

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

КУЦ ПОЛІНА ІГОРІВНА

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сьогодні органи місцевого самоврядування функціонують у більшості розвинених держав світу. Розвиток місцевого самоврядування в світі - об'єктивний процес. Він продовжує розвиватися всередину і вшир, охоплюючи все нові і нові держави.

Протягом останніх п'яти років наша країна розробляє систему ефективно розвитку регіонів, шляхом надання їм більшого спектру повноваження та деякої автономії. Метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.

Реформа покликана визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Такої, що спроможна максимально забезпечити надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захист інтересів громадян в усіх сферах життя. Водночас, вона має бути гармонійним інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгоджувати їх інтереси.

Мета дослідження – теоретично обґрунтувати та охарактеризувати особливості та аспекти організаційно-правового регулювання місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

Відповідно до мети були визначені такі **завдання дослідження:**

- дослідити розвиток поняття місцевого самоврядування;
- виявити форми та історичні моделі місцевого самоврядування;

- проаналізувати перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- розглянути історичний та політичний аспект поняття децентралізації;
- порівняти ефективність процесів централізації та децентралізації;
- розглянути зарубіжний досвід децентралізації влади;
- проаналізувати концепцію реформування місцевого самоврядування;
- систематизувати законодавчу базу діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад.

Об’єктом дослідження – місцеве самоврядування як суспільний феномен.

Предметом дослідження – організаційно-правове регулювання місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

Для досягнення мети та виконання завдань дослідження застосовано комплекс **методів наукового дослідження**, а саме: теоретичних – вивчення, аналіз і узагальнення наукової літератури, історичних джерел, законодавчих та нормативно-правових актів, положень та постанов різних рівнів, методичних видань з досліджуваної проблеми, синтез; порівняння та узагальнення даних.

Наукова новизна дослідження полягає в аналізі та систематизації історичних та сучасних діючих законів та підзаконних актів, нормативно правової бази методичних основ діяльності органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації, порівнюючи досвід аналогічного процесу зарубіжних країн.

Теоретична значущість дослідження полягає в тому, досліджено розвиток поняття місцевого самоврядування в контексті історичних моделей, проаналізовано перспективи місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто

історичні та політичні аспекти децентралізації в порівнянні з процесом централізації влади. Проаналізовано нормативно-правову та організаційну базу місцевого самоврядування в контексті концепції реформування місцевого самоврядування.

Практичне значення дослідження, полягає в отриманні чіткого уявлення про процес становлення системи місцевого врядування в Україні, причин що спонукнули до зміни політичного курсу управління країною. Робота може слугувати для вдосконалення організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Використання матеріалів роботи можливе для розробки стратегій розвитку територіальних громад.

Структура дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел та літератури. Загальний обсяг роботи складає 116 сторінки, основний текст – 95 сторінки. У списку використаних джерел та літератури подано 92 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати аналізу нормативно-правових та законодавчих актів місцевого самоврядування в процесі децентралізації.

У **першому розділі** «*Місьцеве самоврядування*» розкрито поняття, історичну основу, моделі та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Підрозділ 1.1. «Зародження та розвиток поняття та явища місцевого самоврядування» присвячений дослідженню історичного підґрунтя поняття місцевого врядування в Україні та зарубіжних країнах.

Вивчено причини, що підштовхнули до процесів зародження МС, його подальшої трансформації та розвитку. Виходячи з обробки матеріалів, можна зробити висновок, що цей процес проходив в кожній країні по різному,

маючи власні напрямки та моделі. Дедалі більше відігравала роль географічної локації, політико-адміністративного розвитку та культурного збагачення. Характер такого розвитку був різноманітним, адже одні країни будували свою тактику швидко та маючи наступний характер реалізовували власні амбіції, інші повільно переймали досвід, підлаштовуючись під умови та потреби народу. Однією з базових класифікацій моделей розвитку є геополітична локація, саме за цим критерієм їм дали назву, адже побудова держави – це перш за все формування економічної політики, яка в подальшому сприятиме достойному розвитку. Муніципальні органи створювались за необхідності відстоювати інтереси населення на міжнародній арені та у внутрішньому керівництві. Виникла потреба в розробці єдиного курсу для держави, тому розпочиналось створення законодавчої бази та представницьких органів, які б керувались цією основою для виконання покладених на них повноважень.

