

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

МАКАРОВА НАТАЛЯ МИХАЙЛІВНА

**ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми визначається тим, що побудова незалежної, демократичної, правової, соціальної держави в Україні в умовах євроінтеграції можливо лише за допомогою інституту місцевого самоврядування (далі МС) є основою у розбудові на принципах децентралізації та субсидіарності демократичної країни.

Своєрідним початком у процесі відродження представницької державної влади (далі ДВ) є Ратифікація Україною Європейської Хартії МС (далі ЄХМС) та Всесвітньої Декларації МС де, по-перше, визначені базові засади МС – народоправство та децентралізація, яка дає спроможність місцевим жителям бути партнерами в управлінні суспільними справами.

Беручи до уваги європейський досвід у поєднанні із своїми національними рисами та важлива необхідність до вирішення термінових потреб суспільства, досвід Польщі є найбільш пріоритетним для України, оскільки ці дві країни сусідять між собою, а ще дуже пов'язані культурою та історично. Тому приклад Польщі для нас є дуже важливим інструментом для вирішення подальшого ефективного зростання територіальних громад (далі ТГ). Тому цей досвід є важливим для розвитку МС України, оскільки це дасть можливість запозичити певні форми та моделі що стосуються сфери зросту ТГ та передбачить головні їхні плюси та мінуси.

У всіх країнах світу проблема децентралізації є постійно актуальною, так як центральна влада (далі ЦВ) постійно хотіла над людьми «владарювати», але з позиції демократії влада здійснюється народом і тільки в інтересах народу і він повинен сам приймати рішення через вибраних представників. В Україні у результаті реформ МС здійснюється заснування зовсім нових адміністративних одиниць (далі АТО). І тому для практичного вирішення проблем необхідні певні істотні зміни, серед них це внесення змін до Конституцію України що дасть старт започаткуванню децентралізованої форми влади, яка буде стимулювати до створення справжнього інституту МС на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (далі АТУ) країни, розкрите коло закріплених повноважень та ресурсів і насамперед несе в собі велику відповідальності з боку органів місцевого самоврядування (далі ОМС). Це в першу чергу допоможе набути більшої самостійності для вирішення невідкладних рішень за для стабільного врівноваженого зростання всіх регіонів і вирішення основних проблем на місцях.

Таким чином, можна констатувати, що в умовах європейського вибору України зростає роль інституту МС від результатів діяльності якої залежить якість життя населення ТГ. Саме на рівні муніципальної влади через залучення населення в вирішення місцевих справ відбувається демократичний розвиток, що підвищує активність населення ТГ у вирішенні питань місцевого значення. Тобто ефективність ОМС на пряму пов'язано з розвитком демократії на рівні ТГ, муніципальному рівні.

Саме на це сьогодні спрямована реформа децентралізації державної влади (далі ДВ) і реформування МС в Україні. В умовах децентралізації відбувається правове закріплення прав ТГ в рішенні місцевих питань, покращується їх фінансова й матеріальна база, підвищується громадянська активність населення, його реальна можливість приймати участь в прийнятті й реалізації рішень, що безпосередньо впливають на якість їхнього життя. Це в свою чергу наближає владу до населення, залучає його в співпрацю, збільшує його відповідальність за прийняти рішення, що стосуються його повсякденного життя в громаді.

Саме тому МС потребує подальшого вивчення, з точки зору розвитку організаційних, правових механізмів, що ефективно впливають на процеси розвитку інституту МС через існуючі форми участі населення в реалізації цих повноважень.

Науково-теоретичною основою магістерської роботи стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців присвячені теоретичним та практичним проблемам формування інституту місцевого самоврядування, правового статусу окремих його суб'єктів, ролі в розбудові громадянського суспільства, таких як: А. Артеменко, Н. Абрамчук, Р. Безсмертний, В. Борденюк, В. Бабаєв, Брехтє Кемп і Мелида Хименес, І. Грицяк, М. Грищук, І. Грищенко, О. Герман, І. Дегтярьова, В. Ємельянов, А. Ібрагімова, О. Євтушенко, Л. Кудіна, І. Козюра, П. Любченко, В. Малиновський, О. Попова, М. Пухтинський, Й. Регульська, Є. Регульські, І. Софінська, Ежи Стемпель, О. Черкасов, Р. Шарафутдінов та ін. присвячені теоретичним та практичним проблемам формування інституту МС, правового статусу окремих його суб'єктів, ролі в розбудові громадянського суспільства.

