

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

СОСИНОВИЧ ДМИТРО ОЛЕКСАНДРОВИЧ

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави зумовлює необхідність суттєво підвищити роль системи місцевого самоврядування як важливого механізму підвищення ефективності територіального управління, зокрема через раціональне нормативно-правове, організаційне та матеріально-ресурсне забезпечення.

Трансформація державного устрою України, яка передбачає перехід від тоталітаризму до демократії, характеризується надмірною тривалістю, незавершеністю та нелінійністю. Революція Гідності стала черговим ключовим моментом, який підтвердив суспільний запит на кардинальні демократичні зміни. Актуальність досліджуваної проблематики підтверджується останніми президентськими ініціативами щодо конституційної реформи у частині децентралізації.

Демократичні перетворення передбачають застосування нових підходів до формування механізмів муніципального управління, їх наукового обґрунтування та впровадження. Досягнення ефективного муніципального управління можливе внаслідок успішного проведення муніципальної та адміністративної реформ, а також реформи адміністративно-територіального устрою.

Євроінтеграція України потребує впровадження європейських норм і стандартів в усіх управлінських сферах – від державного до муніципального управління. Оскільки Україна підтримує європейські цінності та розвиває систему муніципального управління, то досвід країн Європейського Союзу (ЄС) повинен стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами державного управління щодо розвитку місцевого самоврядування та муніципального управління.

Утвердження місцевого самоврядування самоорганізації та населення, підвищення ефективності управління як на місцевому, так і на державному рівні, збалансований місцевий та регіональний розвиток є основними цілями муніципальної реформи. Муніципальна реформа є важливою складовою трансформації сучасного українського суспільства.

Вітчизняний та зарубіжний досвід становлення та реформування системи місцевого самоврядування дає змогу звернути увагу на низку концептуальних проблем теорії та практики, розв'язання яких має істотне значення у процесі формування перспективної моделі муніципального управління. Важливе значення має вивчення та адаптація в Україні кращого зарубіжного досвіду, зокрема механізмів муніципального управління Польщі та інших держав Центрально-Східної Європи.

Серед науковців, що тією чи іншою мірою розробляли питання становлення та розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування доцільно назвати О. Батанова, В. Борденюка, І. Дробота, О. Євтушенка, В. Коваленка, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Лесечка, Ю. Наврузова, В. Олуйка, В. Пархоменка, П. Петровського, М. Пухтинського, В. Тертичку, В. Толкованова, В. Яцубу та інших.

Праці названих дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування механізму раціоналізації системи місцевого самоврядування та муніципального управління України в контексті досвіду, набутого впродовж останніх двадцяти років в самій Україні та зарубіжних країнах. Однак комплексного дослідження, яке б містило системний аналіз позитивних та негативних сторін адаптації досвіду муніципального реформування в Україні, досі не проводилося, що стало основою для вибору теми дослідження.

Мета і завдання. Метою дослідження є обґрунтування та узагальнення теоретичних та практичних засад муніципального реформування в Україні на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду місцевого самоврядування; а також визначення шляхів подальшого розвитку муніципальної реформи в Україні.

Для досягнення мети необхідно вирішити ряд поставлених завдань:

- 1) визначити концептуальні засади муніципального управління в умовах розвинутого демократичного врядування;
- 2) оцінити сучасний стан організаційно-правового забезпечення муніципального управління та перспективи проведення муніципальної реформи в Україні;
- 3) узагальнити та систематизувати передовий досвід муніципального управління в зарубіжних державах з метою його подальшої адаптації в Україні;
- 4) запропонувати на основі аналізу нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування шляхи удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні.

Об'єктом дослідження виступає процес здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні засади реформування муніципального управління.

Теоретичну та методологічну основу дослідження склали загальнонаукові методи дослідження, такі як системний підхід, абстрагування, узагальнення, аналіз і синтез, індукція і дедукція та ін. За допомогою аналітичного методу проведено відбір наукової інформації за темою дослідження. Порівняльний аналіз дав змогу узагальнити європейські підходи до організації муніципального управління в умовах демократизації та розглянути існуючі теоретико-методологічні засади муніципального реформування.

Компаративний методи застосовувався під час дослідження понятійного апарату муніципального управління. Аналіз законодавчих актів та інших нормативних документів проводився за допомогою системно-аналітичного методу.

Структура й обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 118 сторінок, з яких основний зміст – 102 сторінки. Список використаних джерел нараховує 140 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 основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі «*Теоретичні засади муніципального управління в Україні*» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження муніципального управління.

