

Шумляєва І. Д. Інституційний ресурс місцевого самоврядування. *Потенціал розвитку території: методологічні засади формування і нарощення* : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 114 – 139.

Шумляєва І. Д. Інституційний ресурс місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування як особливий соціальний устрій суспільства, а також первинний рівень публічної влади та системи державного управління в сучасному світі визнається єдино можливим демократичним інститутом управління місцевим співтовариством, що спирається на правові норми, а також традиції, звичаї та громадську думку членів суспільства. Така форма здійснення місцевої влади безпосередньо наближена до мешканців, що дає змогу забезпечувати їх потреби та інтереси, брати участь у вирішенні питань місцевого життя, у тому числі й щодо сталого розвитку відповідної території.

Дуалістичний характер місцевого самоврядування відбито у наукових підходах до визначення його природи та змісту, які характеризуються протилежними поглядами щодо його співвідношення з інститутами громадянського суспільства, а також стосуються поєднання державницьких і громадських засад разом з легітимним вираженням ідей місцевих співтовариств. Проте в сучасних умовах здійснення системних публічно-управлінських трансформацій місцеве самоврядування як інститут публічної влади не слід ототожнювати з громадським самоуправлінням. Такий підхід закріплено на конституційному рівні, де місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади – жителів села, селища чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України [16]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР також гарантує закріплене державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [21].

Місцеве самоврядування як інститут публічної влади має суспільний характер і розповсюджується на всіх членів суспільства. Оскільки місцеве самоврядування є насамперед виразником самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи у межах усього суспільства має відбуватись, у першу чергу, на її нижчих шаблях, у первинних ланках [15, с. 46]. За усієї єдності публічної влади має місце і суттєва різниця в її суб'єктному інституційному складі. Для публічно-самоуправлінської влади характерно, що вона

здійснюється не державою, а спеціальним суб'єктом, який має особливий об'єкт управління та інші іманентні якості, притаманні такій владі [2, с. 14]. Ним виступають безпосередньо мешканці міст, селищ та сіл, об'єднані в територіальні громади або представницькі органи в особі рад, які обираються жителями і діють в інтересах населення відповідної громади.

Місцеве самоврядування як легітимна форма самоорганізації локальних співтовариств характеризується політичним, громадянським, правовим та іншими аспектами, має власний інституційний механізм, структуру та ресурси, що дозволяє забезпечувати сталий розвиток територій, оскільки реалізується через діяльність територіальної громади та її представницьких органів в галузі управління суспільними та деякими державними справами, адаптуючи їх до місцевих потреб та умов життя населення з метою задоволення потреб і прагнень суспільства.

В умовах реформування інституту місцевого самоврядування в Україні інституційні механізми розвитку місцевого самоврядування розглядаються як зафіксовані і законодавчо закріплені норми реалізації функцій управління регіональним і місцевим розвитком, зорієнтовані на їх здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також стійкі принципи і правила взаємовідносин учасників процесу державно-управлінських реформ у цій сфері. Наявна мережа основних інституційних механізмів стосується організації взаємовідносин центру з регіонами, взаємодії між органами місцевого управління, взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадськими структурами, а також реалізації контрольної функції територіальної громади за діяльністю місцевої влади [14].

Інституційна структура та ресурси місцевого самоврядування є взаємозалежними та взаємообумовленими поняттями, оскільки відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. місцеве самоврядування означає не тільки право, але й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [9]. Інституційна побудова місцевого самоврядування відображена у відповідній системі, яка в структурно-організаційному сенсі є сукупністю органів місцевого самоврядування, територіальних громад, органів самоорганізації населення, які завдяки відповідним організаційним формам та специфічному інструментарію здійснюють функції місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення.

Оскільки не існує загальновизнаного поняття «інституційний ресурс», будемо виходити з тих характеристик, які становлять зміст цього терміну. У контексті даного дослідження щодо питань сталого розвитку територій регіону визначення інституційного ресурсу пов'язано з особливостями сучасних процесів інституціоналізації у системі місцевого самоврядування, який розглядається як постійний процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи місцевого самоврядування норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних

для здійснення управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, основним елементом якого є поява і розвиток неформальних правил, ініційованих елементами суспільної системи; оформлення і закріплення ustalених і прийнятних норм в нормативних актах; формування механізму забезпечення дотримання закріплених норм [18, с. 351 – 356]. Таким чином, інституціоналізація є процесом, що дозволяє впорядкувати та формалізувати відносини у сфері місцевого самоврядування через їх організаційно-правове закріплення, результатом чого є створення відповідних соціальних інститутів з чіткою статусно-ресурсною структурою, які взаємодіють між собою для вирішення питань місцевого значення і забезпечення сталого розвитку.

