

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

ЄНТІН ВЛАДИСЛАВ ОЛЕГОВИЧ

**МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

*Актуальність теми.* В сучасних умовах розвитку нашої держави місцеве самоврядування є могутнім потенціалом державотворення. Саме цей інститут грає значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства. В зв'язку з останніми подіями, які відбуваються в нашій державі, зокрема подіями на Майдані Незалежності в Києві та бойовими діями на Донбасі одним із першочергових завдань Української держави є створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка б враховувала досвід країн розвиненої демократії та відображала місцеву специфіку.

Адже якою б досконалою не була державна влада у центрі, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо не буде здійснюватися ефективно самоврядування на місцях. Світовий досвід підказує: чим розвиненіші держава та громадянське суспільство, тим глибшими є децентралізація влади, роль та значення місцевого самоврядування.

Серед усіх проблем нинішнього суспільного життя найбільшу увагу привертають фінансові питання, зокрема доходи і видатки держави, бюджетний дефіцит, система оподаткування, ефективність витрачання державних коштів тощо. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найбільш наочно демонструють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

Процес децентралізації в Україні розпочався в 2014 році і цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори. 17 липня 2020 парламентом підтримано проєкт постанови № 3650 про ліквідацію 490 існуючих районів і утворення замість них 136 нових. Також українським парламентом ухвалено в першому читанні законопроєкт №3651-д, який покликаний законодавчо врегулювати окремі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Тобто з початку впровадження децентралізації вже можна побачити її певні наслідки, а тому все це вимагає належного рівня теоретичного осмислення минулого і сьогодення розвитку місцевого самоврядування, обґрунтування необхідності його зміцнення, що і визначило актуальність написання цієї кваліфікаційної роботи.

Дослідженням особливостей реформування місцевого самоврядування в Україні займалися такі фахівці як Белов Д.М., Васютін Ю.С., Ворона П.В., Гладка Т.І., Гройсман В.Б., Журавський В.С., Камінська Н.В., Костенок І.В., Кутафін О.Є., Маклаков В.В., Приходько Х.В., Роман В.Ф., Силенко М.Ф., Скрипнюк О.В., Тertiшник В.М., Цурканова І.А. та інші.

Проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади були предметом досліджень вчених: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.Ю. Бальція, Ю.В. Бойко, В.І. Борденюка, О.В. Вознюк, Г.В. Возняк, Р.Ф. Гринюка, П.Ф. Гуралю, В.М. Кампо, М.І. Корнієнка,

П.М. Любченка, Ю.О. Набатової, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, С.Г. Серьогіної, Н.О. Слободянюк, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка, П.Б. Чернописького та ін.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що формуються у сфері реалізації державної політики щодо реформування органів місцевого самоврядування в Україні.

*Предметом дослідження* є правові механізми реформування органів місцевого самоврядування в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає у тому, щоб на підставі дослідження національного та зарубіжного законодавства, практики його застосування, доктринальних підходів, наукових положень здійснити поглиблений аналіз сутності та специфіки механізмів реформування органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема, розглянути проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні в його історичній перспективі, проаналізувати доцільність запровадження на регіональному рівні децентралізації, вивчити зарубіжний досвід, а також розробити конкретні практичні рекомендації і наукові пропозиції щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення з цих питань.

Для досягнення зазначеної мети слід вирішити такі *завдання*:

- дослідити історичний аспект становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, з акцентуванням уваги на його проблемах;
- з'ясувати сутність категоріального апарату органів місцевого самоврядування України;
- визначити сутність децентралізації, представити її аспекти та висвітлити плюси та мінуси запровадження;

- дослідити досвід зарубіжних країн щодо реформування органів місцевого самоврядування з метою імплементації європейського досвіду в Україні;

- проаналізувати вплив реформи децентралізації на рівні Миколаївської міської ради та адміністрації Корабельного району Миколаївської міської ради та підвищення рівня життя відповідної громади.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя роботи становить цілісна й узгоджена система методів, способів та прийомів наукового пізнання, що надала можливість проаналізувати обране правове явище в єдності його соціального змісту та юридичних форм. В основу методологічної конструкції кваліфікаційної роботи покладено фундаментальні, загальнонаукові і спеціальні методи. Діалектичний метод використовувався при встановленні сутності децентралізації, її переваг і недоліків, а також дослідженні сутності категоріального апарату органів місцевого самоврядування України; історичний – у процесі дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Системно-структурний метод задіяно для визначення впливу реформи децентралізації на рівні Миколаївської міської ради та адміністрації Корабельного району Миколаївської міської ради та підвищення рівня життя відповідної громади. Порівняльно-правовий став у нагоді при поглибленому вивченні законодавства зарубіжних країн щодо реформування органів місцевого самоврядування.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що:

