

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Сумський державний університет

Факультет іноземної філології та соціальних комунікацій

Кафедра психології, політології та соціокультурних технологій

«До захисту допущено»

в.о. завідувача кафедри

_____ **Андріана КОСТЕНКО**

_____ **2023 р.**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття освітнього ступеня магістр

зі спеціальності 052 «Політологія»,

освітньо-професійної програми «Політичні технології та аналітика»

на тему: «Трансформація підходів до місцевого самоврядування: історико-політологічний аспект (на прикладі Сумської області)»

Здобувачки групи ПТ.м-21 Шеденко Зореслави Олексіївни

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **Зореслава ШЕДЕНКО**

Керівник: кандидат наук із державного управління, доцент
Володимир СЕМЕНОВ _____

Суми – 2023

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	4
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	6
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	11
1.1. Стан наукової розробки питань теорії та історії місцевого самоврядування в Україні.....	11
1.2. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні	23
1.3. Методологія та категоріальний апарат дослідження	29
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ІСТОРИЧНИХ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	33
2.1. Полково-сотенний устрій організації місцевого самоврядування козацької доби	33
2.2. Реалізація радянської моделі місцевого самоврядування в Україні	40
2.3. Організація місцевого самоврядування після проголошення державної незалежності України	44
РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ МС У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ	49
3.1 Особливості формування громад у Сумській області.	49
3.2. Оцінка ефективності реформи децентралізації	53
3.3. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану в Сумській області.....	58

ВИСНОВКИ	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

АНОТАЦІЯ

Темою кваліфікаційної роботи на здобуття ступеня магістра є «Трансформація підходів до місцевого самоврядування». Дана робота розглядає історико-політологічний контекст змін у локальному врядуванні, при цьому зосереджується на виявленні ефективних практик самоврядування, що діяли на території Сумської області.

Місцеве самоврядування як напрям здійснення державної влади в регіонах розглядається як об'єкт дослідження. Предметом дослідження є історичні трансформації повноважень, обов'язків та сфер впливу в системі місцевого самоврядування.

У роботі розглядаються засади самоврядування та ступінь висвітлення теми в нормативно-правових актах, документах, науковій та аналітичній літературі; описуються моделі самоврядування, що діяли в Україні протягом низки історичних періодів; аналізуються сучасні тенденції щодо розбудови української системи самоврядування.

Результатом проведеного дослідження стало надання рекомендацій щодо можливих способів розвитку самоврядування. Відповідні рекомендації розміщені в висновках до роботи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, громади, ОТГ, реформа самоврядування.

ANNOTATION

The topic of the qualifying work for obtaining a master's degree is "Transformation of approaches to local self-government". This work examines the historical and political context of changes in local governance, while focusing on the identification of effective practices of self-governance that operated on the territory of the Sumy region.

Local self-government as a direction of state power in the regions is considered as an object of research. The subject of the study is historical transformations of powers, duties and spheres of influence in the system of local self-government.

The work examines the principles of self-government and the degree of coverage of the topic in regulatory and legal acts, documents, scientific and analytical literature; models of self-government operating in Ukraine during a number of historical periods are described; current trends in the development of the Ukrainian self-government system are analyzed.

The result of the conducted research was the provision of recommendations on possible ways of self-government development. Relevant recommendations are placed in the conclusions to the work.

Key words: local self-government, decentralization, communities, local government, self-government reform.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

МС – місьцеве самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ТГ – територіальна громада

ЄС – Європейський Союз

ЗУ – Закон України

КУ – Конституція України

ВР – Верховна Рада

ТрО – Територіальна оборона

КНДР – Кореїська Народно-Демократична Республіка

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

ВСТУП

Дана магістерська кваліфікаційна робота акцентує увагу на трансформації способів та форм здійснення влади в межах місцевого самоврядування (далі – МС). За основу взято твердження про те, що практики самоврядування з різних історичних епох можуть повторюватися крізь роки, втілюватися в нових формулюваннях та сприяти розвитку регіонів сьогодні.

Дослідники місцевого самоврядування сьогодні зосереджуються на визначенні результатів децентралізації або виявленні взаємозв'язків українського самоврядування з європейським, на дослідженні актуальності моделей МС у світі та їх корисності для української реформи.

Однак, вітчизняне політичне становище, воєнний стан, менталітет та історичний досвід не сприяють застосуванню вже відомих моделей та потребують створення власної питомо української системи, що працюватиме з місцевими проблемами та буде ефективною в умовах воєнного стану й післявоєнного відновлення країни. Тож джерелом для такої власне української системи місцевого самоврядування можуть стати вдалі кейси з минулого. Таким чином, за основу береться досвід врядування доби козаччини, централізоване радянське управління (як пласт досвіду, що досі має широке застосування), налагодження українського самоврядування після здобуття незалежності й новостворені децентралізовані громади. Актуальність даного дослідження полягає у виявленні зв'язків між вищеназваними системами, знаходженні найбільш вдалих рішень і способів управління, що можуть бути втілені сьогодні.

Мета даного дослідження – проаналізувати історико-політичну складову трансформацій системи місцевого самоврядування в Україні та сформулювати рекомендації щодо її покращення.

Досягнення такої мети потребувало розв'язання низки завдань:

- розкрити ступінь розробки теми в науковій літературі й медіасередовищі;

- проаналізувати нормативно-правову базу організації і діяльності місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати понятійно-категоріальний апарат із теми місцевого самоврядування;
- виявити характерні риси організації місцевого самоврядування в добу української козацької держави;
- визначити особливості реалізації радянської моделі місцевого самоврядування в Україні;
- з'ясувати ступінь розвитку інституцій місцевого самоврядування після проголошення незалежності України;
- встановити характер впливу реформи децентралізації на формування громад;
- оцінити ефективність реформи децентралізації в Сумській області;
- спрогнозувати подальші напрямки розвитку самоврядування в повоєнний період.

Об'єктом дослідження стало місцеве самоврядування як напрям здійснення державної влади в регіонах.

Предмет дослідження – історичні трансформації повноважень, обов'язків та сфер впливу в системі місцевого самоврядування.

Здійсненню дослідження передувало висунення такої гіпотези: вдалі питома українські практики самоврядування, що існували в 2-й половині XVII – XXI століть, можуть бути використані в процесу сучасного розвитку місцевого самоврядування.

Було використано такі методи дослідження:

- контент-аналіз був використаний для визначення стану наукової розробки, документального підґрунтя самоврядування в Україні, опису методик і практик самоврядування в історичних джерелах;
- case-study як метод дослідження був застосований для збору матеріалу другого розділу кваліфікаційної роботи. Він полягав у аналізі моделей самоврядування, використаних в Україні в різні часові проміжки з

урахуванням загального геополітичного контексту;

- опитування (у форматі анкетування) – застосовувалося задля здійснення оцінки думок представників місцевого самоврядування, узагальнення поглядів на проблеми й виявлення прогалин сучасної системи МС.

Теоретична значущість дослідження полягає в оновленому погляді на реформування самоврядування. Децентралізація вважається запозиченням із закордонного законодавства, а за новими паралелями з децентралізованим управлінням доби козаччини можемо виявити ефективні практики організації влади на місцях у минулому регіону. До того ж, варто звернути увагу на те, що самоврядування доби козаччини здійснюється в умовах збройної боротьби, а отже втілені практики є актуальними. Ми не можемо повністю відкинути радянську модель самоврядування, яка фактично існувала в Україні протягом кількох десятків років навіть в умовах державної незалежності. Тож важливо врахувати всі надбання й недоліки цієї системи й повернути їх у правильне русло.

Практична значущість дослідження виявляється в можливості застосування результатів роботи (а саме – рекомендацій) задля трансформації самоврядування в майбутньому. Наразі реформа децентралізації пройшла ключові етапи, однак потребує продовження втілення в окремих аспектах (фінансовому, розподілі повноважень у громадах, зменшенні корумпованості в органах влади тощо). Європейські партнери спостерігають за українськими результатами й уже бачать позитивні зміни. Однак, важливо враховувати думку громадськості й у разі неефективності реформи в конкретних випадках змінювати підхід. Саме на зміну цих підходів і спрямовані рекомендації, наведені у висновках цієї кваліфікаційної роботи.

Апробація результатів дослідження була здійснена у вигляді тез наукової конференції на тему «Трансформаційні процеси на місцевому рівні: дев'ятиріччя реформи децентралізації». Робота була опублікована у збірнику X Всеукраїнської наукової конференції «Соціально-гуманітарні аспекти

розвитку сучасного суспільства».

Кваліфікаційна робота складається з 3 розділів. Перший розділ містить 3 підрозділи й зосереджується на аналізі наукової літератури, де розглянуто стан розробки теми місцевого самоврядування, розгляді нормативно-правових документів щодо місцевого самоврядування в Україні, визначенні категоріальної бази дослідження. Наступний розділ у трьох підрозділах містить опис місцевого самоврядування в історичних епохах. Увагу зосередили на МС козацької доби, радянського періоду та часів незалежної України.

У третьому розділі вміщено інформацію щодо сучасного стану самоврядування. Один із підрозділів містить аналіз реформи децентралізації, наступний – результати опитування представників самоврядування, третій – прогноз щодо розвитку МС у повоєнні часи.

Кваліфікаційна робота завершується висновками та рекомендаціями щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

Фактичний обсяг роботи – 73 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Стан наукової розробки питань теорії та історії місцевого самоврядування в Україні

Відповідно до поставлених завдань роботи даний розділ спрямований на визначенні тематики дослідження в системі вітчизняних знань про місцеве самоврядування. Також у роботі зосереджується увага на документальній базі самоврядування, а отже важливим є виявлення міжнародних та всеукраїнських нормативно-правових актів, що регулюють повноваження органів влади на місцях.

Перш за все, тематика місцевого самоврядування передбачає вивчення способів організації влади. Бабаєв В.М. досліджував типологію управління на місцевому рівні [1].

Камінська Н.М. вивчала сучасні європейські системи самоврядування, визначала їх ключові особливості й методи, що можуть бути запозичені для задоволення потреб української системи самоврядування [15].

Сучасне наукове середовище зосереджується на проблемах моделей місцевого самоврядування, його реорганізації відповідно до попереднього досвіду, світових тенденцій глобалізації та цифровізації. Насамперед, науковці досліджують співвідношення владних повноважень на місцевому та загальнодержавному рівні. Особливу увагу приділяють реалізації реформи децентралізації в Україні.

Хмельников А. О. в роботі «Децентралізація в сучасній Україні та за її межами: орієнтири для системи локального політичного менеджменту» приділяє увагу вивченню нової політичної рівноваги у територіальних громадах. Він говорить про передумови укрупнення, усунення неприбуткових населених пунктів та розбудову нових економічних моделей. Для автора розвиток локального політичного менеджменту є основним орієнтиром

розвитку громад в Україні, оскільки такий принцип успішно працює в закордонних реаліях. Відтак, децентралізація постає одним із пунктів європейської інтеграції України, що має базуватися на вивченні іноземного досвіду, законодавства та місцевого врядування [68].

Стаття «Децентралізація в Україні: перспективи та ризики» авторства Лавриненка Г. А. та Константина-Василе Цьока розглядає перспективи та ризики децентралізації в Україні. Серед ключових позитивних наслідків: зменшення централізації влади у прийнятті рішень, підвищення фінансової спроможності громад, удосконалення адміністративного поділу, інший рівень послуг для населення. Ризиками реформи є потенційне неприйняття її як населенням, так і чиновниками, які зацікавлені в збереженні контролю над фінансами та важелями впливу, а також розбалансування розвитку територіальних громад: одні випереджатимуть інші за соціальними та економічними показниками відповідно до успішності місцевого менеджменту. Суть децентралізації тут окреслена так: розширення повноважень, ресурсів та відповідальності місцевої влади [70].

Гайданка Є. І. у статті «Концепти децентралізації у постсоціалістичних країнах» визначає специфічні методи децентралізації відповідно до кількох концепцій, висунутих Д. Трейсманом. Так, тут описано особливості вертикальної децентралізації (формування нової системи рівнів управління), децентралізації прийняття рішень (співвідношення влади між центром і регіонами), децентралізації призначень (порядок призначення виконавчих органів), електоральної децентралізації (виборчий фактор та формування еліти), фіскальної децентралізації (вміння громад розподіляти й заробляти кошти), кадрової децентралізації (кількість чиновників на різних рівнях). Децентралізацію автор називає процесом, що супроводжує демократизацію суспільства [62].

Лавриненко Г. А. та Палінчак М. М. працювали над статтею «Універсальні аспекти децентралізації державної влади», що присвячена виявленню закономірностей у децентралізації влади на базі основного закону

кожної держави. Так, відзначено важливість принципу субсидіарності в розподілі повноважень, що походить із європейської практики. Методологія децентралізації включає правову основу, організаційні заходи, достатнє ресурсне забезпечення та контроль над виконанням реформи [69].

Вольський О.І. у праці «Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні» визначає чинники успіху, що прискорюють розвиток економіки, демократії та інших показників у децентралізованих громадах. Висновки автора стосуються не лише соціальних показників (чисельність населення, площа), а й фінансових (податкоспроможність, частка працюючого населення). Згідно з результатами дослідження, спроможність громади залежить від ефективності управління в органах влади, особливостей території (історичних, географічних, культурних, етнічних, екологічних), розвитку інфраструктури, міграції населення (з акцентом на трудовій міграції), соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг [75].

Фінансова децентралізація, спроможність українських міст, селищ та сіл працювати з власним бюджетом є темою, що цікавить науковців. На сьогодні вже можемо говорити про успішні / провальні кейси у плані фінансування ОТГ, тож дослідники зосереджуються на тому, яким чином можна покращити ситуацію, враховуючи більш успішні практики.

