

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**Сумський державний університет**

Факультет іноземної філології та соціальних комунікацій

Кафедра психології, політології та соціокультурних технологій

«До захисту допущено»

Завідувач кафедри
психології, політології та
соціокультурних технологій_____ Андріана КОСТЕНКО
(підпис) (Ім'я та ПРІЗВИЩЕ)

_____ 2024 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**на здобуття освітнього ступеня магістр**

зі спеціальності 052 «Політологія»,

Освітньо-професійної програми «Політичні технології та аналітика»

на тему: «Місцеве самоврядування в Україні та Польщі: порівняльна
характеристика»

Здобувачки групи ПТ-м-31 Мурашко Катерини Олександрівни

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело. _____ - (Катерина МУРАШКО)

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент СЕМЕНОВ

Володимир Миколайович

(підпис)

Суми – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ	8
1.1. Стан наукової розробки реформи децентралізації в Україні та Польщі	8
1.2. Нормативно-правова база щодо організації місцевого самоврядування в Україні та Польщі	16
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1	25
РОЗДІЛ 2. ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНІ	26
2.1. Історичні передумови формування місцевого самоврядування в Польщі	26
2.2. Історичні передумови формування місцевого самоврядування в Україні	31
2.3. Стан реформи децентралізації у ХХ-початку ХХІ століття в Україні та Польщі	41
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2	45
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ: СТАН ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВЛАДИ МІСТА	46
3.1. Реформа децентралізації та утворення сучасної системи територіального поділу Сумської області	46
3.2. Інтерв'ю із посадовими особами та результати опитування населення стосовно проблем і перспектив реформи децентралізації у Сумській області	49

3.3. Особливості співпраці місцевої та державної влади. Рекомендації для влади м.Суми	58
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3	65
ВИСНОВОК	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	73
ДОДАТКИ	84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Ратифікація угод, наприклад Європейської хартії місцевого самоврядування, стала новим етапом у розвитку органів місцевого самоврядування в Україні. Маючи сусідство із країною-членом Європейського союзу, а саме з Польщею, яка раніше почала кардинальні зміни у своєму державному управлінні, дружні стосунки із нами, міста-побратими наших міст, Україна має всі шанси збудувати новітню, орієнтовану на Європу систему органів місцевої влади із потужними/вдосконаленими нормативно-правовими актами.

В нинішніх умовах, коли відкритість, прозорість та підзвітність набирає актуальності, важливо не лише усвідомлювати, але й знати та розуміти, як працює децентралізація, осмислювати соціальні, історичні та юридичні аспекти побудови системи органів місцевого самоврядування як у нас, так і за кордоном. З огляду на це дослідження та порівняння з вітчизняною системою місцевого самоврядування Польщі є актуальним завданням для України сьогодні.

Об'єкт дослідження – системи організації місцевого самоврядування в Україні та Польщі

Предмет дослідження - механізми реформування місцевого самоврядування в Україні.

Мета роботи – проведення порівняльного аналізу становлення та розвитку систем місцевого самоврядування України та Польщі та вироблення за його результатами пропозицій щодо вдосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Для досягнення цієї мети необхідно розв'язати такі **завдання**:

1. проаналізувати стан наукової розробки з тематики реформування місцевого самоврядування як в Україні, так і в Польщі;
2. охарактеризувати нормативно-правову базу щодо організації місцевого самоврядування в Україні та Польщі;

3. висвітлити історичні аспекти та передумови формування нинішньої системи місцевого самоврядування як на теренах Польщі, так і на теренах України;

4. дослідити досвід Польщі та надати дієві рекомендації щодо покращення діяльності влади в місті Суми.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що на основі залучення й аналізу широкого кола джерел і літератури, нормативно-правових актів, опитувань та інтерв'ю автором здійснено спробу неупередженого дослідження реформи місцевого самоврядування як в Україні, так і в Польщі та надано рекомендації стосовно подальших кроків України у цій площині.

Гіпотеза дослідження. З початком повномасштабного вторгнення росії в Україну реформа децентралізації поставлена на паузу. Проте паралельно відбувається ряд подій, які можуть вплинути на новий, післявоєнний, етап цієї зміни. З ряду подій варто виокремити зміцнення польсько-українських дипломатичних відносин, впровадження нових платформ для обміну досвідом та пошуку нових управлінських методик, зокрема для прикордонних із рф територіальних громад, які значно постраждали та втратили ресурс – людський, фінансовий, частково управлінський. Відвідування мерами, головами громад та іншими посадовими особами закордонних форумів, конгресів та конференцій із тематики місцевого самоврядування допоможе нам у формуванні візії нового етапу реформи, прорахуванні як успіхів, так і невдач, а також зможе ще на крок наблизити нашу державу до стандартів ЄС.

Апробація матеріалів роботи та їх оприлюднення в наукових виданнях. Оpubліковані тези на тему «Місцеве самоврядування України та Польщі: порівняльна характеристика» (листопад 2024 року).

Теоретичне значення. Теоретичне значення даної кваліфікаційної полягає в тому, аби дати формулювання нових поглядів на розвиток системи МС. Для тих, хто напряду працює в сфері діяльності ОМС значення полягає у наданні рекомендацій щодо покращення їх діяльності в умовах створення нових інституцій та викликів.

Практичне значення. Дане дослідження може бути використане як база для подальших наукових розробок, матеріал для підготовки до практичних занять у студентів, фундамент написання проектів із даної тематики, а окремі практичні розділи/підрозділи можуть слугувати одним із складників у створенні брошур для покращення взаємодії між владою та громадськістю.

Методологія дослідження. Методологія дослідження у науковій роботі ділиться на дві категорії: теоретичні та емпіричні методи дослідження. До *теоретичних* відносять метод класифікації, метод аналізу, системний підхід, метод абстрагування, метод індукції та метод дедукції.

Метод аналізу: проаналізовано хід реформи децентралізації як в Україні, так і в Польщі, нормативно-правову базу, систему органів місцевого самоврядування та історичний досвід цих країн у формуванні тієї системи органів влади яка є зараз.

Системний підхід: розгляд ходу реформи місцевого самоврядування у Польщі та Україні як системи побудови стабільних та дієздатних органів влади; розгляд законів та постанов, Конституції країн як фундаменту в системі діяльності ОМС.

Метод дедукції: від загального – ходу реформи по країні, характеристики етапів до «приватного» - реформи децентралізації у Сумській області.

Метод індукції: сформовано висновки про хід реформи децентралізації у Польщі та Україні на основі аналізу нормативно-правової бази, етапів реформи, характеристики колегіального апарату, аналізу спільного та відмінного у системі управління цих двох країн.

Метод класифікації: зібрано та класифіковано джерельну базу за видами роботи та за мовою написання.

Метод абстрагування: вивчення конкретно реформи децентралізації без деталізації і занурення в інші галузі, окрім політичної.

До *емпіричних* методів відносять методи спостереження, порівняння, виміру та експерименту. У роботі використано такі методи:

- порівняння: порівняно хід реформи децентралізації в Україні та Польщі, етапи проведення та основні події, які відбувались протягом цих етапів

- виміру: визначення та вирахунок відсотків та інших чисел під час підрахунків результатів опитування;

- інтерв'ю: проведення інтерв'ю для визначення глибини досліджуваного питання та зображення поточної ситуації в громаді;

- опитування та анкетування: проведення опитування місцевого населення шляхом поширення гугл-форми задля більш глибокого уявлення про успіхи та прорахунки реформи.

Структура роботи насамперед визначається метою та завданнями дослідження. Робота має такі складники: титульна сторінка, вступ, анотація, три розділи, висновки до кожного розділу, загальні висновки, список джерел та літератури, який містить 98 позицій та додатки. Обсяг кваліфікаційної роботи магістра – 83 сторінки, в тому числі список використаної літератури складає 8 сторінок та додатки – 7 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

1.1. Стан наукової розробки реформи децентралізації в Україні та Польщі

Над розробкою та подальшими дослідженнями цієї теми працювало багато вчених, як українських так і зарубіжних.

Праці іноземною мовою знайти досить важко, оскільки не всі вони є у відкритому доступі та в повному форматі. Праці українських вчених почали активно з'являтися, починаючи із першого етапу реформи – 2017-2019 роки.

В цій площині працювали такі автори: Сороківська О.А., Мосій О.Б. та Кужда Т.І. у статті «Реформа децентралізації в Україні та розвиток місцевого самоврядування» зосередились на аналізі та висвітленні економіки та життя громад після об'єднання. Наведено також перспективи подальшого реформування [61, С. 138-141].

Авторка Ірина Юркевич у праці «Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні» розкриває як теоретичні, так і практичні засади реформи, нормативно-правові документи, а також зацентровано увагу на можливих ризиках нової системи управління [77].

Світлана Глизнер у статті «Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні» розкриває більш теоретичні аспекти: успіхи і прорахунки реформи, типологія децентралізації, типи децентралізації влади, а також причини введення такої реформи [10, С. 36-40].

Колектив авторів Гордієнко В.П., Оніщенко М.Л., Мальонкіна І.С. у праці «Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні» описують особливості реформи, процес втілення

реформи, різні проблемні питання що виникають у ході цього процесу і так далі [13, С. 83-89].

Валентина Романова та Андреас Умланд із Центру європейської безпеки (Прага) у статті «Реформа децентралізації в Україні в 2014–2019 рр.: перші досягнення та майбутні виклики» розкривають важливу тему підтримки реформи на початковому етапі, як воно все відбувалось за часів президентства Петра Порошенка. Автори також зачепили причини та наслідки об'єднання громад [56, С. 134-135].

Ю.П. Козаченко у дослідженні «Історичні передумови децентралізації в Україні» звертає увагу читача на розбудову місцевого самоврядування та органів влади, починаючи від часів Української Центральної Ради. Автор також розробив та висвітлив історичний аспект реалізації цієї реформи, що за чим відбувалось і чи були якісь кроки до старту змін [25, С. 213-218].

Чепель О. у статті «Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії» висвітлює підходи до реформування органів влади у цих країнах, аналізує сам процес та нормативно-правові документи, на які спирається/лась реформа [70, С. 185-189].

Бариська Я. та Попович Т. у праці «Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини)» розглядають децентралізаційні процеси в Польщі, кроки досягнення поставлених результатів тощо [2, С. 69-73].

Л.С. Доскіч у своєму науковому дослідженні «Політична участь на рівні органів місцевого самоврядування: досвід України і Польщі» сфокусувала увагу на історіографічних, теоретико-методологічних та концептуальних підходах до вивчення політичної участі як на локальному, так і на рівні ОМС. Окрім цього авторка описує еволюцію, становлення та види політичної участі, що є складовими політичних процесів та систем в Україні та Польщі. Не оминули й специфічний розвиток форм участі на локальному рівні та рівні місцевого самоврядування [17].

