

геополитическое положение государства, в данном случае Соединенных Штатов Америки, определяет направления и векторы внешней политики государства. В статье исследованы все факторы и предпосылки формирования внешней политики США во времена президентства Билла Клинтона и его предшественников.

**Ключевые слова:** Билл Клинтон, Джордж Буш, внешняя политика, США, геополитические предпосылки, экономическое развитие.

Стаття надійшла до редколегії  
21.05.2017 р.

УДК 352.075.1

Світлана Була

## **Співвідношення локальної демократії та вертикалі влади**

У статті визначено моделі взаємодії місцевого самоврядування та центральних органів влади: модель партнерства та модель агента. Локальна демократія передбачає відносини партнерства з органами центральної влади, ба більше, питання, що стосуються інтересів територіальної громади, мають належати лише компетенції органів місцевого самоврядування. Виділено три основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, романо-германська, іберійська. Розглядаються різні підходи до законодавчого закріплення та регулювання компетенцій місцевих органів влади.

Встановлено принципи співвідношення локальної демократії та вертикалі влади: законність (розподіл компетенцій має бути законодавчо закріплений); пріоритетність інтересу громади; автономія (зокрема фінансова) органів локальної демократії, що дозволяє здійснювати належне врядування, формувати органи самоорганізації населення; представництво, участь громадян; контроль (і з боку громадян, і з боку центральних органів влади). Наголошено, що головним інструментом локальної демократії, а також принципом співвідношення з органами державної влади є самоорганізація.

Зазначено, що в розвинених демократіях інститути локальної демократії перебувають у відносинах партнерства з органами центральної влади. У перехідних суспільствах на початкових етапах транзиту органам локальної демократії не приділяють належної уваги, органи місцевого самоврядування намагаються перетворитись на агентів державної влади.

Як засвідчує історія європейських країн, кожна з них проходила свій власний шлях побудови дієвого місцевого та регіонального врядування, і не обійшлося без помилок, тому виокремлено деякі аспекти цього досвіду, які доцільно впровадити в діяльність районних рад в Україні. В нашій державі досі зберігається модель агента, органи місцевого самоврядування не володіють належною автономією, не здатні самостійно реалізувати інтереси територіальних громад.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, локальна демократія, модель агента, модель партнерства, органи центральної влади

**Постановка наукової проблеми та її наукове значення.** Поєднання в різних формах державного територіального управління і місцевого самоуправління – одна з найактуальніших проблем теорії і практики управління. Хоча об'єкт управління один – територія, функції державних органів управління і органів місцевого самоврядування різні. Якщо перші забезпечують реалізацію національних цінностей і гарантії досягнення мінімальних соціальних норм, то другі діють в інтересах населення локального рівня. З огляду на це важливо встановити принципи співвідношення локальної демократії та вертикалі влади.

**Формулювання мети та завдання дослідження.** Мета статті - визначити моделі взаємодії місцевого самоврядування та центральних органів влади. Завдання – дослідити принципи співвідношення локальної демократії та центральних органів влади на основі трьох основних системи та проаналізувати діяльність цих інститутів на прикладі різних країн.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи досвід здійснення місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, можна визначити його як владу місцевого населення у справах локального значення, яку воно здійснює безпосередньо та через виборні органи в межах закону, проте без втручання центрального уряду. Водночас слід пам'ятати, що місцеве самоврядування має низку ознак, властивих державній

владі. До них, зокрема, належать: чітко виражений інституціоналізований характер (місцеве самоврядування є загальнообов'язковим інститутом, рішення якого має враховувати населення відповідної території), наявність специфічного відокремленого апарату, що здійснює владні функції; безперервність у часі, універсальність, загальність; основанийість на законах та інших нормативних актах; здійснення на конкретній території стосовно всіх осіб, які там проживають; можливість використання засобів законодавчо інституційованого примусу; встановлення та збір податків, самостійне формування бюджету [1].

Локальна демократія – це суспільні відносини, у яких суб'єкти, згідно з нормами права місцевого самоврядування, наділені повноваженнями приймати рішення з питань місцевого значення, впливати на інші суб'єкти цих відносин відповідно до своїх цілей у межах державної політики [2]. Розмежування повноважень вкрай необхідне та зумовлене, на наш погляд, потребою встановлення конкретної політичної та юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих державних органів за ділянки робіт.

