

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
Інститут державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

ЕГОРОВ СЕРГІЙ АНДРІЙОВИЧ

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
ЯК СПРОБА ПОШУКУ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ:
ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є одним з найважливіших інститутів громадянського суспільства, що відображає рівень розвитку демократії в державному управлінні. Будучи ефективною формою публічної влади, місцеве самоврядування направлено на подолання відчуження населення від влади, залучення населення до активної участі в прийнятті рішень, здійснення контролю за діями влади. Одна з цілей проведеної реформи місцевого самоврядування в Україні – розкриття конструктивного потенціалу територіальних громад. Введення в дію Закону України № 157-VIII від 05.02.2015 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дозволило почати створювати спроможний рівень місцевого самоврядування.

Разом з тим, процес інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні пов'язаний з необхідністю вирішення ряду проблем. Чи не налагоджені механізми взаємодії державної та місцевої влади, не подолано розрив між інституційними перетвореннями і цивільними ініціативами населення, не створена система моніторингу ставлення населення до проведеної реформи, що в принципі ускладнює прийняття соціально значущих рішень. Крім цього наростає тенденція у владних відносинах, яка виражена в посиленні концентрації влади в обласних та районних державних адміністраціях, в той час як місцеве самоврядування має на увазі децентралізацію влади.

Серйозною перешкодою на шляху становлення місцевого самоврядування є також те, що культура цієї форми владних відносин багато в чому була сформована радянською політичною традицією. Протягом десятків років, маючи досвід з командно-адміністративною системою управління, громадяни нашої країни не завжди адекватно сприймають місцеву (муніципальну) владу, не прагнуть брати участь у місцевому самоврядуванні, звикли до патерналізму. Крім підготовленої законодавчої бази, в якій передбачені форми безпосередньої участі населення в питаннях управління територіями, необхідно вирішити головну задачу активізувати місцеву громаду для вирішення питань місцевого значення, що вимагає значного часового інтервалу і подальших наукових розробок.

Місцеве самоврядування виконує подвійне призначення. Перша мета – адміністративна мета постачання товарів та послуг; інша мета – представлення та залучення громадян до визначення конкретних місцевих суспільних потреб та як ці місцеві потреби можна задовольнити.

Таким чином, актуальність теми дослідження обумовлена: по-перше, необхідністю подальшої теоретичної розробки місцевого самоврядування як соціального інституту, специфіки його розвитку в суспільстві, що трансформується в українському суспільстві; по-друге, необхідністю виявлення стану і соціальних наслідків реформування місцевого самоврядування в областях, зокрема в Миколаївській області, яка одна із перших запустила об'єднану територіальну громаду; по-третє, розкриттям шляхів оптимізації взаємодії місцевої влади з населенням. Існування органів місцевого самоврядування завжди відстоювалося виходячи з того, що це важливий аспект процесу демократизації та активізації масової участі у процесі прийняття рішень. Не існує жодної повноцінної та демократичної політичної системи, якщо в ній немає системи місцевого самоврядування. Однією з сильних сторін місцевого самоврядування є можливість, яка дозволяє громадянам безпосередньо брати участь у процесі управління своїх громад. Практика самоврядування розширює наше розуміння громадянства, забезпечуючи відповідність публічних послуг потребам громад, які вони призначені для обслуговування.

Саме тому за останні роки наукова зацікавленість щодо вивчення аспектів децентралізації в Україні підвищилась як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі. Певним чином це пояснюється фактором зростання ролі України на міжнародній арені, зокрема у розв'язанні питань, що виникають перед країною щодо вступу до ЄС.

В процесі написання роботи були використані праці вітчизняних дослідників, а саме В. Ємельянова, С. Лізаковської, О. Євтушенко, В. Андріяш, А. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Батанова, В. Кампо, А. Некряч, С. Саханенко та інших, в яких висвітлюються різні аспекти проблем пов'язаних з централізацією та децентралізацією влади в Україні на шляху євроінтеграції. Серед зарубіжних дослідників, які займаються питаннями централізації та децентралізації варто відмітити К. Арановського, К. Данилишина, О. Холода та ін.