Марчук М.І. у своїй дисертації «Державний лад Республіки Польща» розкриває суть та особливості державного ладу Польщі. Також дослідник акцентував увагу на наповненні терміну «державний лад», проаналізував статус глави держави та визначив місце уряду Польщі в системі органів виконавчої влади [32].

В. Ключевський у ґрунтовному дослідженні на історичну тематику «Місцеве самоврядування в Україні: історичний аспект» розкриває історію становлення місцевого самоврядування, показує етапи та його еволюцію, аналізує нормативно-правові документи які з'являлись на шляху розвитку ОМС [24, С. 138-140].

Стаття В.Р. Нестора також на історичну тематику і присвячена аналізу стану місцевого самоврядування у кінці ХХ-на початку ХХІ століття. У роботі «Міське самоврядування в Україні кінця ХХ-початку ХХІ століть» зачіпається етап становлення місцевого самоврядування – нормативно-правові акти, їх аналіз, узагальнення становища ОМС на початках незалежності України [36, С. 1-5].

Микола Горбатюк у обширному дослідженні «Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи» зібрав та систематизував всі найважливіші ризики і проблеми під час проведення реформи місцевого самоврядування, розкрив їх походження та фактори, що уповільнюють процес об'єднання [12, С. 22-40].

Я.В. Пилипенко у роботі «Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі» автор провів глибоке комплексне дослідження, присвячене проведенню реформи як в Польщі, так і в Україні, порівняв адміністративно-територіальний устрій країн та як він впливає на формування системи органів місцевого самоврядування [40, С. 92-100].

Науковець Олег Золотоноша у статті «Реформування місцевого самоврядування в Україні» висвітлює етапи та стан реформи системи ОМС, розкрито також актуальність таких заходів, а також звернено увагу читачів на проблематиці реформування системи влади [22, С. 198-202].

Науковиці Тетяна Горан та Марта Дмитришин у своїй праці «Історичні та сучасні наративи місцевого самоврядування в Україні» наголошують на важливості формування органів місцевого самоврядування, підкреслюють аспекти як історичні, так і політичні аспекти становлення ОМС, а також окреслили плани та завдання реформи, які постали перед владою на нинішньому етапі реформи децентралізації [11, С. 118-122].

Оксана Діордіца у праці «Еволюція реформи децентралізації в сучасній політичній практиці України» проаналізувала хід реформи, також зачепила історичну періодизацію становлення нинішньої системи ОМС, законодавче регулювання, стандарти та практики країн Західної Європи. Авторка підкреслює перспективність всіх вжитих заходів та ініціатив уряду щодо питань децентралізації [16, С. 214-222].

Людмила Гудзь у статті «Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз» порівняла польський та український хід реформи децентралізації та супутнього процесу реформування системи щоб в подальшому виявити причини, які є причиною зниження ефективності залучення польського досвіду реформ тут, в Україні [15, С. 91-96].

Вчена А.П. Гижко у науковій праці «Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України» проводить дослідження особливостей децентралізації в системі влади у Польщі, Франції, частково Румунії, Угорщини та Італії та їх досвід для нашої держави [9, С. 22-29].

Н.П. Гедікова у статті «Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні на основі досвіду Польщі» аналізувала хід реформи децентралізації, спираючись на те, як вона проходила у Польщі. Серед основних питань які варто якнайскоріше вирішити, науковиця виділила необхідність врахувати усі чинники, які перешкоджають об'єднанню та належному функціонуванню громад [8, С. 13-19].

Володимир Марченко у своїй роботі «Системи місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні» розкриває різні діючі системи місцевого самоврядування та їх типи й

виділяє окремі поняття та елементи, які можна застосувати під час повоєнної відбудови України та зняття з паузи реформи децентралізації влади [31, С. 8-17].

Аспірантка ЛНУ ім. Івана Франка Наталія Калакун у науковій розробці «Досвід реформ Польщі та Франції: концептуальна основа для децентралізації органів виконавчої влади України» висвітлює розробку, в якій демонструє повноваження створеного в майбутньому органу префектура, а також акцентує увагу на відповідних повноваженнях цих органів у Польщі та Франції [23, С. 179-185].

Автори Євген Перегуда та Валентина Згурська у статті «Реформа місцевого самоврядування в Польщі як урок для України на післявоєнний період» описують процеси децентралізації в Польщі, характеризують основні аспекти, які є в Польській реформі й мають бути на порядку денному під час відбудови нашої країни [39, С. 204-215].

Проте з початком повномасштабного вторгнення ситуація у науковому полі погіршилась й простежується жорстка централізація влади. Як зазначає В.М. Семенов у статті «Особливості формування іберійської системи місцевого самоврядування» такий розклад подій є небезпечним, адже влада зосереджується в руках вузького кола людей. Нам варто вивести цю реформу із простою й адаптувати її до викликів сучасності, адже коли просідає чимало важливих факторів – від економіки до соціального ресурсу то такі централізаційні процеси лише прискоряться [57, с. 48-61].

На тему реформування органів місцевого самоврядування було видано чимало аналітичних матеріалів та доповідей. Зокрема, автори Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та інші у широкій науковій доповіді «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні», яка представлена Національним інститутом стратегічних досліджень, описують те, в якому руслі проходить децентралізація у всій країні та в окремо взятих регіонах [73].

Аналітичний матеріал «Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації)», підготована Міжнародним центром перспективних досліджень, розкриває суть терміну, його правову сторону, те на чому реформа базується, які є ключові особи та їх повноваження, створення нового органу, його функції, нормативно-правову опору, зачіпається план об'єднання, фінанси, бюджет, структуру виконавчих органів територіальних громад тощо [65].

Микола Крат та Олександр Софій у аналітичному матеріалі «Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі» описують перші етапи реформи, аналізують успішний досвід у подібного роду реформах в країн Вишеградської четвірки (Польща, Чехія, Угорщина та Словаччина), а також виокремлюють те, чим ці країни можуть допомогти Україні в процесі реформування системи державного управління [29].

Разумков.центр підготував у серпні 2020 року достатньо вичерпну соціологічну статтю, де висвітлив громадську думку стосовно реформи децентралізації. На інфографіках чітко видно громадську думку, певною мірою проміжні результати процесу реформування, напрямки де ще треба попрацювати тощо [14].

Серед іноземних дослідників можна відзначити такі:

Аналітичний матеріал організації CEMR (Council of European Municipalities and Regions) «Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis» подає читачам інформацію про перебіг реформи у країнах Європи, таких як Греція, Іспанія, Туреччина, Сербія тощо. Серед них і Україна, де описано короткі дані про реформу, фінальні цілі і т.п [79].

Олександра Вікторовска у книзі «Prawne determinanty samodzielności gminy» підіймає такі важливі питання: конституційні засади та гарантії незалежності гміни в Республіці Польща, незалежність гміни в конституційній сфері, завдання та компетенційна незалежність гміни, правові та матеріальні засоби реалізації завдань гміни тощо [98].

Павел Фіктус, Мачей Маршал та інші у праці «Samorząd w myśli politycznej i prawnej» зачіпає важливий реформаторський період у Польщі – від часів Другої Речі Посполитої (1920-ті) до 1990-тих років: історію, зміни, правовий погляд тощо [96].

Кароліна Музичка у праці «Sejmik województwa na tle transpozycji samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej» теж окреслює важливий етап історії і політики країни – історія самоврядування від початку ХХ століття до 1990-тих років та як змінювались Сеймики воєводства протягом зазначеного періоду [89].

Кшиштоф Кришнель у науковій праці «Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich» описує історію виникнення органів місцевого самоврядування, сучасний стан ОМС у країнах Європи, в тому числі і в Україні [95].

Грунтовне дослідження «Maintaining the momentum of decentralization in Ukraine» акцентує увагу на тому, чого досягла наша держава у галузі розвитку регіонів, реформи децентралізації в принципі. Праця містить узагальнення проведення територіальної реформи, підходу до нових починань, усунення певних розбіжностей. Окрім статистичної та аналітичної інформації є рекомендації щодо подальших кроків на шляху до успішної децентралізації [90].

Томаш Гжегож Гроссе у праці «Polityka regionalna Unii Europejskiej - Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski» розкриває здобутки реформи, візію подальшого майбутнього реформи та які дилеми виникали у ході розбудови регіональної політики Польщі [83].

Єжи Корчак та Пьотр Лісовські у дослідженні «Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce» описують нормативно-правові акти, які є основою територіального самоврядування. Також ця праця є частиною методичного забезпечення дисципліни «Право місцевого самоврядування» у ВУЗах Польщі [84].

Збігнєв Леонські у ґрунтовній праці «Samorząd terytorialny w RP» досліджує традиції, генезу, завдання, компетенції, засади територіального самоврядування, структуру гмін, повіту та воєводства та нагляд за територіальним самоврядуванням [88].

Івона Коза у статті *Kompetencje powiatów ziemskich w Polsce*» акцентує увагу читача на предметі, завданні та компетенціях повітів. Авторка також провела дослідження за допомогою струменевого методу та виявила, що є ряд проблем та поправок, які необхідно врахувати щоб покращити стан повітів [85, С. 315-333].

Дослідниця Анна Чиж у роботі «Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej» досить глибоко описує реформу самоврядування, підстави та місце територіального самоврядування в публічному адмініструванні. Зачеплено також структуру гмін, виконавчі органи і т.д [80].

Міхал Кулєша у статті «Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)» розглядає цілі та програмні завдання програми реформування державного будівництва, відомої в наукових колах як муніципальна програма. Дослідник також розкриває правову базу, яка стала фундаментом для подальшої реформи [87, С. 71-78].

Проаналізувавши стан наукової розробки на тему місцевого самоврядування в Україні та Польщі, бачимо що польська джерельна база більш ширша, адже реформа в Польщі давно завершена і перейшла в сталий режим функціонування, а в Україні фактично була б на стадії розвитку, якби не повномасштабне вторгнення.

Також різноманіття української наукової бази можна пояснити тим, що ми ще відходимо від радянської системи побудови влади і нам є що вивчати і розкривати. У Польщі панування советів було нетривалим й тому тяжіння до європейських стандартів та демократії проявилось набагато раніше, відтак майже всі базові питання досліджені й вимагають лише вдосконалення.

1.2. Нормативно-правова база місцевого самоврядування в Україні та Польщі

Конституція України – найважливіший документ нашої держави, який дав підґрунтя іншим нормативно-правовим актам.

