

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**НІКОЛАЄВ Олександр Трифонович**

УДК 301.162 + 327.56

**МАТРИЦЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ: МОДЕЛЮВАННЯ, МОЖЛИВОСТІ,  
ПРОГНОЗУВАННЯ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути і процеси

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата політичних наук

Одеса – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському національному університеті імені І.І. Мечникова Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат історичних наук, доцент  
**ШЕВЧУК Микола Андрійович**  
Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова,  
завідувач кафедри історії та світової політики

**Офіційні опоненти:** доктор філософських наук, професор  
**ГАНСОВА Емма Августівна,**  
Одеська національна юридична академія,  
професор кафедри соціальних теорій;

кандидат політичних наук  
**КУДІНОВА Неля В`ячеславівна**  
Одеський національний політехнічний університет,  
доцент кафедри політології і права

**Провідна установа:** Миколаївський державний гуманітарний університет ім. П.Могили,  
кафедра політичних наук, Міністерство освіти і науки України, м. Миколаїв

Захист відбудеться “ 9 ” квітня 2004 року о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.02 в Одеській національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2, ауд. 312.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “ 5 ” березня 2004 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

**Єфтені Н.М.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження** обумовлена перетвореннями державного устрою України та відродженням інституту місцевої влади. Незалежність держави й різноманіття форм власності сприяли появі політичної та економічної можливості вирішення місцевих питань. Заради цього було сформовано інститут місцевого самоврядування, який наділили самостійністю не тільки перед вищими органами, але й місцевим співтовариством. В сучасних реформаційних процесах, котрі мають місце в Україні, провідну роль грає цей інститут, що справедливо вважається єдиною демократичною моделлю влади на місцях і основною рисою громадянського суспільства та правової держави.

Проте принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Це питання є також досить актуальним і для України, де після прийняття закону “Про місцеве самоврядування в Україні” залишилося багато складних проблем щодо практичної реалізації теоретичних положень.

Актуальність теми дослідження підтверджена Конституцією України, яка визначила концепцію самоврядування в ранг однієї із ключових проблем формування влади.

Завдяки найновішим розробкам зарубіжних та українських дослідників формується концепція, в центрі якої знаходяться нові системи місцевого самоврядування (ноосистеми). Вони відкриті для інновацій – самоврядні території зі спеціальним статусом (на зразок Магдебурзького права), в яких можуть реалізуватися світоглядні, соціально-організаційні, економічні і технологічні моделі XXI ст. Таким чином, суперечності навколо формування інституту місцевого самоврядування, тенденції і перспективи його розвитку потребують подальшого осмислення, теоретичного аналізу, наукового обґрунтування й прогнозування.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана в рамках науково-дослідницької теми Інституту соціальних наук ОНУ ім. І.І. Мечникова “Україна в світовому політичному процесі: історичний досвід, проблеми, пошуки”, реєстраційний №0101U008292.

**Мета** даного дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб виявити особливості формування і розвитку інституту місцевого самоврядування в українській площині у демократичному ракурсі; на основі цього представити перспективи майбутнього розвитку цього інституту. Відповідно до цієї мети в дисертації передбачено вирішення наступних наукових завдань:

- проаналізувати і синтезувати основні теоретико-методологічні підходи щодо категоріального насичення місцевого самоврядування, які існують у зарубіжній і вітчизняній політології;
- здійснити періодизацію і зробити аналіз основних концепцій місцевого самоврядування в зарубіжній та українській науці;

- дослідити перетворення інституту місцевого самоврядування на різних етапах його розвитку;
- провести порівняльний аналіз композиційного оформлення самоврядної матриці для представлення нової моделі місцевого самоврядування в Україні;
- виявити суперечності в законодавчому механізмі місцевого самоврядування в Україні, знайти шляхи його оптимізації;
- визначити форми та можливості забезпечення демократії участі в українській площині;
- проаналізувати форми та механізми реалізації дорадчої демократії в українському суспільстві;
- обґрунтувати перспективні концепції місцевого самоврядування і сформулювати ноосистему на рівні місцевого самоврядування.

*Об'єктом* дисертаційного дослідження визначено інститут місцевого самоврядування як багатогранне і функціонально мобільне явище, а *предметом* - композиційні особливості та інтерактивні можливості його трансформації в перехідний період українського суспільства.

Дисертаційну роботу здійснено за допомогою низки загальнонаукових і спеціальних *методів дослідження*.

Робота побудована на принципах системності, структурно-функціонального аналізу. Це дало можливість узагальнити матеріал та практичні дані різних галузей науки, зокрема політології, історії, філософії, культурології та права.

