систему моніторингу та оцінки реалізації регіональних програм та проектів. Це допоможе вчасно виявляти проблеми та коригувати стратегію відповідно до змінних умов.

7. Співпраця з міжнародними партнерами: Україна може користуватися підтримкою та досвідом міжнародних організацій та партнерів у реалізації національної стратегії регіонального розвитку. Співпраця з міжнародними партнерами може сприяти залученню інвестицій та технічної підтримки для регіональних проектів.

Удосконалення Державної стратегії регіонального розвитку є важливим кроком у забезпеченні сталого та збалансованого розвитку всіх регіонів України. Ця стратегія повинна бути орієнтована на досягнення економічного зростання, підвищення якості життя громадян та зменшення соціальних нерівностей між регіонами.

По-третє, важливо розвивати механізми партнерства між урядом, місцевими органами влади та громадянським суспільством. Це важливий компонент успішної регіональної політики, оскільки він сприяє залученню різних зацікавлених сторін до процесу розвитку регіонів та гарантує більш широку участь громадян у вирішенні справ регіонального значення.

Детальніше про механізми партнерства:

1. Створення платформ співпраці: Для ефективного партнерства потрібно створити спеціальні платформи для взаємодії між урядом, місцевими органами влади та представниками громадянського суспільства.

Це можуть бути ради з питань регіонального розвитку, партнерські угоди між владними структурами та громадськими організаціями, консультаційні форуми тощо.

2. Участь громадян та громадських організацій: Громадяни та громадські організації повинні бути активно залучені до процесів прийняття рішень стосовно регіонального розвитку. Це може включати участь у громадських слуханнях, роботу в радах з регіонального розвитку, обговорення планів та проектів, які стосуються регіону.

3. Прозорість і доступ до інформації: Партнерство вимагає відкритості та доступності інформації щодо регіональних планів, програм і бюджетів. Громадяни та громадські організації повинні мати можливість отримувати і аналізувати інформацію про рішення та проекти, які стосуються їхнього регіону.

4. Спільні проекти та ініціативи: Партнерство може бути реалізоване через спільні проекти та ініціативи, які об'єднують урядові, місцеві та громадські ресурси для досягнення спільних цілей. Це може включати проекти з розвитку інфраструктури, соціальних програм, екологічних ініціатив та інше.

5. Оцінка та моніторинг: Важливо встановити систему оцінки та моніторингу ефективності регіональних програм та проектів, в яких беруть участь всі сторони. Це допоможе забезпечити відкритий обмін інформацією та коригування стратегій на основі результатів.

6. Фінансова підтримка: Уряд повинен забезпечити належну фінансову підтримку регіонам та місцевим ініціативам через бюджетні асигнування та інші механізми фінансування.

7. Комунікація та освіта: Забезпечення ефективного партнерства також передбачає комунікаційну роботу та освіту серед громадян щодо їхніх прав та можливостей участі у регіональному розвитку.

Всі ці заходи спрямовані на створення ефективної системи управління та розвитку регіонів України, яка б враховувала потреби

громадян, забезпечувала сталість та стале покращення якості життя на всій території країни. Партнерство між урядом, місцевими органами влади та громадянським суспільством може стати ключовим фактором успішної регіональної політики, яка реалізує найкращий європейський досвід та враховує особливості України.

Регіональна політика України – це важливе завдання, яке вимагає серйозних реформ та інвестицій. Зростаючі регіональні нерівності та відсутність чіткої стратегії розвитку створюють виклики, які потребують негайного вирішення. Шляхи досягнення успіху в цій області включають в себе фіскальну децентралізацію, розробку національної стратегії регіонального розвитку та розвиток партнерства між різними рівнями влади. Якщо Україна зможе впровадити ці заходи, вона матиме можливість покращити рівень життя свого населення та забезпечити стале та рівномірне економічне зростання по всій території країни.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставлених завдань було досліджено особливості організації місцевої влади у Швеції та їх значення для України. Отримані результати аналізу дозволили зробити висновки щодо перспектив їх розвитку в контексті нашої країни.

1. Досліджено теоретико-методологічні підходи до визначення поняття, сутності та принципів місцевого самоврядування в Україні та Швеції.

В результаті аналізу теоретико-методологічних підходів до визначення поняття, сутності та принципів місцевого самоврядування в Україні та Швеції виявлено ряд ключових відмінностей та спільних рис. Дослідження показало, що кожна з країн має унікальний підхід до впровадження та здійснення місцевого самоврядування, що визначається історичними, культурними та політичними особливостями.