Тематики діяльності органів місцевого самоврядування стосується Розділ Х Конституції - "Місьцеве самоврядування". У ньому йдеться про:

- поняття «місьцеве самоврядування»;
- хто має право входити до органів влади у органах місцевого самоврядування;
- що є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування;
- через що ОМС можуть здійснювати своє управління тощо [27].

Європейська хартія місцевого самоврядування - напрочуд важливий документ, який містить збірку фундаментальних принципів, що є результатом історичного досвіду багатьох держав Європи. Цей нормативно-правовий акт цінний, тому що зосереджує нашу увагу на багатьох важливих чинниках, без яких належне функціонування ОМС в Україні неможливе. Насамперед, це конституційна і правова основа місцевого самоврядування, концепція місцевого самоврядування, сфера компетенції органів місцевого самоврядування, зміна і охорона кордонів територіальних громад та органів місцевого самоврядування у відповідних громадах, структури і ресурси ОМС для виконання поставлених завдань, зокрема у сфері підбору висококваліфікованого персоналу, формування адміністративних структур тощо [19].

Концепція реформи місцевого самоврядування - документ, в якому прописано проблеми, мета, напрямки, механізми, строки і шляхи вирішення питань, пов'язаних із ефективним місцевим самоврядуванням, наданням якісних своєчасних публічних послуг, задоволенням інтересів усіх верств населення тощо.

У даному нормативно-правовому акті можна знайти інформацію про:

- а) проблеми, які вимагають негайного втручання й розв'язання;
- б) мету цієї Концепції;
- в) шляхи і способи вирішення проблемних питань і викликів;
- г) принципи реформування ОМС і територіальної організації влади;
- д) завдання реформи;
- е) етапи реалізації плану реформи та кінцеві результати реформи [28].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» акцентує увагу на таких важливих багатоаспектних питаннях як:

- принципи, суб'єкти, умови об'єднання територіальних громад;
- ініціювання добровільного об'єднання, утворення ТГ і реорганізація органів місцевого самоврядування;
- бюджети територіальних громад;
- державна підтримка і роль держави у добровільному об'єднанні, фінансова підтримка державною ОТГ;
- хто такий «староста», які в нього обов'язки, чим займається тощо [44].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» окреслює організаційно-правові засади співробітництва різних об'єднаних територіальних громад; акцентує увагу на принципах, формах і механізмах такої співпраці, а також її стимулювання, фінансування й моніторингу і є важливою ланкою у побудові прозорої та стабільної співпраці територіальних громад як найважливіших одиниць у місцевому самоврядуванні.

Не варто оминати увагою такі аспекти:

- які існують принципи співробітництва;
- в яких сферах та між якими суб'єктами можлива співпраця;
- хто може бути ініціатором співпраці, яким чином ведуться переговори про встановлення контактів між ТГ, розкрито поняття «Договір про співробітництво»;
- які форми співпраці існують та в яких аспектах використовується та чи інша форма;

- які критерії державного стимулювання, фінансування і контролю за цим співробітництвом [52].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Є основним законом після Конституції який регламентує діяльність ОМС. У ньому можна знайти таку інформацію: вступна інформація, основні терміни та визначення щодо означення територій, функцій та діяльності місцевого самоврядування, компетенції міських, селищних і сільських рад, як утворюється виконавчий комітет (виконком), тощо, основні повноваження виконавчих органів влади у різних сферах суспільного життя, зокрема в сферах житлово-комунального господарства, фінансів та бюджету, транспорту, побутового обслуговування, тощо, чим ради можуть володіти, а також гарантії органів самоврядування та його посадових осіб, про принципи взаємодії місцевих адміністрацій із районними чи обласними радами, обов'язкові процедури, вимоги. Зокрема містяться аспекти, які стосуються відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою, перед фізичними та юридичними особами, а також дострокового припинення повноважень ради [46].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування; визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в ОМС. Можна знайти таке: загальні засади діяльності посадових осіб, посади, принципи служби, права і державна політика стосовно служби в органах місцевого самоврядування, права посадової особи та її обов'язки при проходженні служби в органах місцевого самоврядування, основні посади, на які відбувається прийняття, розглянуто поняття «Присяга посадової особи»,

припинення державної служби, премії, пенсії, відповідальність посадових осіб тощо [51].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» також багато чого визначає, зокрема організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

В ньому зачіпається тематика нормативно-правових актів, які стосуються функціонування місцевих державних адміністрацій, проаналізовано також припинення повноважень голови МДА, описано роль заступника голови МДА, вимоги до керівників адміністрації, їх заступників, компетенцію місцевих адміністрацій, питання які входять до повноважень адміністрації, висвітлено розмежування повноважень між обласними та районними радами і так далі [47].

Закон України «Про державну службу» окреслює принципи, правові та організаційні засади забезпечення та функціонування неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби, яка діє в інтересах держави. Також законом регламентується порядок реалізації права на рівний доступ до державної служби, що опирається на особисті якості та досягнення [43].

Статут територіальної громади – це документ, який належить до галузі правових відносин; сукупність соціально-правових відносин, господарсько-економічної співпраці між суб'єктами територіальної громади. Важливий він тому, що в ньому прописані основні засади й норми діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи історичний, культурний, економічний аспект. На рисунку зображені основні функції статуту:

Функції статуту:



Легітимна (легітимність громади та її суб'єктів)



Управлінська (умови для ефективного управління);



Правотворча (правове поле діяльності усіх учасників процесу);



Інноваційна (динаміка розвитку міста, механізми інноваційних процесів);



Реформаторська (передумови для реформування життя громади);



Правозахисна (права, свободи та гарантії суб'єктів громади) [35].

Рис. 1 «Функції статуту територіальної громади»

Регламент роботи міської ради – нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, який встановлює порядок скликання та діяльності сесій міської ради, підготовки і розгляду нею рішень про затвердження порядку денного сесій та інших процедурних питань.

Його значимість полягає в тому, що це основний документ в органі місцевого самоврядування, який окреслює діяльність міської ради, дотримання основних принципів роботи, форми роботи, які є основні посадові особи тощо [54].

«Конституція Польщі». Основний польський закон було прийнято 2 квітня 1997 року. У Розділі 7 «Територіальне самоврядування» мова іде про те:

- а) що є основною одиницею територіального самоврядування;
- б) як відбуваються вибори до представницьких органів влади;
- в) яким чином відбувається нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування [26].

Закон «Про гмінне самоврядування» був прийнятий 8 березня 1990 року і містить інформацію про правовий статус, сферу діяльності, повноваження і їх розмежування у гмінах.

Короткий виклад того, що можна знайти: що таке гміна, як відбувається утворення, об'єднання та ліквідація гмін, які адміністративно-територіальні одиниці може утворювати гміна, сфера діяльності, завданнями, що стоять перед гміною, делегованими повноваженнями, фінансуванням, допоміжними організаціями і суб'єктами місцевого самоврядування, склад органів гміни, референдумах, алгоритмах прийняття рішень ради, хто до неї входить, на який термін вона обирається тощо. Також не оминули увагою те, які повноваження мають ради гмін, як відбуваються скликання сесій, постійні й тимчасові комісії, депутатів та їх права, обов'язки й повноваження. Що є важливим – розкрито питання майнової декларації, строків її подачі та покарання за недотримання порядків, володіння комунальним майном і таке інше [92].

Закон «Про воєводське самоврядування» був прийнятий 5 червня 1998 року і містить інформацію про:

- що таке воєводство, права і обов'язки громадян, які проживають на території воєводства;
- адміністрація воєводства – що це за орган та які має повноваження;
- договори з іншими суб'єктами права/адміністративно-територіальними одиницями;
- Стратегія розвитку воєводства, які цілі та наративи містить;
- яку політику веде адміністрація воєводства, з ким співпрацює чи створює товариства;
- яка структура адміністрації воєводства, який строк повноважень сеймика, хто до нього входить, яка наявна кількість депутатів;
- компетенція сеймику та що до неї входить;
- алгоритми прийняття рішень, голову сеймику, сесії і регламент роботи адміністрації;

- депутати і отримання депутатського мандату, відвідування сесій і відповідальність за правопорушення;
- права і обов'язки депутата;
- подачу декларації, покарання за порушення;
- депутатські групи та фракції;
- виконавчі органи воєводства, які їх повноваження та функції;
- правління воєводства, завдання цього органу та повноваження;
- майно воєводства та його купівля;
- набуття права власності на майно;
- бюджет воєводства та який алгоритм його наповнення;
- розробку проекту бюджету, поняття «бюджетний рік», з чого складається бюджет;
- що може бути доходами воєводства;
- кредити, позики, принципи їх отримання;
- закордонна співпраця та як вона проходить;
- з ким/якими суб'єктами воєводство може укласти договори;
- хто має повноваження наглядати за діяльністю воєводства;
- відповідальність за порушення законів і Конституції;
- місцеві правові акти та де вони висвітлюються [94].

«Закон про місцеве самоврядування повітове» було прийнято 05.06.1998 року і має на меті донести читачеві інформацію про характер влади та устрій у повітах, які є аналогами районів в Україні. Можна знайти інформацію про таке: як відбувається укрупнення/поділ/виключення зі складу повіту, яка сфера діяльності визначена для повіту, що необхідно для своєчасного виконання поставлених завдань, як здійснюється управління повітом, що є основним органом влади і які функції покладені на цей орган, хто є головою, який склад ради, яка кількість депутатів та хто має право ними бути, права, обов'язки, заборони і покарання для депутатів які порушили законодавство, підписання угод із іншими районами, що є органом прийняття рішень і які є

виконавчі органи, реєстр повітово-гмінних об'єднань, хто їх веде і що він має містити [93].

«Закон про службовців місцевого самоврядування» прийнятий доволі нещодавно – 21 листопада 2008 року і вже зазнав чималих змін.

Розділ 1 «Загальний регламент» описує:

- А. на кого поширюється цей закон;
- Б. на основі чого місцеві державні службовці приймаються на роботу;
- В. яким чином відбувається прийом на державну службу;
- Г. розрив трудових відносин у разі правопорушень;
- Д. який орган виступає роботодавцем державного службовця.

Розділ 2 «Встановлення трудових відносин із службовцем місцевого самоврядування, який працює за трудовим договором та зміна цих трудових відносин» акцентує увагу на тому, як проходить прийом на роботу, де висвітлюється інформація щодо заміщення вакантних посад, що має містити оголошення, вимоги до кандидата, строки подачі документів тощо. Звернено увагу також на протокол після прийому кандидатів, присягу, підготовчу службу прийнятого працівника, переведення, підвищення тощо.

Розділ 3 «Обов'язки службовця місцевого самоврядування» має на меті висвітлити що входить до обов'язків службовця, його періодичне оцінювання, підвищення кваліфікації, декларацію про ведення підприємницької діяльності, майновий стан тощо.

