

# УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА



**С. СЕРЬОГІНА**

*доктор юридичних наук, доцент,  
директор Науково-дослідного інституту  
державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
(Національна академія правових наук України),  
заслужений діяч науки і техніки України*

Соціально-політичний розвиток сучасного українського суспільства характеризується істотним переважанням процесів диференціації над процесами соціальної інтеграції й політичної консолідації. Це фіксується не тільки на рівні політологічних і соціологічних досліджень, а й на рівні політико-правової практики, передусім у виступах політичних лідерів, коли у період загострення політичної ситуації чи під час зростання кризових явищ з уст політиків лунають заклики до консолідації усіх політичних сил і громадських рухів.

Зрозуміло, що консолідація необхідна і, будучи однією з характеристик взаємодії різних соціальних суб'єктів, виступає одним зі шляхів досягнення громадської злагоди в суспільстві, особливо у транзитивному. Проте формування основ політичної культури громадянської злагоди — ідеальної моделі для демократичної правової держави — процес тривалий, що вимагає співробітництва держави і громадянського суспільства, соціальної стабільності, толерантності, прагнення до гармонії між

владою та електоратом. У сучасній Україні відкрите зіткнення ідеологій і політичних цінностей поступово поступається місцем усвідомленню необхідності пошуку компромісів. У зв'язку з цим посилюється значимість центристської основи соціальних цінностей, що дозволяють консолідувати суспільство, стрижень яких становить демократична влада, політичний плюралізм, місцеве самоврядування.

Проблема консолідації набуває особливої актуальності в умовах унітарної державності, коли асиметричність адміністративно-територіального устрою у поєднанні із суттєвими відмінностями регіонального характеру призводить до відцентрових тенденцій, а іноді — й до проявів сепаратизму й націонал-патріотичного радикалізму. За цих умов підвищується соціальна роль і значущість тих суспільних інститутів, котрі виявляють спроможність до демократизації та консолідації суспільства, тим самим зміцнюючи державність і зберігаючи його прогресивний розвиток. Одним із таких важливих інститутів є місцеве самоврядування.

Як політичний феномен консолідація суспільства являє собою згуртованість громадян країни, що ґрунтується на внутрішній (ментальній, ціннісній) згоді з приводу розуміння назрілих загальнозначущих проблем і цілей, пов'язаних із їхнім вирішенням [1, 4]. У підсумку політичний процес консолідації суспільства має призвести до позитивних змін у політико-владних і громадських структурах, забезпечити розвиток країни. Політично консолідуватися можуть члени суспільства з різною етнічною, конфесійною належністю, нерівним соціальним і культурним становищем, підсумкова діяльність може бути спрямована як на підтримку існуючої політичної системи, так і на її трансформацію. Однак у політично диференційованому і навіть сегментованому суспільстві здатність до консолідації виявляється передусім у тих структурах, котрі орієнтовані на вирішення не стільки політичних, скільки поточних фінансово-господарських і соціально-культурних проблем. Йдеться про інституції громадянського суспільства і передусім — про місцеве самоврядування.

Система місцевого самоврядування в сучасному світі посідає особливе місце у структурі громадянського суспільства. Характерною рисою сучасності стає розпад звичних форм соціальної та культурної цілісності, наростання відцентрових тенденцій. Все виразніше проступають контури нової конструкції світоустрою. У зв'язку із цим кожен регіон, кожна країна змушені переосмислювати себе, своє місце у світі, шукати нові форми і способи колективної та індивідуальної ідентичності. І тут велика відповідальність лягає на інститути місцевого самоврядування, які можуть оперативно відреагувати на ці зміни і стати дієвими факторами стабілізації суспільних відносин у процесі наростання відцентрових тенденцій.

Зростаюча соціальна роль місцевого самоврядування — важливий показник практичної реалізації принципів демократії. Країни високорозвинутої демократії вже давно визнали незаперечні переваги різних форм самоврядування і відвели йому належне місце у структурі суспільно-політичної влади. Саме на органи місцевого самоврядування покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру, як найбільш близьких повсякденним інтересам і потребам людини. Не випадково багато зарубіжних країн переживають сьогодні своєрідний політико-адміністративний сплеск, пов'язаний із питаннями управління на місцевому та регіональному рівнях. З проблеми традиційно другорядної в рамках організації політико-управлінської системи в цілому організація функціонування місцевої влади перейшла в розряд ключових і найбільш перспективних тем розвитку публічної сфери.