Харитонюк О.Л. у статті «Фінансова децентралізація як психологічний стимул розвитку громад» розглядає фінанси як основний ресурс для розвитку та успішності громади, що залежить від способів і цілей розподілу. Для створення довіри населення до влади потрібно показувати ефективність фінансового управління. Дослідниця зазначає, що керівництво громади має навчитися заробляти кошти через податки, гранти тощо. Залишається багато маловивчених способів формування бюджету, тож цей напрямок потребує глибинного науково-практичного підходу [66].

«Участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні» Іваніни О.В. відображає науковий погляд на механізми залучення

громадськості до формування бюджету та різноманітних фінансових операцій всередині міста чи громади. Автор стверджує, що такий підхід на практиці забезпечує реалізацію партиципаторної демократії. Громадська та громадянська участь – різні поняття, що, однак, працюють у синтезі задля прийняття важливих управлінських рішень на ґрунті інтересів і пропозицій населення громади. Таким чином, подальша наукова розвідка в цьому напрямі може стосуватися інших форматів участі мешканців у політичному житті населеного пункту, а також вивченню глибини участі активних громадян при реалізації демократії участі (наскільки часто втручання в діяльність влади йде на користь, яким чином владні рішення враховують переваги для різних категорій населення) [14].

Наступною популярною темою є партійне представництво, вплив різних політичних сил на місцеві рішення.

Зан М. П. у статті «Політико-партійне представництво органів місцевого самоврядування у територіальних громадах Одеської області з компактним проживанням етнічних меншин (за результатами місцевих виборів 2020 року)» розглядає негативні наслідки переважання проросійських політичних сил у регіоні. Проблемою також постає значна етнічна розрізненість населення Одеської області, низький рівень представництва провладної партії та переважання опозиційних настоїв (що можуть перерости в антиукраїнські) [78].

У наступній статті Зан М.П. розглядає партійне представництво в територіальних громадах Чернівецької області. Тема продовжує попередню, оскільки містить акцент на активність румунської та молдовської етнічних меншин у регіоні. Для глибинного аналізу автор використав результати місцевих виборів 2020 року. Він розглядає рівень підтримки політичних партій як величину, що залежить від етнічного спрямування програми цих партій. Відтак, дослідник виявив значну підтримку провладної партії «Слуга народу», що частково зумовлено передвиборчою програмою, а також особистістю представників політсили. Серед основних висновків статті вказано, що

можемо спостерігати розрізненість поглядів у тих громадах, де наявна висока етнічна різноманітність. Натомість території з однорідною етнічною належністю характеризуються переважно однобічною спрямованістю голосів на виборах [77].

Нікогосян О.О. підтримала загальну тенденцію до детального аналізу місцевих виборів 2020 року як унікального феномена українського суспільства. Вона присвятила статтю «Особливості участі політичних партій у місцевих виборах 2020 року» порівнянню результатів, мотивації голосування, загального представництва сил і партій на політичній арені. Згідно з висновками, виявлено загальнонаціональний тренд на зміцнення місцевих еліт, розширення мережі регіональних партій, формування ситуативних коаліцій, різноманітність відносин між фракціями у регіонах, зниження підтримки загальнодержавних політичних партій. Подальші дослідження з цієї теми можуть також стосуватися порівнянню результатів виборів у регіонах із сучасними соціологічними опитуваннями щодо довіри до влади, ефективності управлінських рішень на місцях тощо [72].

У межах теми місцевого самоврядування науковці також розглядають ефективність політичних інститутів у цілому. У межах цього напрямку йде активне дослідження питання: чи потрібна державі така кількість органів влади? Чи призведе зменшення їх кількості до зростання ефективності?

Щербенко Е. В. у статті «Місьцеве самоврядування у вимірі державної спроможності: виклики та підходи» досліджував проблему неефективності політичних інститутів на тлі зростання компетентності громадян у політичній темі. Серед сучасних перешкод якісній реформі автор називає глокалізацію, чинник політичного руху, травму модернізації [74].

Частина авторів присвячують свої праці вивченню місцевого самоврядування в інших країнах, його порівнянню з українським досвідом.

Харитонюк О.Л. вивчала «Чеський досвід залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні». За основу взято посткомуністичне минуле Чехії та способи трансформації населених пунктів країни із врахуванням помилок

минулого. Серед успіхів децентралізації авторка називає підвищення активності громадян у вирішенні нагальних питань, розвиток проєктного менеджменту та успішну грантову діяльність. Робота спрямована на пошук вдалих рішень щодо місцевого самоврядування та їх імплементацію в українських простір [67].

О.О. Петришин у роботі «Реформа місцевого самоврядування: досвід Латвії» пояснює важливість латвійського досвіду для України, зважаючи на низку факторів. Автор наголошує на спільній «радянській спадщині» у сфері державного управління та місцевого самоврядування; подібності державницьких характеристик (форма правління, державний устрій, адміністративно-територіальний поділ); знайомих дискурсах щодо залежності від Росії та Європи, нейтралітету. Протягом останніх 30 років у Латвії було проведено кілька успішних реформ самоврядування, що стало одним із факторів вступу країни в Європейський Союз. Зокрема, було вдосконалено систему наповнення бюджету, проведення виборів різних рівнів, переосмислено напрямки й рівні взаємодії органів місцевої влади з центральними органами виконавчої влади. Основною ідеєю трансформацій автор вбачає зміну пріоритетності в державній політиці та формування підзвітності самоврядування не лише державі, а й громадянам [24].

Стаття «Місце та роль територіальної громади в реалізації політики децентралізації: польський досвід та українські реалії» авторства Гулай В.В. забезпечує якісне порівняння практик самоврядування, що особливо корисно, враховуючи спільне історичне підґрунтя цих двох держав. Реформа децентралізації в Польщі розпочалася ще у 80-х роках минулого століття, що наразі дає шанс побачити її вагомні результати на місцях. Насамперед польська влада змогла розмежувати повноваження різних структур та рівнів самоврядування, що дозволило вдосконалити систему управління та запровадити різні форми безпосередньої демократії. Одним із наслідків реформи є те, що громадяни коригують та контролюють рішення місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб [63].

Деякі інші тенденції спостерігаються в Європейських країнах, що не були під радянською окупацією. Про це свідчить і робота «Децентралізація як фактор ефективності державного управління на прикладі Швейцарії та Бельгії» авторства О.М. Чальцевої та О.Г. Ясько. Однак, авторки проводять паралелі між Україною, Швейцарією та Бельгією: подібність виявляють у мовному, етнічному, культурному та національному розколі. Вищезазначені країни обрали шлях децентралізації влади, аби налаштувати ефективно народовладдя в умовах розрізненості територій. Згідно з дослідженнями, в цих країнах Європи високими є такі показники якості управління: врахування думки населення, політична стабільність, ефективність влади, якість законодавства, верховенство закону, боротьба з корупцією. Цього вдалося досягти завдяки децентралізації влади, зміщенню пріоритетів для локальних та загальнодержавних інституцій, максимальному залученню населення до політичних процесів. Децентралізацію тут розглядають як одну з форм розвитку демократії, що має високу імовірність втілення в суспільстві, яке «готове» для взяття відповідальності та політичної соціалізації. Для України цей досвід може бути корисним, навіть якщо на перший погляд ці країни не є подібними за рівнем розвитку чи соціально-економічними показниками [56].

Семенов В. М. у роботі «Вплив зовнішніх факторів на становлення систем місцевого самоврядування» вивчав вплив географічного розташування, панівної релігії, історичного контексту й низки інших чинників на формування тієї чи іншої панівної системи самоврядування. Так, він довів, що виникнення типових систем місцевого самоврядування спричинене потребою ефективно управляти територіями, що є територіально віддаленими або розрізненими за рівнем розвитку. Сьогодні ж ключовим фактором вдосконалення самоврядування є глобалізація, що розмиває кордони між загальновідомими системами [46].

Історична розвідка в галузі місцевого самоврядування становить значний пласт наукових досліджень. Вчені пов'язують розвиток українських міст з їх попереднім досвідом врядування. Відтак, з'являються роботи з опису

самоврядування в конкретних регіонах протягом різних історичних епох.

Бортнікова А.В., авторка статті «Місто Ковель в умовах запровадження магдебурзького права», досліджує порядок формування органів місцевого самоврядування, їх структуру, повноваження на основі наданого привілею Магдебурзького права. Дослідження базується на історичних документах, що показують, як на місцях трансформувалися способи й методи управління в середньовіччі. У висновках авторка вказує, що значні привілеї тут належали старості, а Магдебурзьке право було лише частково реалізоване в Ковелі, на відміну від інших великих міст. Подібні дослідження можуть бути актуальними в контексті розгляду розвитку окремих регіонів України протягом певних історичних епох [59].

Своєрідний погляд на організацію місцевого самоврядування Бортнікова А.В. висловила в монографії «Міське самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації». Дорош Л.О. у рецензії на цю роботу говорить: «На особливу увагу заслуговує розділ, присвячений аналізу сучасного стану місцевого самоврядування в контексті процесів демократизації і децентралізації... розкрито зміст еволюції інституційних форм самоврядування в Луцьку та інших волинських містах у дорядянський і радянський періоди, охарактеризовано зміст демократичних змін нормативно-правової бази...» [10].

Науковиця здійснила ґрунтовне дослідження способу життя міста в минулому, на основі зібраних архівних та історичних даних змогла створити політичний паспорт регіону, де зібрала відомості про настрої виборців, соціально-економічні умови, що сприяють формуванню закономірностей управління на місцевому рівні. Однією з таких закономірностей можна вважати прагнення до локалізації влади, розподілу обов'язків, захисту окремих груп населення (еліти, представників ремесел тощо) [10].

Історичні аспекти формування сучасного адміністративно-територіального устрою України та організації і функціонування органів публічного управління в часи козацької доби розглядав у своїх працях

Семенов В.М. Низка його робіт присвячені місцевому управлінню в Слобідській Україні та на Запорізькій Січі (наприклад, статті «Особливості управлінських інституцій Запорізької Січі» [38], «Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст.» [37], «Адміністративно-територіальний поділ України періоду Козацької доби (друга пол. XVII-XVIII ст.)» [39]). Стаття «Історичні етапи формування адміністративної території сучасної України» розглядає періодизацію розвитку регіонів України в контексті впливу сусідніх держав [36].

У закордонному науковому середовищі спостерігаємо протилежні тенденції: науковці часто звертаються до історичного минулого, аналізують змінність процесів самоврядування (чи в окремих випадках – їх стабільність та стійкість перед новими викликами).

Наприклад, стаття «Development of Local Self-Government in Serbia» зосереджується на дослідженні законодавчої бази самоврядування, що бере свій початок ще в 1838 році. Однак, автор також зачіпає тему різниці в розумінні самоврядування в Середньовіччі та в пізніші часи, коли кожен новий закон по-різному доповнював повноваження локальних чиновників. Основна ідея роботи полягає в показі трансформації самоврядування протягом довгої історії розвитку країни. У висновках Goran Ivančević також наголошує: рівень розвитку самоврядування залежить від низки чинників: людський фактор (зокрема – ставлення й бажання громадян, геополітичного контексту, зовнішньої та внутрішньої політики, адже самоврядування тут розглядається як засіб для обмеження й контролю центральної влади [64].

До історичного контексту звертається й Dr. Madhukar Ramchandra Vedpathak. У статті «History of Local Government in India» подані відомості про періодизацію самоврядування: від часів існування Індії як колонії Великої Британії до сучасної системи незалежної держави. Цікаво те, що про децентралізацію в Індії говорили ще в 1870 році, коли планувалося здійснити перерозподіл фінансових зобов'язань та повноважень. Каталізаторами змін всередині країни ставали світові історичні трансформації, що впливали на

світогляд людей, їх ставлення до влади в цілому, до локального управління, що з плином часу здобувало все більше автономії [61].

У закордонних джерелах ми можемо спостерігати увагу до всіх історичних періодів. Навіть якщо та чи інша епоха відзначилася негативно в історії країни, сьогодні можна віднайти корисний досвід, навіть якщо розглядати його «від зворотнього». Наприклад, період колоніального підпорядкування, імперського й соціалістичного минулого може дати розуміння крайнощів у реалізації влади на місцях, показати недоліки концентрації влади в одних руках, її централізації тощо.

Отже, зважаючи на вищесказане, можемо зробити висновок, що сучасне наукове середовище зосереджене на пошуку переваг реформи, описі шляхів її реалізації в конкретних регіонах, дослідженні різних аспектів самоврядування. Самоврядуванню козацької доби присвячено значний пласт наукових робіт, Українська наука досить рідко звертається до історичної основи реалізації права на самоврядування, концентруючись на теоріях щодо розвитку державної влади в цілому. Нечасто можна знайти й роботи, де проведені паралелі між минулим і сучасним досвідом у площині самоврядування.

Аналітичне дослідження є кінцевим продуктом цієї науково-дослідницької роботи. Аби розібратися з методами й формами його створення, ми можемо проаналізувати контент українських аналітичних центрів, виявити дотичні до теми місцевого самоврядування дослідження та виокремити використані в них форми аналізу інформації, способи подання даних, принцип формулювання висновків.

Сайт «Cedos» містить численні авторські глибинні аналізи, що стосуються актуальних питань суспільно-політичного характеру. Зокрема, за останні 5 років тут опубліковано низку оглядів літератури, міжнародного й українського досвіду, інфографік, статей, брифів і т.ін.

«Районні ради у великих містах: огляд літератури і міжнародний досвід» має на меті виявити механізми роботи рад як органів місцевого самоврядування. За основу взято кейси з досвіду інших країн, а також

теоретичні матеріали з вітчизняних та закордонних наукових робіт. Серед використаних методів: аналіз літератури, опис, класифікація, узагальнення досвіду. Дослідники опрацьовують тези щодо різноманітності досвіду, потім виділяють подібні риси та подають їх як спільні висновки та ідеї, що можуть бути втілені на практиці в Україні. Дослідження в цілому має емпіричний характер, тут відсутня практична складова, однак це пояснюється не браком ресурсів, а відсутністю подібної потреби [20].