Використання системного аналізу виправдано, оскільки місцеве самоврядування доцільно розглядати як цілісну систему соціального устрою. Структурно-функціональний метод використано для вивчення функціональних можливостей інституту місцевого самоврядування. Завдяки компаративістському методу вдалося порівняти різні моделі самоврядних систем, виявити їхні спільні риси й специфічні особливості та знайти модель-орієнтир для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Історичний метод відкрив можливість простежити в хронологічній послідовності еволюцію категоріального насичення місцевого самоврядування та перетворення його інституту, а також проаналізувати розвиток самоврядних структур на трансформаційних етапах в Україні та глобальних цивілізаційних етапах.

Застосування інституціонального методу було доцільно для дослідження інститутів, за допомогою яких створюється простір оптимального функціонування місцевого самоврядування: демократії участі, дорадчої демократії, самоорганізації населення.

Нормативною структурою дослідження стали Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” та інші.

Нормативно-ціннісний підхід виставив значення діяльності органів місцевого самоврядування в контексті загального блага та відповідальності.

На підставі політологічного аналізу автором обґрунтовано концепцію місцевого самоврядування для подальшого становлення українського соціуму. Вона створює нове бачення перспектив розвитку місцевого самоврядування.

Традиційні методи теоретичного й емпіричного дослідження також знайшли місце в роботі, а саме: аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування.

Квінтесенцією глобально-цивілізаційного, емпіричного та прогностичного методів стала авторська транзитологічна ноосистема на рівні місцевого самоврядування.

**Наукова новизна** дослідження полягає в синтезі глобально-світового досвіду розвитку інституту місцевого самоврядування та розгляді місцевої самоврядної системи в Україні в контексті її перспективного перетворення.

У межах наукового дослідження отримані результати, що мають наукову новизну:

1. На підставі аналізу історичних моделей розвитку місцевого самоврядування, з урахуванням реальних меж та потреб застосування європейських моделей місцевого самоврядування, автор створює нову композицію самоврядної системи – модель відповідальної позиції.

2. Аналіз законодавчої бази місцевого самоврядування дав змогу сформулювати комплексний підхід до правового регулювання місцевого самоврядування, який повинен забезпечити: вирішення питання про статус територіальних громад та їх об'єднань, статус районних і обласних органів місцевого самоврядування; законодавче регулювання місцевого самоврядування на різних рівнях; реформування законодавства стосовно фінансово-економічних засад місцевого самоврядування.

3. Створено матрицю демократії участі, яка розкривається коли: забезпечено рівність і відкритість відносин; участь у політичному процесі обирають і координують самі громадяни; знайдено спільні ідеї, що об'єднують членів громади; члени громади усвідомлюють мету і шляхи подальшого розвитку; відсутнє одноосібне прийняття рішень, які стосуються громади; передбачається зворотний зв'язок щодо будь-яких форм передання інформації; вирішуються конфлікти через наявність різних груп інтересів конструктивно і відкрито.

4. Обґрунтовано, що лише на рівні місцевого самоврядування пряма демократія із загальними зборами, загальним обговоренням і прийняттям рішення шляхом досягнення консенсусу стає реально можливою.

5. Визначено, що розвиток місцевого самоврядування напряду пов'язаний із змінами ментальності соціуму і підвищенням громадсько-політичної активності населення;

6. Виявлено, що громадські дорадчі комітети є найефективнішим і найдешевшим способом залучення громадян до процесу прийняття рішень, а також найпотужнішим інструментом

побудови громадянського суспільства в державі.

7. Розкрито, що дорадча демократія зможе функціонувати, якщо: владні органи регулярно надаватимуть інформацію про свою діяльність; громадян навчити приймати самостійні рішення, планувати місцевий бюджет і розділяти кошти, за наявності відкритості, необхідної для співробітництва; буде прагнення громадян розділити відповідальність зі своїми обранцями за ухвалені рішення.

8. Виявлено, що дорадча демократія має безпосереднє відношення до інформаційного обміну у дихотомії держава - громадянин. Цей процес повинен бути прозорим та легкодоступним для всіх учасників інформаційного обміну.

9. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн та проекти вітчизняних політологів, автор представляє проект майбутнього розвитку матриці місцевого самоврядування через створення ноосистеми – неополіс.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що в роботі присутня низка практичних рекомендацій, які автор пропонує включити в процес ціннісно-цільового орієнтування інституту місцевого самоврядування, при проведенні адміністративної реформи. Концептуальні підходи, що містяться в дослідженні, можуть бути використані в законотворчій роботі Верховної Ради України, можуть бути корисними для депутатів місцевих рад.

Матеріали дисертації можуть бути використані в подальших дослідженнях загальнотеоретичних проблем, пов'язаних з еволюцією інституту місцевого самоврядування.

Результати роботи слугують матеріалом щодо формування навчальних дисциплін, зокрема тих, що стикаються з державним менеджментом, місцевим управлінням, політико-правовими аспектами місцевого самоврядування; розробці навчальних і спеціальних курсів з політології, порівняльної політології і державного управління.

Висновки дисертаційної роботи мають цінність для суб'єктів політичної сфери, які небайдужі до трансформаційних змін сучасної держави, тому прагнуть брати участь у організації влади на місцях або бажають впливати на процес створення нового соціуму ХХІ ст.