Таким чином, вивчення і науково-теоретичне обґрунтування інституту МС в Україні та його вивчення може сприяти оптимізації взаємодії ОМС між собою й з органами державної влади, що позитивно вплине на вирішення місцевих проблем для забезпечення комфортного повсякденного життя людей.

Мета і завдання дослідження. Метою є аналіз існуючих проблем у процесі реформування системи місцевого самоврядування в Польщі та в використання цього досвіду в практиці реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до визначеної мети поставлені такі дослідницькі **завдання**:

- з'ясувати стан наукової розробки досліджуваної проблеми та визначити джерельну базу дослідження;
- провести аналіз системної трансформації місцевого самоврядування в Україні під впливом європейського досвіду на прикладі Польщі;
- обґрунтувати стан та шляхи вирішення даної проблеми.

Об'єкт дослідження – інститут місцевого самоврядування, як децентралізована форма управління територією.

Предмет дослідження – процес розвитку місцевого самоврядування в Україні та Польщі в умовах децентралізації.

Методи дослідження. У роботі використовується комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Для всебічного дослідження проблеми та використано такі загальнонаукові способи, як аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія, метод порівняння. Застосування методу систематизації дозволило об'єктивувати законодавчу та нормативну документацію і наукову літературу за темою дослідження.

Завдяки структурно-функціональному методу досліджено завдання, а ще функції та структуру спільної діяльності ОМС з органами державної виконавчої влади (далі ОДВВ) для створення дієздатних об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ). Використаний метод порівняльного аналізу потрібний для зіставлення характеристик організації перетворення МС в різних країнах світу. Способи порівняння та аналізу під час формулювання предмета дослідження застосовані комплексно чи навпаки окремо, не вирішені проблем у поєднанні з досягненнями у сфері реформування МС. Для аналізу нормативних документів і законодавчих актів застосовувався системно-аналітичний метод.

Враховання даних та інших способів і прийомів дозволяє забезпечити всебічність розгляду даного питання та достовірність висновків. Хочеться підкреслити, що в роботі широко використовується комбінований підхід до методології дослідження, коли способи, які використовуються, доповнюються одним одним.

Інформаційну основу дослідження створюють Конституція України; ЄХМС; Закон України «Про місцеве самоврядування» (далі ЗУ «Про МС») ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» (далі ЗУ «Про МДА») інші ЗУ прийняті Верховною Радою України (далі ВРУ) та положення Кабінету Міністрів України (далі КМУ), декрети укази Президента України та інші нормативно – правові акти (далі НПА), що налаштовують відносини у сфері МС та ОДВВ, матеріали їх офіційних сайтів, наукові праці українських і зарубіжних вчених, матеріали періодичних публікацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в даній роботі здійснене комплексне дослідження теоретичних та практичних підходів до вивчення механізмів перебудови місцевого самоврядування на прикладі Польщі.

Основними результатами дослідження, що характеризують наукову новизну, це:

- європейський вибір України, інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром розвитку держави, складовим процесом якого є децентралізація влади та реформування МС, проте досягнення позитивного результату можливо лише з урахуванням надбань зарубіжного досвіду реформування МС, зокрема досвіду Польщі;

- створення інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях та право громадяни брати участь у прийнятті усіх управлінських рішень, прислухатися до інтересів громад, регіонів та держави в подальшому її розвитку;

- запропоновано шляхи прискорення та підвищення ефективності другого етапу реформування інституту місцевого самоврядування в Україні через використання досвіду Республіки Польща – країни, яка успішно здійснила реформу МС, а тому за експертними оцінками спеціалістів ЄС, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі.

Практичне значення одержаних результатів Положення і висновки дослідження можуть бути використані в практичній діяльності органами державної влади та місцевого самоврядування, їх керівниками, у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління та адміністрування, перепідготовці й підвищенні кваліфікації керівних кадрів ОМС та ОДВ.