Нормативну базу роботи становлять Конституція і закони України, міжнародно-правові нормативно-правові акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі нормативні акти, що регламентують питання децентралізації влади в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні й аналітичні матеріали регламентації відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є сучасні організаційні засади контролю за процедурами банкрутства.

Предметом дослідження є місцеве самоврядування в Україні.

Метою магістерської роботи є вивчення та аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні як спроба пошуку сучасної ефективної моделі.

Для досягнення поставленої мети в роботі поставлені такі **завдання**:

- визначити поняття та зміст місцевого самоврядування;
- розглянути історію зародження органів місцевого самоврядування у світі та зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування;
- розглянути особливості становлення місцевого самоврядування на українських землях;
- окреслити основні протиріччя ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити адаптацію зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування;
- проаналізувати досвід та результати впровадження реформи місцевого самоврядування в Миколаївській області.

Методами дослідження зумовлені темою та завданнями роботи. У магістерській роботі використовувалися спеціальні історичні методи. Застосовано загально логічні методи аналізу та синтезу, в тому числі емпіричний – метод аналізу доступних джерел і наукової літератури. У ході розгляду та вивчення використаних джерел використовувався порівняльно-історичний, ретроспективний аналіз. Зокрема, було використано метод наукової ідентифікації та порівняльний аналіз літературних джерел. За допомогою синергетичного підходу щодо дослідження сучасних державних ієрархій було визначено фактори на основні напрями забезпечення процесів самоорганізації в управлінських структурах, узагальнено значний обсяг матеріалів та фактичних даних різних галузей науки, зокрема державного управління, політології, історії, права тощо. Використання методу порівняльного аналізу надало можливість виділити основні форми та принципи децентралізації влади в Україні.

Наукова новизна полягає у аналізі досвіду та результатів впровадження реформи місцевого самоврядування в Миколаївській області; здійсненні окресленні подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема, в Миколаївській області; комплексному дослідженні проблем централізації і децентралізації влади в Україні, що дозволяє з'ясувати перспективи створення ефективних органів місцевого самоврядування.

вперше:

проаналізовано особливості становлення місцевого самоврядування на українських землях та стану адаптації зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування в Україні

удосконалено:

стратегічні та оперативні цілі для соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а саме: побудова інфраструктури (комфортної для проживання та безпечної для життя людини), зміцнення економічних можливостей громади, підвищення якості життя мешканців, проведення широкої інформаційної політики щодо прав та обов'язків громадян ОТГ, проведення нарад, круглих столів, хакатонів серед громадськості, активними мешканцями громад з метою роз'яснення щодо їх прав та обов'язків як мешканців своїх громад, участь у міжнародних конференціях з метою залучення вітчизняних та іноземних інвесторів. Це дозволить здійснювати більш ефективний та рівномірний розвиток українських громад.

дістало подальшого розвитку:

положення щодо запозичення міжнародного досвіду щодо здійснення повноважень державного органу з питань банкрутства. Прикладом може стати Швеція, де державний орган із питань банкрутства об'єднано в рамках єдиної системи з податковою службою та органами судового виконання, а його компетенція суміжна з повноваженнями міністерств фінансів і юстиції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні положення й висновки магістерської роботи можуть бути використані для розвитку місцевого самоврядування в Україні, популяризації можливостей та відповідальності мешканців для розвитку власних територіальних громад. Робота має стати на допомогу як теоретикам так і практикам для здійснення ефективної діяльності в галузі державного управління. Результати дослідження можуть бути використані у навчальному процесі при підготовці курсів та спецкурсів з проблем місцевого самоврядування та державного управління в Україні, зокрема, при підготовці курсів «Місцеве самоврядування в Україні», «Державне управління» тощо.

Апробація результатів дослідження. Матеріали магістерської роботи стали підґрунтям для написання тез доповідей на конференціях: «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?» на тему «Аналіз основних умов проведення реформи децентралізації в Україні та Польщі» та «Могилянські читання-2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти» на тему «Особливості децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні».

Обсяг і структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

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 апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі «Теоретичні основи дослідження місцевого самоврядування у світі» висвітлено зміст, поняття та історію становлення місцевого самоврядування.