**Апробація результатів дисертації.** Одержані висновки і положення дисертаційної роботи, викладено на Міжнародних та Всеукраїнських наукових конференціях: “Сучасні проблеми управління” (Київ, 2001 р.), “Ідеологія державотворення і суспільствознавча наука” (Запоріжжя, 2001 р.), “Соціальна політика і механізми інтеграції українського суспільства” (Одеса, 2002 р.).

Основні положення дисертації обговорювалися на методологічних семінарах і засіданнях кафедри історії та світової політики Інституту соціальних наук ОНУ ім. І.І. Мечникова. Результати дослідження використовувалися в процесі викладання курсу “Політологія”, спецкурсу “Державне управління і місцеве самоврядування”.

Основні ідеї і результати дисертаційного дослідження відображено автором у шести

**публікаціях**, серед яких – чотири статті в наукових спеціалізованих виданнях з політології.

**Структура дисертації.** Вимоги висунутих завдань дисертаційної роботи обумовили напрямки дослідження, її структуру, назви розділів та підрозділів. Дисертація складається зі вступу, двох розділів та семи підрозділів, висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг дисертації – 209 сторінок. У роботі використано – 185 найменувань (15 с.).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено мету та завдання, об'єкт і предмет роботи; розкрито її методологічну й емпіричну основи; представлено новизну, практичне значення.

Перший розділ **“Еволюція теоретико-методологічної та інституціональної матриці місцевого самоврядування”** присвячений еволюції понятійної характеристики місцевого самоврядування, історичному перетворенню інституту самоврядних систем та аналізу і реконструкції законодавчої бази останніх.

У центрі уваги першого підрозділу *“Становлення концепції місцевого самоврядування: трансформація категоріального апарату”* знаходиться дослідження категоріального апарату місцевого самоврядування. Підрозділ віддзеркалює ступінь розробленості обраної теми, окреслює перспективи подальшого дослідження.

Перші прояви місцевого самоврядування відбулися в античному полісі, за часів демократії участі, коли здійснювалось всеохоплююче чергування представників влади і тих, хто цій владі був підпорядкований.

Перша теорія, пояснююча сутність місцевого самоврядування виникла в середині XIX ст. у Бельгії та Франції. Це була теорія вільної громади. Її представники вважали, що громада виявляється первинною відносно до держави, тому остання повинна поважати свободу громадського врядування.

На зміну прийшла господарська теорія самоврядування. Її представниками були Р. Моль, А. Васильчиков. Послідовники теорії акцентували увагу не тільки на визнанні самоврядної громади, як самостійного суб'єкта права, але й на змісті комунальної діяльності. Такий підхід мав свої переваги, бо давав змогу чітко розмежувати компетенцію державних структур і місцевих самоврядних органів керування. Проте він мав і свої недоліки. Політичні реалії свідчать, що органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть бути ізольованими від державної влади, виконуючи функції публічного характеру.

Державницька теорія самоврядування, основні положення якої було сформульовано Л.Штейном, Р.Гнейстом і більш детально досліджено в Росії Я.Лазаревським, Б.Безобразовим. Послідовники цієї парадигми розглядали місцеве самоврядування як частину держави.

Велике розповсюдження отримала юридична теорія. Її проводили Г.Блінок, Б.Мейєр, Н.Коркунов, Б.Чичерін. Місцеве самоврядування трактувалось ними як цілком автономна від держави форма управління.

Таким чином, місцеве самоврядування – поняття багатогранне. Тому в концепціях різних авторів наводяться різні його інтерпретації. Так, наприклад, українські теоретики місцеве самоврядування розглядали “крізь” традиційну для сільського населення територіально-виборчу форму організації суспільства – громаду.

Зовсім інший зміст вкладався в поняття місцевого самоврядування в період Радянської влади. Декларувалась демократія участі, а реально з'явилась диктатура державно-бюрократичного апарату.

Наступна теорія ХХ ст. – концепція дуалізму муніципального управління визнає місцеве самоврядування атрибутом демократичної держави.

Проблема місцевого самоврядування розглядається в роботах сучасних українських науковців зокрема Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, М.П. Орзіха, В.А. Григор'єва. Останній у своєму дисертаційному дослідженні зв'язав місцеве самоврядування зі структурами громадянського суспільства.

Еталон сучасного трактування поняття можна знайти у Європейській хартії місцевого самоврядування. Зрештою, принцип місцевого самоврядування визнано і у Конституції України (ст. 140).

Підсумовуючи усі відомі версії і теорії місцевого самоврядування, автор робить свій висновок, що місцеве самоврядування – це право громадян співтовариства на самостійне вирішення місцевих справ. Місцеве самоврядування один із фундаментів конституційного устрою, основоположний принцип організації влади.