Підрозділ 1.1. «Місцеве самоврядування як інститут демократичного суспільства» присвячений аналізу сутності політичної влади, яка ставить за мету ефективне досягнення управлінських цілей, реалізовується за допомогою різноманітних механізмів. Конкретні управлінські механізми повинні враховувати з одного боку масштабність та специфіку управлінських завдань, а з іншого – характер взаємозв'язків в управлінській системі. Місцеве самоврядування є одним з найбільш характеристичних елементів державного управління, який дозволяє суттєво підвищити його результативність та ефективність через залучення в

управлінський процес додаткового ресурсу – місцевої ініціативи громадян. У територіальному вимірі суб'єктом реалізації державно-управлінських завдань є місцева влада, яка функціонує у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Управлінсько-правові особливості організації місцевої влади в державі залежать від прийнятої в державі моделі державного управління, яка являє собою сукупність концепцій і принципів побудови державно-управлінських систем, у яких відображено інституціональну побудову суспільно-політичних процесів.

Стратегічні управлінські цілі, які генерує політична влада, можуть виключати або обмежувати залучення громадськості до реалізації управлінського процесу. У цьому випадку місцеве самоврядування стає небажаним елементом організації влади в державі. Необхідний рівень ефективності управлінського процесу забезпечується завдяки іншим управлінським механізмам.

Зазначено що масштаб залучення в державно-управлінський процес механізму місцевого самоврядування чітко кореспондує з державно-правовим режимом. Тоталітаризм в силу своєї специфіки, що полягає на концентрації влади, однозначно не допускає її розпорошення, а отже не є зацікавленим в існуванні повноцінного місцевого самоврядування.

Зроблено висновок що загалом муніципальне управління є важливим ресурсом ефективності державного управління загалом, а його реформування можебути стимулом прискорення соціально-економічного розвитку в цілому.

Отже, найсприятливіші умови для розвитку місцевого самоврядування та формування ефективного муніципального управління існують в державах з демократичним режимом. Оскільки не існує ідеальної та універсальної моделі місцевого самоврядування, в різних управлінських системах муніципальне управління характеризується історичними, економічними, політичними, організаційними, правовими особливостями.

Підрозділ 1.2. «Територіальна громада в системі місцевого самоврядування та муніципального управління». Розкрито питання що ключовим методологічним питанням у контексті системного аналізу феномену місцевого самоврядування є визначення його суб'єкт-об'єктних відносин. Різні підходи до розуміння суті місцевого самоврядування, як організаційно-управлінського явища, пропонують розглядати в якості основного управлінського суб'єкта або державу, або саму територіальну громаду.

Вважається, що місцеве самоврядування є системою організації діяльності місцевих жителів на відповідній території і включає в себе сукупність різноманітних органів та інститутів.

Важливим інтегруючим фактором громади є її економічна складова, яка насамперед постає у територіальній формі. Зазвичай економічну природу громади науковці досліджують через феномен самодостатності, як відповідне ресурсне забезпечення її функціонування.

Констатовано що важливою характеристикою територіальної громади є її інтегрованість, яка може набувати різного масштабу. Громада або співтовариство визначається як певна соціальна група, яка має почуття спільної ідентичності, самосвідомість і спільні інтереси. Зазвичай члени громади не тільки проживають на певній території, а й використовують спільний комплекс інституцій та здійснюють соціальні обміни в обсягах, достатніх для того, щоб виникло усвідомлення спільних інтересів. Охоплювані даною категорією утворення варіюються за розмірами та складністю від окремих сіл і міст до великих, політично інтегрованих груп у межах сучасної держави.

Таким чином, подвійна природа територіальної громади полягає у тому, що вона одночасно є і продуктом інтеграційної ініціативи її членів, і результатом управлінської волі

держави. Ця обставина зумовлює специфіку наділення територіальної громади конкретними управлінськими повноваженнями та компетенціями.

Динаміка суспільних процесів, соціально-економічний розвиток, науково-технічна революція зумовлюють необхідність перманентних змін у системі адміністративно-територіального устрою. Вагомим каталізатором таких змін є устроя трансформація, яка передбачає перехід суспільства з тоталітарних засад державної організації на демократичні. Зокрема, формування або відродження інституту місцевого самоврядування зумовлює необхідність реорганізації адміністративно-територіального устрою. Метою такої реорганізації є впровадження ефективного муніципально- територіального поділу.

Таким чином, вважаємо, що на даному етапі державотворення в Україні саме державницька теорія місцевого самоврядування має бути основою при формулюванні основних принципів, механізмів та методів реформи місцевого самоврядування. Лише політична воля демократичної державної влади буде запорукою швидкої та ефективної муніципальної реформи.