Розділ 4 «Права службовця місцевого самоврядування» розповідає про:

- 1) посадовий оклад, надбавки, премії і т.д;
- 2) перелік посад, які визначаються регламентом;
- 3) надбавки та пенсії за вислугою років чи інвалідністю;
- 4) питання призначення місячної винагороди.

Розділ 4а «Зміни в територіальному поділі країни» акцентує увагу на переході службовців ліквідованих одиниць до новоутворених, поновлення чи нове укладання трудових договорів і т.і.

Розділ 6 «Перехідні положення» унормовує суперечливі питання, які стосуються укладання трудових договорів, їх припинення або втрати працездатності [91].

Тож, ми бачимо, що законодавство України досить вузьке та зжате. В Польщі досить широка нормативно-правова база й розписані повноваження. Зокрема, староста як одна із ключових осіб місцевого самоврядування мусить мати вищу освіту і певний досвід роботи на керівних посадах, адже від цього залежить результативність роботи – ніде в законах цього, нажаль, не прописано.

Варто також подбати і про молодь. В польському законі «Про працівників місцевого самоврядування» прописано, що є підготовча служба для молодих спеціалістів. Україні також варто звернути увагу і оновити закон «Про державну службу» для оновлення штату і підвищення рівня зацікавленості у даній сфері.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Нормативно-правова та джерельна бази представлені в більшій мірі з української сторони. І вона більш ширша, адже реформа в Польщі давно завершена і перейшла в сталий режим функціонування, а в Україні фактично була б на стадії розвитку, якби не повномасштабне вторгнення.

Також різноманіття української наукової бази можна пояснити тим, що ми ще відходимо від радянської системи побудови влади і нам є що вивчати і розкривати. У Польщі панування советів було нетривалим й тому тяжіння до європейських стандартів та демократії проявилось набагато раніше, відтак майже всі базові питання досліджені й вимагають лише вдосконалення.

В Польщі все навпаки – революція пробудила широкі верстви населення, які були зацікавлені у проведенні реформи, розвитку, стабільності та змінах. Тому цей процес заворушився і так швидко закінчився, привівши країну до кінцевого результату.

Що стосується законодавства – його теж треба адаптувати до нинішніх часів та вимог. Зокрема, староста як одна із ключових осіб місцевого самоврядування мусить мати вищу освіту і певний досвід роботи на керівних посадах, адже від цього залежить результативність роботи – ніде в законах цього, нажаль, не прописано.

Варто також подбати і про молодь. В польському законі «Про працівників місцевого самоврядування» прописано, що є підготовча служба для молодих спеціалістів. Україні також варто звернути увагу і оновити закон «Про державну службу» для оновлення штату і підвищення рівня зацікавленості у даній сфері.

РОЗДІЛ 2

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ЗАСАД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНІ

2.1. Історичні передумови формування засад місцевого самоврядування у Польщі.

Кандидат юридичних наук М. Марчук [33] пише, що основою територіального устрою Королівства Польського стало шляхетське земське самоврядування. Землі – давні князівства, які в часи феодальної роздробленості зберігали хоч якусь автономію і самостійність. Землі перебували у відносно різному положенні щодо воєводств – територією, якою керував воєвода, котрий за ієрархією земських управлінь стояв першим. З одного боку, земля була незалежною частиною і мала земський сеймик та земський суд, а з іншого була частиною воєводства, яке ділилось на землі.

Основний орган у шляхетському самоврядуванні – сеймики, які скликав монарх. Але коли державний устрій повільно занепадав, що стало проглядатись у неспроможності центральної влади і сейму, сеймики вийшли із залежності і почали збиратись без якихось спеціальних дозволів. У 1717 році був ряд активних спроб припинити діяльність сеймикових правлінь, проте не було ніяких альтернативних органів, які б перебравли повноваження сеймиків.

Такі органи з'явилися лише у 1789 році – комісії цивільно-військового порядку, які взяли для себе багато чого із комісій належного порядку, що утворилися в 1765 році й мали на меті упорядкувати справи окремих міст. Існувало також, але обмежено, самоврядування інших суспільних станів. В містах активно діяли міські ради, які не рідко називались магістратами, і які очолювались бургомістром (пізніше і президентами) й представляли широкі групи населення.

Ситуація пішла на покращення тільки у 1791 році, коли з'явилися «Права на вільні міста». У так званих «вільних містах» згідно з цим правом мали діяти установчі збори, які мали у своєму складі власників нерухомості та обраних громадою магістратів на чолі із війтами або президентами.

Сільське самоврядування існувало в рамках громади, органами були війт та присяжні, що були у підпорядкуванні власника села. Створювались органи самоврядування і у вищих рівнях: край ділився на 24 округи або як їх називали ще відділи, на території яких діяли окружні збори. Представник кожного відділу мав право засідати у Сеймі як міщанин.

Великий вплив на адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування мали три поділи Польщі. Відповідно до документів Австрія отримала частину територій, на яких жили поляки і українці. Ця частина територій називалась «Королівство Галіції і Лодомерії». Галіція поділялась на 18 округів якими управляли старости, а очолював провінцію губернатор.

У 1775 році в Галіції запровадили становий сейм, у якому засідали представники магнатів, шляхти і королівських міст. Але були певні обмеження – сейм обговорював питання, які подавав уряд, а також міг звертатись до імператора із проханнями.

Пруссія отримала Помор'я і частину так званої Великої Польщі, в свою чергу Російська імперія доєднала землі, населені українцями і білорусами. Сейм в 1773 році був змушений ратифікувати ці угоди. Паралельно активно приймалися рішення що покликані були стабілізувати ситуацію в деморалізованій країні. Створено Постійну раду для здійснення функцій уряду в період відсутності сеймів, а також у 1791 році прийнято Конституцію Польщі, що значно укріпила центральну виконавчу владу.

Після ряду кричущих змін, останнього поділу Польщі, ратифікації договорів з Росією та Пруссією прокинулись польські патріоти, які активно впроваджували зміни, особливо на селі. На території сіл робились спроби створити публічні адміністрації. Край мав би ділитись на дозори, які складались із 1000-1200 домогосподарств.

Після остаточної поразки і юридичного поділу Польщі стався крах давньопольської моделі територіальної адміністрації. Пізніше можливості повернути традиції місцевого самоврядування навіть у формальних державах, таких як Варшавське князівство, Королівство Польське (1815-1830) та вільне місто Краків, вже не було. Ці всі державні утворення, частково за винятком вільного міста Кракова, орієнтувались на французький централізм, запроваджений у Варшавському князівстві, а вже після його розпаду в територіальних організаціях його колишніх земель. Тому місцеве самоврядування в Польщі формувалось згідно з тим, як поділилась країна.

Перед буремними подіями Першої Світової війни місцевого самоврядування на переважній більшості території Польщі, яка входила до Російської імперії, не було. Виняток становило лише самоврядування сільських гмін, що було запроваджено після Січневого повстання. Гміни у Королівстві були збірні, тобто включали певну кількість сіл, з яких кожне становило громаду як допоміжну одиницю у ланці МС.

Королівство Польське із частиною «неросійського» населення було виключене із проекту Земської реформи. Її мета – запровадити самоврядування у вигляді губернських і повітових земств. На цю територію також не поширювалась і реформа 1870 року, яка мала у планах запровадити місцеве самоврядування. Отака відсутність ОМС було неабиякою рідкістю для Європи. З'явилося місцеве і повітове самоврядування лише під час австро-німецької окупації, але в малодемократичному виді.

На тих територіях, що відійшли до Пруссії було запроваджено прусську адміністративну систему. Провінції ділились на департаменти, департаменти на округи (повіти).

Місцеве самоврядування на землях, що стали Австрійськими, функціонувало в межах автономії коронних країв. У кожному коронному краї існував крайовий сейм, який обирав крайовий відділ – виконавчий і в той же час наглядовий орган. Повсюди діяли гмінні органи місцевого

самоврядування, структури яких відрізнялись у залежності від коронного краю.

Після війни система місцевого самоврядування не була всюди однаковою, а залежала від того, якій країні колись належали певні території. Інститути самоврядування Королівства Польського уже почали своє формування на основі декретів 1918-1919 років – «Про гмінні ради», «Про тимчасову виборчу ординацію до повітових сеймиків», «Про міське самоврядування», «Про тимчасову повітову ординацію» і так далі. Цими актами регламентувалось самоврядування на рівні повіту і гміни на кшталт прусського типу, але з домінацією представницьких органів влади.

У 1921 році затверджено Березневу Конституцію. Нею було закріплено положення про те, що Річ Посполита Польська буде свій устрій на засадах масового впровадження територіального самоврядування, а також має передавати представницьким органам влади відповідні повноваження. Виходячи з цього, закріплювалось не лише широке самоврядування, але й певна автономія у адміністративно-територіальному поділі.

Воєводства утворились набагато раніше – у 1919 році майже до Другої Світової війни наголошувалось на тимчасовому характері цих утворень. У 1922 році прийнято закон «Про засади загального воєводського самоврядування», проте якихось документів які б конкретизували загальні засади цього нормативно-правового акту не було. Воєводське самоврядування діяло тільки там, де воно було на відповідному рівні задовго до окупації та поділу Польщі, а також у воєводствах, що колись належали Пруссії.

Самостійність самоврядування частково обмежувалась у результаті травневого перевороту 1926 року, натомість було значно підсилено компетенцію виконавчих органів за рахунок представницьких.

Квітнева Конституція 1935 року не сформулювала ні аспектів для широкого застосування територіального самоврядування, ні автономії для воєводств. Ще перед прийняттям цього документа певне негативне ставлення до територіального самоврядування знайшло місце у законі «Про часткову

зміну устрою територіального самоврядування». Цим законом регламентувалась діяльність гмінного, міського та повітового самоврядування в усій країні, крім Шльонського воєводства.

Нормативно-правовий акт також затвердив єдині назви та структуру для самоврядування у сільських гмінах, у міському та повітовому самоврядуванні. Окрім цього згідно із буквою закону виокремився поділ на установчі (установчі та контролюючі) та виконавчі (виконавчі та контролюючі) органи.

Установчі органи – гмінні, міські і повітові ради, раніше функції повітових рад виконували сеймики. Виконавчі органи – міські, гмінні правління й повітові відділи. Очільником гмінного правління був війт, а міського правління, в залежності від розмірів міста - бургомістр чи президент, що обирався відповідною радою. Проте кандидатури потребували ще затвердження від органів урядової адміністрації.

Головував у повітовому відділі староста як орган загальної урядової адміністрації. Це стосувалось і середніх міст. Великі міста з 1928 року вважались уже міськими повітами. Діяли міські старости як органи урядової адміністрації і президенти у якості кураторів міських гмін.