Виділяють три основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, романо-германська, іберійська. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, що слугують фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади.

Для англосаксонської системи системи, яка існує в США, Великобританії, Австралії, Канаді тощо, місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно в межах наданих їм повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади.

Романо-германська система місцевого управління більш поширена у світі. Вона властива європейським країнам (зокрема постсоціалістичним державам), країнам Африки, Азії та Близького Сходу. За цією системою, на місцях функціонують і агенти органів державного управління, і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної

адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і наглядають за діяльністю органів місцевого самоврядування. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування управляють місцевими справами.

Іберійська система місцевого управління в основному існує у країнах Латинської Америки (у Бразилії, Мексиці, Колумбії, Еквадорі, Перу та ін.). Ця система схожа з романо-німецькою системою місцевого управління. Заразом функціонування президентської республіки впливає на статус місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких країнах форми та способи державного управління мають перевагу перед повноваженнями місцевих представницьких органів.

А. Георгіц, розглядаючи повноваження органів місцевого самоврядування, вважає, що сучасні конституції демократичних країн забезпечують гнучкий і надійний механізм, який забезпечує головню координацію зусиль усіх рівнів влади, що дозволяє враховувати різні місцеві особливості [3]. Сучасні зарубіжні конституції, насамперед, закріплюють загальні підходи до регулювання компетенції місцевих органів влади. Скажімо, Конституція Греції [4] у п. 3 ст. 101 фіксує таку норму-принцип: «Периферійні (тобто місцеві) державні органи володіють загальною вирішальною компетенцією у питаннях свого району, центральні служби, крім спеціальних функцій, відають загальним напрямком, координацією і контролем діяльності периферійних органів, як це визначено законом». У ст. 124 Конституції Нідерландів [5] сказано: «1. Повноваження провінцій і муніципалітетів щодо регулювання і відання внутрішніх справ делегуються органом провінцій і муніципалітетів. 2. Акт парламенту може зобов'язати органи провінцій і муніципалітетів забезпечити регулювання і відання внутрішніх справ». Аналогічно в Конституції Естонії [6] (ст. 154) сказано, що усі питання місцевого життя вирішують органи місцевого самоврядування, які діють на підставі закону самостійно. Подібні положення містяться в конституціях Словенії (ст. 140), Норвегії (ст. 130), Словаччини (ст. 67), Чехії (ст. 104) та інших держав [7].

У федеративних державах застосовуються дещо інші підходи до регулювання компетенції місцевих органів управління та

самоврядування. Зокрема, у ФРН обсяг і зміст повноважень місцевих органів «зумовлені залишковим вільним простором, який за законом не наданий іншим державним органам». В Основному законі (п. 2 ст. 28) йдеться про те, що «громадам повинно бути надано право регулювати у межах закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти» [8]. Федеральний конституційний суд так витлумачив цю статтю: «комунальним органам повинно бути гарантовано право займатися усіма місцевими справами, які за законом не надані іншим органам управління».

Федеральна ж Конституція США [9] обмежилась тим, що в Розділі 10 ст. 1 встановила обмеження прав штатів. Вони були, зокрема, позбавлені права укладати міжнародні договори, вступати до союзів, викарбовувати монети, обкладати митом і податками ввіз і вивіз товарів. Щодо решти, то органи локальної демократії мають досить широкі повноваження. Найбільшими ланками системи місцевого управління США є шкільні та спеціальні округи. На відміну від інших адміністративно-територіальних підрозділів, вони спеціалізуються на конкретній сфері – освіта, водопостачання, санітарія тощо .

У Канаді, з уваги на особливості її Конституції [10], провінції не мають свого окремого Основного закону (як це є в інших федеративних державах). Федеральна Конституція надає провінціям виключні повноваження щодо регулювання проблем місцевого характеру. Так, у пп. 7, 9, 10 ст. 92 Конституційного акта 1867 р. до їх виключної компетенції зараховано видання законів з питань заснування, утримання та управління лікарнями, притулками, благодійними установами і будинками опіки для бідних; щодо видачі патентів на торговельні заклади, бари, готелі та аукціони з метою отримання доходів на місцеві потреби.

