

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

ШВЕЦОВА ОЛЕНА ІВАНІВНА

**МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми На сьогодні в Україні широкої актуальності набула реформа з децентралізації, що безумовним та пересічним впливом торкається сфер суспільного життя. Рациональність проведення процесу реформування аргументовано забезпеченням послугами та розвитком територій, що віддалені від міст, необхідністю рівномірного розподілу населення та необхідної інфраструктури. Вирішення проблем адміністративно-територіальної реформи стосується зміни стратегічної концепції державного управління з наголосом на структуру децентралізованої системи місцевого самоврядування. Формування меж адміністративно-територіальних одиниць, їх розширення прав та можливостей та фінансова підтримка є обов'язковими для досягнення ефективного результату реформи.

Станом на 2020 р. реформа досягла третього етапу децентралізації в країні. На даний момент існує багато нерозв'язаних проблем. Держава, як одна з найвпливовіших суб'єктів регулювання економічних відносин, повинна постачати ґрунтовні принципи впровадження змін на стабілізації економіки в країні. Це дає необхідність створення якісної інституційної бази для забезпечення ефективного управління на всіх його рівнях. Враховуючи те, що для успішного функціонування органів місцевого самоврядування необхідні раціонально побудовані економічні та управлінські механізми, слід визначити структурованість інституцій та розподілити їхні обов'язки, уникаючи дублювання функцій.

Також варто визначити стратегічні напрямки розвитку територіальних утворень. Відкритим залишається питання щодо термінології та нормативно-правової бази. Попри велику обговорюваність, проведення реформи з децентралізації потребує пошуку відповідей на значну кількість запитань та є потреба у визначенні процесів, термінології, часових рамок виконання цілей, проведенні стратегування, а також ґрунтовному вивченні реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Якщо взяти світовий досвід по запровадженню децентралізації в країні то найбільш пріоритетною до нашого це країна Польща для запровадження системи місцевого самоврядування, попри те що ці країни межують між собою, пов'язані історичним та культурним зв'язком, тоді залучення досвіду функціонування територіальних громад є однією з головних засад для України.

Якщо розглянути інші світові країни з досвідом децентралізації то можна побачити що всі ці країни досягли успіху в проведенні реформи. Така реформа охопила бюджетний, юридичний та адміністративно-територіальний напрямки. Всі ці напрями передались на місцевий рівень самоврядування, де кожна одиниця розпоряджалась своїм майном, надавались адміністративні послуги, бюджет залишався на місцях і їм розпоряджались громади.

Для України такий досвід децентралізації треба брати з світових країн, які вже стабільно його використовують.

Науково-теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців присвячені проблемам місцевого самоврядування на шляху децентралізації, таких як: Н. Глазунова, А. Артеменко, Р. Безсмертний, В. Борденюк, О. Бородіна, Ю. Делія, О. Попової, І. Дегтярьової, І. Прокопа, А. Сейтосманов, В. Ємельянова та А. Ібрагімова, О. Павлов, О. Дедул, І. Грицьак, А. Черкасов, Д. Барнса, Ж. Гербер, М. Баймуратов, В. Баранникова та ін. присвячені теоретичним та практичним проблемам розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою є дослідження існуючих проблем у процесі реформування системи МС в Україні у ситуації порівняльного аналізу з європейським досвідом управління.

Розглядаючи поставлену мету можна визначити такі завдання:

1. з'ясувати стан наукової проблеми та нормативної бази в дослідженні розвитку МС;
2. дослідити зарубіжний досвід по впровадженню децентралізації та адмініструванню;
3. запровадити в Україні механізми розвитку МС та прикладі Польщі;
4. вдосконалити сучасну систему МС з створенням спроможних ОТГ та аналізу Дорошівської ОТГ в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження – розвиток місцевого самоврядування в Україні в період децентралізації.

Предмет дослідження – процес розвитку МС в Україні та світових країнах в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети і завдань у роботі було використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. Для детального визначення проблеми були використані такі методи як аналіз і синтез, абстрактно-логічний метод, системний підхід, порівняння, узагальнення законодавчої, нормативної та наукової бази у дослідженні.