Підрозділ 1.1. «Поняття та зміст місцевого самоврядування» присвячений аналізу різних підходів до визначення поняття місцевого самоврядування. Дослідники сходяться на тому що, місцеве самоврядування є однією з основ конституційного ладу та передбачає встановлення децентралізованої системи управління, інших основ взаємовідносин органів державної влади, органів державної влади суб'єктів і органів місцевого самоврядування. В Україні МС визнається «на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб МС вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У підрозділі 1.2. «Історія зародження органів місцевого самоврядування у світі» проведено аналіз етапів розвитку місцевого самоврядування. Історія децентралізації виникла в кінці XVI ст. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного управління і побудови системи зв'язків між його складовими. У сучасному розумінні місцеве самоврядування почало формуватися в XVIII столітті, коли з'явилися і перші теоретичні роботи по цій темі, і перше законодавче оформлення муніципальної діяльності – в Англії, Франції, інших європейських країнах. На початку XX ст. відбувається чергове повернення практики держав до децентралізованого управління. Найвагомим аргументом для цього стає усвідомлення невідкладності реального втілення принципу субсидіарності, зміст якого відображено в Європейській Хартії МС, де закріплено положення про необхідність здійснення муніципальних функцій тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. За останні 200 років місцеве самоврядування поширилось в усьому світі. В європейських державах, США, Японії, Австралії, Туреччині та багатьох інших країнах, МС законодавчо оформилося і відобразило величезний досвід громадян у вирішенні місцевих проблем, залучення їх у муніципальну діяльність. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування

У підрозділі 1.3. «Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування» розкрито особливості реформування місцевого самоврядування за кордоном. Єдиною структурою управління для членів Ради Європи є наявність специфічних норм, що стосуються прав та ролей органів місцевого самоврядування – це ратифікація та виконання Європейської хартії місцевого самоврядування. Хартія позначає основні принципи місцевого управління в Європі, які, як очікується, повинні дотримуватися всі підписанти. Спершу вона описує принцип місцевого самоврядування, який слід визнати у внутрішньому регулюванні, і де це можливо в конституції. Вона також передбачає право та можливість місцевих органів влади в межах закону регулювати та керувати значною часткою державних справ на власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Крім того, органи місцевого самоврядування повинні мати можливості щодо здійснення своєї ініціативи стосовно будь-якого питання, яке не виключається з їх компетенції та не покладається на будь-який інший орган. Громадські обов'язки, як правило, виконують ті органи влади, які є найближчими до громадянина. Місцеві органи влади повинні консультиватися з громадськістю, наскільки це можливо, своєчасно та належним чином у процесах планування та прийняття рішень з усіх питань, які стосуються їх безпосередньо.

Зроблено висновок: основні виклики, які слід вирішити з міжнародної точки зору, мають регіональний аспект. Вони спостерігаються в різному розвитку місцевої демократії, особливо вздовж континууму Схід-Захід та різному розвитку місцевої автономії, особливо вздовж континууму Північ-Південь. Уздовж континууму Схід-Захід бачать специфічні виклики декількох посткомуністичних країн порівняно з більш оптимальним становищем місцевих органів влади в старих країнах-членах ЄС.

У другому розділі «Особливості становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект» висвітлено особливості становлення місцевого самоврядування на українських землях. Зазначені основні елементи структури місцевого самоврядування та основні протиріччя ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні.

У підрозділі 2.1. «Особливості становлення місцевого самоврядування на українських землях» висвітлено розвиток місцевого самоврядування в Україні. Створення та розвиток місцевої влади України розпочалося з давніх часів. Її початки були глибоко до самоврядування давніх слов'ян, які об'єдналися в територіальні громади, племена та клани та використовували для заселення території сучасної Київської області. Своєрідних форм набуває МС за часів існування козацької держави, що зумовлювалось її полковотенним устроєм. У першій українській Конституції П. Орлика 1710 року підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Значний вплив на соціальне життя

України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. У європейській частині Російської імперії, зокрема в Лівобережній та Слобідській Україні, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. Фактичне відродження МС в Україні, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р У вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, заявивши про свою прихильність до європейських стандартів управління. З тих пір різних українських урядів докладають зусиль для виконання необхідного реформ, але не вдалося з різних причин. Систематичні зміни були введені відразу після Майдану. 01 квітня 2014 року КМУ затвердила Концепцію реформи МС та територіальної організації влади в Україні. Вже у 2020 році уряд має намір перейти до ініційованих в адміністративному порядку об'єднань, тобто змусити об'єднати ті територіальні громади, які ще не були залучені до попередньої добровільної процедури. Це потрібно прискорити створення ОТГ та забезпечити, щоб жодна громада не залишалась об'єднаною перед загальнодержавними місцевими виборами, запланованими на жовтень 2020 року.