На Кубі місцеві асамблеї народної влади наділені чи не найбільш широкими повноваженнями щодо здійснення державних функцій у межах своєї території. Згідно зі ст. 102 Конституції Куби 1976 р. [11], вони керують економічними, виробничими та обслуговувальними підприємствами, які перебувають у їхньому підпорядкуванні, а також здійснюють ту діяльність, яка необхідна для задоволення економічних, культурних, освітніх потреб населення, і допомагають у виконанні планів підприємств, розміщених на їхній території і

безпосередньо підпорядковані їм. Місцеві асамблеї народної влади відповідно до своїх повноважень і на основі закону беруть участь у підготовці та виконанні плану соціально-економічного розвитку (ст. 104). До їхніх повноважень також належить обрання суддів і призначення керівників адміністративних управлінь (ст. 105 Конституції). Отже, у класичній тріаді влади на муніципальному рівні місцеві представницькі органи місцевої влади лідирують і володіють практично функціями виконавчої влади.

Щодо регламентації компетенції органів місцевого самоврядування в конституціях постсоціалістичних держав, то, за винятком Основного закону Угорщини [12], її визначено лише в найбільш загальних рисах. Наприклад, у Конституції Румунії [13] (ст. 120) сказано, що місцеві ради і примари вирішують публічні справи міст і комун, а до компетенції повітових рад входить координація діяльності низових рад і реалізація публічних служб повітового значення. Конституція Болгарії [12] фіксує такі положення органів місцевого самоврядування, як право на об'єднання з іншими громадами для вирішення загальних питань (ст. 137), право на власність і самостійний бюджет (ст.ст. 140, 141). Стаття 62 Основного закону (Конституції) Монголії [14] визначає основоположними повноваженнями територіальних органів самоврядування вирішення питань соціально-економічного життя та організацію участі населення у вирішенні питань, які належать до компетенції вищих органів.

Свої особливості має конституційне регулювання цих питань у державах Латиноамериканського регіону. Згідно зі ст. 311 Конституції Колумбії [12] 1991 р., муніципії як базові одиниці в адміністративно-територіальному поділі повинні надавати державні послуги, визначені законом, здійснювати відповідно до місцевих потреб будівництво, сприяти розвитку своєї території, активізації суспільної участі, поліпшенню соціальних і культурних умов життя своїх мешканців і виконувати інші функції, передбачені законом.

Конституційне законодавство багатьох держав у тій чи іншій формі та в неоднаковому обсязі виділяє і так звану «делеговану» (доручену) компетенцію місцевих органів. Наприклад, у ФРН функції місцевого управління поділяються на три основні групи: добровільні, обов'язкові та делеговані (доручені). До третьої групи

належать питання, що не вважаються безпосередньо місцевими й утворюють так звану «делеговану сферу впливу». Законодавство Фінляндії також передбачає три групи функцій управління: добровільні (ті, що відносяться до загальної сфери діяльності комун), безпосередньо встановлені законом, а також делеговані зверху (так звані «агентні»).

При цьому в різних державах взаємовідносини між місцевою і центральною владою будуються залежно від прийнятої в тій чи іншій країні моделі. Якщо в США, Нідерландах та Швейцарії відносини ці будуються на основі концепції (моделі) партнерства, то в таких країнах, як Франція, Італія, Португалія, Японія – на так звані «агентській моделі». Перша концепція розглядає відносини місцевих і центральних влад як відносини партнерів і рівноправних учасників (за аналогією із цивільним правом), які відстоюють загальні цілі та які надають потрібні послуги населенню. Подібний підхід передбачає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, враховуючи і галузь фінансів. У рамках агентської моделі відносини між центральною і місцевою владою розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на головній ролі центру стосовно місцевого управління. Щоправда, останнім часом у науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральної і місцевої влади, в основу якої покладено концепцію взаємозалежності. Згідно із цією моделлю, відносини центральних і місцевих органів характеризуються деякою мірою і їхньою незалежністю, і взаємозалежністю та визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, які мають у своєму розпорядженні.

Головним інструментом локальної демократії, а також принципом співвідношення з органами державної влади є самоорганізація. Звертаючись до зарубіжного досвіду країн із давніми демократичними традиціями, потрібно відзначити, що у Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії, США, Швеції, Австралії та інших країнах самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширеними серед яких є центри місцевих співтовариств; сусідські співтовариства та сусідські трасти. Зазначені

інституції є благодійницькими та переважно функціонують у формі асоціацій і трастів, легалізація яких не потребує створення юридичної особи. Вибір організаційно-правової форми насамперед залежить від поглядів засновників на управління власністю [15].