Підрозділ 1.3. «Муніципальне управління як основна функція місцевого самоврядування». Розкрито що для розуміння сутності поняття «місцеве самоврядування» доцільно виходити з положення про характер та природу співвідношення інтересів соціально-територіальних систем різного ієрархічного рівня. Ключовим у цьому питанні є гарантування державою права та можливості жителям конкретних поселень і їх груп реалізовувати власні колективні інтереси. Поняття «муніципальне управління» по відношенню до місцевого самоврядування є похідним та змістовно вужчим.

Таким чином, до суб'єктів муніципального управління слід зараховувати також підприємства, установи і організації, створені задля реалізації інтересів територіальних громад. Вважається, що муніципальна влада є системою владних відносин, яка реалізує функції і повноваження місцевого самоврядування.

Таким чином, визначаючи муніципальні функції територіальних громад, слід насамперед відобразити основні зовнішні ознаки тих явищ, що дають змогу відрізнити їх від функцій інших суб'єктів. Безумовно, система місцевого самоврядування впливає на характер здійснення територіальними громадами їх функцій, як і функції територіальних громад мають вплив на систему, тому саме муніципальні функції конкретних громад детермінують діяльність всієї системи місцевого самоврядування. Тому муніципальні функції територіальних громад слід виводити не із структури локальної самоорганізації, а із діяльності даної ланки місцевого самоврядування.

Важливим чинником підвищення ефективності муніципального управління є впровадження такої моделі територіального управління, яка раціонально поєднує стимулювання громадянської активності з ефектом масштабу відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ефективне здійснення муніципального реформування передбачає чітке дотримання низки засад: законності, демократичності, загальності, впорядкованості, інтегральності, обслуговувальності, доступності, економічності, ефективності, залучення, партнерства, професійності тощо.

Засада законності забезпечує формування чіткого та зрозумілого механізму функціонування системи муніципального управління через відповідне правове поле. Засада демократичності сприяє залученню громадян до прийняття управлінських рішень на місцях через різноманітні форми самоорганізації та інструменти волевиявлення. Засада загальності передбачає надання права на місцеве самоврядування всім без винятку територіальним громадам та залучення до управлінського процесу на місцях усіх жителів цих громад. Засада

впорядкованості полягає у чіткій та зрозумілій регламентації прав та обов'язків усіх суб'єктів муніципальних відносин, що б мінімізувало конфлікти між ними та неврегульованість окремих сфер їх відповідальності. Засада інтегральності дозволяє об'єднати зусилля всіх зацікавлених у місцевому розвитку суб'єктів навколо цілей і завдань держави, територіальної громади, муніципального органу тощо.

У другому розділі *«Особливості системи муніципального управління в Україні»* визначені основні особливості що регулюють означене питання, розкрито особливості системи муніципального управління в Україні.

У підрозділі 2.1. «Становлення місцевого самоврядування та муніципального управління в Україні» визначено, що сучасні вітчизняні науковці розглядають самоорганізацію населення як основу самоврядування, яка завдяки процесам самозародження сприяє виникненню його як форми співіснування (системного суспільного явища), процесам самозбереження – функціонуванню його як організаційно структурованого інституту (органів місцевого самоврядування) у державно- владних відносинах, процесам саморозвитку – вдосконаленню системи до стану самодостатності.

Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування є чинником демократизації суспільних відносин, ознакою демократичної правової державності. У зв'язку з цим, проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні та загальний рівень його інституціоналізації можуть слугувати індикатором наближення нашої держави до європейських стандартів управління.

Актуальність проблеми самоорганізації та самоврядування населення України викликана низкою питань внутрішнього та зовнішнього характеру. До перших належать такі що пов'язані з формуванням інституту, системи та конкретних механізмів місцевого самоврядування. Цей процес в Україні ускладнився низкою економічних, фінансових, соціальних та політичних проблем. Зокрема, надто тривалим виявився процес переходу до ринкових умов, простежується незбалансованість місцевих бюджетів та обмеженість їх прибуткової бази, мав місце також розпад існуючої соціальної інфраструктури та різке зниження рівня життя населення, а також – падіння довіри населення до інститутів влади.

Територіальну громаду в Україні прийнято вважати базовим суспільствоутворювальним елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення ставлять у залежність загальний поступ суспільства, держави.