У підрозділі 2.2. «Традиційні елементи структури місцевого самоврядування в Україні» зазначено, що в Україні діє трирівнева система МС, що складається з обласного (регіонального), районного (окружного) і муніципального рівнів. Трирівнева система МС є кращим рішенням та надійною основою для створення реальної місцевого самоврядування в Україні. Ключовим є розуміння трьох основних факторів, що впливають на кожний рівень місцевого самоврядування: контроль, повноваження та фінансування. Лише у всіх трьох моментах можна реально запровадити демократичні механізми управління громадою.

У підрозділі 2.3. «Основні протиріччя ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні» вказано, що децентралізація інтерпретується як можливість для територіальних громад наділяти повноваженнями і контролювати ресурси. Раніше повноваження та ресурси були зосереджені в центрі та виділялись через органи виконавчої влади. Це зробило територіальні громади залежними та збільшувались перешкоди для розвитку місцевого самоврядування. Тепер же більшість коштів залишаться в бюджетах територіальних громад, члени яких самостійно вирішують, як їх витратити. Низька участь членів громад у децентралізації та їх небажання нести відповідальність за прийняття рішень є ключовим фактором, що запобігає реформуванню децентралізації. Саме низька участь членів громади створює можливості для органів виконавчої влади контролювати реформування децентралізації зверху. Ця модель поведінки формувалася під час Радянського Союзу і багато чого потрібно зробити, щоб знищити її. Необхідно проводити інформаційні кампанії в громадах, щоб пояснити переваги нової територіальної організації влади їх членів і посадових осіб.

Зроблено висновок: Добровільний характер об'єднувального процесу має свої проблеми. Повільний темп об'єднання малих сіл затримав процес реалізації реформи децентралізації. Як результат, у районах, де малі громади ще не об'єдналися, вони залишаються під адміністративним та фінансовим наглядом районів та областей. Більше того, добровільний і нерегульований процес об'єднання часто призводить до створення нових спільнот з невизначеною перспективою.

У третьому розділі «Основні напрями реформування місцевого самоврядування як спроба формування ефективної моделі в Україні. досвід запровадження реформи в Миколаївській області» досліджено адаптацію зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування з метою формування ефективної моделі в Україні. Проаналізовано досвід Миколаївської області у впровадженні реформи місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. «Адаптація зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування» зазначено, що з розвитком незалежності України місцеві органи влади стикаються з новими викликами та завданнями. На початку утворення незалежної України

законодавство включило французьку модель МС. Однак згодом дану модель змінили більш на польську. На відміну від країн колишнього СРСР, Польща досягла великих успіхів у галузі масштабної реформи МС. Основні умови впровадження реформи децентралізації, які з метою аналізу були згруповані в три одиниці (адміністративно-територіальний поділ та структура МС, ключові параметри економічного розвитку на початку впровадження реформи та декларовані принципи реформи) однакові в Україні та Польщі, що, в свою чергу, повністю спростовує думку про недоцільність врахування польського досвіду щодо децентралізації в українських реаліях. Також в Україні, згідно з законопроектом та напрямом діяльності українського Уряду, буде створено як у Франції інститут префектів. Головною ідеєю якого є контроль та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, які повинні діяти у межах чинної Конституції та законів України.