Дослідженню демократії на конкретних прикладах присвячений матеріал «Взаємодія між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством у Харкові». Актуальність даного тексту самі автори пов'язують із частковим виконанням Статуту міської громади та необхідністю скорегувати роботу міської ради. У процесі роботи було застосовано метод аналізу документів, опитування (анкетування), фокус-групи. Практичним результатом є набір рекомендацій для органів влади, що допоможуть налагодити комунікацію з громадським сектором [25].

Подібну тематику продовжує дослідження «Механізми участі громадян у процесі прийняття рішень органами міської влади у Києві». Методологія досить різноманітна: аналіз нормативно-правової бази, спостереження, експертна оцінка, аналіз наукових публікацій. Результат роботи – сформований перелік рекомендацій щодо зміни методики взаємодії громадян із владою в бік посилення комунікації, активізації безпосередньої участі в обговореннях, громадських слуханнях та інших (вже документально закріплених) механізмах [4].

Ще один матеріал «Поділ: потенціал до громадотворення. Звіт за результатами соціологічного дослідження» презентує результати соціологічних опитувань у форматі дискусії. Окрім аналізу історичного контексту, тут застосовується спостереження за дійсністю, аналогія. Дослідження має емпіричний характер, однак складно оцінити його практичне значення та застосування в локальній політиці. Автори зібрали відомості про процеси утворення громад у великих містах, оцінили громадську думку,

виявили кілька проблем місцевого суспільства. Однак, тут відсутні практичні поради чи варіанти вирішення проблем [6].

Масштабний проєкт Київської школи економіки акцентує увагу на результатах децентралізації в місцевих громадах. Тут ми можемо спостерігати поєднання емпіричних і неемпіричних методів дослідження, що підвищує актуальність даного дослідження. За допомогою аналізу документів і наукових джерел автори змогли визначити ключові позиції, де реформа децентралізації повинна мати успіх. Потім на основі реальних даних із громад змогли змодельовати ситуації, що чекають на ОТГ в майбутньому, якщо підходи до управління в них не зміняться. Актуальним доповненням цієї дослідницької роботи стала частина, пов'язана з наслідками повномасштабного вторгнення для громад у різних регіонах (враховується наближеність до лінії фронту, наслідки окупації, міграція, фінансові зміни тощо). Опитування громадян у даному дослідженні постає основним джерелом інформації, що значно підвищує довіру до поданої інформації [8].

Аналітичний матеріал із сайту Texty.org.ua «Міста не знають, куди дівати гроші. На банківських рахунках громад з'явилися мільярди» розглядає успішні фінансові результати реформи децентралізації. За основу взятий досвід кількох громад у різних частинах країни, які так чи інакше використовують зароблені кошти. Стаття висвітлює невелике дослідження, що створене через застосування методів спостереження, аналізу джерел, інтерв'ю. Автори використовують стратегію емпіричного дослідження, наприкінці не подають узагальнених висновків, а лише відзначають недоліки й переваги кожного з методів використання бюджетних коштів, описаного в тексті вище [9].

Отже, подальші наукові розвідки й аналітичні дослідження в галузі місцевого самоврядування й, зокрема, децентралізації, можуть стосуватися таких напрямків: порівняння досвіду (Європа і Україна, різні українські громади між собою, історичний досвід), успіхи й прогалини децентралізації в Україні, політичне представництво у місцевих органах влади.

1.2. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні

Конституція України як основний закон держави містить основні відомості про суть місцевого самоврядування, принципи розподілу влади та взаємозв'язок між громадою та представниками влади. Стаття 7 стверджує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [18].

Розділ XI Конституції у межах статей 140 – 146 зосереджується на розподілі сфер компетенції органів місцевого самоврядування. Так, стаття 141 повідомляє про процедуру виборів як єдиний можливий шлях обрання депутатів місцевих рівнів, а також обмежує термін перебування на керівній посаді. Стаття 142 розподіляє право власності на будь-які види ресурсів у територіальних громадах, регулює фінансові питання місцевого самоврядування, зокрема – розподіл коштів державного бюджету. Загалом, Конституція гарантує захист прав місцевого самоврядування, підконтрольність відповідним органам виконавчої влади та визначає місце самоврядування в системі влади в Україні [18].

Місьцеве самоврядування, його функції, способи формування й повноваження зазвичай визначені в законах та підзаконних актах. В Україні нормативно-правову базу з цієї теми складають вітчизняні (ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад») та закордонні (Європейська хартія місцевого самоврядування) документи.

Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята у 1985 році в Страсбурзі. Вона пояснює принципи співпраці різних органів місцевого самоврядування (МС), сферу їх компетенції, загальну концепцію. Чисельно цей документ містить преамбулу, 16 статей та додатковий протокол, де окрім вищеназваного вказано, хто гарантує дотримання принципів, задекларованих у Хартії та як відбувається їх реалізація [11].

Передумовою створення Європейської хартії місцевого самоврядування

стала діяльність Конгресу місцевих і регіональних рад Європи. Цікаво те, що для України цей документ набув чинності у 1997 році, а отже вже тоді держава зобов'язалася тримати проєвропейський курс та будувати систему управління на місцях згідно з запропонованими положеннями [11].

Документ акцентує увагу на необхідності децентралізації влади, що гарантує принцип субсидіарності (вирішення проблемних питань на найближчому до людини рівні влади). Такий підхід має чітко визначити повноваження кожного органу влади та створити їх мережу задля ефективного управління [11].

Усі держави, які є членами Ради Європи, погодилися дотримуватися статей цієї Хартії. Ця згода передбачає внесення змін у внутрішнє законодавство, а також практичне використання в юридичних аспектах. Відтак, Стаття 11 говорить: «Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві» [60].

Зокрема, Хартія передбачає, що зміна територіальних кордонів неможлива без попередньої згоди місцевих громад, а отже тут ще раз підкреслюється ідея народу як носія влади в державі на всіх рівнях [11].

Хартія також регулює використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування, зокрема – їх розподіл згідно зі сферою компетенції.

Українське законодавство передбачає значно більшу деталізацію обов'язків і функцій органів місцевого самоврядування різних рівнів. Як уже відомо, ці документи базуються на власному досвіді та загальноприйнятих світових і європейських практиках.

Ми бачимо, що Європейська хартія місцевого самоврядування є основоположним документом, що визначає ключові принципи самоврядування для демократичних правових держав. На її основі кожна країна-підписант формує власне законодавство, аби забезпечити максимально

ефективне виконання принципів відкритості влади, народовладдя, підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування перед народом (громадою).

Закон України «Про місцеве самоврядування» був прийнятий у 1997 році. Протягом наступних років він постійно змінювався та доповнювався, оскільки країна розпочала шлях трансформації. Особливо важливих змін він набув після оголошення реформи децентралізації. Однак, ключові пункти щодо тлумачення місцевого самоврядування, основних його принципів є незмінними.

Отож, МС в Україні здійснюється на основі народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, самостійності в межах повноважень, відповідальності та підзвітності, державної підтримки й гарантії, судового захисту.

На сьогодні територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій та повноважень. Закон проголошує низку прав для міських, сільських і селищних територіальних громад, водночас визначає кордони їх повноважень.

ЗУ «Про місцеве самоврядування» також регулює діяльність місцевих ініціатив, форми народного волевиявлення (наприклад, місцевий референдум). Тут прописані конкретні правила його проведення, умови, за яких він може бути легітимним [30].

Цей же закон визначає повноваження та обов'язки голів територіальних громад, сільських старост, виконкомів рад, міських голів т.ін. Особлива увага приділяється фінансово-економічним питанням: способам формування бюджету, розподілу витрат, звітам щодо використаних коштів, їх перерозподілу між сферами та між громадами в межах області (якщо йдеться про фінансові ресурси з держбюджету) [30].

Ця оновлена версія ЗУ «Про місцеве самоврядування» має на меті деталізувати повноваження кожного чиновника в органах місцевого самоврядування, пояснити його спроможність до дій у межах компетенції,

визначити сферу впливу народу на місцеву владу, встановити кордони між державним та місцевим рівнями прийняття рішень, а також унеможливити антидержавницьку діяльність у межах територіальних громад.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» був прийнятий у 2015 році. Він націлений на визначення умов і способів для об'єднання громад задля підвищення ефективності їх управління. Документом визначено такі принципи об'єднання:

- конституційність та законність;
- добровільність;
- економічна ефективність;
- державна підтримка;
- повсюдність місцевого самоврядування;
- прозорість та відкритість;
- відповідальність [26].

Об'єднання громад відбувається з урахуванням інтересів мешканців та законів України. Держава обіцяє свою підтримку в цьому процесі за умови, якщо новоутворена громада буде все спроможною вести власну політичну й економічну діяльність, забезпечувати якісними послугами населення та працювати на перспективу розвитку. Окремі положення закону стосуються передачі майнових прав, залишку коштів, нового розподілу управлінських функцій [26].

ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» забезпечив підвищення конкурентоспроможності громад по Україні, допоміг ліквідувати неприбуткові територіальні громади та здійснити їх трансформацію з подальшим розвитком та розбудовою в сфері економіки, освіти, культури, надання послуг, благоустрою.

Крім усього вищеназваного, правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією. Розділ XI вміщує низку статей щодо термінології в межах теми місцевого самоврядування, способів формування органів влади на місцях, способів управління ресурсами в громадах. Рішення

органів місцевого самоврядування не можуть суперечити КУ, а в разі потреби захищаються в судовому порядку відповідно до чинного законодавства. Водночас, цей розділ гарантує владу народу, дотримання його прав у процедурі формування органів місцевого самоврядування та їх функціонування [18].

Якщо ми говоримо про нормативно-правову основу місцевого самоврядування в Україні, то не можемо оминати реформу децентралізації, підстави для її впровадження та наслідки реалізації.

Трансформація МС в Україні розпочалася у 2014 році, коли було прийнято низку нормативних документів:

1. Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
2. ЗУ «Про співробітництво територіальних громад».
3. ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (який розглянули вище).
4. Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації.

Одним із видимих наслідків реформи стало формування 1070 територіальних громад як окремих адміністративних одиниць. Такий оновлений поділ у межах областей дозволив зменшити чисельність апаратів місцевих рад, адміністрацій, закрити неконкурентоспроможні заклади (зокрема в галузях медицини та освіти), а натомість утворити мережу великих закладів із більшим фінансуванням та ширшим спектром послуг для населення [33].

На сайті «Урядовий портал» про це йдеться наступним чином: «Децентралізація була запланована як реформа, що допоможе подолати наслідки тривалого управління «з центру на місця»: високий рівень корупції, низьку якість послуг, низький рівень ефективності управлінських рішень, деградацію сільських громад, істотну залежність від центру, низький рівень інфраструктури й фінансового забезпечення, інвестиційну непривабливість

громад, низький рівень довіри до влади тощо» [33].

Основна ідея: громади самостійно вирішують проблемні питання, формують власний бюджет, шукають способи залучення інвестицій, можуть перерозподіляти фінансування різних сфер без вказівки з центру.

«Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» ухвалена розпорядженням Кабміну 1 квітня 2014 року. У першій частині документу вказано, що система фінансування застаріла, не вигідна для державного бюджету, територіальна організація влади не відповідає потребам громад, а диспропорційність адміністративно-територіального устрою призводить до конфлікту компетенції у органах влади в регіонах. Саме в таких умовах було визначено необхідність реформування: укрупнення громад та зміни способів керівництва [32].

Концепція пропонує досягти позитивних результатів за рахунок здійснення низки заходів у політичній, громадській, економічній, культурній, освітній сферах тощо. Розробники документу взяли за основу норми, прописані в Європейській хартії місцевого самоврядування, адаптували їх відповідно до локальних потреб в Україні. Реалізацію Концепції запланували завершити у 2017 році, при цьому попередньо пропрацювати документальну базу, а вже потім братися до практичної складової.

Закон України «Про співробітництво в територіальних громадах» визначає принципи, механізми, способи фінансування й стимулювання громад щодо партнерства та співробітництва. Після його прийняття у 2014 році внесено лише 2 зміни (у 2022 та 2023 роках), які, однак не змінюють суть закону [31].

Співробітництво громад має бути законним, взаємовигідним, добровільним, прозорим, відкритим, рівноправним та взаємно відповідальним. Закон визначає різноманіття форм співпраці, що варіюються залежно від ступеня залученості мешканців / організацій у громадах та ідейного спрямування: делегування, спільні проекти, співфінансування,

утворення спільних комунальних установ, утворення спільного органу управління. Розділ III закону більш детально пояснює, як на практиці реалізувати кожен з форм співробітництва. Держава зацікавлена в тому, аби задля підвищення ефективності, залучення громадськості, посилення спроможності чи залучення максимуму ресурсів та можливостей [31].

Отже, вітчизняне законодавство регулює ступінь підзвітності органів місцевого самоврядування, визначає їх місце в системі державної влади, а також забезпечує ефективний розподіл повноважень і сфер відповідальності. Окрім Конституції, спеціальних законів та підзаконних актів Україна визнає норми, встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування. Це також підтверджує орієнтацію держави на наближення до європейських систем організації влади на місцях.

1.3. Методологія та категоріальний апарат дослідження

Перш ніж перейти до детального розгляду трансформації місцевого самоврядування в Україні варто охарактеризувати понятійно-категоріальний апарат, за допомогою якого буде проводитися дослідження. Подібні визначення переважно походять із нормативно-правових документів, що дозволяє побачити не лише суть описаного явища, а й галузь його існування.

Трансформація – це «зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей і т. ін. чого-небудь» [51].

Дане поняття широко застосовується в таких галузях як мовознавство, біологія, сценічна майстерність тощо. Однак, у контексті нашого дослідження цей термін визначатиме саме перетворення моделей самоврядування, перехід однієї в іншу, видозміну системи влади в цілому.

Термін «місцеве самоврядування» можна розглядати з кількох позицій: наукової та законодавчої. За одним із визначень це «право та реальна здатність органів місцевої влади регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах

місцевого населення» [35, 7].