У країнах пострадянського простору, зокрема у Російській Федерації, Білорусі та Польщі, органи самоорганізації населення є елементом системи місцевого самоврядування. Федеральний Закон РФ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [16] територіальне громадське самоврядування визначає як самоорганізацію громадян за місцем їх проживання на частині території поселення для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення, яке може здійснюватися безпосередньо через збори і конференції громадян, а також через створення органів територіального громадянського самоврядування. Органи територіального громадянського самоврядування обираються на зборах або конференціях громадян, які проживають на відповідній території. Російське законодавство передбачає такі форми територіальної самоорганізації населення територіальне громадське самоврядування; товариства власників житла; будівельні кооперативи; деякі громадські організації та деякі органи громадської самодіяльності. При цьому остання форма територіальної самоорганізації населення не має аналогів у законодавстві України. Орган громадянської самодіяльності є громадським об'єднанням без членства, яке створюється для спільного розв'язання різних соціальних проблем, що виникають у громадян за місцем проживання, роботи чи навчання, його діяльність спрямована на задоволення потреб необмеженого кола осіб, чий інтереси пов'язані з досягненням статутних цілей і реалізацією програм органу громадянської самодіяльності за місцем його створення. Органи громадянської самодіяльності можуть брати на себе обов'язки юридичної особи після державної реєстрації.

Закон Республіки Білорусь «Про місцеве управління та самоврядування в Республіці Білорусь» [17] визначив органи територіального громадянського самоврядування як організаційну форму здійснення громадянами територіального громадського самоврядування. Органи територіального громадянського



самоврядування підзвітні у своїй діяльності місцевому зібранню, що його заснувало або обрало, та відповідній раді. При цьому на тій чи тій частині адміністративно-територіальної одиниці може бути створено тільки один орган територіального громадського самоврядування.

Грунтовний, осмислений інтерес до європейського досвіду належного врядування має дати можливість не вдаватись до беззастережного його копіювання, а виокремити деякі аспекти цього досвіду, які доцільно впровадити в діяльність районних рад в Україні. Як засвідчує історія європейських країн, кожна з них проходила свій власний шлях побудови дієвого місцевого та регіонального врядування, і не обійшлося без помилок.

Конституція України та законодавство, розподіливши повноваження між органами влади по вертикалі, не повною мірою враховують ті динамічні зміни, які відбуваються у процесах ринкотворення, недостатньо зорієнтовані на прогнози структурних перетворень, несуть на собі відбиток запізнення з формуванням єдиної державної політики у сфері державного управління. Це вимагає комплексного системного порівняльного аналізу організаційно-економічних змін в Україні та досвіду розв'язання проблем муніципального, регіонального управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, врахування його у визначенні напрямів діяльності з удосконалення управління.

Більш чітке і повне закріплення локальної демократії міститься в конституційному визначенні місцевого самоврядування, яке є складним і багатоплановим інститутом. Воно є однією з основ конституційного ладу та основоположним принципом організації влади, що визначає систему демократичного управління, форму народовладдя, право територіальних громад на самостійне управління місцевими справами [18].

Закріплюючи місцеве самоврядування як один з елементів конституційного ладу, Конституція України гарантує організаційну відокремленість місцевого самоврядування, його органів у системі управління суспільством і державою. Не будучи складовою системи органів державної влади, органи місцевого самоврядування не є структурними підрозділами державної системи управління, відповідно, не можуть бути підпорядкованими державним органам.

Водночас це не означає його повної автономності щодо державної влади .

Окрім того, відповідно до визначення державного управління – це «підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку» [19], місцеве самоврядування має аналогічні завдання у справах локального значення.

До того ж у системі місцевого самоврядування відсутня суворієрархія та підпорядкованість; воно здійснюється не від імені держави, тобто форма влади виступає суспільними відносинами, у яких суб'єкти, згідно з нормами права місцевого самоврядування, наділені повноваженнями ухвалювати рішення з питань місцевого значення, впливати на інші суб'єкти цих відносин відповідно до своїх цілей у межах державної політики [2].