Сформульовані на сьогодні в зарубіжній і вітчизняній науці загальнометодологічні положення та підходи мають безпосереднє відношення до конституційної моделі місцевого самоврядування й доктрини локальної демократії, яка є визначальною для цивілізованого становлення та розвитку муніципальної влади [2–5].

В Україні першочерговою умовою для успішної реалізації мети політичної стабілізації в рамках формування громадянського суспільства є проблема розробки та успішного функціонування механізму оптимальної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. З нашої точки зору, бажаний рівень оптимальності може бути досягнутий лише в тому випадку, коли система місцевого самоврядування сприйматиметься не як щось додаткове у структурі держави, «нижчий» рівень в ієрар-

хії органів державного управління, а як самостійний інститут влади.

В Україні місцеве самоврядування в його істинному значенні поки що тільки формується. Причому сам процес його становлення йде досить складно і суперечливо, оскільки цьому протидіє з різним ступенем інтенсивності цілий ряд факторів політичного, економічного, соціального характеру. Наша держава має власний історичний досвід місцевого управління, відмінний від класичних зразків, глибоке бюрократичне коріння, недостатньо високий рівень розвитку громадянського суспільства, правової культури і громадської консолідації. В умовах економічної кризи, слабкості соціальної основи місцевого самоврядування, за наявності залишків тоталітарних стереотипів мислення, бажання залишатися в рамках патерналістської моделі місцевого самоврядування є чинником, що стоїть на заваді розвитку громадянських свобод, демократії, цивілізованого, ефективного публічного управління і значно гальмує розвиток місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим незмірно зростає роль освіти, спрямованої на формування всебічно розвиненої особистості, яка володіє навичками демократичного управління та самоврядування, здатної самостійно приймати відповідальні для себе і долі країни рішення.

Місцеве самоврядування є демократичним за своєю природою, оскільки являє собою самоврядування територіальної спільноти, що здійснюється нею самою у власних інтересах і під власну відповідальність. У цьому — його суттєва відмінність від держави і водночас — могутній потенціал для демократизації суспільного життя на місцевому рівні, який значною мірою залишається ще нереалізованим.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає тери-

торіальну 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. Це визначення є формально-юридичним, тобто акцентує увагу на суто зовнішніх ознаках, які мають чітку юридичну характеристику і позбавлені оціночних параметрів. Проте ефективне функціонування місцевого самоврядування вимагає залучення й матеріальних, змістовних ознак територіальної громади. Адже проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими ознаками чи інтересами, не може становити ефективну громаду. Жителі населеного пункту, формально отримавши визначення територіальної громади, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю. Адже для повноцінного функціонування в якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування члени територіальної громади мають бути об'єднані спільними інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних із побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Тільки та громада, яка має внутрішню, змістовну спільність, об'єднана міцними системними зв'язками, спроможна формувати спільні потреби та інтереси й реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування, визначаючи соціально-політичну, економічну, демографічну, культурологічну специфіку території, її потенціал у міжрегіональних відносинах. Саме така громада є силою, яка здатна, по-перше, до саморозвитку, самоорганізації й саморегуляції, по-друге, покликана здійснити якісне перетворення муніципальних відносин.

Важливою ознакою територіальної громади є усвідомлення жителями єдності й належності до співтовари-

ства, ідентифікація власних інтересів з інтересами спільноти, з єдиними морально-етичними цінностями, а також можливість діяти на корпоративних засадах для вирішення місцевих проблем. Лише таке соціальне поєднання різних верств населення дає змогу збагнути соціальну спрямованість, зміст муніципальної діяльності територіальних громад. На сьогодні ж переважна більшість місцевих жителів мало цікавиться тим, що відбувається поза межами їхнього будинку. Подолати цю своєрідну самоізоляцію, відновити «чуття єдиної родини» — дуже важке, але вкрай необхідне завдання, без вирішення якого годі й мріяти про позитивні зрушення в муніципальному управлінні.