Конституція України визначає «Місцеве самоврядування» як «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України». Відповідне визначення закріплене в статті 140 [18].

Зважаючи на вищесказане, можемо виділити засади місцевого самоврядування в Україні: законність, народовладдя, гласність, локалізація зусиль щодо вирішення проблем / питань місцевого значення.

«Децентралізація – передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно» [57].

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» подає таке визначення: «Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [30].

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [58].

Принципи місцевого самоврядування – зумовлені природою місцевого самоврядування корінні засади та ідеї, покладені в основу реалізації та діяльності права населення, органів, які воно формує, що самостійно здійснює управління місцевими справами» [54, 11].

До принципів місцевого самоврядування можна віднести гласність, народовладдя, законність, державну підтримку, виборність, колегіальність...

Їх повний перелік закріплений у Європейській Хартії МС та українському законодавстві.

Теорія держави і права, разом із низкою інших наук політологічного та соціологічного спрямування виділяють поняття «Моделі місцевого самоврядування». Їх існує 4: англо-саксонська, романо-германська, іберійська та система рад. Кожна з них відображає устрій МС, що тривалий час зберігався на певній території, трансформуючись залежно від історичних подій.

Англо-саксонська система сформувалася завдяки потребі налаштувати віддалене управління в британських колоніях, при цьому забезпечивши достатні повноваження для керівників на місцях. Для Британської імперії свого часу було важливо зберегти території й зробити місцеве населення прихильним до колонізаторів. Задля досягнення цієї мети було встановлено такі принципи місцевого самоврядування: місцеві представницькі органи діють формально автономно; пряме підпорядкування «знизу догори» відсутнє; на місцях відсутні представники вищої влади; ізольованість політичних процесів національного та місцевого рівня; міністерства та судові органи контролюють місцеве самоврядування [49, 163].

Така система пропонує вирішувати питання місцевого значення на локальному рівні, що є її головною перевагою. Однак, завжди існує ризик надання занадто широкої автономії та максимальної децентралізації, за якої ускладнюється процес втілення загальнодержавних указів та постанов [49, 163].

Романо-германська (або континентальна) модель місцевого самоврядування базується на змішанні принципів обрання посадовців. Частина представницьких органів влади заповнюються за рахунок вибраних народом чиновників, однак існують посади, на які держслужбовців «призначають згори». Таким чином відбувається розподіл функцій і повноважень, паралельно з визначенням того, кому підпорядковується орган влади: народу, який його обрав, чи вищим органам державної влади. Рівень централізації влади тут вищий, аніж в англо-саксонській, однак місцеве

самоврядування має значну роль у здійсненні влади на загальнодержавному рівні. У цій системі існує чітка ієрархія контролю: профільні міністерства й департаменти опікуються лише відділами, що займаються конкретними сферами: охороною здоров'я, освітою, екологією тощо. Таким чином унеможлиблюється стороннє втручання в діяльність комітетів місцевих органів влади [49, 164].

Наступна система місцевого самоврядування – іберійська. Вона набула поширення у іспаномовних країнах, зокрема в Латинській Америці. Її особливість у тому, що на всіх рівнях влади діють виборні представники. Чиновників-наглядачів від центральної влади тут немає (на відміну від англо-саксонської моделі), однак є посадова особа, призначена урядом, яка представляє державну владу в конкретній адміністративно-територіальній одиниці [49, 165].

Четверта модель місцевого самоврядування – радянська, яка базується на повновладді представницьких органів на певній території. Тут зберігається централізована ієрархія підпорядкування, повноваження органів влади «звужуються» згори донизу. Така система діяла й в Україні, тож детальніше розглянемо її в розділі 2.2. [49, 166].

Зважаючи на вищесказане, можна зробити висновок: українська система самоврядування не є чітко співвідсною з будь-якою із систем, однак запозичила окремі їх характеристики. Наприклад, Україна розпочала шлях до децентралізації, хоча в значно менших масштабах, ніж пропонує англо-саксонська система. Від континентальної моделі наша країна запозичила різноманітність обрання а посаду: за призначенням та через вибори.

Отже, у межах даного дослідження зосереджується увага на самоврядуванні як явищі, що виявляється в будь-якій формі організації державної влади. Понятійно-категоріальний апарат дослідження включає поняття громади й децентралізації, що актуалізувалися в українському громадсько-політичному середовищі після реалізації реформи МС.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ІСТОРИЧНИХ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Полково-сотенний устрій організації місцевого самоврядування козацької доби

Традиція місцевого самоврядування в Україні починається з князівської доби. Ще в часи Київської Русі удільні князівства мали свої способи організації влади, правосуддя, економіки на місцях. При цьому зберігалися елементи централізованої системи (наприклад, збирання данини князем). Водночас проявлялася самостійність у прийнятті рішень щодо оборони, ведення господарства, міжкнязівських зв'язків тощо.

У цьому розділі ми звернемо увагу на моделі місцевого самоврядування в контексті історичного розвитку України. Більш детального аналізу потребують період козацької держави та устрій незалежної України. У процесі їх розгляду важливо виділити подібні та відмінні принципи самоврядування, більш чи менш успішні техніки та ідеї щодо модернізації суспільства й держави, їх взаємодії в МС.

Територія України в різні часові періоди належала до різних держав. Друга половина XVII-XVIII століття відзначилися в вітчизняній історії періодом Козаччини, коли вдалося (хоча й тимчасово) об'єднати значну частину територій в окрему українську державу, із власним устроєм та законами. Історик В. Липинський описує цей період так: «Подібно як шляхта польська створила поняття державності польської і нації польської, козащина українська створила поняття державності і нації української» [21, 59].

Козацька держава включала в себе три історичних регіони: Гетьманщина, Військо Запорозьке низове, Слобідська Україна. У кожному з цих регіонів були певні особливості врядування. Однак, незмінною лишилася суть: українська козацька держава була республікою, де суверенну народну волю виявляла козацька рада. Тобто, можемо говорити про встановлення

демократії й народовладдя на території України. Також простежуються основні риси держави: визначена територія, закони, органи та установи, що здійснюють владу.

Серед основних характеристик держави козацької доби можемо виділити наступне:

1. Демократичний лад із фактичним рівноправ'ям.
2. Влада належить громадськості.
3. Автономне військово-політичне утворення.
4. Товарно-грошове господарство.
5. Наймана праця (на відміну від поширення кріпацтва на Московщині).
6. Наявність структури органів влади та ієрархії їх підпорядкування.

Якщо ж говорити про Сумську область, то ця територія переважно входила до Слобідської України (окремі райони входили до Гетьманщини в часи головування Богдана Хмельницького).

Українська козацька держава (Гетьманщина) була організована за звичною для Запорізької Січі моделлю: військова адміністрація та полково-сотенний устрій. Згідно з цією системою, військова, політико-адміністративна й судова влада зосереджувалися в одних руках. Це забезпечувало централізацію та оперативність прийняття рішень. Особливістю Гетьманщини є виборність органів влади, що на той час не була широко представлена в інших країнах Європи [2, 162].

Структуру влади в Українській козацькій державі можна пояснити так:

- Генеральний уряд на чолі з Гетьманом – вищий щабель державної влади;
- Полковий уряд на чолі з полковником;
- Сотенний уряд на чолі з сотником;
- Міські й сільські козацькі отамани.

Назви цих посад, органів влади, а також їх повноваження розподіляються за зразком військового устрою Війська Запорозького, кількості осіб у підпорядкуванні.

Представницькими органами влади тут були Генеральна військова рада та Рада генеральної старшини.

Генеральна військова рада – данина давній січовій традиції, трансформація військових звичаїв задля ефективного управління державою, що перебуває в стані війни та має захищати свої кордони. У зібраннях брало участь все козацтво, представники міст і духовенства. Тобто, одразу можна зауважити, що релігія й державна влада співпрацювали під час вирішення ключових питань [23, 49].

Скликати Раду мав право гетьман, при цьому учасниками ставали кілька тисяч осіб. Відомо як мінімум про 6 випадків скликання Генеральної військової ради за часів Богдана Хмельницького для вирішення основних питань про міжнародне співробітництво, примирення та партнерство.

По суті, можемо провести паралелі між повноваженнями цього представницького органу та виконанням функцій референдуму: населення вирішує долю держави там, де одноосібне прагнення Гетьмана не виражає волю народу.

Недоліком системи в цьому випадку стала повільність прийняття рішень. Коли важлива оперативність, то проблематично проводити масштабні зібрання. Тож згодом Гетьманщина змінила систему: термінові рішення приймалися або одноосібно Гетьманом, або Старшинською радою [5, 286].

У роки так званої Руїни відбувається повернення до моделі республіки та відновлюється практика скликання Генеральних рад. Хоча, все ще лишалася проблема складності скликання ради, управління неї (прояви анархії), неоднорідності складу. Рішення ради могли суперечити планам Гетьмана, іноді – йти врозріз бажанню верхівки держави.

Було здійснено спробу реформування Ради: всім полкам надавалося рівне представництво, на зібранні мали з'явитися 10 козаків від кожного полку й старшина. Це певною мірою схоже на сучасний стан, коли обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад області та районів відповідно. Однак, ця реформа не була втілена. І вже тоді ширші

повноваження переходять до ради старшин.

Відмінною ознакою цього органу влади став його цілковито представницький характер, що замінив принцип безпосередньої участі народу. Тим паче, що для Старшинської ради обиралися представники лише конкретних суспільних станів. Цей орган влади вирішував проблеми суспільно-політичного життя, питання зовнішньої політики, військово-стратегічного планування, виборів гетьмана, податкової політики, земельного фонду, фінансові та кадрові питання [5, 290].

Учасниками були полковники та Генеральні старшини. По суті, цей орган влади виконував функції, подібні до сучасних парламентських: визначав устрій країни, затверджував бюджет, ухвалював рішення щодо змін у владній верхівці. Цим сьогодні займається Верховна Рада України, тож можемо провести паралелі між сучасними та минулими владними інституціями.

Що ж стосується місцевого самоврядування Гетьманщини, то варто повернутися до вищенаведеної структури держави.

Адміністративний поділ дублював структуру війська: територіальні одиниці формували однойменні бойові підрозділи. Такий полково-сотенний устрій був вимогою часу, адже забезпечував швидкі мобілізаційні можливості в умовах ведення бойових дій. Перевагою такого розподілу була невелика площа територій, що полегшувало адміністративне управління. Центрами полків були великі міста, за якими й визначалася їх назва. Також це дозволяло швидко провести мобілізацію. Це важливо з огляду на те, що регулярних армій тоді не існувало і бойові підрозділи козаків фактично були іррегулярними. Якщо порівнювати з сучасністю, то їх можна назвати підрозділами ТрО.

На території Сумщини ми не фіксуємо цілісних полків Гетьманщини, однак території на півночі та південному заході області входили до складу полків Лівобережжя (Гадяцького, Ніжинського, Лубенського і т. ін., адже в різні періоди змінювалися межі й центри полків).

Наступною територіальною одиницею була сотня. В полках кількість сотень розподілялася нерівномірно й могла з часом змінюватися.

Адміністративні центри були в містах і великих селах.

Найнижчою ланкою у владній ієрархії виступають міські й сільські козацькі отамани. Вони мають обмежений спектр повноважень, підпорядковуються старшинам. Причому, підпорядкування здійснюється за всіма сферами, оскільки вся система влади є централізованою, організованою за зразком військового укладу.

Загалом, у ході розвитку Гетьманщини можемо спостерігати поступовий перехід від демократичних республіканських тенденцій (виборність посадових осіб, право голосу для всіх, відсутність розмежувань повноважень між установами) до авторитарних монархічних. Поступово витісняються загальні ради, встановлюється система спадкування посади гетьмана, відбувається централізація управління. Однак, ця тенденція мала прогресивний характер: більшість провідних країн Європи на той час були монархіями з системою влади «згори донизу» [48].

Занепад Гетьманщини закріпився у 1663 році, коли Правобережжя й Лівобережжя обрали двох різних гетьманів. Відтак, Лівобережна Україна (до її складу входила й частина Сумщини) залишилася територією у складі Московської держави. На той час вона адміністративно поділялася на десять полків, що разом мали законодавчо закріплений автономний статус [48].

Органи публічної влади тут поділялися на 3 рівні: генеральний, полковий та сотенний. На вищому щаблі влади в регіоні відбулося утворення двопалатного парламенту, де рішення приймали збори генеральної старшини та з'їзд усієї старшини. В уряді проявляється зміщення повноважень між посадами. Гетьман у цей час лишається формально головою держави, але виборна система є непрозорою: відсутня регламентація терміну перебування на посаді, складний порядок усунення від влади. Однією з проблем Лівобережжя є постійне втручання царської влади в розбудову козацької державної системи [48].

Слобідська Україна – окремий регіон із власними владними інституціями, що підпорядковувалися Російській державі. Тутешній полковий

устрій існував до 1765 року. Протягом цього часу відбувалися суттєві зміни як у територіальних межах, так і в розподілі повноважень між представниками влади на місцях.

Однією з особливостей управління на цих землях є те, що дозволялося суміщення посад: одна людина могла концентрувати у своїх руках повноваження різних напрямків (наприклад, судової та виконавчої влади).

Адміністративно-територіальний устрій краю відзначається постійними змінами територіальних меж полків, розподілом влади в них між різними полковниками. Як наслідок відбувалося «дроблення» земель. Територія Сумщини належала до Сумського та Охтирського полків. Точної дати їх заснування немає, проте джерела свідчать, що це сталося після 1650 року. Полки поділялися на сотні (спершу їх було по 5 у полку, далі кількість збільшувалася. Найменша територіальна одиниця – повіт. Кожна з цих адміністративних одиниць мала свого керівника та владні структури (полковника, сотника, козацьку старшину і т.ін.)[3].

Правова основа врядування на території Слобідської України – нормативно-правові документи царського уряду (наприклад, жалувані грамоти про надання майна чи привілеїв), документи, видані полковниками й козацькими старшинами (спрямовані на регуляцію відносин між органами влади та гілками влади), звичаєве козацьке право (регулювало, зокрема, порядок оподаткування мешканців регіону) [37].