- дістало подальшого розвитку питання щодо необхідності розроблення та прийняття змін до Основного Закону в частині децентралізації, а також прийняття законодавчих актів щодо забезпечення завершення реформи.

- зосереджено увагу на перших позитивних наслідках впровадження реформи децентралізації на прикладі територіальної громади міста Миколаєва.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у наступному. Виходячи з того, що автор магістерської роботи тривалий час обирався до Миколаївської міської ради, то має значний досвід ділової комунікації з виборцями і членами миколаївської громади. Така участь відбувалася на дискусіях, різних засіданнях, зустрічах, виступах та інших чисельних заходах, які дозволяли відслідковувати просування реформи децентралізації та відзначати її позитивні тенденції та не вирішені питання.

Сподіваємося, що сформульовані у дослідженні висновки, узагальнення та пропозиції можуть бути використані у науково-дослідній сфері як підґрунтя для проведення подальших досліджень механізмів реформування органів місцевого самоврядування в Україні.

**Апробація результатів дослідження.** Положення роботи автор магістерської роботи представив у виступі на Всеукраїнській науково-методичній конференції «Могилянські читання 2020», за результатами якої були опубліковані тези під назвою «Перспективи для зміни адміністративно-територіального устрою України».

**Структура магістерської роботи обумовлена** метою, завданнями і логікою дослідження і складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що об'єднують шість підрозділів, висновків та списку використаної літератури. Загальний обсяг роботи становить 88 сторінок. Список використаних джерел складається із 91 найменування і займає 8 сторінок.

## **Основний зміст магістерської роботи**

У вступі обґрунтована актуальність теми дослідження, вказані прізвища науковців, які присвятили свої праці реформуванню органів місцевого самоврядування в Україні.

У розділі I «Теоретико-методологічні засади дослідження» висвітлено роль і місце місцевого самоврядування в управлінні державою.

Підрозділ 1.1. «Історичні аспекти розвитку місцевого самоврядування в Україні» присвячений історичному аспекту, який притаманний зародженню та формуванню в Україні органів місцевого самоврядування, у якому також чітко охарактеризована періодизація управління на українських землях, що нині відновлюються сучасному розумінню Всесвітньої декларації та Європейської Хартії місцевого самоврядування, що спрямована на захист і зміцнення незалежної місцевої влади, цінностей, демократії та утвердження децентралізації публічної влади і адміністрування.

Підрозділ 1.2. «Сутність категоріального апарату органів місцевого самоврядування» присвячений розгляду термінів «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування» та «принципи місцевого самоврядування», а також розкриті такі тлумачення понять як «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація», «комунальне управління» та «децентралізація влади та адміністрування».

Розглянуто також суть територіальної згоди і роль посадових осіб сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

У підрозділі чітко сформульована думка про те, що місцеве самоврядування в Україні повинно завжди базуватися на основі визнаних і гарантованих державою правил передбачених Конституцією та Законами України.

Добре те, що в розвитку даної тези, яка описує дослідження В. Ткаченка та інших вчених. До характерних рис місцевого самоврядування можна віднести наступні:

1. Наявність соціального управління;
2. Належність повноти влади у повній мірі.
3. Саморегуляція, яка передбачає вироблення власних рішень у вигляді протоколів, інструкцій, тощо.

Здійснення владних управлінських рішень відбувається через виборні структури такі як, сільські, селищні та міські ради.

У розділі належним чином окреслені основні ознаки життєдіяльності певних засад у різних сферах суспільного буття, до того ж така діяльність повинна бути ефективною та відповідальною перед членами усієї громади.

У розділі II «Доцільність запровадження на регіональному рівні децентралізації» обґрунтовано те запровадження децентралізації влади і адміністрування, що стало основним брендом суспільної управлінської діяльності.