Другий підрозділ *“Історичні перетворення інституту місцевого самоврядування”* розкриває діалектику муніципальних джерел місцевої влади. У ньому розглядаються історичні корені самоврядування і простежується напрямок його реформування через аналіз еволюції міста.

Афіняни почали з демократичної організації у такій формі, з якої повинен розпочинати кожний народ, що бажає створити вільну державу й передати контроль над управлінням в руки своїх громадян.

Формування середньовічного “ремісного” міста охоплює епоху феодалізму і проходить декілька ступенів: від сільськогосподарського поселення до ремісно-торгівельного й культурного центра, та від доменіального господарства сеньйора до вільної самоврядної громади.

В Європі періоду “комунальних революцій” міста перетворились на економічні центри, які разом з навколишньою територією створювали замкнуте господарство. Уперше складається місцеве (муніципальне) господарство, як діяльність щодо організації внутрішнього життя місцевої



комуни та її зовнішніх відношень.

Самоврядування є однією з давніх традицій і української держави. Ще в Середні віки міста поділялись на державні (де панувала державна адміністрація на чолі зі старостою); приватні (де власника представляла замкова адміністрація на чолі з намісником і міська громада на чолі з війтом) та церковні.

Однією з визначних форм місцевого самоврядування було самоврядування українських міст під юрисдикцією Магдебурзького права, яке проіснувало в Україні кілька століть (з XVII до початку XIX). Суть його полягала в наданні місту самоуправи на корпоративній основі.

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика – 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не було реалізовано.

В революційний період органи місцевого самоврядування створювала Центральна Рада.

За радянських часів самоврядування здійснювалось через систему рад народних депутатів. Для десятиліть комуністичного правління характерною була унітарна або централізована форма правління, тому самоврядування у загальноприйнятому розумінні цього слова просто не існувало. Проте капіталістичне суспільство йшло природним шляхом, що дозволило виділити низку закономірностей його розвитку.

Підсумовуючи історичний матеріал, автор відмічає, що самоврядування – це не “система органів”, і не “місцеве управління”, а влада особливого роду – публічна влада, котра самостійно формується місцевими громадами задля вирішення місцевих проблем.

Удосконалюючи оформлення місцевого самоврядування у третьому підрозділі *“Композиційне (модельне) оформлення самоврядної матриці”*, розглянуто як вітчизняний історичний досвід, так і практику світового співтовариства.

Дисертантом проведено аналіз базових моделей місцевого самоврядування, який дав змогу окреслити актуальний дизайн самоврядної системи для перспективного розвитку українських політичних інститутів.

Місцеве самоврядування в Україні хоча і має довгу історію, але навіть за короткий період незалежності було апробовано в суспільстві п'ять моделей самоврядних систем.

Ретроспективний аналіз розвитку місцевого самоврядування у конституційній і політичній системі сучасної України засвідчує, що історично першою була радянська модель (1990-1991 рр.). Для неї було характерно домінування комуністичної партії в органах субнаціонального рівня, які офіційно іменувались “державними органами місцевого самоврядування”.

Спроби у 1992-1993 рр. роздержавити місцеві ради та запровадити елементи моделі національного відродження місцевого самоврядування зазнали невдачі через відсутність належної підтримки з боку національно-демократичних сил, можливо тому, що не було висунуто

національну ідею, яка б була стрижнем державних інститутів нового рівня.

Саме в цей період в Україні відбувся реальний розподіл влади. За цією моделлю Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах. Останні здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування.

Після ліквідації інституту представників Президента в областях і районах від 26 червня 1994 р. вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована, що сприяло відновленню поновленої традиційної моделі (назва автора). За цих умов державницькі сили вдалися до впровадження елементів традиційної національної моделі місцевого самоврядування, що призвело до посилення контролю виконавчої влади за місцевим самоврядуванням, обмеженням місцевих фінансів тощо.

Наступна – реформаторська модель (назва автора) самоврядної системи – з'явилась завдяки прийняттю діючої Конституції України, яка практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні і районні ради (ч. 4 ст. 140) настільки двозначні, що важко визначити можуть мати власні бюджети органи самоврядування чи ні, та що собою являють районні й обласні ради.

На черзі – нові зміни в реформаторській моделі: відповідно до законопроекту “Про внесення змін до Конституції України” вноситься ясність відносно обрання районної та обласної ради (ст. 141).

Автором розглянуто варіанти майбутньої трансформації місцевого самоврядування в Україні. Дисертант пропонує не копіювати зарубіжні моделі, а на базі духовної спадщини українського народу, створити нову композицію самоврядної системи – модель відповідальної позиції. У запропонованій моделі інноваційна діяльність нанизується на високий стрижень самодисципліни суспільства. Втім, самодисципліна повинна проходити наскрізь економічні, соціокультурні й політичні процеси українського соціуму. Суспільство буде готовим до самодисципліни, якщо населення характеризуватиметься особливим типом менталітету, заснованому на релігійних нормах.