Саме поняття «інститут» (від лат. *institutum* – установлення, установа) як ustalена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності й поведінки людей [26] під впливом процесу соціалізації набуває ознак соціального інституту, що за змістом є результатом історичної еволюції або створеною цілеспрямованими зусиллями формою організації спільної життєдіяльності осіб, існування якої обумовлено необхідністю задоволення соціальних, економічних, політичних, культурних та інших потреб суспільства в цілому або його частини. Такі інститути характеризуються можливістю впливати на поведінку осіб через встановлені правила [29]. Погодимося, що головна роль інститутів у суспільстві полягає у зменшенні невизначеності шляхом установлення стійкості структури взаємодії між людьми [13]. Як форму терміну «інститут» тут також доцільно використовувати поняття інституція (від англ. *institution*) у якості органу, установи або організації.

Таким чином, інституціональність ресурсів місцевого самоврядування зумовлена тим, що їх джерелом виступають формальні соціальні інститути з офіційно встановленим і закріпленим статусом та відповідними повноваженнями, пов'язані з організацією муніципальних (комунальних) відносин, заснованих на приписах нормативно-правових актів, які внаслідок соціальної взаємодії формують нові правила розвитку територій. Відповідно інституційний ресурс місцевого самоврядування – це соціальні інститути, які на основі принципів і правил гармонізації відносин між суб'єктами місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, а також нормативно закріплені правила й механізми реалізації функцій місцевого самоврядування як особливого соціального устрою, спрямовані на розвиток відповідних територій.

У контексті даного дослідження надзвичайно важливою є соціальна взаємодія інститутів в системі місцевого самоврядування (органів місцевого самоврядування та територіальної громади), що характеризується практичними систематичними діями цих суб'єктів на основі формальних і неформальних правил щодо вирішення питань місцевого значення.

Формальні правила, як сукупність норм права, що регулюють певну групу взаємопов'язаних відносин, становлять правові інститути. В системі місцевого самоврядування формальні інституційні утворення спрямовані на легалізацію та

деталізацію діяльності суб'єктів місцевого самоврядування залежно від їх предметного поля. Структурно-логічна побудова формального інституційного забезпечення діяльності у сфері місцевого самоврядування включає три основні групи правил: конституційні, законодавчі та статутні.

Неформальні правила становлять окремий інститут, оскільки базуються на соціальних нормах та культурних елементах. Вони формуються у процесі комунікативних відносин органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, господарюючими суб'єктами на відповідній території, зокрема й регіону, іншими органами влади щодо вирішення питань місцевого значення.

В умовах реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації відповідно до європейських стандартів, створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації можлива шляхом забезпечення сталого розвитку територій на засадах повсюдного розвитку місцевого самоврядування, передбачає, серед іншого, використання правил формального інституту під час розмежування предметів відання між рівнями публічної влади, а також інструментів неформального інституту в частині наближення муніципальних органів до населення та їх взаємодії.

Формальні та неформальні інститути утворюють відповідні системи, включаючи до них, зокрема, структуру та права суб'єктів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до соціальних інститутів (елементів) системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Таким чином, відповідно до законодавства нині в Україні можна виділити такі інституційні рівні здійснення місцевого самоврядування: територіальні громади, які безпосередньо здійснюють надані їм повноваження, органи самоорганізації населення, місцеві ради з їх виконавчими органами (базовий рівень самоврядування); районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (регіональний рівень самоврядування).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 1 визначає *територіальну громаду* як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Специфіка виникнення інституту територіальних громад в Україні полягає в тому, що їх абсолютна більшість з'явилась майже «автоматично» внаслідок набуття чинності Конституцією України, яка вперше легально закріпила їх існування як учасників відносин у сфері місцевого самоврядування. У подальшому підставою виникнення територіальних громад є відповідне рішення

Верховної Ради України, а також створення нової громади шляхом добровільного об'єднання територіальних громад сусідніх сіл, яке відбулося відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Згідно ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку обласної державної адміністрації [20].

Головним моментом у здійсненні територіальною громадою своїх повноважень, як учасників концепту сталого розвитку, є питання щодо її можливості брати участь у муніципальних (комунальних) відносинах не тільки опосередковано, але й безпосередньо. Останнє означає реалізацію наданих чинним законодавством прав та обов'язків від власного імені та під власну відповідальність. Більшість повноважень територіальної громади здійснюється через органи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах територіальної громади, але зберігають свою відокремленість у правовому сенсі від самої громади.

Територіальна громада наділена чинним законодавством функціями та повноваженнями у фінансово-економічній, соціально-культурній, суспільній, екологічній та інших сферах місцевого життя (ст. 142, 143 Конституції України). Підтвердженням здатності територіальної громади брати участь у правовідносинах від власного імені є положення ст. 143 Конституції України, ст. 1, 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 83 Земельного кодексу України («Право власності на землю територіальних громад»), ч. 2 ст. 327 Цивільного кодексу України (управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування).