Зокрема, здійснення децентралізації в Україні визнається необхідним кроком для покращення місцевого самоврядування та сприяння сталому розвитку регіонів. Результати аналізу теоретико-методологічних підходів слугують фундаментом для визначення оптимальних шляхів та принципів впровадження ефективної децентралізації в українських громадах.

Щодо висновків, винесених на основі шведського досвіду, то організація місцевого самоврядування в Швеції є цінним джерелом знань для України в контексті забезпечення високої автономії місцевих органів влади та ефективного фінансового забезпечення їх діяльності. При цьому важливо враховувати та адаптувати принципи та підходи шведської моделі для забезпечення стійкого та ефективного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Важливо зазначити, що процес децентралізації несе в собі не лише можливості, а й виклики, які потребують уважного вивчення та управління. Тож необхідно проводити подальші глибокі дослідження для

визначення оптимальних стратегій та механізмів оптимізації й розвитку децентралізованого управління в Україні.

2. Визначено концептуальні основи організації місцевої влади у Швеції, зокрема її структуру та фінансове забезпечення.

В результаті вивчення концептуальних основ організації місцевої влади в Швеції виявлено, що структура та фінансове забезпечення цього органу визначаються комплексом чітко визначених принципів, які сприяють ефективному функціонуванню системи місцевого самоврядування. Структура владних органів в Швеції побудована з урахуванням принципу децентралізації та представляє собою добре збалансовану систему, що дозволяє місцевим органам влади ефективно виконувати свої функції на рівні громад. Фінансове забезпечення місцевої влади забезпечується за рахунок як централізованих, так і локальних ресурсів, що гарантує стабільність та розвиток місцевих територій. Ці концептуальні основи можуть послужити цінним джерелом інформації та вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, адаптуючи кращий шведський досвід до внутрішніх потреб та особливостей нашої країни.

3. Проведено порівняльний аналіз українського та шведського досвіду організації місцевої влади.

Порівняльний аналіз українського та шведського досвіду організації місцевої влади свідчить про ряд важливих відмінностей та схожостей між двома системами. В українському контексті, система місцевого самоврядування зазнає впливу внутрішніх і зовнішніх викликів, таких як політична нестабільність та економічні труднощі, що обмежують її розвиток. З іншого боку, шведський досвід відзначається добре організованою та децентралізованою структурою, яка сприяє ефективному функціонуванню місцевих органів влади.

Під час аналізу було виявлено, що шведська модель місцевого самоврядування має деякі переваги, такі як стабільність фінансування та

ефективна система регіонального управління. Однак українські досвід та виклики говорять про необхідність удосконалення механізмів управління на різних рівнях та підвищення рівня децентралізації для забезпечення більшої автономії місцевих громад.

Отже, порівняльний аналіз вказує на можливість використання шведського досвіду як важливого джерела інспірації та основи для удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, з огляду на контекстуальні особливості та завдання, що стоять перед кожною з країн.

4. Визначено перспективи організації місцевої влади в Україні з урахуванням шведського досвіду.

Визначення перспектив організації місцевої влади в Україні на основі шведського досвіду вказує на можливості для покращення та удосконалення системи місцевого самоврядування. Шведський досвід служить цінним джерелом інсайтів, які можуть бути використані для розвитку ефективних механізмів організації та функціонування місцевих органів влади в Україні.

На підставі аналізу шведського досвіду можна виокремити кілька ключових напрямків для подальшого розвитку місцевої влади в Україні. Це, зокрема, впровадження стабільної системи фінансування, збільшення рівня децентралізації та забезпечення більшої автономії місцевим громадам. Також важливо враховувати принципи прозорості, участі громадян та рівноправності у прийнятті рішень на місцевому рівні, які є ключовими елементами шведської системи.

Отже, перспективи організації місцевої влади в Україні можуть бути сприятливо змінені та вдосконалені шляхом уважного врахування та адаптації кращих практик шведського досвіду до умов та потреб українського суспільства.

5. Вироблено практичні рекомендації для вдосконалення організації місцевої влади в Україні на основі аналізу шведського досвіду.

Аналіз шведського досвіду стосовно організації місцевої влади надає цінний контекст для розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні. Здобуті уроки та принципи можуть стати важливою основою для вдосконалення організаційної структури та ефективності місцевих органів влади в українських громадах.