Слід мати на увазі, що кожна територіальна громада має власну історію існування, спільність традицій і культури, певні форми спілкування, виступає як «колективний споживач» управлінських послуг і водночас колективний суб'єкт володарювання. У цьому аспекті територіальні громади відображають соціально-політичну неоднорідність Українського народу, його самобутність у різних регіонах. І завдання держави, що декларує себе демократичною й правовою, не приховувати чи нівелювати ці відмінності, а творчо використовувати їх для подальшого гармонійного розвитку територіальних громад, якомога повнішого задоволення різноманітних потреб та інтересів місцевих жителів.

На жаль, слід визнати, що в сучасній Україні досі немає територіальних громад у матеріальному сенсі слова, а є лише деякі передумови для їх формування. Адже після багатьох століть, коли громада була опорою й серцевиною усіх проявів суспільного життя на українських землях, вона спочатку була суттєво підірвана столипінською реформою, а потім остаточно зруйно-

вана радянською владою. Тому сучасна формальна участь місцевих жителів у процедурі обрання органів та посадових осіб місцевого самоврядування ще не є достатньою умовою для ефективного здійснення місцевого самоврядування. Необхідно, щоб населення усвідомило свої місцеві інтереси, тобто досягло певного ступеня соціальної зрілості, яка і визначається як місцева спільнота. Формування місцевої спільноти — процес досить тривалий, пов'язаний із подоланням багатьох негативних наслідків попереднього централізованого управління країною.

Однією з важливих передумов формування повноцінних територіальних громад є створення відповідної інфраструктури. Адже для того, щоб повноваження територіальної громади могли бути повноцінно реалізовані, вона повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й спільну потребу в отриманні послуг певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо. А все це набуває обрисів і починає працювати не одразу, для цього потрібно, аби мешканці громади відчували свою організованість, тобто щоб у громаді існували елементарні структури громадянського суспільства: осередки політичних партій і громадські організації за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними тощо. Як засвідчує зарубіжний досвід муніципального управління, для ефективного функціонування територіальних громад необхідні певні інституції, які б консолідували розрізнені потреби та інтереси окремих членів територіальної громади, надавали їм чіткого, завершеного вигляду і доводили до відома органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у вигляді формалізованих, юридичних вимог.

При цьому слід пам'ятати, що держава з'явилася в результаті об'єднання громад з економічних чи політичних мотивів. Таким чином, держава виступає як асоціація спільнот і є, по суті, лише центром, який виробляє єдині для всіх норми, забезпечує стабільність і цілісність цієї асоціації, спільні для всіх громад соціальні, політичні та економічні стандарти, захищає права людини. Місцева автономія в розрізі самоврядування є оптимальною умовою для вільного розвитку як окремої людини, так і людської територіальної спільноти. Відповідно територіальні громади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні використати надані їм можливості для запровадження форм безпосередньої демократії у повному обсязі. А інститути громадянського суспільства, насамперед політичні партії, повинні допомогти їм у цьому. Тільки так ми зможемо забезпечити, щоб територіальні громади з формально первинних суб'єктів місцевого самоврядування перетворилися на політично активні, мобільні колективи, здатні до самоорганізації й самоврядування, які чітко розуміють, чого прагнуть, і бачать реальні шляхи досягнення намічених планів.

Місьцеве самоврядування як мета конституційного розвитку країни орієнтує державу, недержавних суб'єктів на точне виявлення закладеного в Основному Законі призначення інституту місцевого самоврядування та його забезпечення у поточному законодавстві та правозастосовній практиці. Місьцеве самоврядування покликане, зокрема, забезпечити становлення в Україні громадянського суспільства, розвиток людського потенціалу, оптимізацію використання загальнонаціональних ресурсів. Без розвитку місцевого самоврядування неможливо вирішувати завдання соціально-економічного та духовно-культурного розвитку