У підрозділі 3.2. «Досвід та результати впровадження реформи місцевого самоврядування в Миколаївській області» вказано, що Миколаївщина сприйняла реформу місцевого самоврядування з великою обережністю. Хоча робота в даному напрямку почалася ще в 2015 році більшість існуючих громад психологічно визріли лише наприкінці 2016 року. Дякуючи децентралізації плата за землю є важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, оскільки в повному обсязі зараховується до бюджетів сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад. Децентралізація, як реформа, дозволила проявити жителям Миколаївщини свої лідерські якості. Люди просто встали і пішли на зустріч власній долі, і вже в 2018 році реалізували 133 інфраструктурні проекти на суму 87 мільйонів гривень. Необхідно зазначити, що успіх і ефективність децентралізації також залежать від загального прогресу адміністративних і правоохоронних реформ, розвитку інфраструктури, боротьби з корупцією. Крім фіскальної децентралізації та розвитку самоврядування, децентралізація залежить від соціально-правових реформ, що проводяться в Україні. Низька участь членів громад у децентралізації та їх небажання нести відповідальність за прийняття рішень є ключовим фактором, що запобігає реформуванню децентралізації.

У підрозділі 3.3. «Децентралізація влади як нова модель функціонування місцевого самоврядування в Україні» вказано, що розвиток місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні є основними пріоритетами соціально-економічного розвитку. 01 квітня 2014 року Уряд України прийняв «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Згідно з цією Концепцією, Україні доведеться передати як повноваження, так і ресурси від органів місцевого самоврядування сільським та міським радам та створити заможні територіальні громади, здатні здійснювати свої повноваження. Одним з найбільш складних викликів нового етапу децентралізації буде питання, яким чином буде здійснюватися державний нагляд за конституційністю та законністю рішень нових органів місцевого самоврядування в Україні. В ході реформи децентралізації вони отримують розширені повноваження, які можуть використовуватися не тільки на благо країни, але і в інших цілях. Наприклад, соціологічні опитування, які ми вже наводили вище, демонструють запит громадян на притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування, які обмежують права мешканців. Парламент попереднього скликання не впорався із завданням створити таку правову рамку, яка б забезпечувала, як дієві місцеве самоврядування, так і інтереси центру. Вирішення питання, якими інструментами саме здійснити правовий нагляд за рішеннями місцевого самоврядування повинен зайняти пріоритетне місце в порядку денному нової влади.

Зроблено висновок: Актуальною і гострою темою також залишається конституційна реформа в частині децентралізації. Мова зокрема йде про введення нового інституту префектів, які повинні замінити глави обласних і районних держадміністрацій, а також про право обласних і районних рад формувати свої виконавчі комітети. Як відомо, в серпні 2015 року проект відповідних – провалених тоді – конституційних змін був

«прив'язаний» до невдалій спробі імплементувати певну вимогу пов'язане з Мінською угодою 2014-2015 років. Тепер новообраному парламенту належить вирішити цю фундаментальну задачу в рамках децентралізації – привести Конституцію України у відповідність з новими реаліями політичного життя країни.

ВИСНОВКИ

У всьому світі відбуваються величезні зміни та інновації урядових практик. Зокрема, місцеве врядування стало проблемою для багатьох країн. Такі процеси, як демократизація та децентралізація та імперативи міжнародних кредитних агентств, зосереджували увагу на розробці належних практик управління. Удосконалення місцевого самоврядування залишається найважливішим пріоритетом у більшості країн, але, якщо відносини між громадянами та владою не будуть більш розвинені, дії місцевого самоврядування не обов'язково призведуть до поліпшення умов життя людей.

Реалізована мета й завдання магістерської роботи дають можливість зробити наступні висновки:

1. Місцеве самоврядування розглядається як система дій, взаємодій, а іноді і бездіяльності її підсистем, елементів і найважливішого серед них – людини, з особливостями його поглядів, психології, соціальної поведінки, трудових навичок. По суті, це є сукупність елементів, які перебувають у відносинах і взаєминах людей, яка утворює певну цілісність. В Україні МС визнається як гарантоване державою право та здатність громад – мешканців сіл чи добровільних об'єднань – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб МС вирішувати місцеві питання в межах Конституції та законів України.

2. Важливою спробою систематизації правового регулювання муніципального управління в системі міжнародних правовідносин стала розробка і прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування. Відповідно до Європейської хартії, під МС розуміється право і спроможність ОМС регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діяти в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Протягом століть громада в державному устрої різних країн відігравала певну роль, яка зменшувалася або зростала в залежності від історичних умов. Ранніми формами самоврядування можна вважати афінську демократію на початку VI століття до н.е., сільські громади, середньовічні вільні міста з повною автономною системою управління. Історія децентралізації виникла в кінці XVI ст. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного управління і побудови системи зв'язків між його складовими. Засновниками децентралізованого державного управління вважаються Жан Боден і Йоганн Альтузіус. На початку XX століття остаточно формується ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави нацистського і соціалістичного типу. Разом з тим в кінці XX ст. в Східній Європі (в середині 1990-х років), можна було спостерігати тенденції до централізму або навіть рецентралізації.