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури. До тексту додано список використаних джерел (94 найменування). Загальний обсяг роботи становить 88 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 76 сторінки.

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 розвитку місцевого самоврядування в Україні та Польщі в умовах децентралізації»* охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження публічної муніципальної влади в Україні.

Підрозділ 1.1. «Стан наукової розробленості проблеми» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній науці.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних (А. Артеменко, Н. Абрамчук, Р. Безсмертний, В. Борденюк, В. Бабаєв, Брехтьє Кемп і Мелида Хименес, І. Грицяк, М. Грищук, І. Грищенко, О. Герман, І. Дегтярьова, В. Ємельянов, А. Ібрагімова, О. Євтушенко, Л. Кудіна, І. Козюра, П. Любченко, В. Малиновський, О. Попова, М. Пухтинський, Й. Регульська, Є. Регульські, І. Софінська, Ежи Стемпель, О. Черкасов, Р. Шарафутдінов та ін.) науковців, а також нормативно-правові акти: закони України, укази Президента, Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, акти органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що проблема реформи децентралізації влади й реформування МС в Польщі цікавить українських дослідників, однак реформа децентралізації ДВ в Україні показує, що цей досвід і сьогодні є в нагоді й потребує більш досконалого вивчення, щоб не робити тих помилок, які зробила Польща в процесі реформи.

У підрозділі 1.2. «Законодавча та нормативно - правова база реформування місцевого самоврядування в Україні» Зроблено висновок, що на даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята велика кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати вищевказану реформу та нажалі, ще залишається невирішеними багато питань у діяльності ТГ, визначені в даній статті, що негайно вимагає законодавчого врегулювання низки профільних законів. Ці обставини визначили вибір теми магістерської роботи, об'єкта, предмета та мети дослідження

У підрозділі 1.3. «Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування» показано, саме що зарубіжний досвід реформування МС заклало теоретичну підгрунтя у вивченні та дослідженні МС і серед вітчизняних фахівців.

Таким чином, враховуючи теорію та практику застосування інституту державного права у різних ЄС стан базового управління і самоврядування загалом відповідає європейському шаблону, а саме ЄХМС ратифікованої Верховною Радою України ще 15.07.1997 році однак, доречно було б запровадити окремі принципи ЄХМС до Конституції України і цим самим провести у законодавстві України детальні зміни що будуть стосуватися фінансування ОМС; локалізувати фактор впливу місцеві державні адміністрації щодо виконання функції ОМС у їх відносинах з органами державної виконавчої влади та Президентом України.

У другому розділі *«Компаративний аналіз реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі»* визначено, що найкращим зразком для України, по запровадженню конституційних засад децентралізації державних функцій є Польський досвід, який можливо використати для проведення ефективних та реальних реформ МС в Україні. Адже основна ідея самоврядування в Польщі успішно представляти інтереси не чиновників, а простого місцевого населення, що самостійно обирає собі владу.

Поляки мають близькі до українських стартові умови, про що свідчить, характер та обставин проведення перших у Польщі виборів. Вони були проведені після тривалої тиранії та на хвилі масової ейфорії, коли більшість партій мали намір стати єдиними рятівниками нашої держави.

У підрозділі 2.1. «Передумови реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз» визначено, що на сучасному етапі створення в Україні нового інституту МС постає головних два завдання, по-перше у передачі повноважень ОТГ, по-друге залучення громадян до процесу управління державою, це в свою чергу сприятиме розбудові та розвитку сильної європейської країни та дасть можливість громадам самостійно розвиватися, надавати її жителям якісні, а головне доступні послуги у соціальній, медичній, освітній сфері що є умовою для побудови дійсно демократичної та правової України.

У підрозділі 2.2. «Результати першого етапу та початок другого етапу реформування місцевого самоврядування в Україні» показано, що аналіз соціологічних даних за 2015-2019 роки про перші підсумки децентралізації і МС дозволяє вважати, що більша частина населення обізнана із реформою. Більше 60 % українців відчують покращення ситуації, або очікують цього. Люди у ОТГ відчують тенденцію на покращення щодо освітлення вулиць громади, облаштуванням соціальної сфери, ремонтом бюджетних приміщень. На початку 2015 року простежується хоч і незначна динаміка зростання очікувань на покращення ситуації. «Обережний» оптимізм прослідковуються у половини громадян, що реформа децентралізації і МС позитивно вплине на розвиток ОТГ.