країни. Такий розвиток може мати місце тоді, коли буде вестись не лише згори, а й знизу: з людини, родини, громади. Це свідчить про особливу роль у суспільному розвитку місцевого самоврядування як рівня публічної влади, що найбільш наближений до людини, функціонально зорієнтований на задоволення найширшого кола її повсякденних потреб, створення умов для всебічного та гармонійного розвитку. Поки що названа роль виражена декларативно. Незважаючи на конституційні гарантії самостійності, місцеве самоврядування значною мірою залишається додатком державної влади, слабким і політично, і економічно. Справа не лише у небажанні держави вибудовувати з громадами справжні партнерські відносини, а й у слабкій організації самих громад, що і не дивно у патерналістському суспільстві. Але й подолання державного патерналізму без підвищення організованості, спроможності та активності громад неможливо. Робота у цьому напрямі вимагає як розширення правових можливостей і посилення відповідальності муніципальної влади, так і зміцнення інститутів безпосередньої демократії на локальному рівні.

У зв'язку із зазначеним вище у сучасних умовах надзвичайно актуалізуються питання вдосконалення конституційно-правового регулювання тих форм безпосередньої муніципальної демократії, які покликані забезпечити вирішення питань місцевого значення шляхом налагодження діалогу між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та членами відповідних територіальних громад, здійсненням останніми контролю за діяльністю цих органів та можливості безперешкодно реалізовувати свої права, захищати інтереси та задовольняти життєво важливі потреби. Йдеться передусім про передбачені



ст. 69, частинами 1, 3 ст. 140 Конституції України форми безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування.

Окрім провідних форм реалізації безпосередньої демократії — виборів і референдумів, муніципальній практиці відомі й інші: громадські обговорення, слухання, місцеві ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, плебісцити, звернення тощо. Згідно зі ст. 69 Конституції України передбачаються «й інші форми безпосередньої демократії», перелік яких Основний Закон не містить.

Стан законодавчої регламентації цих форм в Україні є вкрай незадовільним. Зокрема, чинна законодавча основа призначення та проведення місцевих референдумів в Україні відсутня, що не лише гальмує можливість безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення, а й зводить нанівець окремі організаційно-правові механізми реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами.

Не менш важливе значення має належне законодавче регулювання й інших форм безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування — місцевих ініціатив, загальних зборів, громадських слухань. На сьогодні вони одержали лише законодавче закріплення та фрагментарну регламентацію. Водночас питання, пов'язані з порядком організації та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, а також розгляду у місцевих радах питань у порядку місцевої ініціативи було залишено законодавцем для врегулювання у статутах та відповідних положеннях територіальних громад. Як відомо, практика статутного регулювання в Україні характеризується розмаїттям та, іноді, навіть вихо-

дить за межі законодавства. А отже, ці форми безпосередньої демократії належного регулювання не одержують і відчутного впливу на здійснення місцевого самоврядування не здійснюють.

Практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, найдоступніші для громадян та забезпечують їм реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та правових формах. Ось чому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування є місцеві ініціативи та громадські слухання. Особливе місце серед форм реалізації мешканцями права на участь у місцевому самоврядуванні посідає закріплене ст. 40 Основного Закону право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Оскільки звернення є однією з форм участі населення у справах місцевого самоврядування, вони сприяють посиленню контролю мешканців за діяльністю органів місцевого самоврядування. Найбільш істотною формою вираження цього права є колективне письмове звернення, яке найбільш наближене за своїми ознаками до місцевої нормотворчої ініціативи, хоча безпосередньо й не пов'язане з прийняттям правового акта. Існування і законодавче закріплення таких форм

діяльності територіальних громад є свідченням широкої внутрішньо-муніципальної децентралізації, що полягає у розвитку і вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств, сприяє активності членів таких співтовариств — жителів певних територіальних об'єднань, громад.

Важливо зазначити, що значення форм безпосередньої демократії поступово посилюється у процесі локальної нормотворчості на рівні місцевого самоврядування. За їх допомогою всі члени територіальної громади мають можливість висловити свій погляд на проєкт нормативно-правового акта, що в результаті приводить до знаходження оптимальних шляхів вирішення проблеми, що задовольняє усіх (чи більшість) членів громади.