Історія Слобідських козацьких полків обривається з утворенням Слобідсько-Української губернії в середині XVIII століття, чому передувала криза у відносинах рядових козаків і старшини. Тож на зміну козацькому автономному устрою прийшов гусарський, що підпорядковувався царській владі. Однойменні з козацькими гусарські полки замінили, власне, військову складову на цих територіях [22].

Слобідські полки відзначилися перенесенням західних традицій врядування (зокрема, певних норм Магдебурзького права, як от: існування цехів, міських громад на чолі з війтом), значною роллю церкви в житті регіону

(існування церковних братств, шкіл, значна роль громади у вирішенні церковних справ, поважання певних святих тощо) [22].

Козацька доба має таку характерну особливість: органи влади поєднували виконавчу функцію, часто – законодавчу з функцією місцевого самоврядування. Унікальність цього поєднання пояснюється зручністю управління, адже нижчі чини безпосередньо переходять до виконання наказів вищого керівництва, без додаткової владної вертикалі (що можемо спостерігати в подальшому розвитку МС в Україні). Цей принцип дозволяв суттєво економити час у прийнятті оперативних рішень.

Ми також можемо говорити про важливість полково-сотенного устрою козацької доби як моделі регіонального розвитку в умовах воєнного стану. Дана історична епоха характеризується численними збройними протистояннями, конфліктами й провокаціями.

Відмінними рисами самоврядування в цій моделі є армійський принцип адміністративно-територіального устрою; можливість оперативної мобілізації, розподіл обов'язків щодо контролю безпекової ситуації, нагляду за прикордонням; висока активність населення в обороні регіону. Саме ці якості пройшли апробацію в XVII столітті й можуть бути використані під час трансформації сучасного самоврядування.

Отже, основними принципами полково-сотенного устрою України в добу козаччини є наступне: військовослужбовці стають гарантами успішного функціонування держави; адміністративний устрій передбачає швидку мобілізацію збройних сил за територіальним принципом; адміністративно-територіальні одиниці управляються за чіткою ієрархією; важливі питання місцевого й державного значення вирішуються на загальній раді; принцип виборності з'являється, однак не налагоджена система вибору представників; виявляється змішання ознак автономності та підпорядкування вищій державній владі.

2.2. Реалізація радянської моделі місцевого самоврядування в Україні

Протягом кількох десятиліть ХХ століття Україна працювала за радянською моделлю місцевого самоврядування. Це – одна з чотирьох загальноприйнятих «класичних» моделей МС. Її застосування пов'язане з країнами соціалістичного спрямування, у сучасних умовах, наприклад – із Кубою, КНДР, В'єтнамом, Китаєм. Дана модель зародилася в СРСР, відповідно, Україна як одна з республік, здійснювала місцеве самоврядування за такими принципами:

- повновладдя представницьких органів;
- ієрархічна підпорядкованість ланок влади;

Така модель, як вважають дослідники, мала свої переваги й недоліки. Зокрема, територіальна близькість органів влади до населення мала позитивні наслідки (можливість контролю за діяльністю чиновників), так і негативні (зосередження влади на вирішенні дрібних побутових проблем).

Українське місцеве самоврядування в даній моделі МС перебувало в неоднозначному становищі. З одного боку, врядування здійснювалося за чіткою ієрархічною схемою, відзначалося всеохопним підпорядкуванням та здійсненням державної політики СРСР, що спрямована на нівелювання функцій кожної окремої союзної республіки. Ради як органи влади мали значні повноваження, при цьому поєднували роль органів влади та громадських організацій. У цей час акцент робився на дотриманні принципу народовладдя, що підкріплювали фактом залучення трудового населення з різних сфер до діяльності Рад. У теорії ця схема врядування має відображати суспільні настрої, вирішувати нагальні питання для блага народу, забезпечувати демократію. Натомість, у реальності відбулося становлення диктатури пролетаріату, посилення позицій правлячої верхівки та знецінення ролі громадянина в розбудові держави.

Розглянемо детальніше структуру місцевого самоврядування в

радянський період.

Виявом «пролетарської демократії» стали Ради як державні установи. Республіку Рад можна вважати різновидом демократичної республіки соціалістичного типу, багатонаціональної соціалістичної федерації. Зважаючи на специфіку формування державної політики, влада робила акцент на показі народовладдя й широкої залученості трудящих мас. Варто відзначити й діяльність спеціалізованих комісій, що розглядали вузькопрофільні питання управління і склалися з фахівців у конкретних сферах.

«Сам механізм радянської держави включав у себе органи державної влади та державного управління в центрі та на місцях, суд і прокуратуру, армію та органи державної безпеки» [76].

Представницькі органи (Ради) вважалися органами державної влади, тоді як на місцевому рівні діяли виконавчі структури – органи державного управління. Повноваженнями вирішувати місцеві питання наділялися такі установи:

- виконавчі комітети місцевих Рад депутатів областей, округів, районів, міст, селищ та сіл;
- відділи та управління виконавчих комітетів, що;
- адміністрація державних установ та підприємств.

Причому, кожен із відділів виконкому мав свою спеціалізацію (галузі господарства, культури, освіти тощо). Така система виглядає дуже розгалуженою, однак має суттєві недоліки у схемах прийняття рішень, де кожне питання розглядається на кожному з вищевказаних рівнів. Така структура підпорядкування не дає можливості оперативно вирішувати проблеми.

Іншим недоліком радянської моделі самоврядування було окреме представництво класів, де різні за професійною належністю члени суспільства співіснували в межах груп однодумців, а не досягали ефекту загальної єдності. Селяни й робітники голосували по-різному, в обговореннях виступали як незалежні сторони.

Головним суб'єктом політичної відповідальності в радянській моделі є депутат місцевої ради як виборний представник органів місцевого самоврядування. Вимоги до депутата зосереджуються на сумлінному виконанні обов'язку звітувати про свою діяльність перед виборцями та вищим керівництвом. У такій системі формується чітка владна вертикаль. До компетенції місцевої ради належать: періодичні звіти виборцям про свою діяльність, звіти про діяльність вищим з'їздам рад і їх виконавчим комітетам, залучення мас до практичної роботи на користь державного будівництва, заслуховування звітів виконавчих комітетів районів та округів [34].

Законодавство встановлювало також способи виключення депутатів зі складу ради. Наприклад, за однієї з таких умов: вимога більшості виборців щодо відкликання члена ради, втрата виборчих прав, прийняття постанови 2/3 членами ради, ініціатива вищих органів влади [50].

Усі ці положення щодо формування схеми підзвітності були закріплені низкою нормативно-правових документів у 20-х роках ХХ століття. Серед них положення: «Про сільські Ради», «Про права та обов'язки членів сільської ради», «Про права та обов'язки членів міської і селищної рад», «Про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», «Про селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів»...

Пізніше відбулося формування кількох Конституцій УРСР різних років, де були остаточно закріплені принципи підзвітності в ієрархії державної влади та місцевого самоврядування як її складової. Основними складовими радянської моделі влади (за редакцією 1919 року) стали міські й сільські ради (ради робітничих, селянських, червоноармійських депутатів) та обрані ними виконавчі комітети, з'їзди губернських, повітових, волосних рад та обрані ними виконкоми [19].

Пізніші редакції Конституції (зокрема, 1937 року) основу діяльності республіки вбачали в роботі рад депутатів трудящих. Тут же вперше вжито поняття «місцеві органи державної влади», причому сформульовано їх класифікацію за територією поширення повноважень: обласні, окружні,

районні, міські, селищні, станичні, сільські ради депутатів трудящих [17].

У 1978 році було прийнято термін «ради народних депутатів», що, однак, суттєво не змінило основу політичної системи та підпорядкування в ній. Конституція цього періоду закріпила демократичний централізм: виборність всіх органів державної влади, підзвітність цих органів народів, обов'язковість рішень вищих органів для виконання нижчими, поєднання єдиного керівництва з ініціативою на місцях, відповідальність службової особи за доручені обов'язки. Також було запропоновано всенародне обговорення й референдум як форми волевиявлення населення країни, що мали на меті показати «демократичні прагнення» УРСР. Таким чином керівництво проголошувало вдосконалення державного апарату, врахування громадської думки, декларувало підвищення активності громадських організацій, розширення участі громадян в державному управлінні. Принципами работ рад народних депутатів було названо гласність, регулярну звітність [16].

Якщо ж говорити про адміністративно-територіальний устрій Сумської області, утвореної 10 січня 1939 року, то до неї увійшли 12 районів Харківської, 17 районів Чернігівської та 2 райони Полтавської областей. Таким чином, були створені й відповідні органи влади на місцях: обласна та районні ради, міські та сільські ради депутатів [13].

Сумський обласний виконавчий комітет за період 1939 – 1991 років мав 13 керівників. Коло питань, яке належало до сфери повноважень місцевих органів влади, обмежувалося через загальне законодавство СРСР.

Отже, ключовими ознаками радянської моделі самоврядування в Україні є сувора централізованість управлінських рішень; уніфікація потреб і перспектив регіонів, як наслідок – неврахування специфіки територій; формальна демократія, де виявляється участь громадян у засіданнях рад, але ця процедура має більше консультативний характер.

2.3. Організація місцевого самоврядування після проголошення державної незалежності України

Говорячи про самоврядування в часи незалежності не можна не зачепити тему становлення інституту українського місцевого самоврядування. Хронологічно ми можемо визначати 1990 рік і «Декларацію про державний суверенітет України» як початок становлення нової територіальної організації влади. Цей документ декларував демократичні принципи повновладдя народу й відмову від радянської моделі влади, що за майже 70 років втілення вкорінилася в суспільній свідомості як єдино можлива. У новопроголошеній системі народ мав стати єдиним джерелом влади, і виявляти це право через вибори народних депутатів [54, 179].

У 1991 році Україна розпочала шлях незалежності, що водночас запустило офіційний процес відходу від радянських принципів управління на всіх рівнях влади. Місцеве самоврядування як один із важливих аспектів розвитку держави розвивався в контексті нагальних потреб.

Першочерговим завданням у цей час стало формування законодавства. Перші згадки про новий порядок організації місцевого самоврядування вміщені в Декларації про державний суверенітет України та в Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», що були прийняті в 1990 році. Ці документи існували як законодавче підґрунтя самоврядування до прийняття Конституції в 1996 році та подальшого формування окремих законів.

Протягом незалежної історії Україна кілька разів намагалася запровадити «класичну» модель самоврядування: після існування радянської у 1992 році запроваджена континентальна модель, у 1994 – англосаксонська, у 1995 – іберійська, а вже у 1996 році відбулося повернення до романо-германської системи [71].

Основним завданням самоврядування в перші роки незалежності визначали «самоорганізацію громадян для вирішення питань місцевого життя

через державні та громадські органи».

Серед основних новацій, що допомагали Україні відійти від радянської моделі можемо виділити такі:

- визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні;
- свобода дій органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень;
- самостійність місцевих органів у вирішенні питань щодо їх внутрішніх структур;
- розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані;
- фінансові гарантії [65].

Важливим моментом в історії розвитку місцевого самоврядування незалежної України можна вважати ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 році. Було визначено, що для тогочасних реалій розвиток демократії на місцевому рівні можливий лише за умови відокремлення державної влади від повноважень МС. Відсутність цього розмежування негативно впливає на забезпечення прав громадян щодо безпосередньої участі в державних справах, на процес самоорганізації суспільства. Тоді ж Україна розпочала налагоджувати відносини з європейськими державами для того, аби ознайомитися з закордонними практиками й сформувати власну нормативно-правову базу [65].

Тож одним із кроків цього європейсько-українського партнерства стає Угода про партнерство та співробітництво, датована 1994 роком. Вона набула чинності пізніше, у 1998 році, та діяла 10 років. Протягом цього часу було розпочато адміністративну реформу та реформу місцевого самоврядування. Нестача координації дій призвела до неефективної системи управління в регіонах.

Якщо ж говорити про Сумщину, то варто розглянути еволюцію органів влади та ключові моменти їх роботи. Адміністративно-територіальний устрій області в часи незалежності (до 2014 року) мав таку структуру:

- 18 районів;
- 15 міст (з них 7 обласного підпорядкування);
- 20 селищ міського типу;
- 384 сільради;
- 1500 сільських населених пунктів [13].

У кінці ХХ століття ми можемо спостерігати таку тактику: формально держава відходить від централізованої радянської системи, але на практиці продовжується розподіл обов'язків і сфер повноважень за рівнями влади. Вертикаль прийняття та втілення рішень незмінна: від обласного рівня до районного, далі – міського, сільського, селищного.

Тож, фактично, місцеве самоврядування незалежної України повторювало радянську модель, що лишило по собі низку негативних наслідків: несамостійність органів влади у прийнятті рішень, неофіційне підпорядкування структур місцевого самоврядування вищим органам влади, що не належить до зазначених у законі сфер впливу, неоднорідне ставлення громадськості до органів місцевого самоврядування.

Можемо простежити також зміну співвідношення повноважень органів влади крізь зміну законів у 1990-х роках.

Так, ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 1992 року мав на меті реформувати радянську систему. Першим кроком стало перенесення обов'язків, коли ради народних депутатів районного й обласного рівнів стали суто представницькими органами, без власних виконавчих органів. Реальне самоврядування, територіальною основою якого стали населені пункти, продовжувало діяти. Серед основних пунктів самоврядування – сільрада, селище, місто, район та область. У виконавчих комітетах районів та областей (а також Києва та Севастополя) почали утворюватися державні адміністрації, очолювані представниками Президента [54, 181].

У лютому 1994 року закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» скасував інститут місцевої державної адміністрації.

Нововведення стосувалося обрання голів рад усіх рівнів: вони обиралися безпосередньо населенням і очолювали відповідні виконавчі комітети. Указ нового Президента в серпні 1994 проголосив підпорядкування Президенту голів районних та обласних рад, хоча через виборність цих посад голова держави не мав права звільняти голів чи керувати ними [54, 181].