Таким чином вважаємо, що в сучасних вітчизняних реаліях, актуалізується проблематика основних засад становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, що формується в системі координат «демократична держава – місцеве самоврядування – територіальна громада – муніципальне управління – громадянин, як член територіальної громади». На жаль, в сьогоднішніх умовах простежується пробуксовування в утвердженні місцевого самоврядування європейського зразка. Має місце своєрідне зачароване коло недієздатності місцевого самоврядування такої формули: «патерналізм населення – узурпація влади на місцях – незадоволення ситуацією і розчарування в місцевій демократії – посилення патерналізму». Оптимізація ситуації можлива завдяки заходам щодо активізації формування громадянського суспільства, адміністративно-територіальної реформи, інституційного підсилення органів місцевого самоврядування як представника інтересів відповідних територіальних громад тощо.

У підрозділі 2.2. «Нормативно-правове забезпечення муніципального управління» показано, що ключовою проблемою адекватного нормативно-правового забезпечення

демократичної моделі муніципального управління в Україні є напрацювання чіткого понятійно-термінологічного апарату. Невизначеність та змістовна розмитість у трактуванні окремих понять у нормативно-правовій площині призводить до неадекватного функціонування нормативно- правового механізму та входження його у суперечність з усією управлінською системою держави. Під демократичною моделлю муніципального управління в Україні пропонуємо розуміти таку систему стійких взаємозв'язків між усіма учасниками муніципального процесу, яка покликана забезпечувати максимальну реалізацію інтересів територіальних громад у гармонійному поєднанні з загальнодержавними інтересами.

Вважається, що першочергова мета застосування законодавчо-правових механізмів полягає саме в забезпеченні свобод громадянина, а не в перерозподілі тих чи інших владних повноважень. Через це, – як зазначають фахівці, – «найліпшою гарантією прав людини та громадянина в наших умовах буде саме максимально чітка законодавча регламентація та навіть пряме обмеження повноважень державного механізму по відношенню до пересічної людини». Цього принципового завдання вітчизняна правова система досі розв'язати не спромоглася.

Поряд з фактичною неефективністю місцевого самоврядування не слід однак відкидати позитивних здобутків у формуванні його нормативно-правової бази, що сформувалася від здобуття Україною державної незалежності у 1991 році.

Конституція України сформувала умови для включення міжнародних договорів до національного правового поля. Одним з ключових міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною стала Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Хартія містить важливі принципи конституційного та інституційного характеру, що визначають процес становлення, функціонування і розвитку інституту локальної демократії на теренах держави-члена Ради Європи. Хартія спрямована, насамперед, на втілення принципу ефективного місцевого самоврядування як основної складової демократії. Важливим правовим актом, який наблизив Україну до впровадження стандартів європейського співтовариства, слід вважати Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р.

Слід однак усвідомлювати, що вітчизняне законодавство окреслює лише загальні особливості реалізації міжмуніципального співробітництва. Зокрема, Бюджетний кодекс передбачає передачу лише певних ресурсів для виконання спільних повноважень органами місцевого самоврядування без утворення спільних органів управління. де досі законодавчо непередбачена процедура контролю над виконанням наданих повноважень. З цього випливає, що порядок утворення та організації міжмуніципального співробітництва вимагає ґрунтовної конкретизації. Це доцільно зробити або шляхом розробки окремого законодавчого акта з питань міжмуніципального співробітництва, або шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших законодавчих актів. Законодавство України, яке за змістом носить демократичний характер і віддзеркалює сучасні європейські підходи щодо регламентації громадянських прав та свобод, по суті досі характеризується формалізмом та декларативністю та не набуло відповідного практичного втілення. Більшість демократичних механізмів не має практичного застосування, або ж форма такого застосування набуває суттєвого спотворення через систему підзаконних актів, або ж через позазаконні важелі впливу. Причиною низької ефективності місцевого самоврядування, слабкої здатності місцевих представницьких органів вирішувати питання буденного життя мешканців сіл, селищ, міст безпосередньо пов'язані з недосконалою системою їх формування. Бракує також достатньої нормативно-правової бази з питань міжмуніципального співробітництва.

У підрозділі 2.3. «Муніципальні органи в системі територіальної організації влади в Україні» згідно з правовим підходом, який ґрунтується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до системи місцевого самоврядування в Україні зараховано: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського селищного, міського голів; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

В Україні поряд з органами місцевого самоврядування на місцях діє система місцевих органів державної виконавчої влади, що виконують функції держави, які певною мірою мають місцеве значення. Місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування з питань, що стосуються їх спільних інтересів і належать до їх компетенції. Окрім цього районні та обласні ради мають право делегувати повноваження відповідним адміністраціям. Подібний дуалізм завдань і функцій територіальних громад і місцевих органів державної і самоврядної влади зумовлює громадсько-державну природу функцій цих суб'єктів. Тому одним з джерел розуміння функцій територіальних громад є вирішення питання про співвідношення функцій держави, державної влади, органів, що її здійснюють, і функцій місцевого самоврядування.