Законом «Про рівні територіального поділу» розширювався перелік контролюючих органів за роботою органів самоврядування і стимулював втручання наглядових органів у функціонування органів самоврядування [33, С. 21-27].

Як зазначає дослідник О. Бровко, після буремних і кривавих подій Другої Світової війни місцеве самоврядування діяло лише на рівні воєводства, повіту, міста та волості й регламентувалось декретом від 23 листопада 1944 року. На основі прийнятого в березні 1950 року закону почали прибирати будь-які форми самоврядування. Натомість створили народні ради, які частково взяли на себе загальнодержавні функції.

Після 1975 року внаслідок адміністративної реформи збільшилась кількість воєводств – із 17, що були слабкими, їх стало 49. Встановлення такої

системи лише робило вигляд децентралізації, по факту ж адміністрації орієнтувались на централізовані структури.

Того ж таки року ліквідували повіти, але залишили повітові структури, що функціонували на рівні районів й займались переважно обслуговуванням лікарень, шкіл, поліції та ін.

Відсутність управління на місцях і створення нового рівня управління в центрі винесли на поверхню багато проблем і виявили нездатність керувати у кризових умовах, особливо в тих що несуть загрозу національній стійкості та безпеці.

Після падіння комуністичного режиму малі та достатньо ослаблені воєводства були абсолютно не готові взяти на себе не лише відповідальність у виконанні завдань регіонального спрямування, але й більш серйозні повноваження, зокрема у сфері громадських справ [3, С. 75-78].

Як бачимо, розвиток місцевого самоврядування у Польщі не був однорідним, адже коли змінювалась епоха змінювались і органи влади. До прикладу, після поділів Польщі – на тих землях, що відійшли до Пруссії, запанувала прусська система функціонування ОМС, на тих що до Австрії – австрійська і так далі. Більш сталою система органів місцевого самоврядування стала у ХХ столітті, коли влада у країні перейшла до відносно однієї правлячої сили.

2.2. Історичні передумови формування засад місцевого самоврядування в Україні

Нормативно-правова база. Хелмінське право

Згідно із Енциклопедією історії України, Хелмінське, або як його називають кульмське (кульменське) право є різновидом магдебурзького права. Воно виникло у процесі становлення Тевтонського ордену на пруських землях як один із засобів правових взаємовідносин ордену із колоністами. Навіть після занепаду держави тевтонців, втрата багатьох територій не

припинили дію Хелмінського права й воно надане 52 містам Князівської Пруссії, 41 місту в Королівській Пруссії. На інших землях право було одержано понад сотнею міст, на етнічно литовських землях – 4 міста.

Привілеї давали право на самоврядування і власну судову систему, маючи за приклад м. Хелмно, яке стало «старшим» містом з питань застосування цього права [67].

Волоське право – безсумнівно, унікальна система правовідносин, що діяла на землях Західної України між XIII та XVIII століттям.

Серед основних принципів та положень виділяють: справедливість; рівність громадян перед законом; недоторканність майна та особистості; свобода торгівлі; дотримання правових норм.

Окрім цього, право мало досить складну структуру і містило такі основні галузі:

Місцеве самоврядування;

Цивільне право;

Кримінальне право;

Судочинство;

Виконання повинностей та податки [6].

Науковець Р. Шандра пише, самоврядування у селах за принципами волоського права майже не відрізнялось від самоврядування сіл, де панувало українське право. Первинною ланкою місцевої влади виступала сільська громада що у волоському, що в українському праві [71, С. 56-62].

Ще в одній статті Шандра зазначає, що села із волоським правом, маючи відносну свободу у площинах сільського самоврядування та судової системи, отримували ще й певну незалежність у оподаткуванні й оплаті повинностей. Причинами такого було те, що села розташовувались у досить особливому регіоні – переважно гірські і малоприсадатні для господарства і життя землі, де основним було тваринництво.

Так як села із волоським правом мали досить важливе значення, оскільки знаходились між Молдавським князівством та Угорським королівством, то

мали виконувати певні зобов'язання, пов'язані із охороною військових та господарських об'єктів, полів та лісових насаджень [72, С. 95-98].

Магдебурзьке право у значній кількості наукових розробок трактується, як середньовічне міське право, маючи яке, міста звільнялись від управління центральною адміністрацією чи феодалом й запроваджували власні органи місцевого самоврядування.

Складалась громада з жителів міста, які проживали поза територією, що перебувала у володінні єпископа чи князя.

Географія поширення Магдебурзького права охопила спершу Польські землі, захопивши території, на яких проживали німецькі колоністи. Найбільш успішним у сфері впровадження німецьких правових норм було правління Казимира Великого. З плином часу усі міста від маленького до великого перейшли на магдебурзьке право, яке потім реорганізувалось у локальні стоси нормативно-правових актів по типу Хелминського чи Волоського прав.

Паралельно із впровадженням магдебурзького права міста отримали право на те, щоб мати власний герб як певну територіальну відмінність. Як свідчать джерела, вперше герб на зображеннях та документах міського самоврядування з'явився у другій полов. XVI століття. Мати герб означало незалежність від влади короля, князя чи феодала, а також те, що місто тепер було осередком економічного і культурного життя.

З розквітом Магдебурзького права жителі міст отримали право на свободу торгівлі, значні території земель навколо міст – зокрема це зони випасу тварин, будівництва, опалення, полювання чи риболовлі. Але були й певні зобов'язання, які мали виконуватись – поставки обозів та провізії до війська.

Також у власність жителів міст перейшла поземельна власність, якою колись володіла шляхта. Ті міста, які мали стратегічне значення і розташовувались на перетині важливих торгових шляхів, зобов'язувались побудувати «гостинні двори» для зміни транспорту та відпочинку приїжджих.

Що стосується адміністративно-правових норм то завдяки магдебурзькому праву місто відокремилось від волості. Запровадження норм цього права передбачало утворення власних органів місцевого самоврядування - магістратів, які очолювали бурмістри та лави на чолі із вйтом.

Влада вйта була чи не найважливішою ланкою муніципального управління, всі жителі мали визнати його владу. Посада вйта – виборна і в основному його призначав король із усіх міст України, окрім Києва жителі якого обирали владу самостійно. Вйт мав право очолювати засідання, мав поліцейсько-дисциплінарні повноваження.

Згодом Магдебурзьке право поширилось і на сільську місцевість, проте діяло у значно спрощеному варіанті. Сільську громаду представляв вйт, що був посередником між селом і паном. Першим кроком пан купував певну територію, де планував побудувати село й автоматично отримував право управляти цим селом й отримувати з нього певні суми грошей. З плином часу влада вйта в таких селах зводилась до 0 й переходила до пана. Потім на основі цього виникала панщина.

Поширення магдебурзького права мало позитивні наслідки як для міст, так і для сіл. Культурна і політична дискримінація не завадила єдності міщан, які більше не мали владних повноважень й не могли більше управляти містами із провідною верствою – козацтвом. З утворенням Козацької держави місцеве самоврядування значно змінилось: у містах, де діяло магдебурзьке право самоврядування зберігалось і саме це надавало їм права бути незалежними від козацької управлінської верхівки. Але паралельно з цим міщанство в цей період було досить численне й міста, де діяло магдебурзьке право не зазнавало культурних і релігійно-конфесійних знущань [30].

Українські землі у складі Речі Посполитої. Адміністративно-територіальний поділ українських земель у складі Речі Посполитої – 7 воєводств: Руське (центр – м. Львів), Белзьке (центр – м. Белз Львівської області), Подільське (центр – м. Кам'янець-Подільський), Волинське (центр –

м. Луцьк), Брацлавське, Київське і Чернігівське. Суб'єкт самоврядування – місцева шляхта. Основний орган самоврядування – сеймики, де розглядалися різноманітні питання та аспекти місцевого життя.

До компетенції цих органів входили:

- Вибори до місцевих урядів;
- Вибори послів до сейму;
- Розв'язання різноманітних побутових та господарських питань тощо.

Створення таких органів як сеймики мало досить велике значення для політичного життя та свідомості шляхти, в тому числі української. На сеймиках зачіпалися абсолютно різні питання як місцевого, так і загальнодержавного характеру.

Сеймики поділялись на передсеймові, післясеймові, елекційні та депутатські. За шість тижнів до сеймику скликалися передсеймові, післясеймові мали на меті заслухати звіти послів після сеймику, елекційні сеймики – аналог виборів, де обирали кандидатів на вакантні посади – підкоморії, судді, підсудді, земські писарі). Схожими були і депутатські сеймики, які обирали представників воєводств на Коронний трибунал – вищий апеляційний суд. Часто сеймики проводилися і в українських воєводствах – Волинському, Київському, Брацлавському.

В сеймиках зазвичай брали участь особи, які підтвердили свій шляхетський титул і які мали певні землі в межах воєводств. Порядок денний був зазвичай сталий. Засідання вели сенатори, якщо вони були присутні або обраний раніше маршалок. Маршалок давав право виступити із певним питанням, врегульовував різні суперечки і готував рішення для подальшого їхнього ходу.

Після питання про маршалка уже обговорювались власні думки про державні справи від сенаторів. В такий спосіб учасники сеймиків могли висловити власну думку про державні справи. Обговорення проблем відбувалось спочатку урядовцями, а вже згодом думками обмінювались усі

бажаючі. Шалений актив був, коли голосування починалось. Воно відбувалось криками, протестуючих було майже не чути. Якщо виникали якісь труднощі, голосували письмово, знаками.

Робота завершувалась прийняттям постанов та різноманітних інструкцій, затверджувались кандидатури послів. Рішення оголошували тричі, в нього вносились поправки, а вже потім ставили підпис земські урядники і авторитетна шляхта.

У Королівстві Польському, Речі Посполитій включно із українськими землями існувала досить строката ієрархія влади у воєводствах. Головували у місцевих урядах воєвода і каштелян, які одночасно були сенаторами – вищою політичною елітою.

Воєвода керував ополченням. У разі оголошення війни воєвода збирав шляхту й командував нею як військовим підрозділом. Також вони очолювали елекційні сеймики, виконували суддівські функції, на них покладали зокрема господарські справи на кшталт врегулювання мір і ваг, цін тощо. Каштелян виконував допоміжні функції і був комендантом головного замку воєводства чи землі.

Наступні у цій ланці уряди підкоморія, старости, судді, підсудка і писаря. За функціями це були діючі органи і люди, що обіймали ці посади працювали в органах влади на постійній основі.

Важливе місце у системі місцевих органів влади займали старости. Їх призначали королі і були представниками влади короля на місцях. Староста відповідав за обороноздатність головного замку, управляли королівськими землями, охороняли громадський порядок тощо.