1995 рік став важливим етапом формування української системи самоврядування. Конституційний договір, підписаний 18 червня, відроджував вертикаль державної влади. На основі виконкомів обласних та районних рад створено систему місцевих державних адміністрацій, що за принципом підзвітності «знизу догори» на верхівці управлялися Президентом [35, 77].

Вже наступного року Конституція сформувала основи функціонування місцевого самоврядування. Первинним суб'єктом самоврядування було проголошено територіальну громаду як «певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [35, 78].

Конституція зберегла місцеве самоврядування на рівні селищ, сіл та міст, натомість регіональний рівень був у системі прямого державного управління. Фактично, установи самоврядування районів і областей мали формальний характер і лише представляли інтереси громад [54, 183].

Тож, перша редакція Конституції не була досконалою в частині розподілу обов'язків між органами самоврядування. Деякі функції дублювалися, громади не мали достатньо потужностей і повноважень, аби самостійно управляти матеріальними й фінансовими ресурсами, реалізувати правовий захист населення тощо. До того ж, у деяких пунктах основоположний документ України в 1996 році обмежив повноваження представників самоврядування, що суперечило Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій напередодні.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року визначав загальну сутність та систему місцевого самоврядування в Україні, його організаційно-правові основи, матеріально-фінансову складову, гарантії

самоврядування, відповідальність, засади діяльності й правовий статус [54, 187 – 188].

Низка виборчих законів 1998, 2002, 2006 та 2010 років визначала порядок формування місцевих рад в Україні, при цьому змінювалося співвідношення способів вибору депутатів. Бюджетний кодекс (у редакціях 2001 та 2010 років) та Податковий кодекс разом із ЗУ «Про державний бюджет України» остаточно визначили фінансові основи місцевого самоврядування в Україні [54, 187 – 188].

Такі закони як «Про місцеві державні адміністрації», Про органи самоорганізації населення» 1999 року, «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 року в подальшому визначали умови права на службу в органах самоврядування, посадові обов'язки, сферу впливу чиновників локального рівня.

Постійна зміна устрою самоврядування протягом перших десяти років незалежності мала суттєвий негативний вплив на розвиток власне української системи. Державотворці намагалися запозичувати європейський досвід, при цьому не бажаючи розлучатися з уже звичною радянською моделлю. Отож, усі вищезазначені рішення в подальшому призвели до зниження ефективності управління на локальному рівні, збільшення кількості чиновників, чиї повноваження були формальними, а як наслідок – до зростання прірви довіри населення до місцевої влади. Однак, можемо відзначити прагнення все ж відійти від панівної системи самоврядування й наблизитися до більш сучасних демократичних практик організації влади на місцях. Принаймні, законодавчо це прагнення було закріплено.

Загалом, місцеве самоврядування в Україні 1990 – 2023 років еволюціонувало від жорстко централізованої адміністративної системи влади до засад формування підвалин громадянського суспільства. На сьогодні крайнім етапом розвитку місцевого самоврядування є втілена реформа децентралізації, що визначає новий порядок у країні, по-новому розподіляє повноваження та забезпечує якість виконання владних обов'язків.

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ МС У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

3.1 Особливості формування громад у Сумській області.

Сьогодні ми можемо говорити про успішні результати трансформації місцевого самоврядування в Україні. Реформа, розпочата у 2014 році, дала значні результати в регіонах. Зважаючи на сучасну геополітичну ситуацію, воєнний стан та загострення конфронтації народу та влади всередині країни, важливо правильно визначити здобутки реформи. Це дозволить оцінити перспективи її продовження та виявити прогалини у сприйнятті цих змін безпосередньо органами влади.

Основною ідеєю реформи децентралізації є «передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування» [12].

Перший етап реформи (2014 – 2019 роки) приніс значні результати: сформовано новий пакет законів, що регулює діяльність органів влади на місцях, розпочато процес добровільного утворення територіальних громад, запроваджено «Інститут старост» в ОТГ.

Сумська область не була серед лідерів процесу об'єднання громад. Згідно з офіційною інформацією, на сьогодні в області існує 51 територіальна громада. Усі вони утворилися під час другого етапу децентралізації (2020 – 2021 роки). 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний поділ України. Відповідно, опісля, у жовтні, було проведено місцеві вибори за оновленим виборчим законодавством.

Тож 2020 рік став перехідним періодом для українських громад: змінився адміністративно-територіальний устрій країни, розформовано старі райони й створено нові.

Наведемо кількісні дані щодо Сумської області. На площі 23834 км² проживає 1068247 осіб. Кількість населених пунктів – 1490, громад – 51,

районів – 5 [7].

При цьому спостерігаємо нерівномірність територіального розподілу в окремих громадах та районах. Порівняємо дані за допомогою таблиці:

Таблиця 1

Адміністративно-територіальний устрій Сумщини у 2023 році [7]

Райони Сумської області	Кількість громад	Кількість населених пунктів
Конотопський	8	311
Охтирський	9	185
Роменський	8	297
Сумський	16	450
Шосткинський	10	247

Така суттєва різниця спричинена низкою факторів:

- співвідношенням сільських / міських територіальних громад (15 міських, 15 селищних, 21 сільська);
- загальною тенденцією до зменшення чисельності населення в селах та зростання в містах;
- близькістю до обласного центру;
- близькістю до кордону;
- різним рівнем економічного розвитку громад;
- стратегіями із забезпечення соціального захисту населення;
- стратегічним плануванням.

Однією з ключових проблем реформи децентралізації на Сумщині стало те, що низка громад не могли виходити на самофінансування, а саме стати спроможними. Це зумовлено відсутністю великих підприємств, незацікавленістю населення в розвитку господарства, високим рівнем безробіття, нерівномірним розподілом працездатного та непрацездатного

населення. Усі ці чинники гальмують розвиток територіальних громад в області.

Однак, ця проблема більш характерна для сільських громад. Міські територіальні громади протягом кількох років існування мали успішні кейси перерозподілу локального бюджету на вирішення місцевих проблем, застосування міжнародних грантів, розвитку сфери безпеки, охорони здоров'я, освіти, культури й туризму.

Яскравим прикладом успішного здійснення реформи можна вважати Тростянецьку громаду.

У 2021 році знімальна група Програми «U-LEAD з Європою» створила міні-фільм про успіхи громади щодо запровадження інновацій. Визначено 4 пріоритетні напрямки, де вже є практичні кейси: фестивальна столиця країни, освітній простір, модернізація лікарні, спортивні амбіції. У всіх цих сферах ключовим фактором успіху є взаємодія місцевої влади з громадськими ініціативами, а також активістами [55].

В рамках цієї ж програми громада розробила свій інвестиційний паспорт та сайт, що має на меті розвиток бізнес-партнерств та залучення інвесторів з України та з-за кордону. Проєкт «U-LEAD з Європою» провів спеціальний конкурсний відбір, за яким визначив 10 громад України, які претендують на підтримку експертів щодо цифровізації бізнес-процесів, організації зустрічей із потенційними партнерами тощо [53].

Серед інших успішних кейсів Тростянецької ОТГ: відкриття першого на Сумщині притулку для постраждалих від домашнього насильства, реконструкція лікарні, відкриття оновленого ЦНАПу... усі ці заходи здійснювалися за рахунок місцевих бюджетних коштів у поєднанні з закордонними «донорськими» коштами. Також було запроваджено систему «Відкрите місце», що налагоджує систему взаємодії мешканців із комунальними службами, картку мешканця ОТГ, що дає знижки на транспортні, медичні та культурно-просвітницькі послуги [52].

Отже, на прикладі цієї територіальної громади можемо побачити такі

наслідки реформування влади та способи локального управління:

- визначення пріоритетних напрямків та системна робота над проблемами цих галузей;
- залучення інвестицій, грантових коштів;
- участь у конкурсах та проєктах із розвитку громад;
- налагодження бізнес-партнерств;
- співпраця з іншими громадами та обласною владою;
- оптимізація закладів освіти й медицини з подальшим реформуванням цих сфер у громаді.

Одним із способів розвитку територіальних громад є залучення спонсорської допомоги чи грантових коштів. У Сумській області відомо про кілька випадків впровадження подібних проєктів.

SURGe (Супровід урядових реформ в Україні). Проєкт фінансується Урядом Канади та має на меті допомогти відновити українські громади, впроваджуючи зміни в економічній, соціальній сферах та інклюзивних практиках. Цінностями ініціативи є інклюзивний підхід, сила людського капіталу, посилення спроможності громад, сталий розвиток, несприйняття корупції. Серед ключових напрямів активності – сфера надання соціальних послуг та медицина, з акцентом на інклюзивності. Сумщина – одна з 10 областей, де з 2019 по 2024 роки реалізується пілотна версія проєкту [27].

USAID «Говерла» (Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування). Ціллю діяльності організації в цьому проєкті є налагодження балансу повноважень та обов'язків між органами місцевої та центральної виконавчої влади. На регіональному рівні координатори взаємодіють із обласними та районними адміністраціями, місцевими радами. Ініціатива зосереджується на самодостатньому регіональному управлінні та налагодженні механізмів участі громадян у розвитку громад. Учасниками пілотної версії «Говерли» стали 9 областей, тривалість допомоги – 2021 – 2026 роки [29].

UCORD (Швейцарсько-український проєкт «Згуртованість та

регіональний розвиток України») спрямований на розбудову й трансформацію агенцій регіонального розвитку, що в подальшому проводитимуть аналіз перспектив громад, пріоритетів їх співпраці тощо. Серед компонентів діяльності створення Агенцій регіонального розвитку в пілотних областях, покращення надання публічних послуг, налагодження соціальної згуртованості через культуру, діалог, креативні індустрії. Наразі ініціатива працює у 4 областях та триватиме з 2022 до 2026 року [28].

Таким чином ми бачимо, що в умовах децентралізації для громад відкрилася можливість налагоджувати партнерські відносини зі світовими громадськими організаціями та благодійними фондами. Таке партнерство допомагає залучати додаткові кошти на розвиток освіти, культури, медицини, соціальних послуг тощо. Ці сфери зазвичай отримують меншу частку бюджетних коштів, тож покращення їх якості стає побічним завданням місцевих органів влади.

3.2. Оцінка ефективності реформи децентралізації

Наше дослідження передбачає використання методу опитування як засобу оцінки громадської думки. Задля проведення опитування з урахуванням безпекової ситуації, було створено анкету в форматі Google-форми. Такий спосіб дозволяє територіально розширити аудиторію дослідження та економить час для респондентів.

Цільова аудиторія дослідження – представники місцевого самоврядування Сумської області. До опитування вдалося залучити 46 осіб.

Анкетування має кілька ключових тем:

- зміна контингенту органів місцевого самоврядування після реформи децентралізації;
- ставлення представників влади до реформи та конкретних її результатів у громадах області;
- обізнаність представників місцевої влади щодо закордонних та

питомо українських кейсів у галузі самоврядування;

- орієнтація представників місцевого самоврядування на подальший розвиток регіонів.

Анкета анонімна, серед факторів ідентифікації респондентів лише їх посада в органах місцевого самоврядування та термін роботи (чи працювали до децентралізації, чи лише після реформи).

Щодо розподілу посад опитаних представників самоврядування, то маємо такі результати:

- староста села – 15,2 % (7 осіб);
- депутат районної ради – 2,2 % (1 особа);
- депутат селищної ради – 28,3 % (13 осіб);
- інша посада (секретар, помічник, заступник голови і т.ін.) – 54,3 % (25 осіб).

Під час здійснення опитування не було обмежено доступ представників громад до анкети, також не було обмежень за територіальною ознакою.

58,7 % опитаних працювали в органах місцевого самоврядування до децентралізації. При цьому, 97,8 % респондентів вважають, що зміни в системі українського самоврядування у 2014 році були вкрай необхідними.

Наступне питання стосувалося оцінки респондентами результатів реформи. Думки розділилися наступним чином:

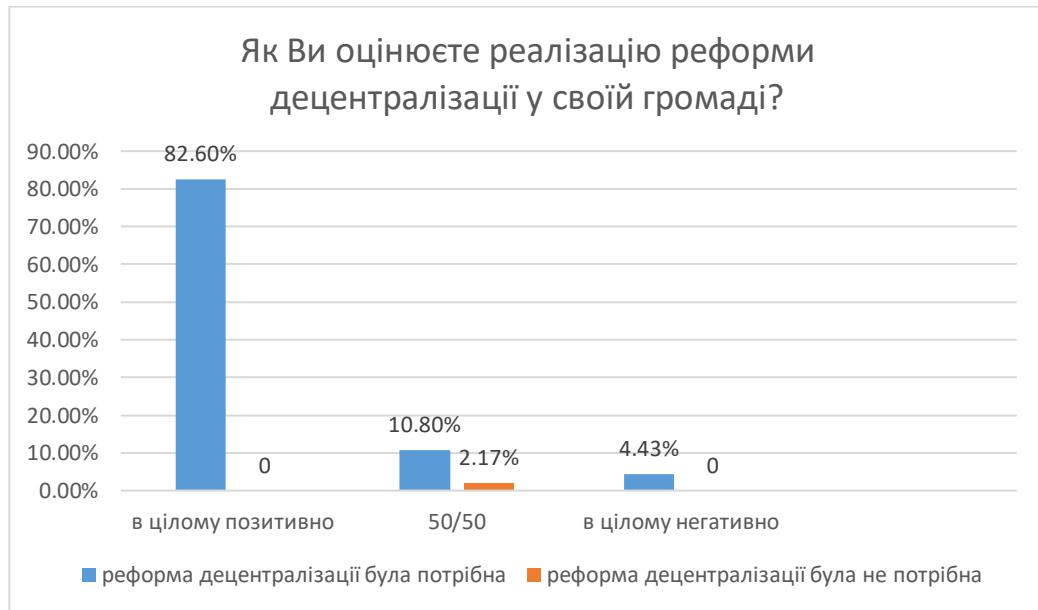
82,6% опитаних позитивно оцінюють реалізацію реформи у своїй громаді (серед них усі респонденти бачили необхідність змін у 2014 році).