Стаття 2 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єкти місцевого самоврядування. До них належать безпосередньо територіальні громади сіл, селищ, міст, а також сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, як представники спільних інтересів територій різних громад сіл, селищ, міст. Таким чином можна говорити про множинність суб'єктів місцевого самоврядування, яке в цілому творить в Україні певну систему.

Сучасна законодавча функціональна характеристика місцевих рад, формування повноважень сільських, селищних, міських голів, виконавчих органів рад підтверджують, що на них покладається основний обсяг самоврядних завдань. Ради та їх виконавчі органи зокрема розробляють, схвалюють програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, а, відтак, в першу чергу відповідають за поєднання місцевих і державних інтересів, задоволення інтересів особи і всього населення певної територіальної громади.

Характеризуючи місцеве самоврядування слід виходити з того, що реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. У зв'язку з цим, функціональним ядром у системі місцевого самоврядування є підсистема муніципального управління, яка охоплює органи виконавчого характеру.

Формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні вимагає не лише забезпечення належного функціонування органів місцевого самоврядування, а також відповідної зовнішньої науково-методологічної підтримки. Серед вітчизняних консультативно-дорадчих та координаційних органів, науково-дослідних та громадських організацій до цієї місії залучені зокрема: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевого самоврядування та ін.. Однак прийнято вважати, що, незважаючи на доволі розгалужену мережу інституцій, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

У третьому розділі *«Шляхи реалізації муніципальної реформи в Україні»* обґрунтовані основні напрями щодо вдосконалення методів та засобів які сприяють реалізації муніципальної реформи в Україні.

У підрозділі 3.1. *«Адаптація європейського досвіду муніципального реформування»* визначено що після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава отримала інструмент для системних перетворень в питаннях організації раціональної системи муніципального управління. Виконання положень цієї Угоди відкриває перед Україною можливість в подальшому стати повноправним членом Європейського Союзу. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени ЄС.

Під європейськими принципами місцевого самоврядування належить розуміти закріплені в офіційних документах загальноєвропейських міждержавних регіональних організацій основні засади, цінності, вимоги щодо реалізації права територіальних колективів на місцеве самоврядування. Своєю чергою, під «міжнародними стандартами місцевого самоврядування», з точки зору права, належить розуміти міжнародні норми, які регламентують муніципальну діяльність, прийняті державами в рамках міжнародних міждержавних організацій.

На сьогодні успішне здійснення муніципальної реформи в Україні вимагає ратифікації цілої низки міжнародних правових актів. Серед документів, що складають основу існуючих міжнародно-правових стандартів організації муніципальної влади в країнах Європи принципове значення належить зокрема: Європейській хартії урбанізму, розробленій і прийнятій Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1992 року; Європейській конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнятій Радою Європи у 1992 році; Європейській хартії регіонального самоврядування, прийнятій Радою Європи в 1999 році; Європейській хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні, прийнятій Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи у 2003 році; Європейській хартії міст, яка була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи у 2008 році.

Європейський досвід засвідчує, що відчуття громадянином належності до відповідної громади заохочує до більш активної участі у суспільно-політичному житті. Результати наукових досліджень підтверджують тезу про те, що там, де люди мають спільні обов'язки, вони є більш готовими до суспільної роботи у громаді. Результати наукових досліджень підтверджують, що в більшості випадків участь здійснюється через відповідні об'єднання, громадські організації, асоціації, які допомагають налагодити ефективний та конструктивний діалог з владою. Фактор «вектор для участі» визначається трьома елементами, а саме: типи громадських організацій, заходи, громадська інфраструктура. Фактор «запрошення» формується такими чинниками, як форми участі, стратегія, охоплення та розмаїття.

У підрозділі 3.2. *«Удосконалення законодавчого забезпечення муніципальної реформи в Україні»* показано що, здійснення муніципальної реформи в Україні вимагає взаємоузгодженої та цілеспрямованої діяльності держави з метою посилення громадянської участі в управлінні місцевими справами. Успішна реалізація такої реформи вимагає дотримання чіткого алгоритму дій з боку держави, який на нашу думку повинен включати принаймні дванадцять кроків.