У підрозділі 1.2. «Форми і моделі місцевого самоврядування: історичний і міжнародний аспект» розкрита сутність історичних форм та моделей процесу становлення місцевих органів влади.

Проаналізовано історичні моделі МС, що в різні періоди існували в світі. На сьогодні вони трансформувались та адаптувались під нові умови. Можна зазначити, що в різних державах протягом всього їх історичного розвитку існували і продовжують розвиватися і сьогодні ті моделі МС, які більш або менш повно враховують історичний досвід, традиції і правову культуру населення, адаптуючись під нові реалії та потреби суспільства. Важливим важелем в цьому процесі було і залишається територіально-географічне розташування, що було головним в розробці економічних стратегій країн. Зручність та близькість торгових шляхів підштовхувала до створення певних умов комунікації та співпраці з сусідніми країнами. Другим фактором став культурний розвиток, що впливав на стиль керівництва та позиції влади.

У підрозділі 1.3. «Перспективи розвитку місцевого самоврядування в

Україні» проаналізовано проблеми ОМС, розглянуто наукові пропозиції щодо покращення їх діяльності та висунуто висновки щодо перспектив розвитку в подальшому.

Щодо перспектив розвитку МС, функціональне призначення органів влади виявляється в позитивному впливі на розвиток суспільства та забезпеченні конституційних прав громадян. Це можливо лише за умови досконалого, чіткого визначення правового статусу органів усіх ланок виконавчої влади, зіставлення і поділу функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та ОМС, демократичного взаємодії органів виконавчої влади з іншими структурами органів державної влади. Прозорість і доступність процедур участі в делегуванні владних повноважень, відпрацьована система інформування населення про перспективи розвитку та потенційної небезпеки, потужна мережа громадських організацій, які контролюють діяльність уряду, парламенту, місцевих державних адміністрацій та ОМС. Тільки за умови дотримання цих механізмів можна говорити про становлення процесів демократизації українського суспільства.

У другому розділі *«Аспекти процесу децентралізації влади»* розглянуто процес централізації, як процес розмежування владних повноважень за для досягнення більш стабільного, вирішуючи актуальні проблеми.

У підрозділі 2.1. «Історична та політична еволюція поняття децентралізації» досліджено історичні передумови переходу до децентралізованої форми управління в країнах. Визначено, що проблема ефективного перерозподілу ресурсів для зростання якості державного управління, що передбачає перерозподіл владних повноважень між центром і підзвітному центру адміністративно-територіальними одиницями (регіонами або локальними територіальними утвореннями) в рамках однієї держави, а також баланс відцентрових і центрорієнтованих сил у владних відносинах. Підсумовуючи викладений в підрозділі матеріал ми дійшли

висновку, що еволюція децентралізації призвела до багатогранності і розмивання поняття. Антипод децентралізації — централізація має конвенційне і загальноприйняте визначення. При цьому централізація часто асоціюється з поняттями єдності, цілісності, а також суверенної влади. Децентралізація ж етимологічно являє собою альтернативу подібної організації влади, а отже, за своєю природою передбачає поділ, розмежування, роз'єднаність і роздробленість.

У підпункті 2.1. «Порівняння процесів централізації та децентралізації» проаналізовано досвід країн щодо переходу від центроорієнтованої моделі управління до децентралізованої.

Отже, можна виокремити, що кожна країна в своєму історичному процесі становлення мала таку форму правління як централізація владних повноважень, підпорядкування ЦУ та базування на принципі керівництва «від центру». А от шлях розподілу владних повноважень «від центру на місця» обирали лише країни що мали в своєму підпорядкуванні велику кількість території, або розширений спектр для розвитку економічної могутності. В залежності від історичного аспекту відбувалось встановлення співвідношення між централізацією влади та її децентралізацією, враховуючи конкретні потреби та вимоги часу ці співвідношення можуть змінюватись та реорганізовуватись.

У підрозділі 2.3. «Зарубіжний досвід децентралізації влади» розкрито процес відходу від центральної моделі керівництва та проблеми які передували ефективному впровадженню.