Підрозділ 2.1. «Децентралізація, її аспекти, плюси та мінуси запровадження» розкриває чому саме децентралізація влади сприяє на регіональному рівні ефективному досягненню цілей у галузі економіки, соціальних проблем, гуманітарних та інших комплектуючих. У цьому підрозділі наведені прізвища науковців, які брали участь у розробці впровадження децентралізації.

В даному контексті роз'яснюється суть і поняття саме децентралізації, що стосується її форм державного управління.

Аналіз відбувається на основах українських реалій, які безпосередньо проявляються в управлінні державою.

Підрозділ 2.2. «Імплементация європейського досвіду в Україні» розкриває втілення в Україну європейських стандартів.



Спершу, були розглянуті основні моделі місцевого самоврядування, які базувалися на світовій практиці під час муніципальних реформ.

Особливу увагу приділено характеристиці досвіду Франції, яка представляє собою унітарну державу із чіткою структурою децентралізації, публічним управлінням, тощо.

Досить цікавим є аналіз організації місцевого самоврядування у Великій Британії, Шотландії, Північній Ірландії.

Зокрема досить чітко охарактеризовано управління федерацій (Австрії, Канади, США) та парламентських монархій (Іспанії).

Проте особливу зацікавленість викликає здійснення децентралізації влади у Польщі. Така палітра організації місцевого самоврядування перед Україною викликає, як і зацікавленість, так і запозичення досвіду (в плані визначення власного шляху децентралізації з метою досягнення якісних показників в управлінні державою і високих досягнень соціально-економічного розвитку громад України).

Розділ 3 «Досвід Миколаївської міської ради по модернізації органів місцевого самоврядування» присвячений аналізу модернізації органів місцевого самоврядування в Миколаєві.

У підрозділі 3.1. аналізується реформаторська діяльність міської ради протягом останніх п'яти років. На Миколаївщині відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» починаючи з 2014 року відбувається впровадження даних управлінських рішень.

В підрозділі предметно відображено діяльність усіх чотирьох районів міста, особлива увага приділяється Корабельному району, який представляв автор магістерської роботи.

Підрозділ 3.2. описує участь безпосередньо депутата Миколаївської міської ради у забезпеченні послуг кращих умов для громадян України.

## **ВИСНОВКИ**

У кваліфікаційній роботі наведено теоретичне узагальнення наукового завдання щодо проблематики механізмів реформування органів місцевого самоврядування. Сформульовано такі найбільш важливі висновки.

1. Аналіз історичної наукової літератури дозволяє дійти висновку про тривалий досвід існування місцевого самоврядування на українських історичних землях. Ми підтримуємо позицію сучасних українських дослідників, що його періодизацію можна представити як: зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування; європеїзацію місцевого самоврядування; русифікація українського місцевого самоврядування; українізацію місцевого самоврядування. Становленню національної системи місцевого самоврядування було значно ускладнено тим, що довгий час українські землі не мали власної державності, а перебували в складі різних держав, так і тоталітарне минуле.

2. Дослідження основних категорій дозволяє стверджувати, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Система місцевого самоврядування визначається законодавчо шляхом перерахування її структурних елементів. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; органи самоорганізації населення.

Згрупувавши системно-структурні елементи місцевого самоврядування, до системи органів місцевого самоврядування необхідно віднести: представницькі органи місцевого самоврядування – виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення (сільські, селищні, міські ради); сільського, селищного, міського голову; старосту; виконавчі органи рад.

Принципи місцевого самоврядування – це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування.

3. Децентралізація являє собою передачу певного обсягу владних повноважень компетентними суб'єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Ми підтримуємо позицію сучасних вітчизняних науковців, що вона має ряд переваг, серед яких: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне

наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Погодимося також і з позицією науковців, що однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

4. Децентралізація для України полягає не в багаторічній боротьбі за владу, а, власне, розподілі цієї влади, щоб не було дублювання повноважень між різними органами, щоб чітко було зрозуміло, хто за що відповідальний. На нашу думку, незважаючи на всі складнощі, звертати з обраного шляху децентралізації влади не має сенсу, інакше ми просто повернемося в минуле і громади не будуть розвиватися, а просто виживати. Тому, для якісного формування й розвитку місцевого самоврядування необхідно враховувати позитивний досвід розвинених зарубіжних країн.