Ми вже зазначали про важливість розмежування повноважень, додамо лише, що практика розмежування повноважень в Україні розвивається з позицій різних шкіл (юридичної, політологічної, історичної, соціологічної), що, безперечно, є віддзеркаленням перехідного стану розвитку нашого суспільства та впливу на це незавершеності процесу формування правової бази діяльності цих органів. Особливо гостро питання розмежування повноважень стояло до прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Однак проблему не розв'язано і досі. Суть проблеми поділу влади полягає не тільки в науково обґрунтованому розведенні функцій різних владних гілок, а, що не менш важливо, – у висвітленні їх взаємодії .

Як справедливо зауважує В. Рубцов, «керівна еліта в центрі і на місцях не зрозуміла досі, що локальна демократія є резервом розвитку держави і подолання суспільно-економічної кризи [20].

Одним з істотних виявів суперечливості та недосконалості наявної територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Намагання ввести самоврядні інституції в адміністративну державну вертикаль призвело до фактичної підпорядкованості й несамостійності органів місцевого

самоврядування. Дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, позбавлених значної частини важелів управління, серйозного матеріально-фінансового підґрунтя й ефективного механізму правового захисту спричинює конфлікти, гальмує розвиток суспільних відносин. Подальше вдосконалення поділу влади по горизонталі – між окремими гілками, однопорядковими підсистемами державної влади, – неможливе без поділу влади по вертикалі – між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад.

Є надія, що ситуація зміниться з проведенням адміністративно-територіальної реформи та завершенням процесу децентралізації, як наслідок розширення повноважень місцевого самоврядування, утвердження принципу його повсюдності і стимулювання добровільного об'єднання громад в асоціації для виконання спільних проєктів.

Для того щоб чітко розмежувати функції по вертикалі і по горизонталі, треба розподілити їх між органами, а також між територіальними рівнями. І тому перше завдання влади – виділити виключні повноваження представницьких органів місцевого самоврядування. До виключних повноважень місцевих рад різного рівня слід зарахувати затвердження бюджетів, затвердження структури виконавчого органу ради, обрання посадових осіб, обрання керівництва та складу контрольних органів, затвердження окладів посадових осіб виконавчого органу та оцінку дій виконавчого органу ради.

Також важливо чітко виділити повноваження, які має здійснювати обласна державна адміністрація, а саме: забезпечення і виконання, контроль за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів; додержання прав і свобод громадян; координація діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої влади; контроль за недопущенням бюджетних диспропорцій у ході бюджетного року. На цьому рівні ніяких виконавчих функцій державній адміністрації не припадає.

Наступним кроком має стати чітке розмежування повноважень рівнів самоврядування, територіальних рівнів самоврядування. До обласного рівня пропонується зарахувати: затвердження програм регіонального розвитку, підготовку та перепідготовку спеціалістів в інститутах та академіях, розвиток регіональної науки, утримання доріг регіонального значення, транспортну інфраструктуру області, спеціалізоване медичне обслуговування, запобігання та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, координацію діяльності місцевої міліції, управління об'єктами спільної власності, дозвілля і культура.

До повноважень районного рівня варто зарахувати: стаціонарні медичні послуги, підготовку молодшого медичного персоналу, підготовку спеціалістів у профтехучилищах, коледжах, насамперед, орієнтованих на комунальну сферу, організацію та утримання місцевої міліції, кадастр, організацію торгівлі, утримання доріг районного значення, транспортне обслуговування, а також дозвілля і культуру.

Найбільше повноважень згідно децентралізацією пропонується передати самоврядуванню громади, а відтак, і ресурсів. Ідеться про дитячу дошкільну освіту та виховання, догляд за особами похилого віку та інвалідами, турботу про сім'ю та молоде покоління, початкову і загальну освіту, профілактику і первинну медичну допомогу, організацію торгівлі, планування і використання землі, охорону довкілля, будівництво житла, благоустрій територій, утримання місцевих доріг, вулиць, парків тощо, дозвілля та культуру, транспортне забезпечення, побутове забезпечення, водогони, каналізацію, теплозабезпечення, енергозабезпечення, санітарний контроль і профілактику, ветеринарний контроль та профілактику, а також дотримання громадського порядку.

За роки існування Європейського Союзу Рада Європи розробила та впровадила низку документів щодо гарантування і захисту прав локальної демократії. Наприклад, ст. 8 Проекту Європейської хартії регіональної демократії «передбачає існування рівня регіональної влади, представленій демократично обраними та вільно приймаючими рішення органами, що володіють високим рівнем автономії та належними ресурсами щодо повноважень, а також шляхів та засобів їх здійснення» [21]. На відміну від цього положення, що діє у європейських країнах, в Україні лише на

базовому рівні місцевого самоврядування у територіальній громаді, простежуються реальні елементи локальної демократії.