По-перше, слід сформувати прозорий та дієвий механізм правової відповідальності за порушення прав громадян на самоорганізацію і самоврядування. Оскільки без самоорганізації та саморегуляції не можна говорити про повноцінне самоврядування, ключовим фактором ефективності муніципального управління та першочерговим завданням державної політики в

цьому напрямку повинно стати всестороннє гарантування громадянам цього права. Задля цього слід зокрема ухвалити нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення» і внесення необхідні зміни до низки інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

По-друге, необхідно впровадити організаційно-правові механізми забезпечення реальної участі представників територіальних громад у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні. На сьогодні необхідно новелізувати закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, а також сформуванню нормативно-правову базу проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання та конференцій їх представників.

По-третє, законодавчо забезпечити дотримання засади загальності, яка гарантує представникам територіальних громад право на місцеве самоврядування та участь в муніципальному управлінні без винятків та обмежень. Хоча в цілому вітчизняне законодавство через інститут місцевих виборів забезпечує реалізацію засади загальності, проте не врегульовує повною мірою такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальної громади, як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також інші форми прямого народовладдя.

По-четверте, впорядкувати на законодавчому рівні функції та повноваження усіх суб'єктів управлінського процесу на місцевому рівні.

Таке розмежування повноважень мало б впорядкувати співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів тощо.

ВИСНОВКИ

1. У результаті проведеного дослідження встановлено, що муніципальне управління, як механізм реалізації функцій територіальних громад, є по відношенню до місцевого самоврядування поняттям похідним та змістовно вужчим. Муніципальне управління відбувається завдяки залученню відповідного управлінського ресурсу, матеріальну складову якого складають: закріплена територія, фінансове забезпечення, муніципальне майно та соціально-технічна інфраструктура. Своєю чергою соціально активна, інституціоналізована частина громади є головним джерелом соціальної складової управлінського ресурсу на місцевому рівні.

Основними засадами муніципального управління в умовах розвинутого демократичного врядування повинні бути: законність, демократичність, загальність, впорядкованість, інтегральність, обслуговувальність, доступність, економічність, ефективність, залучення, партнерство, професійність тощо. Зазначені засади повинні ґрунтуватися на правовому, організаційному та економічному елементах.

2. У сучасних вітчизняних реаліях актуалізується проблематика основних засад становлення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, що формується в системі координат «демократична держава – місцеве самоврядування – територіальна громада – громадянин, як член територіальної громади». На сьогодні система місцевого самоврядування в Україні не набула ознак європейського зразка. В основі недієздатності вітчизняної системи місцевого самоврядування лежать з одного боку патерналізм населення, а з іншого – узурпація влади на місцях. Оптимізація ситуації можлива завдяки заходам щодо активізації формування громадянського суспільства, адміністративно-територіальної реформи, інституційного

підсилення органів місцевого самоврядування як представника інтересів відповідних територіальних громад тощо. Попередні спроби реформування системи місцевого самоврядування в Україні не були вдалими, оскільки не передбачали ключової ролі громадськості в організації життя населення на місцях. Внаслідок цього ефективність функціонування органів місцевого самоврядування залишається низькою. Виходом з цієї ситуації має стати максимальне залучення громадян до реалізації місцевої політики. Корисний досвід такої діяльності слід почерпнути з практики інших держав Центрально-Східної Європи, які здійснили успішну трансформацію з тоталітаризму до демократії. У першу чергу за більшістю суспільно-політичних, соціально-економічних та географічних параметрів такою взірцевою державою для України могла б стати Польща.

3. Обґрунтовано, що оскільки Україна задекларувала прагнення до євроінтеграції, поділяє демократичні цінності та розвиває систему муніципального управління, досвід країн ЄС повинен стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами державного управління щодо розвитку місцевого самоврядування. Внаслідок дослідження та узагальнення передового досвіду муніципального управління в зарубіжних державах встановлено можливість його часткової адаптації в Україні у контексті вітчизняних особливостей системи місцевого самоврядування. Виявлено, що у країнах ЄС спостерігаються суттєві відмінності в організації муніципального управління, що не дозволяє сьогодні виділити єдину європейську модель організації місцевого самоврядування, яку б можна було безпосередньо впровадити у вітчизняну практику. Кожна європейська держава розвиває систему муніципального управління виходячи з власних традицій, історичного минулого та функціональної доцільності. Проте, європейський досвід засвідчує, що формування державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в

Україні повинно ґрунтуватися на взаємозв'язку реформи місцевого самоврядування з адміністративно-територіальною, адміністративною, бюджетною реформами, з реформуванням службових правовідносин. З огляду на це, організація системи місцевого самоврядування в сучасній Україні вимагає нового рівня та якості правової регламентації.