Закон закріплює за територіальними громадами обов'язковий мінімум повноважень: право приймати статут безпосередньо або через уповноважені органи; схвалювати рішення про створення об'єднань у формі асоціацій або спілок, про вступ до таких об'єднань або вихід з них; право визначати порядок й умови приватизації об'єктів комунальної власності; право передбачати разове добровільне внесення жителями коштів для фінансування вирішення питань місцевого значення. До виключних повноважень територіальної громади відносяться питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду і про вихід із складу сільської громади, формування органів місцевого самоврядування і дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови.

Органи самоорганізації населення є одним з найважливіших інституційних ресурсів, які сприяють здійсненню жителями територіальної громади права на

місцеве самоврядування. Від інших органів місцевого самоврядування органи самоорганізації населення відрізняються масовістю, максимальною наближеністю до людей, доступністю, можливістю враховувати у своїй діяльності актуальні потреби, інтереси, законні вимоги невеликих спільнот людей, практично орієнтуватися на індивідуальні запити кожної людини. Саме цим визначаються певні переваги зазначених органів, створюються оптимальні умови для прояву ініціативи широких верств населення.

Існування таких органів дозволяє передавати повноваження з рівня місцевих рад на рівень самоуправління жителів територіальної громади через процедуру делегування. Це дозволяє створити демократичну базу функціонування органів самоорганізації населення, закріплюючи самоуправлінські права за всіма громадянами, які постійно проживають на території територіальної громади [8].

З метою правового регулювання їх статусу та відповідної діяльності був прийнятий Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, який закріпив, що органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення [22]. Відповідно до закону можна поділити органи самоорганізації населення залежно від рівня місцевої громади (сільські; селищні; районні у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду; будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонні, що створюються частиною жителів населеного пункту).

Закон передбачає можливість для органу самоорганізації населення утворювати комісії, робочі групи та інші органи, не називаючи їх конкретні форми. Зокрема, це може бути комісія, яка створюється для здійснення контролю за використанням радою комітету коштів та іншого майна; спеціалізовані підрозділи, які безпосередньо займаються спілкуванням із громадянами та прийняттям від них звернень тощо.

Власні та делеговані повноваження, встановлені ст. 14 – 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» дозволяють комітетам самостійно або опосередковано приймати рішення щодо проблем місцевого рівня, тобто територіальна громада може безпосередньо брати участь в управлінні певною адміністративно-територіальною одиницею. Пропонуємо класифікувати власні повноваження органів самоорганізації населення на такі групи: з представництва та захисту інтересів членів територіальної громади; зі сприяння органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, установам та організаціям у виконанні функцій та повноважень, що спрямовані на задоволення потреб жителів; щодо залучення жителів до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування; пов'язані з наданням органами самоорганізації населення громадських послуг жителям.

Виходячи з повноважень органу самоорганізації населення, закріплених законом, напрями роботи будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів можуть бути згруповані таким чином:

– сприяння додержанню нормативно-правових актів жителями територіальної громади, активній участі у реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку шляхом проведення організаторської та роз'яснювальної роботи;

– діяльність, спрямована на забезпечення задоволення потреб територіальної громади щодо побутового, комунального, торговельного, медичного та іншого обслуговування;

– проведення культурної, просвітницької та виховної роботи з жителями шляхом проведення лекцій, бесід, організації гуртків, спортивних секцій, проведення конкурсів та змагань, екскурсій та інших заходів;

– зміцнення правопорядку, у тому числі утворення добровільних груп сприяння органам охорони громадського порядку тощо.

Коло питань, якими можуть займатися органи самоорганізації населення, не обмежується зазначеними вище. Але й наведене однозначно свідчить про важливість цих органів у системі місцевого самоврядування, незаперечно доводить необхідність їх розвитку, удосконалення їх діяльності як інституційного ресурсу, що дозволяє більш ефективно вирішувати питання місцевого значення.

З урахуванням загальної європейської тенденції щодо регіонального й місцевого розвитку державна політика у сфері місцевого самоврядування має бути спрямована на забезпечення зростання самостійності територіальних громад та їх представницьких органів, максимального введення в дію їх ресурсного потенціалу, створення належних умов для здійснення власних і делегованих повноважень.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України (ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Функції місцевих рад як напрямів та видів їх діяльності реалізуються через закріплену у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» компетенцію як сукупність встановлених нормативними актами прав та обов'язків (повноважень). Як складова частина компетенції та статусу відповідного органу, його повноваження є правом і одночасно обов'язком діяти в певній ситуації способом, передбаченим нормативно-правовим актом.

У ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена загальна, а у ст. 26 виключна компетенція сільських, селищних, міських рад. Обрання у вітчизняній моделі місцевого самоврядування позитивного регулювання компетенції місцевих рад, як способу визначення їх повноважень, передбачає, що вони не можуть виходити за межі прав, визначених законом.

Систематизація повноважень місцевих рад є досить різноманітною залежно від сфер і форм діяльності, функцій, об'єктів тощо. Так, виділяють представницькі, нормотворчі та фінансово-бюджетні; загального і конкретного характеру; з організаційної роботи ради, формування органів ради, контролю за діяльністю голови та виконавчих органів, безпосереднього вирішення питань, віднесених до

відання місцевого самоврядування; пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування, які впливають з контрольної функції ради, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів, у сфері програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері, управління комунальною власністю, охорони природи та використання природних ресурсів, благоустрою та забудови населених пунктів, соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Галузевий підхід, використаний в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», дозволяє виділити повноваження місцевих рад щодо соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва: освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою: забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі (ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що має наслідком звільнення його з посади.

Частиною 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено повноваження сільського, селищного, міського голови організаційно-розпорядчого характеру, представницькі, кадрові, контрольні, із забезпечення законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, пов'язані з

реалізацією територіальною громадою форм волевиявлення населення сіл, селищ і міст, в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування тощо. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради є органами, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами України (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися (ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в таких сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27 Закону), бюджету, фінансів і цін (ст. 28), щодо управління комунальною власністю (ст. 29), житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30), будівництва (ст. 31), освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32), регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33), соціального захисту населення (ст. 34), зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35), оборонної роботи (ст. 36), щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37), реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37¹), щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38), надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38¹), щодо відзначення державними нагородами України (ст. 39). Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження (ст. 40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Староста села або селища об'єднаної територіальної громади обирається населенням на строк повноважень місцевої ради, є посадовою особою місцевого самоврядування, а також членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою. Староста представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади (ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях передбачено ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У багатьох випадках групи повноважень рад залежно від рівня за своїм змістом збігаються, але є й певні відмінності. Так, районні та обласні ради виключно на їх пленарних засіданнях вирішують питання: розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних

рад; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (п. 18-20, 25-27, 29 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Ще однією особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що згідно ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні ради мають право делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям певні повноваження.

Таким чином, в Україні законодавчо зафіксовано роль соціальних інститутів (інституцій) місцевого самоврядування, які завдяки організаційному впорядкуванню зайняли своє місце в системі публічного управління, зорієнтовані на задоволення потреб та інтересів мешканців відповідних територій, мають можливість впливу на відносини між суб'єктами місцевого самоврядування. Незважаючи на існуючі проблеми, інституції місцевого самоврядування в Україні мають значний позитивний досвід, напрацьований під час переходу від екстенсивних до інтенсивних методів муніципального управління.

В умовах реформування публічного управління та підвищення якості місцевого самоврядування інституційні зміни повинні супроводжуватися покращенням взаємодії державних та суспільних інституцій, зокрема це стосується органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади.

Цей процес в Україні стримується незадовільним станом обізнаності членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування, внаслідок власної байдужості, вельми слабким бажанням посадовців залучати його до здійснення управлінської діяльності та недостатнім практичним досвідом взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що приводить до невідповідності між можливостями місцевого самоврядування та інтересами населення. Залучення жителів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення надає певні вигоди органам влади, серед яких: формування політичної підтримки в суспільстві; розподіл відповідальності за прийняття рішень та одержання громадської підтримки під час їх здійснення; покращення розуміння громадянами існуючих бюджетних обмежень та підвищення рівня довіри до місцевої влади; пошук та втілення нетрадиційних заходів щодо вирішення проблем, а також економічно ефективних шляхів надання послуг [17, с. 6 – 7]. З одного боку, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення означає розширення кількості учасників управлінської діяльності і дозволяє приймати рішення, спираючись на реальний настрій людей, більш конкретні знання про актуальні проблеми, які потребують нагального вирішення, дозволяє оцінити ставлення населення до рішень, які приймаються чи прийняті. Але, з іншого боку, консультації із жителями можуть ускладнити процес прийняття рішень через їх некомпетентність, необхідність узгодження інтересів різних верств населення, відповідне збільшення матеріальних витрат. Тому представники органів місцевого самоврядування розділилися на тих, хто вважає, що необхідно ввести обмеження для участі населення у вирішенні місцевих справ чи висувати на обговорення з територіальною громадою лише самі

прості питання, або вважають, що участь населення у прийнятті рішень є необов'язковою.