Дослідивши історичний розвиток зарубіжних країн, що перейшли реорганізацію МС, можна дійти висновку, що модель децентралізації не може бути універсальною, кожна країна повинна знайти свою, відповідну її соціальним, економічним, політичним, культурним, історичним і географічним умовам. Процес децентралізації заснований на демократичних принципах і механізмах. Децентралізація сприяє ефективному управлінню, зміцненню демократії і, отже, прогресу.

У третьому розділі «*Організаційно-правове регулювання місцевого самоврядування в процесі децентралізації*» систематизовано нормативно-правову базу та організаційні підходи в управлінні, розроблено пропозиції щодо вдосконалення цього процесу.

У підпункті 3.1. «*Аналіз концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*» досліджено, що метою реформування МС та територіальної організації влади є підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності ОМС створювати економічні та соціальні умови розвитку ТГ та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих ТГ до адміністративних, соціальних та інших послуг. Ми дійшли висновків, в найближчому майбутньому акцентування уваги планується направити на корективи щодо оптимального розподілу владних повноважень між ОМС базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Створення більш прозорих та зрозумілих населенню керуючих органів сприятиме доступності функцій та зручності використання адміністративних ресурсів. Сформована система територіального розподілу має стати для населення новим етапом організації отримання послуг, а отже і розвитку інфраструктури, економічної складової тощо. Поширення процесу доступності – ще один крок до довіри владі, її підтримці на протиставлення саботування її роботи.

У підпункті 3.2. «*Законодавче регламентування діяльності органів місцевого самоврядування*» описано нормативно-правові засади реформування МС та процес законодавчого введення нових ланок управління різних рівнів.

Реформування місцевого самоврядування передбачає визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються в

адміністративно-територіальних одиницях базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня їх фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Визначення на законодавчому рівні вимог до якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості.

Забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України.

У підрозділі 3.3. «Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад» досліджено регламентування діяльності ТГ та ОМС в системі державного управління під час процесу децентралізації.

Сьогоднішня ситуація та аналіз нормативно-правових актів нашою хує на висновки про те, що прийняті ВРУ та КМУ закони та підзаконні акти спираються на європейський досвід, запозичені позитивні практики та приклади, але не адаптовані до реалій українського суспільства. Здебільшого повноваження надані новоствореним територіальним одиницям мають суперечливий, з основним законодавством, характер. Тобто новостворені ОТГ виборним шляхом обирають наприклад голів, але ці очільники місцевого самоврядування не можуть виконувати регламентовані новою реформою повноваження, адже ці повноваження протиставляються вищих органів. Тож такі приклади є яскравим показником недоопрацьованої до кінця нормативно-правової бази та відсутності організаційного процесу.

ВИСНОВКИ

Реформування місцевого самоврядування має проходити шлях

поступовий, спираючись на законодавчо - нормативну базу, об'єднання та доповнення ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку органів державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів.

Процес децентралізації управління та владних повноважень вимагає ґрунтовності та зваженості діяльності спрямованої на розгляд законодавчого базису щодо розв'язання проблем місцевого та регіонального розвитку в спираючись на виробленої власної державної регіональної, економічної політики, запровадження адаптованої муніципальної реформи, маючи за основу положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування в Україні має розгалужену структуру і представлена чисельними органами. У правовому регулюванні діяльності даної системи присутні велика кількість проблем: шляхом остніх реформ, що стосуються територіальних громад, було введено новий орган місцевого самоврядування – староста. Але розглядаючи попередній досвід, можна зробити висновку, що дана посада не охоплює того кола повноважень, які планувалось надати виборним органам на нижчому рівні. Головною проблемою щодо введення реформи місцевого самоврядування – є те, що практична значущість не відповідає змісту. Тобто прийняті закони, здебільшого є запозиченим варіантом більш розвинених країн, але практично не адаптовані до повноцінного введення та діяльності в рамках загального українського законодавства.

Досі процес децентралізації не може набрати свого запланованого темпу через суперечність одних законодавчих актів іншим, повноваження розроблені для новостворених ланок не мають практичного застосування через, те що тіж самі повноваження можуть дублюватись для вищих оргганів влади, особливо в системі повноважень місцевих державних адміністрацій.