4. Сучасне українське законодавство не забезпечує повною мірою суспільних очікувань в контексті громадянської складової муніципальної реформи. Попри ухвалення низки законодавчих актів, які наближають муніципальну реформу, законотворча активність останніх півтора років не призвела однак до кардинального системного оновлення українського законодавства у цій сфері. Тенденція розвитку суспільних процесів в сучасній Україні свідчить про затребуваність у гармонійних нормативно-правових механізмах посилення громадянської складової муніципальної реформи. Удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні вимагає взаємоузгодженої та цілеспрямованої діяльності держави щодо формування громадянської участі в управлінні місцевими справами.

На нашу думку алгоритм державної політики удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні повинен включати принаймні дванадцять кроків. По-перше, слід сформувати прозорий та дієвий механізм правової відповідальності за порушення прав громадян на самоорганізацію і самоврядування. По-друге, впровадити механізми забезпечення реальної участі представників територіальних громад у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні. По-третє, засаду загальності, яка вимагає забезпечення права на місцеве самоврядування, без винятків та обмежень. По-четверте, впорядкувати на законодавчому рівні функції та повноваження усіх суб'єктів управлінського процесу на місцевому рівні тощо.

АНОТАЦІЯ

Сосинович Д. О. Муніципальна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку – на правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Актуальність теми. Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави зумовлює необхідність суттєво підвищити роль системи місцевого самоврядування як важливого механізму підвищення ефективності територіального управління, зокрема через раціональне нормативно-правове, організаційне та матеріально-ресурсне забезпечення.

Трансформація державного устрою України, яка передбачає перехід від тоталітаризму до демократії, характеризується надмірною тривалістю, незавершеністю та нелінійністю. Революція Гідності стала черговим ключовим моментом, який підтвердив суспільний запит на кардинальні демократичні зміни. Актуальність досліджуваної проблематики підтверджується останніми президентськими ініціативами щодо конституційної реформи у частині децентралізації.

Демократичні перетворення передбачають застосування нових підходів до формування механізмів муніципального управління, їх наукового обґрунтування та впровадження. Досягнення ефективного муніципального управління можливе внаслідок успішного проведення муніципальної та адміністративної реформ, а також реформи адміністративно-територіального устрою.

Євроінтеграція України потребує впровадження європейських норм і стандартів в усіх управлінських сферах – від державного до муніципального управління. Оскільки Україна підтримує європейські цінності та розвиває систему муніципального управління, то досвід країн Європейського Союзу (ЄС) повинен стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами державного управління щодо розвитку місцевого самоврядування та муніципального управління.

Утвердження місцевого самоврядування самоорганізації та населення, підвищення ефективності управління як на місцевому, так і на державному рівні, збалансований місцевий та регіональний розвиток є основними цілями муніципальної реформи. Муніципальна реформа є важливою складовою трансформації сучасного українського суспільства.

Вітчизняний та зарубіжний досвід становлення та реформування системи місцевого самоврядування дає змогу звернути увагу на низку концептуальних проблем теорії та практики, розв'язання яких має істотне значення у процесі формування перспективної моделі муніципального управління. Важливе значення має вивчення та адаптація в Україні кращого зарубіжного досвіду, зокрема механізмів муніципального управління Польщі та інших держав Центрально-Східної Європи.

Праці названих дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування механізму раціоналізації системи місцевого самоврядування та муніципального управління України в контексті досвіду, набутого впродовж останніх двадцяти років в самій Україні та зарубіжних країнах. Однак комплексного дослідження, яке б містило системний аналіз позитивних та негативних сторін адаптації досвіду муніципального реформування в Україні, досі не проводилося, що стало основою для вибору теми дослідження.

Мета і завдання. Метою дослідження є обґрунтування та узагальнення теоретичних та

практичних засад муніципального реформування в Україні на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду місцевого самоврядування; а також визначення шляхів подальшого розвитку муніципальної реформи в Україні.

Для досягнення мети необхідно вирішити ряд поставлених завдань:

- 1) визначити концептуальні засади муніципального управління в умовах розвинутого демократичного врядування;
- 2) оцінити сучасний стан організаційно-правового забезпечення муніципального управління та перспективи проведення муніципальної реформи в Україні;
- 3) узагальнити та систематизувати передовий досвід муніципального управління в зарубіжних державах з метою його подальшої адаптації в Україні;
- 4) запропонувати на основі аналізу нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування шляхи удосконалення процесу реалізації муніципальної реформи в Україні.