Необхідно враховувати те, що реалізація форм безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування приводить до реального підвищення моральної відповідальності кожного індивіда — члена територіальної громади, яка виступає результатом залучення його до демократичного процесу прийняття рішень, які відіграють значну роль у процесі нормального, адекватного позитивним соціальним стандартам існування як самого цього індивіда, так і членів його сім'ї, інших членів громади. Форми безпосередньої демократії на місцевому рівні не лише спрямовують індивіда на установлення збалансованих відносин між членами місцевого співтовариства й органами влади, а й вирішують і реалізують на практиці якісно інше, стратегічне завдання — формування «людини, яка діє», суб'єкта, який має здібності до соціальних дій і бажає перетворити суспільне життя.

З цією метою на конституційно-правовому рівні потребують чіткого визначення такі форми муніципальної безпосередньої демократії, як загальні

збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання та ін. При цьому деталізація питань, пов'язаних із порядком їх організації та проведення, має відбуватися на рівні законів і статутів територіальних громад.

Важливе значення в контексті означеної проблеми має підвищення громадського авторитету та поліпшення організації роботи органів самоорганізації населення. Вони виступають як один із інститутів місцевої демократії, що ґрунтується на самоврядному статусі людини і громадянина в Україні та вимагає соціально-політичної активності осіб щодо його реалізації. Це пограничний інститут у системі місцевого самоврядування між громадським і владним, який забезпечує залучення найширшого кола членів громади до управління місцевими справами, створення належних умов їх життєдіяльності на території певного населеного пункту. Інститут органів самоорганізації населення як один із найважливіших елементів системи місцевого самоврядування одержав конституційне закріплення та деталізоване регулювання на законодавчому рівні. Проте конституційно-правова основа організації та діяльності цих органів має чимало проблемних питань: надто звужений характер регулювання, нечіткість правового статусу, невключеність до системи здійснення громадою місцевого самоврядування, нечіткість питань формування цих органів та матеріально-фінансового їх забезпечення. З метою усунення їх пропонується розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової системи місцевого самоврядування, гарантування обов'яз-

ковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень. На конституційному рівні доцільно вирішити й організаційно-правове питання щодо форми органів самоорганізації населення.

Важливою гарантією врахування та захисту місцевих інтересів у процесі нормотворчої діяльності має стати закріплення на конституційному рівні обов'язкового проведення консультування з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень органами державної влади, що стосуються місцевого самоврядування. Такі вимоги ставить і Європейська хартія місцевого самоврядування, яка передбачає обов'язкове проведення консультацій органами державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття будь-яких рішень, що стосуються місцевого самовряду-

вання. Відповідатиме європейським стандартам і конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво (партнерство), а також об'єднання з метою ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Означені напрями розвитку місцевого самоврядування спроможні об'єднати фрагментарні консолідовані дії політичних суб'єктів на місцевому рівні, сприятимуть подальшій інституціоналізації відносин між державою і громадянським суспільством, досягненню згоди та єдності між ними, що стане запорукою знаходження шляхів виходу із системної кризи, в яку потрапила сьогодні Україна. У такий спосіб місцеве самоврядування має стати необхідним елементом ефективного механізму управління суспільством у всіх його складових — ідеологічних і організаційно-практичних, духовних і матеріальних, закладених у вітчизняному досвіді й загальнолюдських цінностях.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Ageeva E. A. Политические аспекты консолидации современного российского общества: На примере полиэтничного региона : дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02. — М., 2004. — 175 с.
2. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — Харьков, 2000. — 80 с.
3. Корнієнко М. І. Муниципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. — К., 2005. — 144 с.
4. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : моногр. — Х., 2006. — 352 с.
5. Пухтинський М. Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2 (12). — С. 22–27.