Треба зазначити, що такий стан викликаний історичним досвідом. Перед багатьма країнами та їх адміністративно-територіальними одиницями поставало питання: чи слід допускати народ, як необізнану масу, до управління, чи обрані населенням компетентні посадові особи повинні самі вирішувати усі проблеми. Історія довела, що найбільш ефективним є не вдавання до крайнощів, а вироблення такої моделі місцевого самоврядування, коли визначається ступінь участі населення, розробляються механізми та форми взаємодії влади і населення [10, с. 23 – 24].

Сьогодні досить актуальною є теза про важливість не залучення, а включення населення до процесу прийняття та реалізації рішень на місцевому рівні [3, с. 17 – 18]. Зважаючи на високу соціальну ефективність управління, діяльність територіальної громади не можна визначати лише як участь у прийнятті рішень. Оскільки участь передбачає тільки присутність при вирішенні того чи іншого питання, яка може бути пасивною, формальною, періодичною або разовою, то для прийняття та вирішення управлінських питань більш важливим є процес, в якому людина бере участь постійно, осмислено, відповідально та безпосередньо [1, с. 21 – 22]. При цьому взаємодія територіальної громади та органу місцевого самоврядування можлива лише за умови обопільної зацікавленості і відкритості, здатності визнати, почути та вислухати іншого, враховувати іншу точку зору [12, с. 30]. Тобто, значною мірою ефективність співпраці органів місцевої влади та територіальної громади залежить як від активності жителів, так і від бажання виборних представників й службовців місцевого самоврядування управлінців залучати їх до вирішення місцевих справ, а також здатності керувати процесом участі.

Практика доводить, що підвищення активності населення та ефективність співпраці органів місцевого самоврядування і територіальної громади суттєво посилюється, коли її ініціатором виступають ради, що, в свою чергу, викликає зворотну реакцію від жителів до влади [24, с. 32]. Фахівці наголошують, що саме місцева влада може бути каталізатором процесу спільного вирішення питань на місцях [28, с. 125]. Громадянська активність населення залежить від тієї політики, яку проводить влада, і саме вона може переконати людей у важливості та необхідності участі жителів територіальної громади у місцевому публічному житті та своїй зацікавленості у цьому.

При розробці механізмів співпраці органів місцевої влади із жителями відповідної території необхідно враховувати вид населеного пункту: села, селища чи міста. Це є «об'єктивною причиною формування різних чинників самоуправлінської активності територіальних спільнот та різної організації механізмів самоуправління на територіях різного рівня» [5, с. 20]. У великих населених пунктах переважають зв'язки опосередковані загальними інфраструктурними, виробничими, управлінськими елементами. Форми та методи взаємодії жителів сіл і селищ із представниками органів місцевого самоврядування є дещо іншими, зважаючи на

відносно невелику кількість членів громади, наявність дуже стійких соціальних зв'язків між їх членами, у тому числі й з посадовими особами відповідних рад.

Нові інституціональні підходи дозволяють сформувавши стійкі, науково обґрунтовані правила взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити стійкий розвиток повсякденних практик діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. На це спрямовано розробку, затвердження та реалізацію регіональних програм різного предметного спрямування. Рішеннями Дніпропетровської обласної ради було затверджено екологічні, економічні (з розвитку реального сектору), соціальні, науково-технічні, правоохоронні, національно-культурні та інші програми розвитку області. Серед діючих програм слід виділити Програму розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2012 – 2021 рр. від 27 грудня 2011 р. № 225-10/VI.

Завдання та заходи Програми повинні сприяти поступовому (поетапному) створенню децентралізованої моделі організації місцевої влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку всіх територій Дніпропетровської області в умовах ринкової економіки. Пріоритетними напрямками діяльності визначено:

- розвиток активності територіальних громад (реалізується через щорічне проведення обласного конкурсу «Ярмарок ідей», обласного конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування; співфінансування органів місцевого самоврядування області – переможців конкурсів, учасників спільних проектів (програм) державних, міжнародних, громадських організацій (фондів), спрямованих на розвиток місцевого самоврядування, підтримки активності громад у залученні додаткових позабюджетних коштів, спрямованих на вирішення негайних, актуальних проблем територіальних громад області; науково-методичне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування області та участі у всеукраїнському й обласному конкурсах проектів та програм розвитку місцевого самоврядування);

- зміцнення матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування на конкурсних засадах та (або) за умов співфінансування (придбання приміщень та автотранспорту для сільських, селищних рад; реалізація спільного проекту Дніпропетровської обласної ради, Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Фонду Східна Європа «Електронне село»; створення інформаційно-ресурсних центрів обласної ради в міських та районних радах тощо);