Визначення співвідношення між сферою автономної діяльності обраних посадових осіб місцевого самоврядування, тобто представницькою демократією, та сферою участі громадян у формуванні й реалізації політики у міжвиборчий період, тобто безпосередньою та учасницькою формами, є принциповим для забезпечення легітимності локальної демократії як режиму. З одного боку, домінування теорій прямої, учасницької та деліберативної демократії у сучасному дискурсі передбачає бажаність варіанта зміщення центру ухвалення публічних рішень у бік якнайширшого залучення жителів громад. З іншого, існують небезпідставні сумніви, що навіть у середовищі розвиненого громадянського суспільства артикуляція інтересів може бути монополізована найбільш забезпеченими ресурсами групами, неурядовими організаціями, які, на відміну від органів місцевого самоврядування, з формально-правового погляду, є непідконтрольними населенню [22]. Тому не дивно, що частина авторів вважає, що основою легітимізації локальної демократії має бути принцип представництва, завдяки якому формується влада, що складається з обранців усіх жителів громад. Розділяючи цю позицію, наголосимо, що первинність представництва в забезпеченні режиму місцевої демократії вимагає забезпечення вільної конкуренції щодо доступу до політико-управлінських посад для усіх членів територіальних громад, а також створення інституційних умов для презентації в органах влади, насамперед локальних інтересів, зважаючи, без сумніву, і на загальнонаціональні пріоритети.

З урахуванням того, що державна влада не має свободи, характерної для самоорганізованих систем (місцевого самоврядування), незважаючи на наявність суверенної влади, держава перебуває «в полоні» своїх специфічних (надцентралізованих) завдань і функцій, для реалізації яких вона й створена. При цьому невикористаним все ще є колосальний потенціал самоорганізації. Місцеве самоврядування опосередковане локальними репродуцентами і внаслідок специфіки питань місцевого значення має динамічніший характер [23]. Кожна з підсистем публічної влади має і переваги, і недоліки, тому видається

необхідним оптимальне співвідношення державного управління й місцевого самоврядування щодо їх соціальної ефективності, злагодженого функціонування соціального організму як макросистеми.

**Висновки та перспектива подальших досліджень.** Отже, органи місцевого самоврядування та центральні органи влади взаємодіють в рамках двох моделей – партнерства (органи місцевого самоврядування – партнер органів центральної влади) та агента (органи місцевого самоврядування виступають агентами центральної влади). Локальна демократія передбачає відносини партнерства з органами центральної влади, більше того, питання, що стосуються інтересів територіальної громади, мають належати до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. До принципів співвідношення локальної демократії та вертикалі влади належать: законність (розподіл компетенцій має бути закріплений законом), пріоритетність інтересу громади, автономія (зокрема фінансова) органів локальної демократії, що дозволяє здійснювати належне врядування, творення органів самоорганізації населення (як у випадку США, коли територія діяльності цих організацій може виходити за межі території місцевого самоврядування), представництво, участь громадян, контроль (і з боку громадян, і з боку центральних органів влади).

У розвинених демократіях інститути локальної демократії перебувають у відносинах партнерства з органами центральної влади. У перехідних суспільствах на початкових етапах транзиту органам місцевого самоврядування не приділяють належної уваги, намагаються перетворити їх на агентів державної влади, що часто пояснюють необхідністю централізованого проведення реформ. На етапі формування консолідованої демократії набирають ваги інститути і цінності локальної демократії, вони розширюють коло суб'єктів політики, наділяють легітимністю політичну систему загалом. Саме в цей період спостерігається намагання встановити партнерські відносини з органами місцевого самоврядування. В Україні досі зберігається модель агента, органи місцевого самоврядування не володіють належною автономією, не здатні самостійно реалізувати інтереси територіальних громад.

Місцеве самоврядування найтісніше пов'язане з органами державної влади, тому особливої уваги заслуговує проблема оптимального співвідношення їх діяльності з урахуванням історичних і національних особливостей українського суспільства. Дослідження взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування має не лише науково-теоретичне, а й практично-прикладне значення. Відсутність у парламенті зваженої політики щодо місцевого самоврядування призводить до того, що одні закони приймаються під впливом громадівської, інші – навпаки, державницької концепції місцевого самоврядування, у результаті чого отримуємо суперечливе законодавство, не спроможне забезпечити подальший розвиток цього інституту.