12,97% вважають, що результати реформи досить посередні (одна особа не вважала необхідними зміни в системі самоврядування, ще 5 мали протилежну думку).

4,43% респондентів бачать негативні результати реформи (усі вони вважали, що у 2014 році країні потрібні були зміни). Деталі співвідношення показані на діаграмі 1.

Діаграма 1:

Ставлення представників МС до результатів реформи децентралізації



Більшість опитаних вважають, що повноваження представників місцевого самоврядування після реалізації реформи розширилися (41 відповідь). Натомість, 4 особи бачать значне звуження повноважень, а 1 не бачить змін.

Серед позитивних змін, що принесла реформа децентралізації, опитані представники самоврядування бачать наступне:

- більш ефективно розподіляється місцевий бюджет (33 відповіді);
- відбувається оптимізація державних установ (7 відповідей);
- більша підтримка локальних ініціатив (16 відповідей);
- здійснюється благоустрій територій (38 відповідей);
- були залучені нові інвестиції та грантові кошти (26 відповідей);
- покращилося ставлення населення до влади (1 відповідь);
- підвищилася якість життя в місті / селі / громаді / районі / області (10 відповідей).

Водночас, 1 особа вказала відповідь «Нічого з переліченого», відповідно, не вбачає у своїй громаді позитивних змін у напрямку покращення

самоврядування.

Наступне питання анкети стосувалося негативних наслідків децентралізації. Респонденти могли обрати кілька варіантів відповіді. Опитування дало такі результати:

- втрата державного фінансування (5 відповідей);
- закриття освітніх та медичних закладів (22 відповіді);
- розпорошування уваги на неважливі питання (7 відповідей);
- зайве витрачання коштів на ремонти, бруківку й т.д. (9 відповідей);
- громада стала залежною від сторонньої грошової допомоги (2 відповіді);
- погіршилося ставлення населення до влади (4 відповіді);
- збільшилася кількість проблем із соціальним забезпеченням, наданням послуг, місцевою економікою (10 відповідей).

Разом з тим, 10 респондентів не бачать негативних наслідків реформи.

Отже, анкетування показало, що представники самоврядування Сумщини переважно бачать позитивні зміни щодо організації роботи місцевих органів влади, устрою життя в громаді.

Найбільш яскраво ефективність реформи висвітлюють такі топ-3 показники:

- покращення якості надання послуг для громадян (50% респондентів обрали цю відповідь);
- зросли доходи місцевих бюджетів (32,6 %);
- громадяни отримали більше можливостей впливати на владу (10,9%).

Якщо ж говорити про подальше покращення системи місцевого самоврядування в Україні, то наша анкета зосередилася на 2 можливих напрямках: запровадження однієї зі світових моделей самоврядування та запозичення практик із української історії (а саме – полково-сотенного устрою козацької доби, радянського минулого та перших спроб організації самоврядування незалежної України).

52,2 % респондентів не знають зміст теорії про моделі самоврядування, однак на 2 місці за результатами опитування 43,5% осіб вважають доцільним змішання рис кількох моделей. У цьому випадку поєднання можуть різноманітними, але такий шлях реформування дозволить взяти найбільш підходящі для України риси з англо-саксонської, романо-германської, іберійської та радянської моделей.

Під час опитування представники місцевого самоврядування Сумщини мали обрати практики, що можуть бути застосовані в нинішній системі самоврядування:

- розширюються повноваження старост / міських голів (24 відповіді);
- голова громади / міста / села одноосібно приймає деякі рішення (5 відповідей);
- вводить принцип недоторканності представників місцевого самоврядування (4 відповіді);
- людина при владі поєднує кілька посад (2 відповіді);
- Україна повертається до централізованого управління (1 відповідь).

Серед запропонованих варіантів абсолютно не знайшли підтримки варіанти «збільшення кількості депутатів місцевих рад» та «Чинючий одночасно представляє судову й виконавчу владу». Водночас, 17 відповідей на варіант «нічого з вищеназваного» свідчить про негативне ставлення до таких практик самоврядування, що були поширені в минулому.

Отже, представники місцевого самоврядування на Сумщині вважають, що українська система місцевого самоврядування сьогодні не є досконалою та потребує дореформування. Зокрема, переважна більшість респондентів бачать одним зі шляхів покращення – продовження реалізації реформи децентралізації на різних рівнях (бюджетний, розподіл обов'язків, відповідальність та підзвітність органів влади, взаємодія з громадськістю). Серед практик самоврядування, запозичених з різних історичних періодів,

найбільше схвалення отримало «розширення повноважень старост / міських голів», що є аналогією з владними можливостями козацьких сотників і полковників. Сьогодні лише незначний відсоток опитаних вбачає перспективу в централізації влади, що свідчить про успіхи у відході від радянської моделі самоврядування.

3.3. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану в Сумській області.

Сумська область – прикордонна, має найбільшу протяжність кордону з РФ серед усіх областей України. Таким чином, основною небезпекою сьогодні лишається повторення збройного вторгнення на територію області. Щоденні обстріли населених пунктів у десятикілометровій зоні від кордону не дозволяють цим громадам повноцінно працювати, займатися відновленням інфраструктури, якісно надавати послуги.

Серед проблем прикордоння:

- небезпека ворожих атак;
- відсутність зв'язку, світла, газу, води через пориви та руйнування комунікацій цього типу;
- недоступність державних послуг;
- відсутність якісних освітніх та медичних послуг...

Тож у плані повоєнного розвитку територій важливо враховувати особливості прикордонних територій, де навіть після відходу російських військ лишається постійна небезпека та відсутня можливість проводити реконструкцію, реінтеграцію тощо.

На сьогодні ж, в умовах воєнного стану, важливими для місцевої влади є такі завдання: охорона громадського порядку, забезпечення громадян від ворожих атак, здійснення ефективного розподілу бюджету з урахуванням потреб громади, залучення спонсорських коштів для виконання неперіоритетних робіт (покращення матеріально-технічної бази закладів

здоров'я та освіти, благоустрій територій, ремонт доріг і споруд на території громади тощо). Воєнний стан має на меті спрямувати максимум зусиль влади на місцях на підвищення безпеки.

Якщо ж говорити про можливості післявоєнного відновлення, то рано чи пізно постане питання організації влади на місцях. Чи задовольнятиме громаду діяльність органів влади? Чи й надалі ефективним буде чинний адміністративний поділ? Чи зміняться повноваження органів влади після війни? Усі ці питання потенційно можуть стати темами для аналітичних досліджень, зокрема у форматі соціопитування.

Нині в межах нашого дослідження ми дізналися ставлення представників самоврядування до продовження процесів реформування всередині країни. На запитання «Чи вважаєте Ви доцільним після війни продовжити реалізацію реформи децентралізації?» були отримані такі відповіді: 89,1% респондентів вказали «так», відповідно, 10,9% – варіант «ні». Ці результати свідчать про готовність органів влади працювати над повоєнною відбудовою в контексті подальшої децентралізації. У цей період особливо актуальним буде прийняття якісних ефективних рішень, що враховуватимуть конкретні ситуації в громадах. Це стосується й розподілу бюджету, і участі в державних ініціативах із відновлення, і залучення сторонніх інвестицій. Пріоритетність розвитку громад у повоєнний період має стати питанням розгляду місцевих органів влади.

До того ж, повномасштабне вторгнення перервало реалізацію одного з етапів децентралізації, що стосується бюджету. Йдеться про розширення функціоналу в питанні збору місцевих податків, в тому числі – майнових.

Іншим аргументом на користь продовження реформи є те, міжнародна спільнота визнає децентралізацію однією з найбільш успішних українських реформ. Такі успіхи викликають довіру партнерів на міжнародній арені та є доказом важливих змін українського врядування й економіки, що наближають Україну до вступу в Європейський Союз.

Опитування представників місцевого самоврядування Сумщини показало, що із 46 респондентів 27 вважають українське місцеве самоврядування подібним до європейського. Такий результат водночас показує і прогрес України в реорганізації місцевої влади, і напрям, у якому варто рухатися далі.

Якщо ж підбити попередні підсумки реформи децентралізації, то станом на 2022 рік громадам вдалося:

1. Збільшити надходження місцевих бюджетів. Серед ключових статей доходів – ПДФО, земельний податок, податки від малого та середнього бізнесу.
2. Підвищити якість надання освітніх та медичних послуг (переважно через грантові кошти, залучення спонсорів чи державні дотації).
3. Зайнятися благоустроєм територій (через суворий контроль над використанням коштів за цільовим призначенням).
4. Оптимізувати роботу державних структур. У цьому напрямку здійснено реорганізацію органів самоврядування та перерозподіл функцій між ними.

Отже, можемо вважати реформу децентралізації успішною, але такою, що потребує розвитку. Зокрема, важливо визначити недієві практики в окремих громадах та знайти способи по-іншому закривати певні потреби. Наприклад, якщо громада не змогла вийти на самофінансування, то вона потребує нових кадрових чи управлінських рішень із оптимізації використання коштів. Робота в напрямку реформування має бути постійною, аби сучасна українська система самоврядування лишалася максимально дієвою в умовах глобалізації.

ВИСНОВКИ

Протягом історії свого розвитку, місцеве самоврядування в Україні набувало різноманітних ознак. Однак, можемо простежити цікаву тенденцію: протягом кожного історичного періоду зароджувалися демократичні традиції управління, далі поступово проходив процес зосередження всієї влади в одних руках, а наступним етапом відбувалося руйнування існуючого ладу.

Саме таку схему бачимо в часи козаччини. Спершу держава формувалася як республіка, де панувало народовладдя, де важливі питання вирішувалися загальними зборами на різних рівнях. Саме тут місцеве самоврядування набуло військової структури, в якій кожен підрозділ мав право голосу. Ключовими ознаками управління на місцях тут є чітка структура підзвітності, загальне право для кожної людини впливати на хід подій, організація життя за армійськими законами. Пізніше ж концентрація влади в руках однієї людини та більш жорстке підпорядкування менших територіальних одиниць більшим спричинило авторитаризацію держави, а пізніше – невідворотні негативні наслідки, такі як відмова від територій на користь Московської держави, занепад державної влади, розкол у старшинських колах.

Подібний алгоритм розвитку місцевого самоврядування спостерігаємо під час реалізації радянської моделі в Україні. У цей період відбувається централізація управління, де простежується ієрархія підзвітності «знизу догори». Накази, що стосуються локальних проблем, ідуть згори, без врахування особливостей території. Таким чином влада намагалася уніфікувати систему управління, що зробило її неефективною на практиці. Наслідком такої державної політики стало ігнорування локальних інтересів, деградація регіонів через нераціональне використання їх матеріальних, природних та людських ресурсів.

Радянська модель самоврядування в Україні офіційно зникла після проголошення Незалежності, однак так чи інакше продовжувала існувати на

практиці. Про це свідчать випадки локального централізованого управління 1990-х – початку 2000-х років. Відтак, система самоврядування незалежної України на ґрунті тривалого радянського минулого будувалася з урахуванням європейського досвіду, міжнародних нормативно-правових документів, а також світових тенденцій трансформації самоврядування.

Сьогодні Україна переживає максимальну демократизацію самоврядування, що стала можливою завдяки децентралізації. Тож можемо сказати, що місцеве самоврядування незалежної України поки лише налагоджує схему роботи, видозмінюється та відкидає неефективні варіанти, натомість впроваджуючи нові практики. Зокрема, джерелом запозичень сьогодні стають закордонні системи врядування територіальних одиниць, а також питома українські підходи.

Наше дослідження підтверджує: деякі практики самоврядування минулого є актуальними й у сьогоденні. Після детального аналізу джерел та проведення опитування представників влади на місцях ми можемо визначити такі рекомендації для подальшого розвитку самоврядування:

- підвищити рівень участі громадян у прийнятті рішень у межах територіальної громади;
- оптимізувати використання бюджетних коштів;
- зробити пріоритетом державної політики на рівні самоврядування забезпечення оборонної здатності в регіоні;
- розширити повноваження старост і міських голів у прийнятті рішень;
- удосконалити проведену адміністративну реформу з урахуванням потреб безпеки.

У ході роботи над дослідженням було виконано такі завдання:

- розкрито ступінь розробки теми місцевого самоврядування в науковій літературі й медіасередовищі;
- здійснено аналіз нормативно-правової бази організації і діяльності місцевого самоврядування в Україні;

- визначено понятійно-категоріальний апарат із теми місцевого самоврядування;
- виявлено характерні риси організації місцевого самоврядування в добу української козацької держави;
- визначено особливості реалізації радянської моделі місцевого самоврядування в Україні;
- з'ясовано ступінь розвитку інституцій місцевого самоврядування після проголошення незалежності України;
- встановлено характер впливу реформи децентралізації на формування громад.

Також проведено оцінювання ефективності реформи децентралізації в Сумській області. Зокрема, виявлено, що представники МС у регіоні бачать перспективні шляхи для продовження реалізації даної реформи після завершення воєнного стану. На основі отриманих даних визначено аргументи на користь розвитку самоврядування в повоєнний період.