- проведення заходів з розвитку місцевого самоврядування (заходи на виконання розпоряджень та доручень голови обласної ради, зокрема круглі столи, засідання дорадчих органів, створених у обласній раді або за її участю, конференції, семінари, офіційні зустрічі з керівниками міжнародних організацій, фондів, проектів та програм, керівниками органів місцевого самоврядування, у тому числі інших регіонів, інші заходи за участю представників органів місцевого самоврядування та громадськості; висвітлення діяльності депутатів обласної ради в районних, міських газетах та по телебаченню)

– розвиток кадрового потенціалу, мотивація діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування (обласний конкурс серед посадових осіб органів місцевого самоврядування; підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, які зараховані до кадрового резерву; проведення щорічних обласних науково-практичних конференцій, розроблення та проведення навчально-методичних тренінгів, семінарів, ділових ігор тощо, спрямованих на підвищення професіоналізму представників органів місцевого самоврядування та впровадження успішного досвіду розвитку територій; участь депутатського корпусу, посадових осіб місцевого самоврядування у вивченні, аналізі та впровадженні вітчизняного і світового досвіду розвитку місцевого самоврядування; розроблення та видання методичних посібників для органів місцевого самоврядування за участю фахівців та науковців тощо).

Крім цього, було продовжено термін дії Програми сприяння громадянській активності у розвитку територій на 2012 – 2021 рр., затвердженої рішенням Дніпропетровської обласної ради від 27 грудня 2011 р. № 226-10/VI. Запровадження та реалізація цієї програми обумовлена необхідністю використання потенціалу такого інституційного ресурсу місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення.

Стан розвитку органів самоорганізації населення в Україні свідчить, що в ряді областей існує система, запроваджена за радянських часів. Такі органи є несамостійними та повністю керованими додатками до виконкомів рад через відсутність забезпечення організаційними та фінансовими ресурсами для виконання власних повноважень. Загальна кількість таких органів порівняно невелика. Вони фактично не мають владних повноважень, їх розпорядчі функції обмежені. Незадовільний стан практики реалізації Закону України «Про органи самоорганізації населення» свідчить про те, що його норми є недосконалими, занадто складними для практичного застосування. Це пов'язано з тим, що зазначений Закон належним чином не враховує їх сутність як органів, утворених за ініціативою населення лише невеликої частини адміністративно-територіальної одиниці, які діють суто на добровільних засадах. Також слід відзначити існування проблем організаційно-правового, матеріально-фінансового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення, що актуалізує необхідність координації зусиль державних та муніципальних органів влади, громадських організацій, членів територіальної громади, а також використання наукових розробок з означеної проблематики.

Оскільки у Дніпропетровській області вплив органів самоорганізації населення протягом 1990-х рр. поступово був знівельовано, було прийнято рішення про їх відродження, зважаючи на їх великі потенційні можливості у напрямі забезпечення сталого розвитку територій. Метою реалізації Програми є сприяння розвитку, зокрема органів самоорганізації населення шляхом створення належних умов для самоорганізації населення, надання допомоги у процесах їх трансформації та адаптації до нових соціально-економічних умов та сприяння збільшенню ефективності їх роботи в цілому, забезпечення процесу демократизації та розвитку

цінностей громадянського суспільства, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Погодимось з думкою С. Саханенка, що серйозним кроком, спрямованим на активізацію органів територіального громадського самоврядування, підвищення їх авторитету є організація представництва таких структур при міських та обласних радах, а також створення на державному рівні довідково-інформаційного центру з діяльності органів самоорганізації населення з відділеннями в регіонах [25, с. 200].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI у 2009 р. було створено Дніпропетровську обласну асоціацію органів місцевого самоврядування. Згідно ст. 19 названого Закону на основі рішення спільного засідання Президії Дніпропетровської обласної асоціації органів місцевого самоврядування та Дніпропетровського регіонального відділення Асоціації міст України від 30 вересня 2011 р. № 14 діяла Дніпропетровська регіональна дорадча рада з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, яка займалася розробкою пропозицій щодо Концепції внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування, покращення системи якісного надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Дніпропетровській області, формування місцевих бюджетів тощо.

Нині Дніпропетровська область представлена у Всеукраїнських асоціаціях місцевого самоврядування, зокрема Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»; Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад, Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України».

Рішенням з'їзду Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (далі – Асоціація) від 17 лютого 2017 р. членами Асоціації стали ще 12 районів Дніпропетровської області. Таким чином, з 22-х районів області до Асоціації входить вже 21 район (95,4%), що дозволяє використовувати ті інструменти Асоціації, які вона може запропонувати для покращення місцевого та регіонального розвитку Дніпропетровської області.