За допомогою різних методів дослідження були визначені завдання, функції та структуру взаємодії ОМС з органами державної виконавчої влади для розвитку спроможних територіальних громад. Метод порівняльного аналізу був використаний для створення характеристик в організації реформ МС в світовому досвіді. Метод порівняння я використала для вивчення предмету дослідження, розглядом незакінчених питань та досягнень у сфері місцевого самоврядування. Системно - аналітичний метод використовувався для аналізу нормативно-правових актів та законодавчої бази.

Інформаційну базу дослідження склали Конституція України; Європейська хартія місцевого самоврядування; Закон України „ Про місцеве самоврядування в Україні" та інші закони, декрети та положення Кабінету Міністрів України, укази Президента України та інші нормативно – правові акти, що регулюють відносини у сфері МС та ОДВВ, матеріали їх офіційних сайтів, наукові праці українських і зарубіжних учених, матеріали періодичних видань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному аналізі проведенні реформи з децентралізації, погодженні термінологічної бази та теоретико-методичному обґрунтуванні, необхідності вибору єдиного напрямку змін в адміністративно-територіальному устрої.

Практичне значення одержаних результатів. визначається тим, що здійснене комплексне дослідження місцевого самоврядування як форми державного управління в умовах децентралізації.

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, що мають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить - 82 сторінок, з яких - – основного тексту 60 сторінок.

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 «Дослідження сучасного розвитку децентралізації місцевого самоврядування в Україні» охарактеризовано стан наукової проблеми та нормативно - правову базу дослідження місцевого самоврядування (далі МС).

Підрозділ 1.1. Стан наукового розроблення проблеми присвячений науковим проблемам дослідження децентралізації місцевого самоврядування.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних науковців таких як: Н. Глазунова, А. Артеменко, Р. Безсмертний, В. Борденюк, О. Бородіна, Ю. Делія, О. Попової, І. Дегтярьової, І. Прокопа, А. Сейтосманов, В. Ємельянова та А. Ібрагімова, О. Павлов, О. Дедул, І. Грицяк, А. Черкасов, Д. Барнса, Ж. Гербер, М. Баймуратов, В. Баранникова, які вивчали проблеми децентралізації в Україні. Також були розглянуті постанови, розпорядження КМУ в яких є проблеми МС.

Зроблено висновок що на даний час є багато проблем які пов'язанні з МС в умовах децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ).

У підрозділі 1.2. Нормативно-правова база реформування місцевого самоврядування в Україні. Для розвитку політики й реформування територіальних громад важливим визначенням МС в Україні є: законодавча та нормативно – правова база.

Впровадженням урядової реформи з децентралізації влади потребує прийняття законів України та нормативно - правових актів, які діють в межах правового регулювання функцій новостворених ОТГ відповідно до наділених повноважень, яка допоможе поспішно без перешкод здійснити у життя дану реформу і закінчити процес децентралізації.

З'ясовано, що теперішній час ВРУ та КМУ прийняли велику кількість нормативно - правових актів, які дозволяють реалізовувати реформу МС, але ще залишається багато питань у діяльності територіальних громад (далі ТГ), які ще не вирішені та потребують негайного врегулювання законів.

У другому розділі «Імплементация зарубіжного досвіду по децентралізації влади та адміністрування в Україні» вивчений світовий досвід децентралізації та розглянуті механізми розвитку МС у Польщі.

У підрозділі 2.1. «Вивчення світового досвіду по здійсненню місцевого самоврядування» було розглянуто початок історії децентралізованої держави.

Були розглянуті основні характеристики реформ таких як: англо-саксонська, континентальна та змішана.

Були опрацьовані п'ять основних ознак, які характеризують процеси децентралізації в європейських країнах такі як:

- Вільний місцевий та регіональний суверенітет;
- Підтримка мовної, культурної та етнічної різноманітності;
- Суперництво між місцевими та регіональними рівнями в економіці;
- Розвиток місцевого та регіонального суверенітету на шляху демократизації;
- Результативне вирішення місцевих проблем.

Більш детально розглянула такі країни як Італія, Латвія та Франція в яких по різному проходив процес децентралізації.

Висновком проведення дослідження децентралізаційних реформ різних країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає особливість розвитку окремої країни. Тому, на мою думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку нашої країни.

У підрозділі 2.2. «Запровадження в Україні механізмів здійснення децентралізації у республіці Польща» показано що така країна як Польща є найкращим досвідом для нашої країни у запровадженні засад децентралізації.