Відповідно, рекомендації, сформульовані в ході дослідження, враховують побажання представників МС щодо продовження реформи децентралізації, ефективні практики історичних трансформацій самоврядування та новітній геополітичний контекст, в якому перебуває Україна.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабаєв, В. (2006). Типологічні моделі організації управління на місцевому рівні. *Актуальні проблеми державного управління*, (3 (30)), 9–20.
2. Бандурка, О., & Ярмиш, О. (2004). *Історія державності України: Експериментальний підручник*. ТОВ "Одіссей".
3. Бірвова, О. (2014). КОЗАЦЬКІ ПОЛКИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ. *Історичні студії суспільного прогресу*, (2), 14–23. <https://issp.gnpu.edu.ua/sites/default/files/doc/bireva.pdf>
4. Вербицький, І., Пирогова, Д., & Грищенко, М. (2018, 26 червня). *Механізми участі громадян у процесі прийняття рішень органами міської влади у Києві* | Cedos. Cedos. <https://cedos.org.ua/researches/mekhanizmy-uchasti-hromadian-u-protsesi-pryiniattia-rishen-u-kyievi-rezultaty-doslidzhennia/>
5. Горобець, В. (2006). *Генеральна та Старшинські ради // Історія українського козацтва: Нариси: У 2 т. (Т. 2)*. Вид. дім "Києво-Могилянська академія".
6. Грищенко, М. (2018, 24 квітня). *Поділ: потенціал до громадотворення. Звіт за результатами соціологічного дослідження*. Cedos. <https://cedos.org.ua/researches/podil-potentsial-do-hromadotvorennia-zvit-za-rezultatamy-sotsiologichnoho-doslidzhennia/>
7. *Децентралізація в Україні*. (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/areas/0542>
8. *Децентралізація і об'єднання громад: поглиблення нерівності між містом і селом?* (2022, березень). Kyiv School of Economics. <https://kse.ua/ua/kse-research/detsentralizatsiya-i-ob-yednannya-gromad-pogliblennya-nerivnosti-mizh-mistom-i-selom/>
9. Дмитрів, А. (2018, 13 квітня). *Міста не знають, куди дівати гроші. На банківських рахунках громад з'явилися мільярди*. Texty.org.ua - статті та журналістика даних для людей — Тексти.org.ua. <https://texty.org.ua/articles/84315/Mista-ne-znajut-kudy-divaty-g>

roshi_Na-84315/

10. Дорош, Л. (2018). Демократичний потенціал інституту місцевого самоврядування на засадах Магдебурзького права на Волині (рецензія на Монографію А.В. Бортнікової "Місьцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації"). *Регіональні студії*, 165–166. <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/12/32.pdf>
11. Європейська хартія місцевого самоврядування, Хартія Ради Європи (2009). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
12. *Загальна інформація*. (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/about>
13. *Загальна інформація про Сумську область*. (2011, 11 березня). Сумська обласна рада - офіційний сайт. <https://sorada.gov.ua/pro-sumsku-oblast/3266-zagalna-informatsija-pro-sumsku-oblast.html>
14. Іваніна, О. (2018). Участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні. *Регіональні студії*, (15), 16–22. <http://www.regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/15/5.pdf>
15. Камінська, Н. (2021). *Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна*. ТОВ "КНТ".
16. Конституція (Основний Закон) України, № 888-ІХ (1996) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>
17. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, Конституція, Історичний документ № 30 (1937) (УРСР). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001/ed19370130#Text
18. Конституція України, № 254к/96-ВР (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
19. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.), Історичний документ Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (2022) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>
20. Лазаренко, В., & Шнайдер, В. (2022, 23 лютого). *Районні ради у*

великих містах: огляд літератури і міжнародний досвід. Cedoss. <https://cedos.org.ua/researches/rajonni-rady-u-velykyh-mistah-oglyad-literatury-i-mizhnarodnyj-dosvid/>

21. Липинський, В. (1954). *Україна на переломі, 1657-1659. Записки до історії українського державного будівництва в XVII-ім столітті (вид. 1920) (2-ге вид.)*. Булава, Видавнича Корпорація. <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/6515/file.pdf> (Оригінал опубліковано 1920 р.)

22. Маслійчук, В. (б. д.). СЛОБІДСЬКІ КОЗАЦЬКІ ПОЛКИ. У Електронна бібліотека | Інститут історії України. Взято 4 грудня 2023 з http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Slobidski_polky

23. Мельник, Л. (1995). *Боротьба за українську державність (XVII ст.)*. Освіта.

24. Петришин, О. О. (2020). Local government reform: the experience of Latvia. *INFORMATION AND LAW*, (2(33)), 158–169. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.2\(33\).208110](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.2(33).208110)

25. Пирогова, Д. (2019, 1 квітня). *Взаємодія між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством у Харкові* | Cedoss. Cedoss. <https://cedos.org.ua/researches/vzaiemodiia-mizh-orhanamy-mistsevoho-samovriaduvannia-ta-hromadianskym-suspilstvom-u-kharkovi/>

26. Про добровільне об'єднання територіальних громад, Закон України № 157-VIII (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

27. *Проект SURGe*. (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/donors/surge>

28. *Проект UCORd*. (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/donors/ucord>

29. *Проект USAID "ГОВЕРЛА"*. (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/donors/hovertla>
30. Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України № 280/97-ВР (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
31. Про співробітництво територіальних громад, Закон України № 1508-VII (2023) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
32. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text>
33. Реформа децентралізації (б. д.) (Україна). <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
34. Робітничо-Селянський Уряд України, Рада Народних Комісарів УСРР. (1929). *Збірник Законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік*. Юридичне видавництво Народного комісаріата юстиції УСРР. <http://irbis-nbuv.gov.ua/dlib/item/0000088> (Оригінал опубліковано 1929 р.)
35. Руденко, О., Козюра, І., Ткаленко, Н., & Маргасова, В. (2016). *Історія та теорія місцевого самоврядування*. Кондор. <http://ir.stu.cn.ua/123456789/27084>
36. Семенов, В. (2005). Історичні етапи формування адміністративної території сучасної України. У *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч* (2-ге вид., Т. 2, с. 55–60). Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр".
37. Семенов, В. (2006а). Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст. У *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* (4-те вид., с. 80–86). ОРІДУ НАДУ. https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/34034/1/Semenov_public%20authority.pdf
38. Семенов, В. (2006б). Особливості управлінських інституцій

Запорозької Січі. У *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* (3-тє вид., с. 188–195). Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр".

39. Семенов, В. (2007). Адміністративно-територіальний поділ України періоду Козацької доби (друга пол. XVII-XVIII ст.). У *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* (с. 219–228). Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр".

40. Семенов, В. (2009). *Регіональні особливості державотворення в Україні* [Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління, НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ]. Харківський регіональний інститут державного управління; Національна академія державного управління при Президентові України (Київ); Харківський регіональний інститут державного управління.

41. Семенов, В. (2010). Особливості українського державотворення Козацької доби. У *Науково-теоретична конференція викладачів, аспірантів, співробітників та студентів гуманітарного факультету (Частина 3)* (с. 10–11). Вид-во СумДУ.

42. Семенов, В. (2011). Основи організації і діяльності слобідських козачих полків у XVII-XVIII ст. У *Науково-теоретична конференція викладачів, аспірантів, співробітників та студентів юридичного факультету* (с. 82–83). Вид-во СумДУ.

43. Семенов, В. (2013а). Історіографія питання організації діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII – XVIII ст. У *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць* (2-ге вид., с. 163–169). Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр".

44. Семенов, В. (2013b). Функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. У *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* (с. 84–90). Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр".

45. Семенов, В. (2015). Система місцевого управління України у другій половині XVII – XVIII ст. У О. Крюков (Ред.), *Актуальні проблеми*

публічного управління (с. 44–47). РВВ СОІППО.

46. Семенов, В. (2022). ВПЛИВ ЗОВНІШНІХ ФАКТОРІВ НА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМ МІСЦОВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. *Наукові інновації та передові технології*, (12(14)), 31–41. [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-12\(14\)-31-41](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2022-12(14)-31-41)

47. Семенов, В. (2023). ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІБЕРІЙСЬКОЇ СИСТЕМИ МІСЦОВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. *Наукові інновації та передові технології*, (1(15)). [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-1\(15\)-48-60](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-1(15)-48-60)

48. Стешенко, Н., Стешенко, О., & Дьякова, О. (2021). ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ ГЕТЬМАНЩИНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII СТ. У *Богдан Хмельницький: історична постать у контексті процесів українського державотворення: матеріали Всеукраїнської наукової конференції, присвяченої 425-й річниці від дня народження гетьмана* (с. 159–168). ХНПУ імені Г. С. Сковороди. <https://dspace.hnpu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/1252c577-1e17-4b9b-81d0-8e7f22eb9c57/content>

49. Стешенко, Т., & Шпак, Ю. (2016). Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, 162–170. <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/11520>

50. Тарасенко, Т. (2022). РАДЯНСЬКИЙ ДОСВІД І СУЧАСНІ ВИКЛИКИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*, 33, 96–103. <https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162999/Тарасенко%204.pdf?sequence=1>

51. Трансформація — Великий тлумачний словник сучасної мови. (2003). У *Slovník.me*. ВТФ "Перун". Взято 6 грудня 2023

з <https://slovnuk.me/dict/vts/трансформація>

52. *Тростянецька громада: промислово-туристичний кластер.* (2019, 5 липня). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/news/11256>

53. *Тростянецька громада розробила інвестиційний паспорт та сайт для бізнесу у рамках проєкту U-LEAD.* (2022, 20 січня). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/news/14475>

54. Утвенко, В. (2017). *Теорія та історія місцевого самоврядування.* ДП «Вид. дім «Персонал». https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/teor_misc_samovryad_2017.pdf

55. Хоруженко, О. (2021, 20 березня). *Інновації – основна ідея Тростянецької громади.* Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/news/13379>

56. Чальцева, О. М., & Ясько, О. Г. (2021). Децентралізація як фактор ефективності державного управління на прикладі Швейцарії та Бельгії. *Політичне життя*, (2), 54–61. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2021.2.8>

57. Що таке децентралізація? (б. д.). У *Децентралізація в Україні*. Взято 3 грудня 2023 з <https://decentralization.gov.ua/questions/1?page=2>

58. *Яка громада є спроможною?* (б. д.). Децентралізація в Україні. <https://decentralization.gov.ua/questions/27>

59. Bortnikova, A. V. (2018). City of Kovel' in terms of introduction of the magdeburg law. *Politicus*, 1, 29–35. <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2018-1-29-35>

60. Council of Europe (Упоряд.). (2017). *Європейська хартія місцевого самоврядування.* <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

61. Dr. Madhukar Ramchandra Vedpathak. (2021). History of Local Government in India. *"RESEARCH JOURNEY" International E- Research Journal*, (283), 59–64. <https://www.researchgate.net/profile/Shilpa-Waghchoure/publication/359578706> Students attitude towards the use of Inter

net and Social Interworking sites in Digital Resource Sharing Era/links/6244225a5e2f8c7a03498e1c/Students-attitude-towards-the-use-of-Internet-and-Social-Interworking-sites-in-Digital-Resource-Sharing-Era.pdf#page=60

62. Haidanka, Y. I. (2022). DECENTRALISATION CONCEPTS IN POST-SOCIALIST COUNTRIES. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (30), 45–49. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.30.7>

63. Hulai, V. V. (2020). THE PLACE AND ROLE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY IN THE IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION POLICY: THE POLISH EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (22), 15–19. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2020.22.3>

64. IVANČEVIĆ, G. (2021). DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SERBIA. *Kultura polisa*, (46), 157–168. <https://doi.org/10.51738/kpolisa2021.18.3r.2.05>

65. KAMARDINA, Y. V. (2019). HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE FORMATION, DEVELOPMENT AND TRANSFORMATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN INDEPENDENT UKRAINE. *Law and Society*, 5(1), 31–38. <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-1-5>

66. Kharytoniuk, O. L. (2019). FINANCIAL DECENTRALIZATION AS A PSYCHOLOGICAL STIMULUS FOR COMMUNITY DEVELOPMENT. *Scientific Journal "Regional Studies"*, 19, 60–63. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2019.19.10>

67. Kharytoniuk, O. L. (2021). CZECH EXPERIENCE OF CIVIC PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (24), 89–93. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2021.24.12>

68. Khmelnykov, A. O. (2022). DECENTRALIZATION IN MODERN UKRAINE AND ABROAD: GUIDELINES FOR THE SYSTEM OF LOCAL POLITICAL MANAGEMENT. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (29), 100–104. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.29.16>

69. Lavrynenko, H. A., & Palinchak, M. M. (2022). UNIVERSAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF STATE POWER. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (31), 11–15. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.31.2>
70. Lavrynenko, H. A., & Tsoka, K.-V. (2022). DECENTRALIZATION IN UKRAINE: PERSPECTIVES AND RISKS. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (30), 7–10. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.30.1>
71. Lutsyk, O. (2019). СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (1990-2013 РР.): ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ. *Scientific notes on Ukrainian history*, (46), 93–106. <https://doi.org/10.31470/2415-3567-2019-46-93-106>
72. Nikogosyan, O. O. (2021). Features of political parties' participation in the 2020 local elections. *Politicus*, (1), 64–68. <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-1.10>
73. Palinchak, M. M., & Andriiv, O. B. (2023). <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/32/19.pdf>. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (32), 130–133. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2023.32.20>
74. Shcherbenko, E. V. (2022). LOCAL GOVERNMENT IN THE MEASURE OF STATE CAPACITY. CHALLENGES AND APPROACHES. *Scientific Journal "Regional Studies"*, (30), 118–121. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.30.20>
75. Volskyi, O. I. (2022). The specifics of the formation of capable territorial communities in the context of decentralization in Ukraine. *Politicus*, (1), 25–33. <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-1.4>
76. V.V., S. (2019). The soviet model of local governance of the fate of military communism: the constitutional and legal aspects. *Legal Horizons*, 14(27), 7–15. <https://doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i14.p7>
77. Zan, M. P. (2022). Political and party representation of local self-government bodies in territorial communities of Chernivtsi Oblast with a compact residence of Romanian and Moldovan ethnic minorities (according to the results of 2020 local elections). *Politicus*, (1), 188–195. <https://doi.org/10.24195/2414->

9616.2022-1.30

78. Zan, M. P. (2022). POLITICAL AND PARTY REPRESENTATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN TERRITORIAL COMMUNITIES OF ODESA REGION WITH THE COMPACT RESIDENCE OF ETHNIC MINORITIES (ACCORDING TO THE RESULTS OF 2020 LOCAL ELECTIONS). *Scientific Journal "Regional Studies"*, (28), 7–15. <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.28.1>