Отже, враховуючи, що система МС в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Зупинятися вже не можна, тому реформа повинна продовжуватися. Зараз відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи МС. Тому на першому місці повинне бути винесено питання такі як розмежування повноважень серед ОМС та ОБВ, фінансова підтримка ОМС та врегулювати питання внесення змін до низки законів України та Конституції України на законодавчому рівні. Зрозуміло, що це в більшій мірі стосується законотворців тому хотілося б щоб вони дійсно знайшли вірний шлях для вирішення важливих та невідкладних питань щодо МС в Україні.

У третьому розділі «Напрями вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні» обґрунтовані правові основи і напрямки модернізації органів самоорганізації населення, як інституту муніципальної демократії, сформулювати конкретні пропозиції щодо модернізації організаційно-правових форм муніципальної демократії. Головні завдання реформування системи МС в Україні полягають у завершенні створення незалежних ОТГ на території України, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку системи МС я, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру послуг.

У підрозділі 3.1. «Шляхи прискорення та підвищення ефективності системи МС в Україні» визначено, що для підвищення ефективності системи МС першочерговим є корекція нормативно-правових актів України в сфері реформування МС та низки профільних законів, а саме:

- прийняти основоположний ЗУ «Про АТУ України», нажаль на сьогоднішній день для з'ясування статусу НП використовується і досі Положення «Про порядок вирішення питань АТУ Української РСР» ;

- ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» потребує додаткових змін у наявні прорахунки щодо проведення містобудівної діяльності та здійснення контролю за використанням і розподілом земель між власниками та користувачами, що надасть змогу

не допустити в майбутньому використовувати земельні ділянки не за цільовим призначенням;

- врегулювати питання про чітке визначення та розподіл влади серед ОМС і ОДВВ також визначення опцій та розмежування повноважень серед місцевих рад і МДА районів так як в Конституції України, ЗУ «Про МС в Україні» та «Про МДА» недостатньо зрозуміло визначено розподіл компетенції між цими органами місцевої публічної влади;

- встановити в натурі (на місцевості) межі всіх ОТГ згідно документації із землеустрою та внесення даних до ДЗК про розподіл землі серед власників та землекористувачів і інших характеристик. Адже без внесення вищезазначених даних ОТГ, здійснення управління цими землями буде неможливим;

- розвиток кадрового потенціалу, перепідготовка кадрів за для виконання функцій для ефективного використання бюджету ТГ;

- внести зміни щодо упорядкування процедури проведення контролю збоку ДВ за законністю ухвалених рішень ОМС, так і з боку громадськості та контролю щодо надходження і витрачанням коштів ОМС.

Отже, для розв'язання вищевказаних проблем в першу чергу слід забезпечити ефективний нагляд та контроль за роботою ОМС, тому що від нас із Вами залежить, чи реалізує свій потенціал наша держава та як надалі житиме український народ.

У підрозділі 3.2. «Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації» показано, що Польський досвід розбудови МС, є дуже корисним для України з огляду на європейський вибір нашої держави. Особливо – це стосується приведення законодавства у сфері МС до європейських стандартів й входження його у європейський правовий простір.

Одна треба підкреслити, що досвід Польщі показує, що реформа системи міжбюджетних відносин, передбачає й створення насамперед, законодавчої бази, що регулює такі відносини. Що вимагає розроблення та ухвалення в Україні низки нормативно-правових актів, які формують інституційну основу для реформи МС та міжбюджетних відносин.