Згідно Статуту Асоціація є добровільним неприбутковим об'єднанням обласних і районних рад, що створене ними з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня щодо захисту прав та спільних інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Метою її діяльності є покращення якості життя в територіальних громадах шляхом вирішення таких низки завдань, серед яких сприяння розвитку і зміцненню місцевого самоврядування; сприяння соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку; поглиблення взаємодії та співпраці територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань та функцій місцевого самоврядування; створення умов для ефективної реалізації норм Конституції та законів України з питань місцевого самоврядування; захист прав та

інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в органах державної влади; організація обміну досвідом діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, що вирішення питань місцевого та регіонального розвитку; налагодження взаємодії та співпраці з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн, їх асоціаціями та міжнародними організаціями, що опікуються питаннями місцевого самоврядування тощо [27].

Інституційний розвиток ресурсного забезпечення місцевого самоврядування тісно пов'язаний з мережею консультативно-дорадчих та координаційних інституцій, що створювалися при вищих державних органах влади, так і на регіональному та місцевому рівні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації влади на місцях, покращення механізму взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, розроблення концепції реформування місцевого самоврядування. Серед таких інституцій слід виділити діяльність Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, Комісії з питань адміністративно-територіального устрою, Ради регіонів, Координаційної ради з питань місцевого самоврядування, Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування, Ради міських голів, Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Ради регіонів, Консультативної ради з питань місцевого самоврядування, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, Національного конгресу місцевого самоврядування, Державний фонд регіонального розвитку тощо.

На місцевому та регіональному рівні активізувалася діяльність органів місцевого самоврядування щодо використання потенціалу координаційних, громадських рад, комісій, комітетів, робочих груп та інших дорадчих органів. Виходячи з мети створення, дорадчі органи поділяють на: представництва громадськості; консультаційно-експертні органи; органи громадського контролю. Відповідно завданнями їх діяльності є забезпечення гласності та прозорості в процесі прийняття управлінських рішень з розвитку громади; надання консультаційної та експертної допомоги органам місцевого самоврядування; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с. 78].

Дорадчі структури можуть діяти у виконавчій формі як апарат дорадчої ради (комітету), що працює постійно і складається з координатора (посадової особи місцевого самоврядування) та декількох представників громади для узагальнення напрацювань органу, а також як спільна робоча група на паритетних засадах узагальнює пропозиції місцевої влади та членів громади, здійснює аналіз кожної з них, дає їм кваліфіковані вмотивовані оцінки [11, с. 42 – 43]. Результати їх діяльності обумовлені метою та терміном утворення.

Використання такого інституційного ресурсу відповідає положенням Рекомендації 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у громадському житті на місцевому рівні» від 6 грудня 2001 р., яка закріпила принципи політики участі громадян у місцевому демократичному управлінні, зокрема, гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації щодо місцевих справ, право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їх майбутнє; приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади та громадянами та заохочувати місцевих лідерів до співпраці, уважно ставитись до їх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби; визнати значення співпраці із громадськими організаціями як із важливими партнерами [23, с. 16 – 17].

За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», яка фінансується ЄС і його членами (Данія, Естонія, Німеччина, Швеція, Польща) і виконується протягом 2016-2020 рр. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Шведським агентством міжнародного розвитку та співробітництва (Sida) у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) в Україні діє Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС). Він є недержавною неприбутковою організацією, метою якої є сприяння зміцненню спроможності органів влади та місцевого самоврядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях. В Україні планується відкрити 24 регіональні центри в областях і умовах сучасної реформи місцевого самоврядування, децентралізації, регіональної політики з метою її подальшої підтримки європейською спільнотою. Регіональні центри ЦРМС створюються для постійного надання безпосередньої підтримки місцевим органам влади, передусім об'єднаним громадам, а також усім громадянам України в умовах децентралізації, поширюючи найкращий національний та міжнародний досвід з метою його успішного функціонування в Україні.

У червні 2017 р. було відкрито Дніпропетровський відокремлений підрозділ Центру розвитку місцевого самоврядування у Дніпропетровській області. Він надає організаційну, консультативну, інформаційну допомогу органам влади з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади з метою посилення інституційного, адміністративного та експертного забезпечення реформи на місцевому і регіональному рівні. Робота офісу також спрямована на здійснення моніторингу впровадження реформ на регіональному рівні, узагальнення інформації щодо проблемних питань та внесення пропозицій Уряду щодо шляхів їх вирішення [7].

Подальший розвиток інституційних ресурсів місцевого самоврядування пов'язаний, зокрема з реалізацією цілей таких програмних документів уряду, як Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Одним з кроків є проведення інституційної

реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі (базовий рівень – громади, районний рівень – райони, регіональний рівень – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). Відповідно на базовому рівні мають функціонувати сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами публічної влади має бути забезпечений на основі принципів субсидіарності та децентралізації. Органам місцевого самоврядування базового рівня мають бути надані повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня має бути забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Серед іншого, до основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня віднесено забезпечення регіонального розвитку [19].