3. Щодо створення та розвитку місцевої влади України, то воно розпочалося з давніх часів. Її початки були глибоко до самоврядування давніх слов'ян, які об'єдналися в територіальні громади, племена та клани та використовували для заселення території сучасної Київської області. Зі створенням та розвитком давньокиївської княжої держави адміністрація територіальної громади досягла рис дуалізму (або подвійної влади): різні ОМС (обиралися населенням) діяли одночасно з місцевими державними органами влади, які призначалися князем. Своєрідних форм набуває МС за часів існування козацької держави, що зумовлювалось її полковотенним устроєм. У першій українській Конституції П. Орлика 1710 року підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Значний вплив на соціальне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. У європейській частині Російської імперії, зокрема в

Лівобережній та Слобідській Україні, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. Вводили в дію 1864 року Положення про земські установи тимчасові волосні комісії, що склалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян. Фактичне ж відродження МС в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р., які у грудні того самого року ухвалили Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

4. Потреба в децентралізації державного управління була на порядку денному України з першого дня днів своєї незалежності. У вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, заявивши про свою прихильність до європейських стандартів управління. 01 квітня 2014 року КМУ затвердила Концепцію реформи МС та територіальної організації влади в Україні.

5. На початку утворення незалежної України законодавство включило французьку модель МС. Однак згодом дану модель змінили більш на польську. На відміну від країн колишнього СРСР, Польща досягла великих успіхів у галузі масштабної реформи МС. Французька (континентальна) модель ґрунтується на об'єднанні загальнодержавного управління та МС. Дякуючи досвіду Франції Україна перейняла ідею префектів склала першу редакцію проекту ЗУ «Про префектів». В проекті Закону зазначаються основні положення діяльності префектів в публічному управлінні та системі місцевого самоврядування, основні напрями та принципи діяльності, правовий статус. До основних особливостей місцевого самоврядування в Польщі можна віднести той факт, що 01 січня 1999 року закон запровадив територіальний поділ на три етапи: воєводство, повіт, гміна. Отже, основні умови впровадження реформи децентралізації, які з метою аналізу були згруповані в три одиниці (адміністративно-територіальний поділ та структура МС, ключові параметри економічного розвитку на початку впровадження реформи та декларовані принципи реформи) однакові в Україні та Польщі, що, в свою чергу, повністю спростовує думку про недоцільність врахування польського досвіду щодо децентралізації в українських реаліях. Також в Україні, згідно з законопроектом та напрямом діяльності українського Уряду, буде створено як у Франції інститут префектів. Головною ідеєю якого є контроль та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, які повинні діяти у межах чинної Конституції та законів України.

6. З розвитком незалежності України місцеві органи влади стикаються з новими викликами та завданнями, з якими їм не довелося стикатися під час існування цих органів. Нерозуміння необхідності комплексного підходу до проведення реформи МС тривалий час унеможливило забезпечення високого рівня його існування та розвитку. Однак досвід держав Європейського союзу у даній галузі, зокрема Франції та Польщі, свідчить про те, що місцеве самоврядування може бути ефективним інструментом розвитку місцевих державних повноважень.

Підводячи підсумки вищезазначеного, необхідно також зазначити наступне. Ефективне впровадження реформи децентралізації в Україні обов'язково відбудеться. Для цього необхідно створити необхідні умови: відхилення від добровільності в процесах об'єднання громад, що є основою адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка не дозволяє одночасно вносити необхідні зміни (як це сталося в Польщі), що призводить до уповільнення процесу децентралізації, викликає розчарування населення та посилює позиції його опонентів; підвищення ефективності законодавчої влади у напрямку прийняття необхідних нормативних актів; достатній рівень забезпечення управління на регіональному рівні тощо.

Миколаївщина сприйняла реформу місцевого самоврядування з великою обережністю. Хоча робота в даному напрямку почалася ще в 2015 році більшість існуючих громад психологічно визріли лише наприкінці 2016 року.