Зарубіжний досвід організації правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціонування органів місцевого самоврядування вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Держава вбачає у ньому рівноправного партнера у питаннях децентралізації державного управління і потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу. Досвід реформування місцевого самоврядування зарубіжних країн

вказує, що навіть країни, які мали довгий час централізовану систему управління мають шанси успішно провести децентралізацію. Для України зокрема корисним є досвід Франції та Польщі.

5. Розвиток України як незалежної держави, яка обрала євроінтеграційний напрям розвитку потребує підвищення якості державного управління, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Сильною стороною децентралізації є можливість наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують ті самі мешканці громад. Причому реформування місцевого самоврядування має здійснюватися одночасно на трьох рівнях:

а) конституційно-правовому, оскільки для системної реформи місцевого самоврядування потрібно тлумачення окремих статей чинної Конституції або внесення до неї відповідних змін і доповнень;

б) законодавчо-спеціалізованому, оскільки необхідне внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, прийняти нормативно-правові акти про систему консультацій держави та самоврядування через асоціації місцевого самоврядування;

в) законодавчо-галузевому, оскільки процес реформування місцевого самоврядування повинен супроводжуватися внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

6. Для дослідження практичного досвіду щодо успішності реформи децентралізації в українських реаліях було проаналізовано деякі документи Миколаївської міської ради та адміністрації

Корабельного району Миколаївської міської ради. Дослідження показало, що в Миколаївській області пройшов етап добровільного об'єднання громад і наразі їх налічується 52.

А зокрема аналіз документації адміністрації Корабельного району Миколаївської міської ради допоміг прослідкували як змінювалися доходи і видатки на житлово-комунальне господарство, що дозволило дійти висновку, що внаслідок фінансової децентралізації з року в рік помітне збільшення коштів, які залишаються на місцях і використовуються для створення нової та поліпшення існуючої інфраструктури для мешканців територіальної громади.

Також реформою передбачено, що територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. А після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

А тому фінансова децентралізація, передання нових повноважень та можливостей на місця дозволить і надалі органам місцевого самоврядування здійснювати діяльність з метою забезпечення кращих умов для населення. Наразі ініціатива запровадження і реалізації Проекту бюджету участі підтримана депутатами

Миколаївської міської ради вже показує на скільки може бути дієвою взаємодія міської ради та її виконавчих органів з громадськістю.

**Список опублікованих праці за темою:**

Єнтін В. О. Перспективи для змін адміністративно-територіального устрою України. - Тези для



Всеукраїнської науково-методичної конференції «Могилянські читання - 2020»: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспект. Миколаїв. - ЧНУ імені Петра Могили. - 2020. - с. 15-16 .

#### Анотації

Єнтін В. О. Механізми реформування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. - на правах рукопису.

Магістерську роботу присвячено дослідженню процесу децентралізації публічної влади та адміністрування, яке нині активно впроваджується в Україні. В роботі розглядаються варіативні можливості імплементування зарубіжного досвіду з метою досягнення європейських і світових стандартів та критеріїв в даному процесі.

Для досягнення вказаної мети вирішуються такі завдання:

- дослідження історичних аспектів становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізовані механізми реформування, плюси та мінуси реформи, етапи децентралізації публічної влади в Україні;
- висвітлена участь депутатів Миколаївської міської ради у покращенні якості послуг і умов для членів громад.

На основі проведеного дослідження зроблені висновки та пропозиції для досягнення якісного завершення децентралізації влади не тільки на регіональному рівні, а й на всій території України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація влади та адміністрування, імплементация зарубіжного досвіду, публічне управління.

Annotations Yentín VO Mechanisms of local government reform in the conditions of decentralization of power. - on the rights of the manuscript. The master's thesis is devoted to the study of the process of decentralization of public power and administration, which is currently being actively implemented in Ukraine. The paper considers the various possibilities of implementing foreign experience in order to achieve European and world standards and criteria in this process. To achieve this goal, the following tasks are solved: - research of historical aspects of formation and development of local self-government in Ukraine; - analyzed mechanisms of reform, pros and cons of reform, stages of decentralization of public power in Ukraine; - participation of deputies of the Nikolaev city council in improvement of quality of services and conditions for members of communities is covered. Based on the study, conclusions and proposals were made to achieve a qualitative completion of decentralization of power not only at the regional level but also throughout Ukraine. Key words: local self-government, decentralization of power and administration, implementation of foreign experience, public administration.