Однак, перехід до демократії передбачає посилення творчого потенціалу саме з боку мас. Це найважливіша передумова демократії, оскільки тільки у такому випадку влада більшості може бути гуманною, виражаючи інтереси не лише однієї нації, а й усього людства в цілому, тобто підтягувати населення до загальнолюдського виміру.

Четвертий підрозділ “*Законодавчі засади українського інституту місцевого самоврядування*” присвячено аналізу законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні.

Кінець ХХ ст. був досить насиченим в області політико-правових засад місцевого самоврядування. Законодавство і нормативні акти, які регулювали організацію діяльності органів

місцевого самоврядування, стали вагомим здобутком українського законодавства про основи суспільного і державного устрою. Але й сьогодні у правовій базі місцевого самоврядування є суперечливі моменти, які перешкоджають регіонам ефективно виконувати свої функції.

Минуло шість років від ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте через певні особливості сучасної моделі місцевого самоврядування зараз не вповні реалізовано засади Хартії. На думку автора, ситуацію з імплементацією положень Хартії в Україні, слід направити в такому руслі: організувати експертизу (до складу експертної групи залучити науковців із цієї проблеми, депутатів рад і активних представників різних регіонів) відповідності норм законодавчої бази України і Європейської хартії; провести доповнення чинного законодавства стосовно висунутих рекомендацій.

Проаналізувавши законодавчу базу місцевого самоврядування в Україні, можна дійти до висновку, що не сприяють забезпеченню результативності дії законів надзвичайно складні механізми їх виконання недостатні знання і вміння застосовувати законодавчі норми органами та посадовими особами місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, відсутність належної уваги до впровадження цих нормативних актів у життя і роботи за їх вимогами всієї системи місцевого самоврядування та персональної відповідальності за невиконання й прями порушення законів.

Змістовне навантаження **другого розділу “Інтерактивні можливості та перспективи місцевого самоврядування в Україні”** складають новітні інститути - демократія участі та дорадча демократія, через які розкривається місцеве самоврядування в українській площині; пошуки інноваційних форм перспективної ноосистеми найвищого рівня еволюції, актуальної для українського соціуму.

У першому підрозділі *“Вертикаль нової демократії участі крізь горизонталь української площини”* розглядається інститут демократії участі як єдиний засіб налагодження систем зворотного зв'язку, без котрих сучасне суспільство неминуче втрачає механізм самокорекції та саморозвитку.

Перешкоджає вільному розвитку демократії участі в Україні на місцевому рівні те, що впродовж десятиліть органи місцевого самоврядування були органами державної влади. Ставлення громадян до органів місцевого самоврядування залишилось саме як до інструменту держави. Звідси і проявляється або недовіра до їхніх ініціатив, або виключно “споживацьке” відношення до органів місцевого самоврядування.

Матриця демократії участі, на думку дисертанта, може мати наступне композиційне укомплектування: основа демократії участі – рівність і відкритість відносин; свою участь у політичному процесі люди самі реалізують і координують; пошук спільних ідей, що об'єднують членів громади; ідеї, висловлені кожним з учасників, мають цінність; члени громади

усвідомлюють мету й шляхи подальшого розвитку; відсутність одноосібного прийняття рішень, які стосуються громади; передбачається зворотний зв'язок щодо будь-яких форм передання інформації; вирішення конфліктів через наявність різних груп інтересів конструктивно й відкрито.

Щоб демократія участі запрацювала, необхідно ліквідувати глобальну пасивність населення, а саме: перетворити менталітет у творчому руслі, щоб змінилось і ставлення до місцевого самоврядування, і повернулась довіра до органів влади; необхідна реальна підтримка всіх форм демократії участі і органів самоорганізації населення на законодавчому рівні.

Другий підрозділ *“Дорадча демократія – підводна течія місцевого самоврядування”* спрямований на аналіз інституту дорадчої демократії, який закріплено в українському законодавстві Конституцією України та Законами України.

Україна тільки вийшла на шлях дорадчої демократії, яка існує в інших країнах. Для того, щоб уможливити існування дорадчої демократії в Україні, необхідна наявність двох взаємодоповнюючих складових: по-перше, бажання владних органів усіх рівнів співпрацювати з громадянами, тобто надавати інформацію про свою діяльність, навчати громадян приймати рішення, планувати місцевий бюджет і розподіляти кошти та бути відкритими для співробітництва, а, по-друге, бажання громадян розділяти зі своїми обранцями відповідальність за прийняті рішення.

Дорадча демократія має безпосереднє відношення до інформаційного обміну у дихотомії держава – громадянин. Цей процес повинен бути прозорим та легкодоступним для всіх учасників інформаційного обміну. Згідно з українським законодавством, дорадча демократія має всі шанси бути побудованою в нашій країні. Адже всі закони щодо розповсюдження інформації закріплюють найдемократичніші форми її передання.