Можна виділити стратегічні та оперативні цілі для соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад:

- побудова інфраструктури – комфортної для проживання та безпечної для життя людини;
- зміцнення економічних можливостей громади;
- підвищення якості життя мешканців;
- проведення широкої інформаційної політики щодо прав та обов'язків громадян ОТГ;
- проведення нарад, круглих столів, хакатонів серед громадськості, активними мешканцями громад з метою роз'яснення щодо їх прав та обов'язків як мешканців своїх громад;
- участь у міжнародних конференціях з метою залучення вітчизняних та іноземних інвесторів.

На соціально-психологічний клімат в територіальних громадах впливає безліч факторів: це і зовнішній вплив, яке залежить від загального стану справ в країні, від стану справ в областях, муніципальній освіті, соціальних, економічних, правових, політичних складових нашого життя, також суб'єктивні чинники, такі як взаємини всередині груп, відношення між групами, ставлення груп до влади, ціннісні орієнтації. Зміни, що відбуваються в соціально-психологічному кліматі територіальних громад України не мають яскраво вираженої негативної-спрямованості. Однак і позитивних змін небагато. З обережною часткою оптимізму можна говорити про позитивну динаміку в оцінці мешканців за деякими показниками, таким як якість житла, освіти, торгівлі та побутового обслуговування, послуги громадського транспорту, зв'язку, умови розвитку фізкультурою і спортом. Більшою мірою жителів, хвилюють проблеми не захищеності від можливих економічних потрясінь, питання безробіття, питання, пов'язані з сім'єю і дітьми. Більшість жителів мало сподіватися на владу, дистанційовані від неї і вважають, що органи влади не здатні ефективно надавати послуги як суспільству в цілому, так і кожного громадянина окремо.

Саме комплексними заходами можливо створити спроможну, сильну систему ОМС, при участі Президента України, ВРУ, центральних органів виконавчої влади, за участю бізнесу та безпосередньо самим народом України.

Анотація

В дослідженні здійснено аналіз особливості зарубіжного досвіду становлення та розвитку місцевого самоврядування. За результатами якого можна сказати, що потенціал та ефективність місцевого самоврядування в Європі чітко відносять цей компонент до найбільш розвинених світових районів з точки зору місцевої демократії. Фонові фактори, що пояснюють цю ситуацію, мають багатовимірний характер і можна визначити в якості основних позитивних факторів відносно економічне багатство, високий людський розвиток, давню історичну традицію принципу субсидіарності в більшості частин Європи та регуляторну функцію Ради Європи. Однак це не означає, що в Європі все ідеально і що не було б жодних проблем, з якими можна було б вирішити

Наголошено на положенні, що з розвитком незалежності України місцеві органи влади стикаються з новими викликами та завданнями, з якими їм не довелося стикатися під час існування цих органів. Нерозуміння необхідності комплексного підходу до проведення реформи МС тривалий час унеможливило забезпечення високого рівня його існування та розвитку. Однак досвід держав Європейського союзу у даній галузі, зокрема Франції та Польщі, свідчить про те, що місцеве самоврядування може бути ефективним інструментом розвитку місцевих державних повноважень.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, громада, об'єднана територіальна громада.

Summary

The study analyzes the peculiarities of foreign experience of becoming and developing local self-government. According to the results, the potential and effectiveness of local self-government in Europe clearly attribute this component to the world's most developed areas in terms of local democracy. The background factors that explain this situation are multidimensional in nature and can be identified as the main positive factors relative economic wealth, high human development, the long-standing historical tradition of the principle of subsidiarity in most parts of Europe and the regulatory function of the Council of Europe. However, this does not mean that everything is perfect in Europe and that there are no problems that can be solved

It was emphasized that with the development of Ukraine's independence, local authorities were faced with new challenges and tasks that they did not face during the existence of these bodies. The misunderstanding of the need for a comprehensive approach to the CU reform makes it impossible for a long time to ensure a high level of its existence and development. However, the experience of the European Union countries in this field, in particular France and Poland, shows that local self-government can be an effective tool for the development of local state powers.

Keywords: decentralization, local self-government, local self-government, community, united territorial community.