Аналіз шведського досвіду організації місцевої влади свідчить про важливість системного підходу до фінансування та функціонування органів місцевого самоврядування.

Насамперед, це забезпечення стабільного та достатнього фінансування для місцевих органів, що є ключовою умовою ефективного виконання ними своїх функцій та завдань. Рекомендується розробити механізми для гарантії постійного та адекватного фінансування місцевих органів, враховуючи конкретні потреби різних регіонів та громад.

Збільшення рівня децентралізації, у свою чергу, дозволить місцевим громадам більше впливати на рішення, що стосуються їхнього розвитку та функціонування. Рекомендується вдосконалити законодавство та створити механізми, що надають більше повноважень місцевим громадам у вирішенні питань, які стосуються їхнього життя та розвитку.

Забезпечення прозорості та залучення громадян до процесів управління підвищить довіру до органів місцевого самоврядування та забезпечить ефективність прийнятих рішень. Тому рекомендується активно розвивати практики відкритості, публічного обговорення та залучення громадськості до ухвалення важливих рішень, а також розробити інструменти для взаємодії та обміну інформацією між громадянами та місцевими владами.

Ці рекомендації спрямовані на покращення системи місцевого самоврядування в Україні, враховуючи здобутки та передовий досвід Швеції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України. //Відомості Верховної Ради України. -1996. -№30. -ст.141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. // Голос України. 1997. -12 червня .
3. Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, 1999. //Офіційний Вісник України. -1999. - № 18.
4. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. // Відомості Верховної Ради. - 2004. - № 3-4.
5. Закон України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” // Офіційний Вісник України. - 1998. - № 13.
6. Закон України “Про підприємництво” // Нові Закони України. Вип.1., -К., –2016.
7. Закон України “Про систему оподаткування” //Голос України, 1997, 25 березня.
8. Закон України “Про форми власності на землю” //Відомості Верховної Ради. - 1992. - № 18. - С. 225.
9. Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров’я.”//Відомості Верховної Ради, 1993 рік, № 4.
- 10.Про поетапну передачу до комунальної власності об’єктів соціальної інфраструктури, які належать суб’єктам підприємницької діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1996 р. № 222 // Збір. Постанов Уряду України. – 1996. - № 7. - С. 92-94.
- 11.Концепція державної регіональної політики. - К., -2001.
- 12.Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. - №1-2. – ст..90-94.
- 13.Барановский В.А До концепції переходу України на модель сталого розвитку // Економіка України.-2019.-№7.-С.75.
- 14.Баштанник В. Адміністративна реформа в умовах регіональної

структуризації влади // Вісник УАДУ. - 2017. - №4. - С. 126-133

15.Без'язичний В., Мамонова В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону // Актуальні проблеми державного управління. - 2020. - №1. - С. 108-117

16.Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. Навчальний посібник. -К.: Атіка, 2020.

17.Вакуленко В.М. “Місцеве самоврядування”. // Звіт ПРООН 2018 “Україна. Людський розвиток”. К.: ПРООН, 2019. - С. 48-51.

18.Веклич О. Удосконалення економічних інструментів економічного управління в Україні // Економіка України. -2018.-№9. -С.65-75.

19.Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування, 2018, с. 95-97.

20.Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2019. - № 1.

21.Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. //під. ред. Н.Р.Нижник. - К.: УАДУ, 2017.

22.Дехтяренко Ю., Драпіковський О., Іванова І.Регулювання земельних відносин у місті. - К: Основи, 2017. -139.

23.Економіка міст: Україна та світовий досвід. Навчальний посібник. / Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф., Драпіковський О.І. та ін. -К.: Основи, 2018.

24.Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи ЄС. -К.:Основи., 2019.

25.Ільїн В. Фінансування місцевого самоврядування та інфраструктури міст в Україні. - К.: Поліграфкнига, 2020.

26.Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 2019. – 36 с.

27.Кравченко В.В., Пітник М.В. Муніципальне право України/ навч.

Посібник- К., Атака. - 2015.

28.В.Кравченко, М.Пухтинський. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування / Матеріали міжнародної конференції м.Київ 11-12 червня 2015 р. Київ – ЛОГОС – 2015.

29.Козюра І.В., Лебединська О.Ю. Місцеве самоврядування в Україні. Становлення та еволюція. / Навчальний посібник. -Ужгород. “ПАТЕНТ”. – 2013.

30.Олександр Ігнатенко, Сергій Рюмшин. Основи місцевого самоврядування в Україні. Конспект лекцій. – К., УАДУ. – 2019.