Враховуючі польський досвід створення ОТГ, які в змозі виконувати покладені на них повноваження, вважаємо за потрібне:

– вирішити питання, що стосуються зміни меж районів (внести відповідні зміни в закон);

– прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про передачу ОТГ права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах ОТГ»;

– вирішити питання з районними радами і РДА, якщо територія району охоплена ОТГ, які взяли на себе відповідальність за розвиток відповідної території;

– прописати в законодавстві участь ОСН, громадськості у формуванні ОТГ;

– розробити й затвердити типові положення «Про старосту ОТГ» де перелічити його право, обов'язки, завдання тощо;

– закріпити в законодавстві обов'язковість розробки ОТГ перспективних планів розвитку власних територій;

– прийняти закон «Про формування та функціонування інституту комунальної власності ОТГ»;

– прийняти Закон «Про місцевий референдум»;

– вирішити на державному рівні питання з підготовкою кадрів для органів ОТГ (розробити державну програму підготовки кваліфікованих кадрів й передбачити її фінансування);

– на законодавчому рівні врегулювати механізм розподілу коштів всередині ОТГ й передбачити фінансове забезпечення делегованих повноважень.

Отже, що перераховані пропозиції дозволять удосконалити процес реформування МС, але для цього потрібне привести у відповідальність нормативно-правову базу ОТГ. Все це на нашу думку дозволить отримати економічно, фінансово та інфраструктурне спроможні ОТГ, що мають відповідну ресурсну базу, для надання публічних послуг населенню, та інструменти для формування інвестиційного середовища.

ВИСНОВКИ

Проводячи аналіз досвіду ЄС, що стосується децентралізації та реформування МС я дійшла висновку що потрібно впроваджувати економічні, соціальні, політичні аспекти в одному руслі з європейською інтеграцією, що ставить перед Україною низку завдань щодо необхідності законодавчого унормування нормативної бази ДВ і подолання ряду складних бар'єрів у розвитку МС. Не зайвим буде перейняти модель розвитку МС і децентралізації Східних країн Європи, так як Україна мала спільну історію та схожі проблеми, одне з яких було тоталітарне минуле та спільні труднощі у процесі переходу від однієї форми правління до іншої.

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо сутності МС територіальної громади розвитку муніципальної демократії в Україні. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. На даний час, проблема реформи децентралізації влади й реформування МС в Польщі цікавить українських дослідників, враховуючи дослідження багатьох наукових праць, дослідження розвитку місцевого самоврядування в Україні та Польщі в умовах децентралізації дозволяє зробити наступні висновки, що проблема реформи децентралізації влади й реформування МС в Польщі цікавить українських дослідників, однак реформа децентралізації ДВ в Україні показує, що цей досвід і сьогодні є в нагоді й потребує більш досконалого вивчення, щоб не робити тих помилок, які зробила Польща в процесі реформи. Головними рисами МС має стати можливість самостійно обирати собі владу, самостійно вирішувати всі питання що стосуються громади, визначений чіткий розподіл повноважень щодо управління ТГ та мати право на чітко визначенні та закріплені цих прав Конституцією України, ЗУ та іншими НПА.

2. В умовах євроінтеграції України виникає проблема розбудови МС на принципах і засадах Європейського співтовариства (далі ЄС). Тому що МС сьогодні виступає, як фактор зміни соціального та економічного розвитку ТГ, децентралізації ДВ та запровадження українського демократичного суспільства. На сьогоднішній день МС в Україні потребує радикальних змін, щоб як найшвидше підвищити якість життя людей, за рахунок створення ОТГ які будуть самостійно розв'язувати проблеми виключно на рівні ТГ тим самим матимуть можливість захищати власні інтереси своєї громади так і окремої людини. Отже, аналіз соціологічних даних за 2015-2019 роки про перші підсумки

децентралізації і МС дозволяє вважати, що більша частина населення обізнана із реформою. Більше 60 % українців відчувають покращення ситуації, або очікують цього. Люди у ОТГ відчувають тенденцію на покращення щодо освітлення вулиць громади, облаштуванням соціальної сфери, ремонтом бюджетних приміщень. На початку 2015 року простежується хоч і незначна динаміка зростання очікувань на покращення ситуації. «Обережний» оптимізм прослідковуються у половини громадян, що реформа децентралізації і МС позитивно вплине на розвиток ОТГ. Незважаючи на те, що система МС в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Зупинятися вже не можна, тому реформа повинна продовжуватися. Зараз відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи МС тому на першому місці повинне бути винесено питання такі як розмежування повноважень серед ОМС та ОБВ, фінансова підтримка ОМС та врегулювати питання внесення змін до низки ЗУ та Конституції України на законодавчому рівні. Зрозуміло, що це в більшій мірі стосується законотворців тому хотілося б щоб вони дійсно знайшли вірний шлях для вирішення важливих та невідкладних питань щодо МС в Україні.