Об'єктом дослідження виступає процес здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні засади реформування муніципального управління.

Теоретичну та методологічну основу дослідження склали загальнонаукові методи дослідження, такі як системний підхід, абстрагування, узагальнення, аналіз і синтез, індукція і дедукція та ін. За допомогою аналітичного методу проведено відбір наукової інформації за темою дослідження. Порівняльний аналіз дав змогу узагальнити європейські підходи до організації муніципального управління в умовах демократизації та розглянути існуючі теоретико-методологічні засади муніципального реформування. Компаративний методи застосовувався під час дослідження понятійного апарату муніципального управління. Аналіз законодавчих актів та інших нормативних документів проводився за допомогою системно-аналітичного методу.

Ключові слова: муніципальна реформа ,грумада, місцеве самоврядування, муніципальне управління, демократичне врядування.

SUMMARY

Sosinovich D.O. Municipal reform in Ukraine: the current state and prospects for development - Manuscript.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

Actuality of theme. The emergence of Ukraine as a sovereign, independent, democratic and social state necessitates a significant enhancement of the role of the system of local self-government as an important mechanism for enhancing the effectiveness of territorial governance, in particular through rational legal, organizational and material resources.

The transformation of the Ukrainian system of government, which envisages the transition from totalitarianism to democracy, is characterized by excessive duration, incompleteness and non-linearity. The Dignity Revolution has become another key moment, confirming the public demand for radical democratic change. The relevance of this issue is underpinned by recent presidential initiatives on constitutional reform regarding decentralization.

Democratic transformations involve the application of new approaches to the formation of

mechanisms of municipal governance, their scientific substantiation and implementation. Achieving effective municipal governance is possible due to the successful implementation of municipal and administrative reforms, as well as the reform of the administrative and territorial structure.

Ukraine's European integration requires the introduction of European norms and standards in all administrative spheres - from state to municipal government. As Ukraine supports European values and develops a system of municipal governance, the experience of the European Union (EU) countries should become a major source of conceptual understanding of the challenges facing local political elites, the public, public administration and local self-government bodies today.

Promoting local self-government and population, improving governance at both local and state levels, balanced local and regional development are the main goals of municipal reform. Municipal reform is an important component of the transformation of modern Ukrainian society.

Domestic and foreign experience of establishing and reforming the system of local self-government makes it possible to draw attention to a number of conceptual problems of theory and practice, the solution of which is essential in the process of forming a promising model of municipal governance. Of great importance is the study and adaptation of the best foreign experience in Ukraine, in particular the mechanisms of municipal administration of Poland and other countries of Central and Eastern Europe.

The works of these researchers have laid the methodological basis for the formation of a mechanism for rationalization of the system of local self-government and municipal government of Ukraine in the context of the experience gained over the past twenty years in Ukraine and abroad. However, a comprehensive study, which would include a systematic analysis of the positive and negative aspects of adapting the experience of municipal reform in Ukraine, has not yet been conducted, which has become the basis for the choice of research topic.

Purpose and tasks. The purpose of the study is to substantiate and summarize the theoretical and practical foundations of municipal reform in Ukraine based on domestic and foreign experience of local self-government; and to identify ways for further development of municipal reform in Ukraine.

To achieve this goal it is necessary to solve a number of tasks:

- 1) to define conceptual principles of municipal government in the conditions of developed democratic governance;
- 2) to evaluate the current state of organizational and legal support of municipal administration and prospects of municipal reform in Ukraine;
- 3) to summarize and systematize the best practices of municipal government in foreign countries with a view to its further adaptation in Ukraine;
- 4) to propose, on the basis of an analysis of the legal and regulatory support of local self-government reform, ways of improving the process of municipal reform implementation in Ukraine.

The object of the study is the process of local self-government in Ukraine.

The subject of the study is theoretical and practical principles of municipal governance reform.

The theoretical and methodological basis of the study was the general scientific methods of research, such as systematic approach, abstraction, generalization, analysis and synthesis, induction and deduction, etc. Using the analytical method, the selection of scientific information on the topic of the study. The comparative analysis made it possible to summarize European approaches to the organization of municipal government in the context of democratization and to consider the existing theoretical and methodological foundations of municipal reform. Comparative methods were used in the study of the conceptual apparatus of municipal government. The analysis of legislative acts and other normative documents was carried out using the system-analytical method.

Keywords: municipal reform, community, local self-government, municipal government, democratic governance.