Хорунжий і війський виконували свої обов'язки, коли король йшов у військовий похід. Перший відповідав за військові прапори та хоругви, другий виконував завдання, пов'язані із охороною громадського порядку.

Стольник, підчаший, підстолій, ловчий, мечник, скарбник – посади виключно титулярні, але разом з тим відображали престижність особи та її

родини. Варто відмітити, що посади судді, підсудка та підкоморія були виборними. Їх вибори проходили під час елекційних сеймиків.

Важливе місце посідали суди. Згідно із становим поділом суспільства вони ділились на декілька груп. Шляхетськими були земські і підкоморські суди. Замкові займались кримінальними справами. Окрім цього суди займались виконанням покарань і виконували функції органів слідства.

Окремо варто виокремити міста із магдебурзьким правом. Такі міста були самоврядними громадами, які мали достатньо широкі права, зокрема в адміністративній, економічній і правовій сферах. Основний орган міського самоврядування – магістрат, основна його частина - міська рада та виконавчі підрозділи. Головою магістрату був вїйт й кілька бурмістрів, які збирали податки, слідкували за дотриманням правопорядку, санітарним станом міста. Формальними ознаками самоврядування були власне сам будинок магістрату – ратуша з годинником, печатка, герб і прапор.

Не варто забувати той момент, що в окремих містах існували і національно-релігійні громади, які утворювались навколо національних церков. До таких певних центрів самоврядування можна віднести і цехи. Вони вибирали цехмістра і скарбника, разом врегульовували питання сплати податків, якості виготовленої продукції та регулювання виробництва певних товарів.

Можна з упевненістю говорити, що цехи і конфесії формували мережу органів самоврядування. Вони спрямовувались на задоволення потреб міщан, діяли на благо населення і діяли окремо від державної і міської влади. В деякій мірі уже почали з'являтися елементи громадянського суспільства [34].

XVII-XX століття. Цей період добре описував науковець О.В. Звіздай. Він пише, що місцеве самоврядування у козацьку епоху було досить своєрідним. Після Зборівської битви було укладено мирну угоду, де прописувалось право православних міщан бути представленими у муніципальному уряді. Нова влада гетьманів, а також полковники і сотники, розміщуючи свої канцелярії, почали співпрацю із міськими громадами.

Муніципалітет Києва підтримував добрі відносини із гетьманською владою, а жителі Києва вступали до війська, брали участь у воєнних діях, виробляли та постачали зброю, забезпечували армію продовольством.

Гетьманська влада діяла за принципом «старини не рушаймо, нового не вводимо» й не стала руйнувати традиційне міське самоврядування.

За час козаччини в Україні склалось декілька типів міського самоврядування:

- Перший тип: міста із магдебурзьким правом;
- Другий тип: міста, які управлялись ратушами;
- Третій тип: міста і містечка без постійних органів управління. В таких адміністративно-територіальних одиницях самоврядування здійснювалось по принципу обрання вїйта чи отамана.

Ті міста, які мали магдебурзьке право, отримане ще від польських королів і потім підтверджене гетьманами, користувались самоуправлінням і мали магістрат, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, пільги тощо. Також цим же правом регламентувався порядок обрання міської влади, їх функції, встановлювались основи цивільного та кримінального права тощо. Міське самоврядування очолював вїйт. У козацькій державі вїйта обирали всім містом, пізніше обрану кандидатуру мав затвердити гетьман.

До повноважень ради входили адміністративно-господарські справи, а саме: міське господарство, оборона міста, торгові мита та їх збір, взаємодія із гетьманською владою та воєводами царя.

Поступово почало з'являтися напруження між новою владою, тобто гетьманом, і місцевим самоврядуванням. Передусім це виникало тому, що більша частина міського населення стала козаками і вже належала до юрисдикції гетьманського уряду. Все це породжувало конфлікти. Окрім цього козацька влада нерідко порушувала межі повноважень міської влади й заволодівала сіножатями, міськими землями, шинками, а міська верхівка, намагаючись виступити на захист давніх прав та привілеїв, в свою чергу поширювала свою владу на козаків.

Діяльність міських органів влади в козацькій Україні суворо регламентувалась. Засідання магістратів, як правило, проходило один раз на тиждень на відміну від ради, яка щорічно мала складати звіти про всі прибутки перед елітою міської громади. Засідання вйта та бурмістрів теж проходило щотижня.

Місцева демократія проявилась у козацьких радах. Конституція Пилипа Орлика підтвердила станове самоврядування та поклала початки сучасного місцевого самоврядування. Саме із цим документом пов'язують також початок становлення муніципальної влади як системи управління на місцях, у якій органи місцевого самоврядування посідають не останнє місце.

Під час правління гетьмана Скоропадського було введено в дію так звану комендантську систему яка тягнула за собою адміністративний нагляд російських чиновників за діяльністю органів влади в Україні. З ліквідацією гетьманщини і полково-сотенного устрою поступово зводилось нанівець і Магдебурзьке право у містах, що відійшли до Російської імперії.

Після буремних подій 1783 року на Лівобережжі та Слобідській Україні було створено нові органи місцевої влади – міські думи. Все це призвело до уніфікації влади та форм її організації за російським прикладом. Варто відмітити той факт, що послаблення європейської системи місцевого самоврядування та посилення русифікації відбувались саме у перші 30 років після того, як занепала Козацька держава.

За часів правління імператора Павла I було багато спроб заново «запустити» існуючу раніше модель управління на українських землях, але Магдебурзьке право відродити не вдалось. Його скасували офіційним царським указом у 1831 році.

Реформа 1864 року мала вагоме значення для життя суспільства, зокрема на Лівобережжі та Слобожанщині де засновувались земські установи як органи місцевого самоврядування. Згідно «Положення про земські установи» владні повноваження виконували тимчасові волосні комісії, що мали у складі представника дворянства, міського голову, чиновників – представників палати

держмайна, а також від контори удільних селян. Нове земське управління торкалось економіки та культурного життя у губерніях. У такій формі самоврядування брало участь усе населення, яке мало у користуванні земельну власність.

Кінець XVIII століття ознаменувався черговим переділом території України між Австро-Угорщиною та Російською імперією. У підсумку 80% українських земель стали частиною Росії, а 20% потрапило під ярмо австрійських імператорів.

Проте усе змінила Лютнева революція. Тимчасовим урядом було введено загальне пряме й рівне виборче право під час формування органів місцевого самоврядування. У губернії, повіти та міста відправляли комісарів Тимчасового уряду, які мали би бути представниками центральної адміністрації на місцях.

На українських землях, де не було більшовицької влади, розвитку інституцій місцевого самоврядування сприяла діяльність Центральної Ради. Зокрема, в Третьому Універсалі містилась інформація про необхідність застосування мір щодо закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, адже це органи найвищої влади на місцях. Але це так і не сталось.

Згодом усі органи місцевого самоврядування з приходом більшовиків були замінені на ради й впроваджені у губерніях, повітах, волостях.

Фактичне відродження розпочалось з моменту обрання депутатів Верховної Ради УРСР та виборів до місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року.

Законом Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» [48], органи державної влади наділялись функціями місцевого самоврядування, що привело до «суверенізації» рад.

Безперечно, основний та найважливіший етап у становленні не лише української державності, а й принципів, засад та функцій місцевого самоврядування – проголошення незалежності. Ухвалена у 1996 році

Конституція України закріпила дві системи публічної влади на територіях районів та областей. Ці дві системи відрізняються формою, структурою, принципами формування та функціонуванням:

- Місцеві державні адміністрації як місцевий орган державної влади;
- Місцеве самоврядування як орган влади територіальних громад.

Важливим законодавчим актом, який заклав початки правовим основам місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він прийнятий 21 травня 1997 року і ще досі чинний [21, С. 138-142].

Отже, бачимо, що схожості у системі функціонування органів місцевого самоврядування були, адже як українські, так і польські території були частиною Речі Посполитої.

Але поява на карті Європи Козацької держави значно змінила структуру ОМС, адже через відому війну козаків із поляками, гетьмани тяжіли до незалежності від всього польського. Згодом уже почалось простежуватись впровадження канонів державного управління на російський лад.

Близька до сучасної система ОМС вибудувалась вже в 1990-тих роках, відмінності із Польщею вже були достатньо вагомими.

2.3. Стан реформи децентралізації у ХХ-початку ХХІ століття в Україні та Польщі

Польща. Одразу після активізації демократичних змін відбулась трансформація у системі державного управління, яка проходила у три етапи.

Перший етап – 1989-1993 рр. Прокотилась хвиля рішучих змін: відродилось самоврядування на рівні гмін, були ухвалені Закони «Про організацію виборів до рад гмін», «Про розподіл завдань між органами гмін і органами державної адміністрації», «Про доходи гмін». Цими законами закладався початок дуальної моделі органів самоврядування – гмінне

самоврядування і воєводське самоврядування. За сприяння уряду Т. Мазовецького було утворено Управління уповноваженого уряду в справах територіального управління.

Але прийняття нових законів і створення Управління не змінювало докорінно систему державного управління. Всерівно воєводства залишались обмеженими, не мали власних доходів і бюджетів. Саме тому реформа мала свій сенс і рухалась далі.

Другий етап – 1994-1997 рр. Протягом цих років планувалось розширити повноваження великих міст. 44 міста із населенням близько 100 000 мешканців мали взяти на себе частину повноважень та обов'язків й утворити новий рівень адміністративно-територіального поділу – повіти.

За мету на ці роки ставили вирішення таких питань:

- порядок і стандартизація управління у містах;
- створення місцевих органів влади, що підпорядковувались напряму мешканцям міст;
- більш ефективне управління фінансами.

Також варто відзначити те, що над проектом реформи працювала чимала група науковців із різних галузей. Було ухвалено нову Конституцію Республіки Польща, закріплювалось існування нової управлінської моделі, яка спиралась на дві системи: урядову адміністрацію та управління на місцях, основою якого була децентралізація.

Останній, **третій етап відбувався у 1998-1999 роках**, коли уже сформувався той адміністративно-територіальний устрій, який є зараз. Країну було поділено на 16 воєводств, спираючись на історичний аспект. Результатом стало те, що фінансова система запрацювала за принципами доповнюваності та чіткого розмежування повноважень [60], [37].

Україна. В Україні реформа проводилась у два етапи, оскільки повномасштабне вторгнення, що почалось у 2022 році, поставило на паузу усі процеси.

Перший етап почався у **2014 році** і тривав до **2019 року**. Цей період дав законодавче підґрунтя для докорінних змін у системі влади. Першопочатком стало ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування і Плану заходів з її втілення.