У третьому підрозділі *“Перспективні концепції ноосистем на рівні місцевого врядування”* розглянуто існуючі гармонійні інститути місцевого самоврядування і теоретичні розробки майбутніх ноополісів.

Світова практика (США, Японія, Франція, Північна Ірландія, Індія) виробила десятки конкретних типів ноосистем, утворюючих своєрідні ступені удосконалення ноограда: альтернативні поселення, нова міська агломерація, технополіс, зоополь.

Розглядаючи досвід зарубіжних країн, можна по новому подивитися на проблему виведення з кризи сільськогосподарських районів України. Головний висновок полягає в тому, що акцент державної регіональної політики повинен бути направлений на сферу створення сприятливих умов для залучення в ці райони інтелектуального й фінансового капіталу, відповідного за своїм характером наявним ресурсам.

Втім, основна мета на даному етапі для України – підтримувати та спрямовувати розвиток таких елементів суспільства, які забезпечили побудову української соціально-економічної моделі

згідно вимогам майбутнього. Копіювання технополісів, зоополів саме по собі не в змозі виконати таке завдання. Є.Марчук, вважає, що логіка регіонального розвитку диктує необхідність появи якісно нових структур – так званих соціополісів. Під соціополісом слід розуміти нерозривно пов'язану з певною територією соціально-економічну структуру, яка формує принципово нову, соціалізовану економіку; має особливий правовий статус; об'єднує в собі економічні переваги вільної економічної зони інтелектуального типу з комплексною стратегією випереджаючого економічного, гуманітарного і соціального розвитку.

Квінтесенцією всієї дисертаційної роботи є запропонований дисертантом проект перспективного розвитку матриці місцевого самоврядування – ноосистеми – неополіс. Мета створення неополісу – підвищення ефективності і гармонізація усіх сторін життєдіяльності його громадян.

Застосовування новітніх ментально-інформаційних технологій у поєднанні з багатоплановою гуманітарною освітою дасть можливість створити у неополісі швидкі й дієві механізми перетворення інтелектуально-виробничого потенціалу нації в духовний капітал. Україна зможе вийти на новий ступінь розвитку, котрий характерний для духовної ери людства.

Реалізація територіальних корпорацій нового типу може бути саме тією формою організації суспільства, яка в співпраці з національною державою зможе виконати завдання, які формуються глобальними процесами, тобто, з одного боку, надати громадянам можливість розвитку добробуту, захист від небезпек, від штучного примушення в умовах світової глобалізації; з іншого – враховувати інтереси й вимоги інших держав, наднаціональних владних утворень.

**У висновках** зазначено, що кожний ступінь розвитку людського співтовариства наповнював поняття “місцеве самоврядування” своїм особливим баченням і значенням.

Результатом трансформації інституту місцевого самоврядування в Україні є прийнята в 1996 р. Конституція і подальша ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (1997 р.). Конституція України, проголосивши інститут місцевого самоврядування, сприяла його ствердженню, з одного боку, як необхідної умови розвитку демократичного режиму в державі, а з іншого – відправної точки перетворення українського соціуму і участі у вирішенні глобальних проблем людства.

Досвід дванадцяти років незалежного розвитку України та світовий досвід переконують: найбільш продуктивним механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей є розвиток місцевого самоврядування. Саме з його допомогою можна сподіватися на найефективніше використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян.

Вдале реформування діючої в Україні моделі місцевого самоврядування можливо на підставі апробованих і позитивно діючих елементів моделей зарубіжних країн, проте, з урахуванням специфічних особливостей українського соціуму і трансформаційних процесів у державі. Втім, і

історія і сучасність підтверджують, що копіювати навіть елементи тих або інших моделей стає не тільки не корисно, але навіть небезпечно. Тому автор пропонує як подальший орієнтир для перетворювання нову модель місцевого самоврядування – концепцію відповідальної позиції.

Відомі сьогодні в світі моделі самоврядної матриці сформулювалися в країнах, що володіють багатовіковими традиціями національної державності. Шлях становлення місцевого самоврядування в українській державі складний і суперечливий, що насамперед віддзеркалюється у вітчизняному законодавстві.

На перший план виходять завдання, що потребують законодавчого врегулювання: створення ефективної організації функціонування органів влади на місцевих позиціях; перетворення сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової креативної ідеології функціонування інституту місцевого самоврядування як діяльності, що надаючи громадські послуги, забезпечує практичну реалізацію прав і свобод громадян.

Основним компонентом і принципом дії місцевого самоврядування є демократія участі. У сучасній українській моделі демократія участі практично відсутня, тому що органи місцевого самоврядування виконують функції органів державної влади; відбувається процес зрощення представницької влади з виконавчою (працівники адміністрації стають водночас і депутатами); бюджет не формується знизу доверху, виходячи з інтересів виборців.