Основною думкою самоврядування в Польщі - це вдало представляти інтереси не урядовців, а місцевого населення, яке обирає собі владу індивідуально.

Були розглянуті етапи реформи, як створювались повіти, гміни, як розподілявся місцевий бюджет, зміни в галузях, основна мета та завдання уряду.

З'ясовано, що **Гміна** — це початкова і вагома одиниця адміністративної влади у Польщі, а в Україні це ОТГ

Підсумком проведення децентралізації стало виразне розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою.

Висновком можна зробити, що основні повноваження та фінансові кошти знаходяться на рівні гмін.

У **третьому розділі** «Вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні» історія децентралізації, створення ОТГ, наукові трактування, зміни до адміністративно - територіального устрою, діяльність Дорошівської ОТГ на шляху децентралізації.

У підрозділі 3.1. «Необхідність створення спроможних об'єднаних територіальних громад і внесення змін до територіального устрою в Україні» історія децентралізації, створення ОТГ,

Трактуванням децентралізації займались такі науковці: Н. Нижник, О. Оболенський, М. Малиновський, М. Корнієнко, М. Харитончук, К. Линьов, А. Матвієнко.

Система МС характеризується такими рисами (ознаками):

– наявність чітко збагнаних громадських зацікавлень та бажання громадян взяти на себе політичну відповідальність за прийняті рішення;

– розмежування компетенцій держави і ТГ, при якому держава мінімально втручається в процес МС;

– діяльність ОМС має демократичний і прозорий характер;

– реалізується принцип субсидіарності при розподілі повноважень;

– посадові особи ОМС мають вищу освіту і дотримуються етики поведінки.

Аналізуючи процес децентралізації, можна сказати, що більшість проблем у громадах виникають під час об'єднання, оскільки політика, політична гра та політичні спекуляції відіграли певну роль, де кожна сторона намагалася використати ці процеси у своїх цілях та особисті амбіції і ділові інтереси.

У підрозділі 3.2. «Діяльність Дорошівської сільської об'єднаної територіальної громади по здійсненню децентралізації» розглянута в якому році утворилась, села, які

входять у склад ОТГ, яку роботу проводить сільська рада, допомога депутатів, підприємців та фермерських господарств у діяльності громади.

З метою забезпечення інформаційної відкритості, створення належних умов для доступу до публічної інформації працівниками сільської ради наповнюється відповідними матеріалами веб-сайті Дорошівської об'єднаної територіальної громади, ведеться сторінка у Facebook.

У висновку можна сказати що Дорошівська ОТГ живе висвітленням всіх подій у громаді, залучає спонсорів та депутатів, щоб допомогти населенню, робить кращу освіту та доступну медицину

ВИСНОВКИ

Розвиток регіонів в Україні реалізовується за допомогою інституційного засібу впливу на розвиток регіонів та управління ними – децентралізацію влади на рівні територіальних громад. Реформа децентралізації розпочалася з концепції реформи, яка визначила напрямки процесу. Децентралізація розглядається і як основа реформування управління регіонами та територіальними одиницями, і як основа для розбудови місцевої демократії та поширення принципів МС відповідно до європейських стандартів. Запроваджена адміністративно-територіальної реформи передбачає: утворення ОТГ, їх розвиток та становлення, як потужних самозабезпечених одиниць; підвищення ролі місцевого самоврядування; наближення адміністративних послуг до населення, розбудову розгалуженої якісної і комфортної інфраструктури, яка забезпечить високий рівень якості життя, як в місті, так і в селі.

Завершення процесу ОТГ, проведення чергових місцевих виборів припадає на вересень 2020 року та має відзначитись формуванням нової системи АТУ та прискорення об'єднання територіальних громад згідно з перспективним планом громад. Насамперед вже прийнята низка законів щодо реалізації процесу децентралізації, проте виникає необхідність звернути увагу на нормативно-правове законодавство та довести до кінця прийняття важливих законів.

Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну АТУ, надання органам МС більше повноважень, пояснення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції, ОТГ мають сформуванати новий базовий рівень АТУ та надати підґрунтя для перетворення районного рівня влади. Зараз найбільшим ризиком зволікання адміністративно - територіальної реформи є суперечність повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління в ОТГ, райрадами та РДА. Це утримує наступний постійний розвиток громад, оскільки спричиняє невирішеність важливих макроекономічних та політичних проблем держави, соціально-економічні й політичні ризики та загрози, відсутність адекватної бюджетної децентралізації та зростання негативного ефекту економічної та соціальної периферійності. Зазначені проблеми та завдання потребують вирішення. Нехтування такими проблемами несе загрозу не тільки ефективності реформи, а й економічній та політичній стійкості української держави.