3. Важлива роль інституту МС полягає в тому що, без МС в сучасних умовах неможливо здійснення народовладдя, тобто цінність МС полягає у впливі на політичну культуру розвиненої демократичної держави. Децентралізація влади й реформування МС є ознакою побудови демократичної країни й переходом до від патрон-клієнтських відносин між ОДВ, ОМС та громадянами до партнерських взаємовідносин, до широкого залучення населення в процесі управління. Все це створює підґрунтя для масштабних соціально-економічних змін у суспільстві, розбудові публічного управління, яке «ґрунтується на щирому і відкритому діалозі між усіма сторонами, у тому числі громадян з публічними службовцями».

В умовах децентралізації й реформування МС регіональна політика в Україні спрямована на вирішення стратегічних завдань. Діє «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року», «Концепція реформування МС та територіальної організації влади в Україні». Однак закінчується 2019 рік потрібне проаналізувати результати перерахованих програм, вносити корективи та приймати нові програми, враховуючи плани другого етапу децентралізації.

Використовуючи польський досвід в Україні продовжується укрупнення ТГ, через їх об'єднання й побудову ОТГ, що мають статус міст обласного значення. Наприклад, у Польщі теж відбувалося розширення компетенції МС, через децентралізацію управління, а також укрупнення гмін. В Польщі була побудована на рівні гміни, так звана «модель соціальної економіки», через надання ОМС відповідних повноважень та фінансових ресурсів, згідно стандартів ЄХМС.

В Україні ОТГ, отримав фінансову автономію, здатні самостійно забезпечити належний рівень послуг, зокрема «у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, ЖКГ». Характеристики МС в Польщі, які потрібно враховувати українським реформаторам, такі:

- місцева влада – обирається шляхом демократичних виборів;
- представники МС мають право діяти під власну відповідальність та на власний розсуд (статус юридичної особи);
- ОМС ОТГ мають постійні джерела надходжень;

- ОТГ мають право власності та право вільного розпорядження власним майном;
- ОТГ мають право затвердження власного бюджету та розпорядження фінансовими ресурсами у рамках законодавства (в тому числі залучення позик та кредитів, випуск облігацій, та ін.);
- ОТГ мають право на створення власних органів управління (адміністрації), право визначати організаційну структуру ОМС;

ТГ мають право окреслювати спосіб реалізації власних завдань[94 с.203].

Фахівці, що вивчали досвід Польщі радять не забувати, що реформування МС в республіці Польщі відбувалося з удосконаленням нормативно-правової бази, були прийняті закони: «Про гмінне самоврядування» (1990 р.), «Про повітове самоврядування» (1998 р.), «Про воєводське самоврядування» (1998 р.), «Про громадське самоврядування» (1998 р.), «Про сектори урядової адміністрації» (1997 р.), що визначили принципи взаємовідносин МС й урядової адміністрації[70].

Досвід польських гмін свідчить про підвищення ефективності управління місцевими справами, зокрема вирішення тих завдань, які не в змозі виконати держава, активізацію громадськості у вирішенні місцевих питань, розробки стратегії розвитку території гміни. Як бачимо системний підхід до проведення реформи МС в Польщі, дозволив створити правові гарантії реформи вчасно змінюючи законодавство про МС та забезпечуючи вчасне її проведення.

Також на нашу думку, не треба забувати про механізми стимулювання ТГ до добровільного об'єднання з метою зміцнення фінансової бази. Тим більше за п'ять років реформи є досить успішні приклади використання ОТГ видатків на виконання самоврядних повноважень, що значно покращило ситуацію на містах. В той же час до «80% видатків місцевих бюджетів використовується на виконання делегованих повноважень, і 20% відповідно на власні[30].

Однак процес об'єднання громад в Україні відбувається непросто, тому що зачіпає інтереси багатьох сторін – представників ДВ, ОМС, населення. Мають місце ряд проблем, зокрема: політичний вплив, складні механізми створення ОТГ, відсутність законодавства по окремим питанням, зокрема відсутності юрисдикції за межами населених пунктів, є випадки блокування рішень обласними радами щодо ухвалення перспективних планів формування ОТГ.