#### **Список використаних джерел**

1. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Ф. Орзіх // Юрид. вестн. – 1997. – ? 4. – С. 59–63.
2. Руда Н. І. Правовий статус територіального колективу / Н. І. Руда // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми пропозиції. – К. : Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні, 1994. – С. 65–71.
3. Георгіц Конституційне право [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lection.com.ua/pravo/kpzk/konstitutsiyne-regulyuvannya-kompetentsiyi-mistsevih-organiv-ta-yih-vidnosin-z-tsentralnoyu-vladoyu-u-zarubizhnih-krayinah-konstitutsiyne-pravo-zarubizhnih-krayin>.
4. Конституція Греції 1975 – чинна Конституція Грецької Республіки : прийнята п'ятим скликанням Грецького парламенту, вступила в дію 1975 р., двічі переглядалась – 1986 р. та 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Greece&language=r>.
5. Конституція Королівства Нідерланди [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Netherlands&language=r>.
6. Конституція Естонської Республіки : прийнята на референдумі 28 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Estonia&language=r>.
7. Конституції стран мира : справочник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php>.
8. Конституция Федеративной Республики Германии [Електронний ресурс] // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост.

проф. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Germany&language=r>.

9. Конституция США : текст и постатейный комментарий : в 2 ч. / В. А. Власихин, О. А. Жидков, Б. С. Никифоров, В. М. Николайчик ; редкол. : В. А. Власихин (отв. ред.), И. А. Геевский, А. А. Кокошин. – М., 1984. – Ч. 1. – 162 с.

10. Конституційні акти Канади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Canada&language=r>.

11. Конституция Республики Куба : принята народным референдумом 15 февраля 1976 г. и провозглашена 24 февраля 1976 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovetika.ru/cuba/konst1976.htm>.

12. Конституція Угорщини. Конституційні основи місцевого самоврядування у новодемократичних країнах Східної Європи // Муниципальне право зарубіжних країн : навчальний посібник : у 3 ч. / авт. й упоряд. : В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов ; за заг. ред. проф. П. Мартиненка. – К. : Знання України, 2005–2006. – Ч. 3. – 2006. – С. 97–98.

13. Конституція Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/184>.

14. Конституція Монголії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/archives/59>.

15. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія / Н. В. Мішина ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса : Друкар. дім, 2009. – 298 с.

16. Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації : Федеральний закон РФ від 6 жовтня 2003 р. ? 131-ФЗ.

17. Орловський О.С. Органи самоорганізації населення: досвід Білорусії, Росії та Польщі [Електронний ресурс] / Олексій Сергійович Орловський // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07oosbrp.htm/odyframe.htm>.

18. Чучук Є. П. Загальні засади конституційного ладу України і проблеми їх утвердження / Є. П. Чучук // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства. – Івано-Франківськ : Плай, 2000. – Вип. 3. – С. 20–24

19. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління / Н. Нижник, О. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – С. 6.



20. Рубцов В. П. Виступ на координаційно-методичній нараді / В. П. Рубцов // Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики : зб. матер. Координаційно-метод. наради та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (Гаспра – Ялта, АРК, 9–13 квітня 2001 р.). – К. : Логос, 2001. – С. 70.

21. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / [З. С. Варналій, О. О. Бабінова, О. В. Бойко-Бойчук та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 765 с.

22. Лендьял М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / Мирослава Лендьял // Політичний менеджмент. – 2007. – С. 167–178. – (Спецвипуск).

23. Баймуратов М. А., Косей В. С. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, иновационная

**Була Светлана. Соотношение локальной демократии и вертикали власти.** В статье определены модели взаимодействия местного самоуправления и центральных органов власти: модель партнерства и модель агента. Локальная демократия предполагает отношения партнерства с органами центральной власти, более того, вопросы, касающиеся интересов территориальной общины, должны принадлежать только компетенции органов местного самоуправления. Выделены три основные системы осуществления публичной власти на местах: англосаксонская, романо-германская, иберийская. Рассматриваются различные подходы к законодательному закреплению и регулированию компетенций местных органов власти.