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року (далі – Стратегія), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 також передбачено, що ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає такі операційні цілі: децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; інституційне забезпечення регіонального розвитку. У свою чергу, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою передбачає: запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. При цьому, інституційне забезпечення реалізації Стратегії передбачає, зокрема чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання під час прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку, налагодження ефективної співпраці всіх органів влади на регіональному та місцевому рівні; стимулювання взаємодії органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів під час вирішення спільних питань місцевого та регіонального рівня в рамках інструментів співробітництва між територіальними громадами; визначення механізму

державного стимулювання об'єднання територіальних громад на добровільній основі з метою підвищення рівня їх спроможності до розроблення та виконання програм і проектів соціально-економічного розвитку; визначення на законодавчому рівні механізму залучення органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, громадських об'єднань, представників приватного сектору до процесу розроблення, виконання, проведення моніторингу та оцінки виконання програм регіонального та місцевого розвитку тощо. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства [6].

Органами, що забезпечують, зокрема, інституційне забезпечення реалізації завдань регіонального розвитку є: Мінрегіон; обласні та міські ради; районні, міські, селищні, сільські ради, що забезпечують підготовку та подають обласних рад пропозиції стосовно врахування їх інтересів під час розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів; асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, що беруть участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики.

Таким чином, необхідним елементом забезпечення сталого розвитку територій є використання інституційних ресурсів місцевого самоврядування. Подальше підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування на базовому та регіональному рівнях пов'язано з: проведенням структурних реформ, які стосуються обґрунтованої та раціональної територіальної основи для організації органів публічної влади в Україні; вдосконаленням чинного законодавства з питань діяльності органів місцевого самоврядування та формування необхідної для виконання їх повноважень ресурсної бази, а також реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування; внесенням відповідних змін до Конституції України в частині децентралізації; запровадженням механізмів утворення нових укрупнених районів в умовах об'єднання територіальних громад шляхом прийняття проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідацію районів, встановлення і зміни їх меж»; узагальненням позитивного вітчизняного досвіду взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування з метою його поширення на різні регіони; використанням та адаптацією кращих європейських напрацювань інституційного характеру у сфері муніципального управління.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 362 с.

2. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : монография / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – О. : Юридическая литература, 2003. – 248 с.
3. Батанов А. В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории / А. В. Батанов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 12. – С. 16 – 20.
4. Беззубко Л. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування / Л. В. Беззубко, О. В. Скопец // Менеджер ДонДУУ. – 2007. – № 1 (39). – С. 76 – 81.
5. Демьянов Е. А. Территориальная общность как субъект самоуправленческой активности / Е. А. Демьянов // Проблемы местного самоуправления. – 2004. – № 2 (10). – С. 20 – 24.
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
7. Дніпропетровський центр розвитку місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://officereform.dp.ua/kontakti>. – Назва з екрану.
8. Дуда А. Органи самоорганізацій населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3526>. – Назва з екрану.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. : ратиф. Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994036>.
10. Заборова Е. Н. Участие граждан в управлении городом / Е. Н. Заборова // Социс. – 2002. – № 2. – С. 23 – 30.
11. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування : навч. посіб. / І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк : за ред. І. Бураковського. – К. : УНІСЕРВ, 2004. – Ч. 3. – 80 с.
12. Ібрагімова І. Зв'язки з громадськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства / І. Ібрагімова // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 27 – 34.
13. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – №1(39). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>.
14. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ : наук. розробка / авт. кол. : І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
15. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления : монография / А. А. Карлов. – К. : Вища школа, 1993. – 114 с.

16. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення : аналітичний звіт № 3 / О. Крилова. – К. : ДП «Видавничий дім «Козаки», 2006. – 72 с.
18. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник., Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 475 с.
19. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
20. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
21. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
22. Про органи самоорганізації населення : закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
23. Рекомендація Rec (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 груд. 2001 р. // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – К. : ТОВ «Центр ІТ», 2005. – 88 с.
24. Розвиток громад і регіонів України : [Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід] / В. Гудак, Г. Линевич, О. Бойко-Бойчук [та ін.] ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 1999. – 164 с.
25. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
26. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова]. – 6-е изд. – М. : Рус. яз. – Медиа; Дрофа, 2009. – 817 с.
27. Статут Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». – Режим доступу : http://uagor.org.ua/?page_id=48. Назва з екрану.
28. Трінчук Я. Патерналізм і самоактивність населення та проблема самоврядування / Я. Трінчук // Грані. – 2002. – № 3 (23). – С. 124 – 126.
29. Social Institutions // Stanford Encyclopedia of Philosophy. – Access mode : <https://plato.stanford.edu/index.html>. – Title from screen.