Це підштовхує до висновків, що сьогодні надати самоврядуванню більшої автономії, дозволяючи приймати рішення самостійно та покладати відповідальність за їх виконання на місцеве керівництво, а не на органи

державної влади, до прикладу державні адміністрації. Другим кроком діяльності необхідно детально розглянути прийняті на законодавчому рівні повноваження для всіх ланок. Дублювання повноважень – це гальмування роботи, а отже тут мова не може йти про ефективність реалізації ні реформ, ні державної політики взагалом. І останні і найважливішим пунктом, який ми вважаємо край необхідним – розробка моделі контролю за повноваженнями та виконанням своїх функцій на всіх рівнях. Необхідно розробити базу підготовки нових, компетентних кадрів. Адже досвідчені але не прогресивні керівники не в змозі повною мірою підлаштуватись під нові вимоги та процеси, а отже про ефективність та швидкість їх діяльності не може йти мови. Найголовніше в такому процесі розвитку держави, новий економічний курс – розробка індивідуального плану економічного розвитку для всіх новостворених територіальних одиниць. Адже жодне ОТГ не зможе розвинути маючи лише мізерні податкові залишки. Дослідження вчених показали, що край необхідно застосування та привертання уваги до розвитку власного виробництва та конкурентноспроможності. Такими позитивними прикладами є деякі ОТГ Миколаївської області, що змогли внаслідок реформ залишити важливі для даного регіону інфраструктурні об'єкти та привертати увагу інвесторів для розвитку виробництва.

Узагальнюючи вищезазначене, ми дійшли таких логічних висновків: необхідно розробити відповідні до специфіки регіонів правові умови для ефективності розвитку територіальних громад, в яких будуть затверджені та наділені відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування, що спроможні виконувати законодавчо визначені власні, а також делеговані державою повноваження.

АНОТАЦІЯ

Куц П.І. «Організаційно-правове регулювання місцевого самоврядування в процесі децентралізації» – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр».

Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

В магістерській роботі охарактеризована сутність місцевого самоврядування територіальної громади, як форми здійснення публічної влади в умовах розвитку реформи децентралізації в Україні.

Розкрита сутність історичної трансформації інституту місцевого самоврядування, як децентралізованої публічної влади територіальної громади, що володіє значною самостійністю і завжди обмежена певною територією.

З'ясовано, що децентралізація – передача повноважень і ресурсів на рівень територіальної громади найбільш повно реалізує принцип народовладдя закладений в Конституції України. В умовах нових реформаторських процесів прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які носять суперечливий характер.

Обґрунтовано, що сучасна реформа децентралізації має ряд недоліків та невідповідностей, що гальмують процес впровадження та ефективного розвитку..

Запропоновано перегляд прийнятих законодавчих актів, розробка плану економічного розвитку кожного регіону та корегування владних повноважень новообраних структурних одиниць місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що необхідно розробити відповідні до специфіки регіонів правові умови для ефективності розвитку територіальних громад, в яких будуть затверджені та наділені відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування, що спроможні виконувати законодавчо визначені власні, а також делеговані державою повноваження.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада.

SUMMARY

Kuts P.I. Legal regulation of local self-government in the process

decentralization - Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

The master's thesis describes the essence of local self-government within the territorial community, as an implementation of a public municipality in the context of development reform decentralization in Ukraine.

Exposed essence of historical transformation of institute of local self-government, as decentralizing public power of territorial society that owns considerable independence and always limited to certain territory.

It is found out, that decentralization - delegation of powers and resources on the level of territorial society most full will realize principle of democracy stopped up in Constitution of Ukraine. In the conditions of new reformative processes plenty of normatively-legal acts that carry contradictory character is accepted.

Reasonably, that modern reform of decentralization has a row of defects and disparities that brake the process of introduction and effective development. It offers revision of the accepted legislative acts, development of plan of economic development of every region and correct of imperious plenary powers of the newly elected structural units of local self-government. Made conclusion, that it is necessary to work out corresponding to the specific of regions legal terms for efficiency of development of territorial communities

Key words: decentralization, local self-government, territorial community.

Анотація українською мовою - обсяг 1720 знаків, англійською – 1581.