Паралельно з цим тривала робота по розробці правок до Конституції, але прийняти їх так і не вдалось. За цей період було ухвалено такі закони:

- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- Закон «Про співробітництво територіальних громад»;
- Закон «Про засади державної регіональної політики».

Окрім цього було прийнято пакет нормативно-правових актів, які значно розширювали повноваження ОМС. Це дало можливість місцевим органам влади взяти на себе переважну більшість повноважень, які стосувались надання ряду адміністративних послуг.

Все це створило сприятливий ґрунт для подальшого формування потужних та спроможних територіальних громад.

Другий етап тривав **із 2020 по 2021 роки**. Пріоритетом було обрано підтримку реформи. У 2020 році відбувся ряд важливих кроків, зокрема затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня (Див. Додаток Г).

Окрім цього парламентом прийнято постанову «Про утворення та ліквідацію районів», «Про призначення чергових місцевих виборів».

Не менш важливим було продовження роботи над законодавчою базою. Планувалось/планується оновити чи доповнити:

- Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України»;
- Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- Про місцевий референдум;
- оновлення потребують закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У 2022 році мали б продовжити роботу над внесенням змін до нашого основного закону, проте повномасштабне вторгнення поставило це на паузу [20].

Тож, бачимо що відмінності у реформі почались на самому початку. Коли в Польщі вона вже закінчилась, Україна лише складала нормативно-правову базу, підґрунтя для старту реформи. Зокрема це пояснюється тим, що в нас досить довго панував радянський лад, було засилля радянізованих чиновників і щоб змінити хоча б щось треба багато часу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Як бачимо, між історичними аспектами формування органів місцевого самоврядування в Україні й Польщі є схожості, зумовлені тривалим перебуванням українських земель під владою польських королів – сеймики, пануюча верства населення шляхта, основна влада в селах зосереджувалась у руках вїйта та присяжних, тощо. Все це було наслідком впливу Магдебурзького права, яке від польських земель рівномірно поширилось і на українські.

Поява на карті Європи Козацької держави значно змінила структуру ОМС, адже через відому війну козаків із поляками, гетьмани тяжіли до незалежності від всього польського. Згодом уже почалось простежуватись впровадження канонів державного управління на російський лад.

З плином часу стає все більше відмінностей – війни та три поділи Польщі зумовили те, що українські і польські землі відійшли до різних країн з абсолютно різними системами органів місцевого самоврядування.

Остаточні відмінності стали з'являтись після того, як українські землі остаточно захопила російська імператорська політика. Земська реформа зруйнувала схожості й скасувала Магдебурзьке право, ввівши міські думи й інші органи влади на зразок тих, які існували у Російській імперії. До Польщі ці зміни не дійшли, оскільки тут не встигли ввести імперські порядки.

Ще схожості були пов'язані із тим, що Хелминське, Волоське і Магдебурзьке права зачіпали ті чи інші території Польщі й України. Але найбільший вплив мало Магдебурзьке, яке змінило органи місцевого самоврядування не лише однієї країни того часу. Історики вважають, що саме це право мало найбільший внесок у розвиток ОМС Європи й саме його засади використовують нині багато країн світу.

РОЗДІЛ 3.

«РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ: СТАН ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ВЛАДИ МІСТА»

3.1. Реформа децентралізації та утворення нинішньої системи територіального поділу Сумської області.

В області реформа не мала особливих успіхів досить довго. У 2015 році створено тільки одну громаду у Глухівському районі, а на початку нового 2016 року не було створено жодної громади. Проте в інших областях робота кипіла.

Серед причин такого невдалого старту варто назвати спроби блокування реформи у районних адміністраціях, дезінформування чи недостатнє інформування населення, супротив місцевих голів ну і як наслідок – недостатня мотивація об'єднуватись всередині громад.

Сумська обласна державна адміністрація проаналізувала ситуацію і перемістила центр діалогу від посадовців до жителів громад. Було організовано ряд зустрічей з людьми – всіма жителями сіл й це дало свої позитивні результати, адже маніпулювати думкою громади стало набагато важче. Потім було відкоректовано бюджетні питання, внесено правки і виділено значно більше коштів на підтримку нових громад.

Завдяки таким активним діям влади почались зрушення. Так, за місяць з серпня по вересень 2016 року було утворено 14 ОТГ, а у 13-ти громадах до кінця року було відоме ім'я голови – це Дружбівська, ЗнобНовгородська, Шалигінська, Хотінська, Недригайлівська, Бездрицька, Нижньосироватська, Миропільська, Груньська, Боромлянська, Кириківська, Миколаївська Білопільського району та Миколаївська Сумського району.

2017 рік також ознаменувався активним утворенням громад – створено 13 ОТГ – Краснопільська, Кролевецька, Бочечківська, Вільшанська, Верхньосироватська, Степанівська, Коровинська, Комишанська,

Чернечинська, Буринська, Новослобідська, Тростянецька, Дубов'язівська). За результативністю проведення реформи наша область посіла 8-ме місце.

Першими результати з'явилися у бюджеті – було залучено чималі об'єми коштів. Для громад це означало одне – треба було ефективно та прозоро використати гроші й працювати ще більше.

У деяких ОТГ почалась робота з формування опорних шкіл з орієнтацією на «Нову українську школу», а також активізувалось залучення грантових коштів для розвитку і будівництва інфраструктури на місцях.

Із явних недоліків варто виокремити те, що в багатьох громадах ще не призначені дати виборів голів громад, є відчутний опір реформі з боку посадовців та місцевих керівників, байдужість районних центрів і міст обласного значення і пасивна участь у прийнятті законопроектів, які розширювали б повноваження ОТГ.

Також важливим аспектом, який потребує вдосконалення, є небажання керівників міст об'єднуватись із сільрадами. Але разом з тим у 2017 році утворено ще три громади – Чупахівська селищна на Охтирщині, Білопільська міська, Смілівська сільська на Роменщині. Активізувались також приєднання громад до раніше створених на Глухівщині та Сумщині. (Див. додаток Д)

У даній реформі є великий потенціал, адже завдяки докорінним змінам в управлінському апараті, належному розподілу повноважень і відповідальності відкривається шлях до впровадження реформ у галузях освіти, медицини, культури тощо [5].

Загальна характеристика Сумського району та Сумської міської територіальної громади. Сумський район розташований у східній частині нашої області. Згідно постанови Верховної Ради України «Про зміну і встановлення меж міста Суми і Сумського району Сумської області» [45] маємо такі цифри: 1853,5 км квадратних і 62439 тис. населення (на 2015 рік) (Див. Додаток Е). Проте уже після проведення реформи бачимо значні збільшення показників – 6503,7 км квадратних і 434316 тис. населення (на 2022 рік) (Див. Додаток Є) [50].

До складу оновленого району увійшли колишні Лебединський, Білопільський, Краснопільський та сам Сумський райони. Це найбільший район області. Громади, які були утворені в районі:

- Бездрицька сільська;
- Верхньосироватська сільська;
- Білопільська міська;
- Ворожбянська міська;
- Краснопільська селищна;
- Лебединська міська;
- Миколаївська селищна;
- Миколаївська сільська;
- Миропільська сільська;
- Нижньосироватська сільська;
- Річківська сільська;
- Садівська сільська;
- Степанівська селищна;
- Сумська міська;
- Хотінська селищна;
- Юнаківська сільська. [59]

Сумська міська територіальна громада: площа 351,7 км квадратних, де проживає 268836 тис. населення (початок січня 2024 року) [50], [53]. До складу громади входить 21 населений пункт та 4 старостинські округи:

- Піщанський старостинський округ
- Битицький старостинський округ;
- Великочернечинський старостинський округ
- Стецьківський старостинський округ. [63](Див. Додаток Ж)

Як бачимо, в області реформа не мала особливих успіхів досить довго. У 2015 році створено тільки одну громаду у Глухівському районі, а на початку нового 2016 року не було створено жодної громади. Проте в інших областях робота кипіла робота.

Серед причин такого невдалого старту варто назвати спроби блокування реформи у районних адміністраціях, дезінформування чи недостатнє інформування населення, супротив місцевих голів ну і як наслідок – недостатня мотивація об'єднуватись всередині громад.

Що стосується Сумської міської громади, то після активних громадських обговорень та вказівок щодо рекомендованої кілометрової зони від міста, яка може бути приєднана, утворили 4 старостинські округи з 21-м населеним пунктом.

3.2. Інтерв'ю із посадовими особами та результати опитування стосовно проблем і перспектив реформи децентралізації у Сумській громаді

Інтерв'ю із Оленою Володимирівною Дяговець, начальником управління суспільних комунікацій Сумської міської ради, депутаткою Сумської міської ради.

БЛОК 1

1. Як відбувалось створення Сумської міської ТГ? Які населені пункти увійшли і чи були якісь труднощі на етапі утворення ТГ?

- Коли було прийнято рішення про територіальні громади, там були рекомендації, кілометрова зона від міста, яка може долучитися до міської громади. Далі були громадські обговорення в кожному селі, в кожному населеному пункті, який хотів доєднатися або він підпадав під критерії, які були у відповідному законі. Звісно, цей процес був дуже складний і тривалий, бо частина людей, які працюють в місті, щодня приїжджають у місто, вони в принципі не заперечували проти того, щоб долучитися і мешкати, бо в них уже в прописці прописано, що вони живуть в м. Суми. Але частина таких вже консервативних людей, які звикли жити в тому населеному пункті, де прожили все своє життя, не знали що вони можуть впливати і самостійно вирішувати якісь проблеми свого населеного пункту, долучатися до цього. В місті, вони

розуміли, що це буде складніше, бо більше буде учасників цього процесу, які будуть впливати на прийняття рішень, які стосуються саме їхнього населеного пункту. Але в цілому після всіх цих обговорень було прийнято позитивне рішення. І далі було прийнято рішення Сумської міської ради й ми зверталися до Верховної Ради про затвердження і вони затвердили утворення Сумської міської територіальної громади, куди увійшли 33 населені пункти.

2. Чи відомо, які соціальні групи долучались до обговорення проблемних питань і як саме відбувалась комунікація із населенням? Чи були якісь конфлікти?

- Ну звісно, якісь суперечки були, але таких глобальних конфліктів не було, на які скажімо так, треба було звертати увагу громадськості і використовувати це як досвід для інших громад.

3. Як молодь ставилась до такого рішення? Вони також обговорювали це питання чи їм було байдуже?