Проведене дослідження свідчить, що бюджетна свобода місцевих рад, їх компетенція та здатність самостійно утворювати бюджети в країні забезпечує всі

необхідні умови для модернізації розвитку територій та дає право результативно та плідно постановити актуальні питання якісного отримання послуг населенням. Тому на актуальному етапі розвитку України прийняті зміни до Податкового та Бюджетного Кодексів певною мірою засновують основу для зміцнення подальшої фінансової незалежності рад.

Виходячи з усього продовження втілення політики децентралізації системи МС в Україні має стати чинним фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, слугувати підвищенню результативності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання реформування системи МС в Україні полягають у завершенні розвитку спроможних ОТГ на всій території, збільшення інституційної та ресурсної спроможності громад, настановлення стратегічного планування системи МС, становлення інфраструктури громад, підвищенні якості надання адміністративних послуг населенню через ЦНАПи.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Швецова О.І. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні / М.О. Багмет. Швецова О.І. / Тези «МОГИЛЯНСЬКІ ЧИТАННЯ – 2020: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://du.chmnu.edu.ua/?page_id=431

АНОТАЦІЯ

Швецова О.І. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні – На правах рукопису.

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

В магістерській роботі основною метою є дослідження існуючих проблем у процесі реформування системи МС в Україні у ситуації порівняльного аналізу з європейським досвідом управління.

Якщо взяти світовий досвід по запровадженню децентралізації в країні то найбільш пріоритетною до нашого це країна Польща для запровадження системи місцевого самоврядування, попри те що ці країни межують між собою, пов'язані історичним та культурним зв'язком, тоді залучення досвіду функціонування територіальних громад є однією з головних засад для України.

З'ясовано, що децентралізація – це передача повноважень та бюджетних коштів від держаних органів виконавчої влади до органів МС.

Запропоновано визначення поняття ОТГ – це добровільне об'єднання жителів сільської, селищної або міської ради, які суміжні між собою. впровадити об'єднання можуть голови та депутати місцевої влади, а й самі жителі.

Розглянута проблема питань з внесенням змін до Конституції України, що дадуть поштовх до повноцінного розвитку ОТГ та забезпечать правову основу для прийняття законів, необхідних для користування реформи МС й організації територіальної влади щодо створення принципів для формування спроможних ОТГ, які забезпечать поширення МС та послаблять конфлікти між ОМС та органами виконавчої влади.

Зроблено висновок, що державна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, що вони є, насамперед, представниками населення; формулюють потреби населення й необхідні заходи їх реалізації; ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців територіальної громади.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, державна влада, адміністративно-територіальний устрій.

SUMMARY

Shvetsova OI Mechanisms of local self-government development in Ukraine - On the rights of the manuscript.

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

In the master's thesis the main goal is to study the existing problems in the process of reforming the LS system in Ukraine in a situation of comparative analysis with European management experience.

If we take the world experience in implementing decentralization in the country, the most priority for our country is Poland to introduce a system of local self-government, despite the fact that these countries are interconnected, connected by historical and cultural ties, then the experience of territorial communities is one from the main principles for Ukraine.

It was found that decentralization is the transfer of powers and budget funds from state executive bodies to LS bodies.

It is proposed to define the concept of OTG - a voluntary association of residents of the village, town or city council, which are adjacent to each other. the associations can be implemented by mayors and deputies of local authorities, but also by the residents themselves.

The issue of amending the Constitution of Ukraine, which will give impetus to the full development of TG and provide a legal basis for the adoption of laws necessary for the reform of the LS and the organization of territorial authorities to create principles for the formation of capable OTG, which will ensure the spread of LS and reduce conflicts between OLS and executive authorities.

It is concluded that the state power functions effectively only when its bodies and officials realize that they are, first of all, representatives of the population; formulate the needs of the population and the necessary measures for their implementation; effectively and responsibly provide conditions for the normal life of the inhabitants of the territorial community.

Key words: decentralization, local self-government, united territorial community, state power, administrative-territorial system.

Анотація українською мовою - обсяг 1741 знаків, англійською – 1762