31.Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування.- Львів, Вид-во Літопис. - 2019.

32.Розпутенко І., Федів І. Державні фінанси: формування і використання на місцевому рівні. - К., УАДУ, 2017.

33.Рябоконт В. Актуальні проблеми реформування місцевих органів влади в Україні // Вісник УАДУ. - 2019. - №4. - С. 26-31

34.Саєнко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. К., -2019.

35.Стеченко Д.М.Управління регіональним розвитком: Навч. посібник.- К.: Вища школа,2020.- 223 с.

36.Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. -К.: Заповіт., 2015.

37.Хартія українських міст. -К. -2018.

38.Швидько Г., Романов В. Державне управління і самоврядування в Україні. К., видавництво УАДУ, 2009.

39.Congress of local and regional authorities of Europe// Newsletter - 2015. - N3.

40.European urban management : in association with eurocities. - London: Publishing group international PLC, б.р.. -178 p.

41. Grochowski M. Local government efforts to improve efficiency of public administration - Polish case // NISPAcee news. - 2020. - v.V1. - N4. - C. 4-5

42. Vanags E., Vilka I. Basic information on local governments in Latvia - 40 c.

43. Gummessons Tryckeri "Swedish local government. Traditions and Reforms." AB, Falköping 2019.

44. Häggroth, S. m. fl., Swedish Local Government, 2020

45. Olof Petersson, Kommunalpolitik, 3:e uppl., 2021

46. Statistiska Centralbyrån, Årsbok för Sveriges kommuner 2020

Ім'я користувача:
Національної економіки та публічного управління О...

ID перевірки:
1015967827

Дата перевірки:
04.12.2023 15:10:37 EET

Тип перевірки:
Doc vs Internet + Library

Дата звіту:
04.12.2023 15:36:20 EET

ID користувача:
100005719

Назва документа: **Щербаков А.Л._магістр_2023**

Кількість сторінок: 86 Кількість слів: 19519 Кількість символів: 153977 Розмір файлу: 429.00 KB ID файлу: 1015646578

25.7% Схожість

Найбільша схожість: 10.3% з Інтернет-джерелом (<http://pdp.org.ua/analytics/local-government/965-63a-a5-visnyk-----...>)



0% Цитат

Вилучення цитат вимкнене

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнене

0% Вилучень

Немає вилучених джерел

Модифікації

Виявлено модифікації тексту. Детальна інформація доступна в онлайн-звіті.

Замінені символи 2



Національний технічний університет України
КПІ ім. Ігоря Сікорського
Інститут спеціального зв'язку та захисту інформації



Вроцлавський Університет
Факультет права, управління та економіки
Інститут адміністративних наук



Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана
Факультет економіки та управління

**II Міжнародна
науково-практична конференція**

**КІБЕРБЕЗПЕКА
ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ
ТА ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ СТАНІВ**

**ТОМ 2
ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ КРИЗИ**

збірник тез
(Київ – Вроцлав. Травень 2023)

Електронне видання

«ОФІС ЦІФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»

Київ – Вроцлав. 2023

УДК 621:351/354

Рекомендовано до друку Вченою радою ІСЗЗІ КПІ ім. Ігоря Сікорського
(протокол № 12 від 23.05.2023)

Тези публікуються в авторській редакції.
Організаційний комітет залишає за собою право не поділяти думку авторів.

Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Кібербезпека державних інституцій та подолання кризових станів» в 2 т. Том 2. Особливості діяльності органів державної влади в умовах кризи зб. тез наук. доп. (Київ – Вроцлав. Травень 2023). [Електронне видання]. – Київ : «ОФІС ЦІФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023. Т.2. 148 с.

Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Кібербезпека державних інституцій та подолання кризових станів» присвячена 125-річчю Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», видані 2-х томах. На конференції обговорено актуальні проблеми та узагальнено отримані наукові результати у сферах інформаційної та кібербезпеки, кіберзахисту, інформаційних і інформаційно-комунікаційних технологій а також питання діяльності органів державної влади в умовах кризи. В матеріалах опубліковано тези доповідей, що є фундаментом для подальшого розвитку освітньої, наукової та професійної діяльності учасників конференції в справі наближення Перемоги України.

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Олександр ПУЧКОВ	к.філос.н., професор
Сергій КОНЮШОК	к.т.н., доцент
Вадим РОМАНЕНКО	к.т.н., доцент
Дмитро МОГИЛЕВИЧ	д.т.н., професор
Олена УВАРКІНА	д.філос.н., професор
Ігор СУБАЧ	д.т.н., доцент
Сергій ІВАНЧЕНКО	д.т.н., професор
Ярослав ЗІНЧЕНКО	к.т.н., с.н.с.