Враховуючі польський досвід створення ОТГ, які в змозі виконувати покладені на них повноваження, вважаємо за потрібне:

- вирішити питання, що стосуються зміни меж районів (внести відповідні зміни в закон);
- прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про передачу ОТГ права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах ОТГ;
- вирішити питання з районними радами і РДА, якщо територія району охоплена ОТГ, які взяли на себе відповідальність за розвиток відповідної території;
- прописати в законодавстві участь ОСН, громадськості у формуванні ОТГ;
- розробити й затвердити типові положення «Про старосту ОТГ» де перелічити його право, обов'язки, завдання тощо;

закріпити в законодавстві обов'язковість розробки ОТГ перспективних планів розвитку власних територій;

прийняти закон «Про формування та функціонування інституту комунальної власності ОТГ»;

прийняти Закон «Про місцевий референдум»;

вирішити на державному рівні питання з підготовкою кадрів для органів ОТГ (розробити державну програму підготовки кваліфікованих кадрів й передбачити її фінансування);

на законодавчому рівні врегулювати механізм розподілу коштів всередині ОТГ й передбачити фінансове забезпечення делегованих повноважень.

Вважаємо, що перераховані пропозиції дозволять удосконалити процес реформування МС, але для цього потрібно привести у відповідальність нормативно-правову базу ОТГ. Все це на нашу думку дозволить отримати економічно, фінансово та інфраструктурне спроможні ОТГ, що мають відповідну ресурсну базу, для надання публічних послуг населенню, та інструменти для формування інвестиційного середовища.

АНОТАЦІЯ

Макарова Н.М Дослідження розвитку місцевого самоврядування в Україні та Польщі в умовах децентралізації – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2019.

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

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

З'ясовано, що децентралізація – передача повноважень і ресурсів на рівень територіальної громади найбільш повно реалізує принцип народовладдя закладений в Конституції України, тому що наближає публічну владу до її джерела – народу й дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання: передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їхнього використання; покращити можливості участі громадян у публічних справах.

Обґрунтовано, що інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні є інструментом розвитку демократії й громадянського суспільства, тому що це створює умови в яких громадяни країни мають можливість реалізувати власне право на управління державою, а тому чим більше громадян залучено в цей процес тим більш демократичною є країна.

Запропоновано визначення поняття «муніципальна влада», як здійснювана безпосередньо або опосередкована через представницькі органи воля ТГ, орієнтована на формування сприятливого для неї середовища проживання.

Зроблено висновок, що публічна муніципальна 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, територіальна громада, муніципальна влада, муніципальна демократія, публічна муніципальна влада.

SUMMARY

Makarova N.M. Research on the development of local self-government in Ukraine and Poland in the context of decentralization

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2019.

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

The essence of local self-government institute is revealed as decentralized public municipal authority of the territorial community, which has considerable independence and is always limited to a certain territory.

It has been discovered that decentralization –is the transfer of powers and resources to the level of the territorial community most fully implements the principle of democracy in the Constitution of Ukraine, as it brings public power closer to its source - the people and allows effectively solve two urgent issues: to transfer resources and powers to the places, necessary for their use; to improve the opportunities for citizens to participate in public affairs.

It is substantiated that the institute of local self-government in modern Ukraine is an instrument for the development of democracy and civil society, as it creates conditions in which citizens of the country have the opportunity to exercise their own right to govern the state, and therefore, the more citizens are involved in this process, the more democratic country is.

The definition of the concept of "municipal power" is proposed, as it is carried out directly or indirectly through the representative bodies of the will of TG, and is focused on the formation of a favorable environment for it.

It is concluded that the functions of public municipality are effective only when its bodies and officials are aware that they are, first of all, the public representatives; formulate the needs of the population and the necessary measures for their implementation; and are effectively and responsibly engaged in ensuring conditions for the normal life of the residents within the territorial community.

Key words: decentralization, local self-government, territorial community, municipal authority, municipal democracy, public municipal authority.

Анотація українською мовою - обсяг 1897 знаків, англійською – 1947.