Установлены принципы соотношения локальной демократии и вертикали власти: законность (распределение компетенций должно быть законодательно закреплено) приоритетность интереса общества; автономия (в частности финансовая) органов локальной демократии, позволяет осуществлять надлежащее управление, формировать органы самоорганизации населения; представительство, участие граждан; контроль (и со стороны граждан, и со стороны центральных органов власти). Отмечено, что главным инструментом локальной демократии, а также принципом соотношения с органами государственной власти является самоорганизация.

Отмечено, что в развитых демократиях институты локальной демократии находятся в отношениях партнерства с органами центральной власти. В переходных обществах на начальных этапах транзита органам

локальної демократії не уделюють достатнього уваги, органи місцевого самоврядування намагаються перетворитися в агенти державної влади.

Як показує історія європейських країн, кожна з них проходила свій власний шлях побудови ефективного місцевого і регіонального управління, і не обійшлося без помилок, тому виділено деякі аспекти цього досвіду, які цілком природно впровадити в діяльність районних рад в Україні. В нашій країні до сих пор зберігається модель агента, органи місцевого самоврядування не мають достатньої автономії, не здатні самостійно реалізувати інтереси територіальних громад.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, локальна демократія, модель агента, модель партнерства, органи центральної влади.

### **Bula Svitlana. Correlation of local democracy and the power vertical.**

The article defines models of interaction of local self-government and central authorities: a partnership model and agent model. Local democracy implies a partnership with the central government, and, moreover, issues relating to the interests of the territorial community should belong solely to the competence of local self-government bodies. Three main systems of local public authority are highlighted: Anglo-Saxon, Romano-Germanic, Iberian. Different approaches to legislative consolidation and regulation of competences of local authorities are considered.

The principles of the relation of local democracy and the power vertical are established: legality (the division of competences must be legally established); priority of community interest; autonomy (in particular, financial) of local democracy bodies, which allows for proper governance, forming bodies of self-organization of the population; representation, citizen participation; control (both from citizens and from central authorities). It was emphasized that the main instrument of local democracy, as well as the principle of correlation with state authorities, is self-organization.

It is noted that in developed democracies, institutions of local democracy are in partnership with central authorities. In transitional societies, local authorities do not pay due attention to the initial stages of transit, local self-government bodies are trying to turn into government agents.

As evidenced by the history of European countries, each of them had its own way of building effective local and regional governance, and that process was not without errors, therefore, some aspects of this experience should be implemented in the activity of local councils in Ukraine. The model of an agent is still in our state, local self-government bodies do not have proper autonomy, they cannot independently realize the interests of territorial communities.

**Key words:** local self-government, local democracy, agent model, model of partnership, central government bodies.

Стаття надійшла до редколегії  
29.04.2017 р.

УДК 339.9

**Катерина Деделюк  
Микола Герасимук**

## **Економічні та соціальні наслідки членства Польщі у Європейському Союзі**

Завданням даної статті є дослідження та аналіз особливостей розвитку соціально-економічної сфери господарства Республіки Польща та після набуття членства у Європейському Союзі. Досвід соціально-економічного розвитку Республіки Польща в перші роки членства в ЄС є надзвичайно цінним для України, ураховуючи її намір приєднатися до європейської спільноти, а його науковий аналіз особливо актуальним у контексті сучасних тенденцій. Відповідно до завдання, розглянуто та проаналізовано динаміку основних макроекономічних показників в країні за 2003–2016 роки. Встановлено, що на протязі всього періоду членства Республіки Польща у ЄС спостерігалось зміцнення економічної активності населення, зростання експорту та зменшення зовнішньоторговельного дефіциту, збільшення припливу прямих іноземних інвестицій, перш за все з країн Європейського Союзу, збільшення великих фінансових вливань в економіку країни з боку ЄС. Усе це, у свою чергу, призвело до покращення макроекономічних показників країни, зокрема до зростання обсягів ВВП і ВВП на душу населення та підвищення рівня життя громадян Польщі, яке відобразилося в збільшенні реальних доходів населення. І як головний наслідок – підвищення індексу людського розвитку. Визначено основні проблеми соціально-економічного розвитку Республіки Польща після вступу до ЄС, головними з яких стала проблема безробіття та збільшення трудової міграції.

**Ключові слова:** соціально-економічний розвиток, Польща, європейська інтеграція, Європейський Союз.