УДК 621:351/354

© «ОФІС ЦІФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023

Андрій ЦЕРБАКОВ
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Серед головних викликів, які стоять перед сучасним суспільством, важливе місце відводиться принципу децентралізації влади на рівні територіальних громад і органів, які вони обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права через таємне голосування. Це особливо стосується створення в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування, без якої не можливе функціонування сучасної демократичної правової держави. Ця необхідність пояснюється тим, що жодною країною не можна успішно управляти з центру. Навіть коли державна влада в центрі є високо організованою, як, наприклад, у Швеції, вона ніколи не буде настільки ефективною, якщо не підтримується демократичною системою місцевого самоврядування.

Формування правового фундаменту для регулювання державного управління, зокрема діяльності місцевих органів влади, потребує подальшого вдосконалення. Зміцнення і створення нових фінансово-економічних засад, оптимізація механізмів надання громадянам державних і муніципальних послуг і покращання їх якості є важливою частиною ефективної реформи системи державного управління.

У концептуальному плані робота спрямована на:

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, що є ключовим фактором становлення громадянського суспільства та потребує державної підтримки, впроваджуються наступні заходи:

Аналіз проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні з метою визначення пропозицій для їх вирішення.

Розробка проектів законів, спрямованих на поліпшення засад місцевого самоврядування в Україні. Ці проекти можуть включати в себе роз'яснення функцій, повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначення правового статусу комунальної власності територіальних громад, а також питання володіння, використання та розпорядження землею та природними ресурсами місцевого значення.

Залучення вітчизняних та зарубіжних експертів до розробки та опрацювання зазначених законодавчих ініціатив.

Аналіз причин конфліктів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в окремих регіонах України, а також

внесення пропозицій щодо попередження таких конфліктів та поліпшення співпраці між ними.

Зміцнення контролю за дотриманням законодавства щодо місцевого самоврядування з боку держави, включаючи контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, юридичних осіб та громадян.

Вивчення виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері розвитку місцевого самоврядування та забезпечення їх безумовного виконання, а також створення системи інформування відповідних структур Ради Європи та міжнародних організацій про виконання Україною цих зобов'язань.

Усі ці заходи спрямовані на покращення системи місцевого самоврядування в Україні та створення умов для його ефективного функціонування. При цьому важливо збалансувати взаємодію між центральною владою та територіальними громадами, забезпечивши політичну та соціальну стабільність та керованість в державі.

Зазначені заходи також покликані сприяти посиленню контролю над діяльністю місцевих органів влади та сприяти їхньому взаємодії з центральною владою. Реформування місцевого самоврядування є складним і тривалим процесом, але важливим для подальшого розвитку України, і його успіх вимагає сильної політичної волі та підтримки всіх гілок влади та громадськості. Також важливо вивчити іноземний досвід розвитку місцевого самоврядування для впровадження найкращих практик в Україні.

КУЦОПАЛ Дмитро ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ	100
МАКОВЕЦЬКА Лілія РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ВІЛ-ІНФЕКЦІЇ/СНІДУ В СЕРЕДОВИЩІ СПОЖИВАЧІВ ІН'ЄКЦІЙНИХ НАРКОТИКІВ	102
СТЕЦЬ Іван ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄС	104
ШМАРОВОЗ Олег РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ	105
ТОДОРЮК Неля РОЗВИТОК ЦИФРОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	107
ТОДОРЮК Олександр ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З КІБЕРЗАХИСТУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	109
КОСЕНКО Михайло НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИФРОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ В МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ	111
ШМУЛЬКО Леся ІНСТРУМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	115
ЩЕРБАКОВ Андрій ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	117
ДУДНІЧЕНКО Артур ВІКОРИСТАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	119
МОРОЗ Олена РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЦИФРОВОГО РОЗВИТКУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	121

н а у к о в е в и д а н н я

збірник тез
II Міжнародної науково-практичної конференції

**КІБЕРБЕЗПЕКА
ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ
ТА ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ СТАНІВ**

СЕКЦІЯ 5

**ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В УМОВАХ КРИЗИ**

Київ – Вроцлав. Травень 2023

Електронне видання

Авторська редакція

Упорядник
ГО «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»
digital.gov.office@gmail.com