Залучення громадян до участі в процесі прийняття рішень сприяє утворенню ще одного важеля місцевого самоврядування – дорадчої демократії. Інститут дорадчої демократії може виступати у ролі механізму стимулювання процесу видання інноваційних конструктивних пропозицій від громадян, інформувати громадян про життя громади та виховувати нове покоління активістів-керівників. Органи місцевого самоврядування – основні осередки органічного розвитку суспільного життя, важелі громадянського суспільства. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, реальну участь людей у розв'язанні життєво важливих проблем, зв'язки між громадянами та об'єднаннями громадян, вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх у загальний контекст державного будівництва.

Регіональні структури нового типу з'являються і в Україні, але поки у вигляді проектів. Для реалізації проектів потрібно змістити акцент державної регіональної політики у бік створення сприятливих умов для залучення в експериментальні райони інтелектуального й фінансового капіталу. З другого боку, необхідно максимально активізувати місцевий потенціал, самосвідомість громадян, залучаючи їх до господарської діяльності свого району. Для практичного будівництва ноосистем у сучасній Україні необхідно:

– на території місцевого співтовариства створити умови для інтенсивного підприємництва, залучення в господарський обіг максимально можливої кількості місцевих ресурсів з метою нарощування потенціалу місцевого співтовариства й забезпечення додаткових джерел рішення

місцевих проблем;

- введення нової системи освіти, здатної сформувати у людини здатність мобільно і гнучко реагувати на зміни, уміти знаходити вихід із будь-яких ситуацій;

- зміцнення регіональної бази підготовки кадрів для наукоємких підприємств і наукових центрів;

- використання місцевих і національних культурних традицій з метою зміни масової свідомості й адаптації їх до нових умов, подолання замкнутості та досягнення більшої відвертості до сприйняття новаційних змін;

- створення інфраструктури підтримки й реалізації проекту ноосистеми;

- участь державної влади може виражатися в наданні кредитів і безпосередній участі в інфраструктурному облаштуванні території;

- розробка і вживання системи стимулів і пільг у сферах найефективнішого використання потенціалу території місцевого співтовариства;

- організація “бізнес-інкубаторів”, які створюють підприємців і надають їм допомогу в освоєнні інноваційних розробок;

- будівництво мереж зв'язку на основі новітніх технологій;

- створення єдиної інформаційної мережі регіону, послідовне підключення її до інформаційних мереж країни й світу;

- реконструкція й розширення транспортної мережі;

- модернізація традиційних сільськогосподарських видів виробництва;

- створення широкої системи туристичного бізнесу.

Такі структури можуть ґрунтуватися не тільки на економічній ефективності, але, що саме головне – на процесі розвитку особистості, що постійно удосконалюється; високому професіоналізмі, що сприяє новим відкриттям, виникненню нових ідей і форм колективної діяльності.

Підсумком дисертаційного дослідження є запропонований автором проект перспективного розвитку матриці місцевого самоврядування – ноосистема – неополіс, в системі самоврядування якого використовується соціальне партнерство, засноване на демократії участі і дорадчій демократії.

Найважливіше, що можуть дати неополіси, – це нова адміністративна культура. Якщо вони зможуть організувати реальний діалог громада-влада, створити систему громадського контролю, то цей досвід може слугувати прикладом для інших.

Перебудова системи місцевого самоврядування – створення неополісів – відкриє можливість для України повноцінно інтегруватися у світову систему, тому що в сучасних умовах глобалізації такі духовно-соціально-економічні структури можуть стати активними точками зростання не

тільки для країни, але і для всієї цивілізації.

Новою парадигмою еволюції українського соціуму в ХХІ ст. може бути успішна діяльність неополісів, основою яких є постійно зростаючий непереможний нескінченний людський потенціал.

### **Список опублікованих праць за темою дисертації**

1. Николаев А.Т. Перспективы развития местного самоуправления в контексте политической и административно-территориальной реформы // Перспективы. – 2002.–№1 (17). – С. 98–101.
2. Николаев О.Т. Еволюція концепції місцевого самоврядування // Перспективи. – 2002. – №4 (20). – С. 26–30.
3. Николаев О.Т. Діалектика інституту місцевого самоврядування // Бористен. – 2003. – №12 (150). – С. 27–28
4. Николаев О.Т. Перспективи розвитку ноосистем на рівні місцевого самоврядування // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – №17. – С. 285–292.
5. Николаев О.Т. Місцеве самоврядування як політологічна категорія // Ідеологія державотворення і суспільствознавча наука: Тези доповідей на Всеукраїнській науково-теоретичній конференції. – Запоріжжя: Просвіта, 2001. – С. 104–107.
6. Николаева М.І., Николаев О.Т. Базові принципи політико-державного управління в сучасній Україні // Зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції “Сучасні проблеми управління”. – К.: ІВЦ “Політехніка”, 2001. – С. 175–177.
- 7.

### **АНОТАЦІЯ**

**Николаев О.Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004.

Дисертаційне дослідження спрямовано на аналіз та синтез формування інституту місцевого самоврядування, з метою удосконалення його елементів і окреслення новітньої концепції самоврядної матриці.