#### REFERENCES

1. Ageeva E. A. Politicheskie aspekty konsolidatsii sovremennoho rossiyskogo obshchestva: Na primere polietnicheskogo regiona [Political Aspects of Modern Russian Society Consolidation: On the Example of Polyethnic Region], Moscow, 2004, 175 p.
2. Baymuratov M. A. Evropeyskie standarty lokalnoy demokratiy i mestnoe samoupravlenie v Ukraine [European Standards of Local Democracy and Local Self-Government in Ukraine], Kharkov, 2000, 80 p.
3. Korniienko M. I. Munitsypalne pravo Ukrainy. Kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi pytannia [Municipal Law of Ukraine. Conceptual, Organizational and Legal Issues], Kyiv, 2005, 144 p.
4. Liubchenko P. M. Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva [Conceptual and Legal Bases for the Development of Local Self-Government as the Civil Society Institution], Kharkiv, 2006, 352 p.
5. Pukhtynskiy M. Onovlennia Konstytutsii Ukrainy ta rehuliuвання suspilnykh vidnosyn u chastyni terytorialnoi orhanizatsii vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Renewal of the Constitution of Ukraine and Social Relations Regulation in Territorial Organization of Power and Local Self-Government], *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii*, 2008, no. 2 (12), pp. 22–27.



**Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства**

**Анотація.** Статтю присвячено аналізу проблем розвитку місцевого самоврядування в умовах формування громадянського суспільства і основ політичної культури громадянської консолідації. Досліджено недоліки конституційно-правового закріплення форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування в Україні та окреслено шляхи вдосконалення конституційного регулювання самоврядних інститутів.

Стверджується, що досягнення оптимального рівня взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є першочерговою умовою для досягнення політичної стабілізації в Україні. Обґрунтовано, що ця мета може бути досягнута тільки тоді, коли система місцевого самоврядування сприйматиметься не як «нижчий» рівень в ієрархії органів державного управління, а як самостійний інститут публічної влади. Підкреслено, що бажання залишатися в рамках патерналістської моделі місцевого самоврядування є чинником, що стоїть на заваді розвитку громадянських свобод, демократії і значно гальмує розвиток місцевого самоврядування. Здійснено аналіз шляхів оптимізації інституту органів самоорганізації населення як одного з найважливіших елементів системи місцевого самоврядування і місцевої демократії.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, форми безпосередньої демократії, органи самоорганізації населення, конституційно-правове регулювання.

**Серегина С. Г. Усовершенствование местного самоуправления в Украине в условиях демократизации и консолидации общества**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу проблем развития местного самоуправления в условиях формирования гражданского общества и основ политической культуры гражданской консолидации. Исследованы недостатки конституционно-правового закрепления форм непосредственного осуществления местного самоуправления в Украине и очерчены пути совершенствования конституционного регулирования самоуправленческих институтов.

Утверждается, что достижение оптимального уровня взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления является первоочередным условием для достижения политической стабилизации в Украине. Обосновано, что эта цель может быть достигнута только тогда, когда система местного самоуправления будет восприниматься не как «нижний» уровень в иерархии органов государственного управления, а как самостоятельный институт публичной власти. Подчеркнуто, что желание оставаться в рамках патерналистской модели местного самоуправления является фактором, препятствующим развитию гражданских свобод, демократии и значительно тормозящим развитие местного самоуправления. Осуществлен анализ путей оптимизации института органов самоорганизации населения как одного из важнейших элементов системы местного самоуправления и местной демократии.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная громада, формы непосредственной демократии, органы самоорганизации населения, конституционно-правовое регулирование.

**Serohina S. Improvement of Local Self-Government in Ukraine in Conditions of Democratization and Consolidation of Society**

**Annotation.** The article is devoted to the analysis of local self-government development problems in the conditions of civil society formation and the foundations of the political culture of the civil consolidation. Disadvantages of constitutional and legal consolidation of direct forms of local self-government in Ukraine are investigated and ways to improve the constitutional regulation of local government institutions are outlined.

It is argued that achieving the optimal level of cooperation between public authorities and local authorities is a priority for achieving political stability in Ukraine. It is proved that this goal can be achieved only when the system of local government will not be perceived as «lower» level in the hierarchy of government, but as an independent institution of public authority. The author emphasized that the desire to remain within the paternalistic model of local self-government is a factor impeding the development of civil liberties, democracy and significantly retarding the development of local self-government. The ways to optimize the community organizations institution as one of the most important elements of the system of local self-government and local democracy are analyzed.

**Key words:** local self-government, territorial community, forms of direct democracy, self-organization bodies, constitutional and legal regulation.