Задля реформування сучасної моделі місцевого самоврядування розглянуто різні концепції самоврядної системи і запропоновано авторську - на базі духовної спадщини українського народу - модель відповідальної позиції.

У роботі проведено комплексний підхід щодо правового регулювання місцевого самоврядування, який забезпечує законодавче коректування місцевого самоврядування на різних рівнях.



Підсумком наукових досліджень є запропонований в роботі проект перспективного розвитку матриці місцевого самоврядування – ноосистеми – неополіс.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, самоврядна матриця, органи врядування, модель відповідальної позиції, демократія участі, дорадча демократія, ноосистема, неополіс.

## АННОТАЦІЯ

**Николаев О.Т. Матрица местного самоуправления в Украине: моделирование, возможности, прогнозирование.** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук за специальностью 23.00.02 – политические институты и процессы. Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2004.

Диссертационное исследование направлено на анализ и синтез формирования института местного самоуправления, с целью усовершенствования его элементов и очерчивания новейшей концепции самоуправляющейся матрицы.

Для реформирования современной модели местного самоуправления необходимо, исследуя различные модели развития системы, выделить практические рамки и актуальность использования европейских или других моделей местного самоуправления.

Диссертант предлагает на базе духовных традиций украинского народа, создать новый дизайн самоуправляющейся системы – модель ответственной позиции. Она направлена на пробуждение активной творческой патриотической позиции личности.

Проведенный в работе комплексный подход правовой регуляции местного самоуправления направлен на законодательную корректировку исследуемого института.

В Украине может сложиться определенный консенсус относительно составляющих региональной политики и местного самоуправления при условии: распределения полномочий между разными уровнями местной и региональной власти; обеспечения реального участия последних в решении общегосударственных дел; использования потенциала территориальных сообществ и регионов. А также, при внедрении действенных механизмов укрепления материальной базы местного самоуправления, их финансовой самостоятельности как основного условия обеспечения реальной самостоятельности территориальных обществ. Это станет возможным, когда местные бюджеты будут формироваться за счет собственной доходной базы, и сам процесс будет прозрачным для общественности.

Торможение в Украине процесса развития местного самоуправления в значительной мере определяется психологическим аспектом: неготовностью значительной части депутатов всех уровней, государственных чиновников и граждан к восприятию таких стержневых элементов местного самоуправления, как демократия участия и совещательная демократия. Для преодоления

психологической несогласованности нужно не только новое законодательство, но и систематическая просветительская работа и информационное обеспечение местного самоуправления, налаживания обратной связи между местной властью и гражданами.

Диссертация содержит теоретические выводы и практические рекомендации относительно модернизации института местного самоуправления в украинской плоскости благодаря усовершенствованию институтов демократии участия и совещательной демократии.

Создание территориальных корпораций нового типа является перспективной формой организации общества, которая в сотрудничестве с национальным государством сможет выполнить задания, которые выдвигаются мировыми глобальными процессами.

Итогом научных исследований является предложенный в работе проект перспективного развития матрицы местного самоуправления – ноосистемы – неополис.

Неополис представляет собой особенное поселение, создаваемое как инструмент последовательного органического развития и управление всем комплексом технологий, от ментально-информационных до производственных. Цель создания неополиса – повышение эффективности и гармонизация всех сторон жизнедеятельности его граждан.

В целом процесс становления и развития местного самоуправления в Украине ставит на повестку дня много проблем, решение которых будет определять последующую эволюцию не только отдельных регионов Украины, но и всего украинского социума. Решение вопросов местного самоуправления напрямую зависит от строительства независимого демократического государства с социально ориентированной экономикой, вертикалью политики которой выступают интересы личности.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, самоуправляющаяся матрица, органы управления, модель ответственной позиции, демократия участия, совещательная демократия, ноосистема, неополис.

## SUMMARY

**Nicolaev O.T. Matritya local self-government in Ukraine: design, possibilities, prognostications.**

– Manuscript.

The dissertation on the competition of the scientific degree of the candidate of political sciences on the speciality 23.00.02 – political institutions and processes. Odessa National Law Academy, Odessa, 2004.

Dissertation research is directed on the analysis and synthesis of forming of institute of local self-government, with the purpose of improvement of his elements and outlining of the newest conception of self-governing matrix.

For the sake of reformation of modern model of local self-government different conceptions of the self-governing system are considered and an author is offered – on the base of spiritual inheritance of the Ukrainian people – model of responsible position.

Complex approach in relation to the legal adjusting of local self-government, which provides legislative adjustment of local self-government at different level, is conducted in work.

The project of perspective development of matrix of local self-government offered in work is the result of scientific researches – noosistema – neopolis.

**Key words:** local self-government, self-governing matrix, organs of managements, model of responsible position, democracy of participation, deliberative democracy, noosistema, neopolis.