- В принципі по всіх дослідженнях і саме тією категорією людей, які активно долучаються до будь-яких питань ТГ, міста, села, свого НП чи мікрорайону, чи навіть під'їзду та будинку – це все одно люди середнього віку. Переважна більшість молоді дуже мало активна, але останнім часом активність збільшилась, почала жваво долучатись до цих процесів. Дуже часто проводимо зустрічі і розповідаємо про Сумську міську раду молоді, студентам вузів. Це вже останнім часом. В той період все одно основна категорія людей, які приймали активну участь у цьому процесі – це люди середнього віку. Звісно молоді не заборонено, зараз багато є ініціатив для молоді, активно працює відділ молоді, працює молодіжний центр «Романтика», де багато заходів для активної молоді. Якщо молодь хоче переїхати в інше місто на роботу, на навчання, облаштувати там своє життя, то ми ніяк не можемо заборонити. Тим більше, зараз ми бачимо, що в умовах війни, коли в нас тут ворог за 30 км від кордону, то це питання дуже актуальне і дуже складне навіть в родинях – чи виїжджати, чи залишатись – кожен приймає своє рішення.

4. Які сильні і слабкі сторони у наявного формату МТГ?

- Коли з'явилась міська територіальна громада і взагалі відбулась реформа місцевого самоврядування, всі громади отримали більше коштів на вирішення своїх проблем і таких важливих питань, які турбують мешканців цієї громади; більше можливостей – у нас було реалізоване за декілька років до воєнного стану в нашій громаді активно працював проект парципаторного бюджету – бюджету участі. Можна було містянам долучитись до реалізації якогось проекту на своїй конкретній території – мікрорайоні, селі і т.д. Для цього треба було підготувати проект, описати, показати, що вони хочуть і для чого й потім було голосування. Звісно, коли є більше коштів – є більше можливостей для ремонту покрівель, доріг, закладів освіти. Навіть у кожного депутата були так звані депутатські кошти – це кошти міського бюджету, але депутат мав право впливати на виділення цих коштів на об'єкти чи проблеми, які турбують виборців його округу. З початком воєнного стану коштів ні депутатських, ні парципаторного бюджету не виділяється. Всі ми розуміємо, що наше головне завдання – працювати на оборону і на Перемогу.

Тепер ми з вами плавно переходимо до другого блоку питань, які стосуються результативності і ефективності даної реформи і роботи органів МС у м. Суми.

1. Як ви оцінюєте результативність і дієздатність даної ТГ? Якщо є проблеми то які?

- Як живе громада, ми можемо бачити із декількох факторів. По-перше, ми бачимо як наповнюється наш бюджет громади – він в минулому році був на рівні довоєнного часу. Тобто не зважаючи на те, що ми тут поруч із ворогом, не зважаючи на складну ситуацію в минулому році у лютому-березні все одно всі підприємства, весь бізнес, можливо не в повному обсязі, але вони працювали, сплачували податки і за рахунок цих податків й депутатами, й керівництвом громади було визначено головні напрямки – що треба нам робити. Перше – ми розуміли що з початком війни у нас майже не було військових, військових частин, які могли б нас і нашу громаду захищати.

Навіть якщо ситуація покращиться, нам треба себе захищати, контролювати й боронити свої кордони, бо це може розпочатись у будь-який момент. Знову. Тому в минулому році більша половина наших коштів була спрямована нашою місцевою обороною на створення добровольчих формувань, на їх утримання, на їх оснащення, яке вони мали згідно військових рекомендацій. Другий напрямок - біля кордону у нас багато військових частин ЗСУ, які теж постійно звертались до міської ради з проханням виділити кошти на якесь оснащення, на обладнання бліндажів, те що потрібно саме військовим ЗСУ, які сюди делеговані для захисту кордону. Хоч ми й не прикордонна громада, але розуміємо, що ми недалеко й міська громада має більше коштів ніж сільські громади, які вздовж кордону, де практично немає бізнесу, немає податків і вони мало чим можуть допомогти. Тому наша громада дуже допомагала весь рік військовим частинам, які розташовані вздовж нашого кордону. Ну і третій напрям – це безпека самих містян, які залишилися. Це укриття і різні сховища, протирадіаційні укриття, прості укриття (там є певна класифікація). Будівлі, навіть та, в якій ми знаходимося, були побудовані у радянські часи, за ними ніхто не доглядає, фактично вони не обслуговувались і багато коштів було виділено саме на облаштування. І цих коштів навіть не було достатньо тоді і недостатньо зараз щоб привести всі укриття в нормальний стан, щоб там можна було комфортно перебувати нашим містянам. На ці напрямки і була спрямована основна маса коштів, які отримала міська громада.

2. Чи є документ, за яким регламентуються завдання і оцінюється результативність виконання певних цілей? Наскільки формально чи неформально відбувається звітування?

- Всі кошти, які отримує громада, вони регламентуються рішенням Сумської міської ради. В нас є документ про бюджет територіальної громади, Програма соціально-економічного розвитку громади і є Галузеві програми, де кожна галузь розписує свою діяльність на наступний рік.

Приклад: Програма управління суспільних комунікацій – розписується комунікація із громадою, із громадськими організаціями, з благодійними

організаціями, з медіа. Формується програма, де чітко розписано, (враховуючи всі документи, поправки, аналізуючи ситуацію і результати) завдання, які управління має виконати наступного року і орієнтовно прораховується бюджет, якщо потрібно.

І так робить кожна галузь – і освіта, і медицина, і житлово-комунальне господарство. Далі цю програму захищаємо на депутатській комісії, в департаменті фінансів, який розуміє можливості бюджету і потреби, які кожен підрозділ чи кожен напрямок планує на наступний рік. Потім цей проект виноситься на засідання (сесію), рішення приймає міська рада. Якщо ухвалена Галузева програма, Департамент фінансів на основі усіх цих програм формує Програму соціально-економічного розвитку, де враховані заходи по всім напрямкам на наступний рік. Ну і по закінченню року аналізується відсоток виконання, відсоток фінансування, затверджується рішенням ради.

Також є багато незалежних оцінок, які аналізують або конкретно взагалі відкритість і доступність міської ради, ефективність її роботи. Є оцінки по економічним показникам – від доходів і розходів, наскільки воно ефективно працює. Ну і звісно є державні субвенції – це кошти держбюджету, які приходять в громаду для виконання певних завдань. Але щоб отримати ці кошти, треба довести на рівні держави, що наша громада не може самостійно виконати ці роботи, вплинути на цю проблему й нам потрібна допомога держави.

Все аналізується, всі звітують і перед депутатами, і перед громадськістю. Коли затверджується бюджет, там розписана Програма соціально-економічного розвитку, в нас проводяться громадські слухання, до воєнного стану вони були дуже активні і навіть цілий день. Проводяться обов'язково у вихідний день, щоб більше людей мали змогу долучитись.

3. Чи виникали певні конфлікти між різними категоріями населення під час обговорень?

- Звісно виникали, бо кожен приходив і комусь треба кошти на медицину, комусь треба терміново євродвір, комусь шматок дороги. Завдання

міської ради – збалансувати всі ці питання і врахувати всі пропозиції і всі ті завдання, з якими приходять мешканці.

4. Чи можна якось у разі форс-мажору внести зміни у певний документ, який затверджений раніше?

- Якщо виникає терміновий форс-мажор, розробляється проектна документація, кошторис, розглядається на депутатській комісії, на сесії і вже потім вносяться зміни.

5. Як люди взаємодіють із владою під час війни? Чи може умовно Микола із Героїв Крут 60 внести своє бачення стосовно певного питання?

Під час війни відчувається певна пасивність людей, вони зайняті іншими справами, проблемами і питаннями. Але для комунікації з мешканцями є дуже багато інструментів у міської ради. По-перше, кожен мешканець може звернутись до свого депутата, вся потрібна інформація є на сайті, кожен по своїй вулиці, своєму мікрорайону може знайти своїх депутатів. На сайті є все необхідне – графік прийому, контактні телефони, адреси прийому. З війною звісно комунікація іде складніше, у депутатів більшість приймалень – школи, бібліотеки, садочки, комунальні установи й відповідно під час повітряних тривог треба залишити приміщення. Кожен в принципі може знайти номер телефону і обрати свого депутата. Потім є Закон про звернення громадян – будь-хто може написати звернення, в довільній формі описати свою проблему, чи проблему під'їзду або будинку, залишити контакти, зібрати підписи і зареєструвати у Відділі звернень. І далі термін надання відповіді – 30 днів. Якщо воно дійсно потребує додаткового фінансування, це треба внести в програму, пройти оцей весь процес, звісно буде вся інформація про опрацювання або якщо це не повноваження міської ради – відповідь обов'язково буде. Якщо людина не хоче іти до міської ради, є електронний сервіс – Електронні петиції. Це більше для глобальних проблем громади. Там теж можна зареєструвати своє питання, юридичну якусь свою точку зору – більш професійно треба підходити але теж можна розмістити таке повідомлення і воно має набрати 250 голосів. Далі це рішення виноситься на

розгляд сесії і депутати або ухвалюють цю петицію або ні. В більшості якщо звертаються містяни і є підтримка (250 голосів) то в більшості вони всі голосуються і виконуються в залежності від того питання. Чи потрібні кошти, чи програма і так далі – це опрацьовує певний структурний підрозділ, якого це стосується. Також можна на сайті написати на електронну пошту міської ради лист і він буде оформлений як звернення. Також створений чат-бот, де теж можна розмістити своє прохання (аварійний люк, тощо). Ще один варіант – записатись на прийом до міського голови чи його заступника й прийти згідно графіка.

Тепер поговоримо про нововведення які, можливо, вирішать проблеми, що існують. В Польщі у великих містах є поділ на мікрорайони з наданням певних повноважень. Щось схоже є і в Тростянці.

1. Якщо в Сумах дати повноваження кожному мікрорайону і створити ради мікрорайонів, що з цього вийде? Чи допоможе це вирішити актуальні інфраструктурні та безпекові питання?

- Раніше до реформи децентралізації у нас були Ковпаківський і Зарічний мікрорайони. Ці мікрорайони формувались відповідно до кількості населення. Потім коли прийшла децентралізація, у нас у мікрорайонах декілька будинків утворювали ОСББ. Ці люди вибирали керівника і заступників, які опікувались проблемами будинків і прилеглих територій. ОСББ реєструються у нашому ЦНАПІ – вони мають статут і певний юридичний статус, керівні органи. Керівники ОСББ спілкуються із директором департаменту інфраструктури міста, мають спільний чат, проводять засідання і голова ОСББ може вирішувати певні проблеми жителів будинку, якщо вони звертаються до нього. Зараз процедура спростилась і можна звернутись до депутата і він зобов'язаний, як делегована особа, впливати на виконавчу гілку влади, структурні підрозділи, які займаються питаннями по кожній галузі і виносити якісь рішення чи звернення на сесію міськради.

Це було останнє питання нашого інтерв'ю. Дякую за теплу і змістовну розмову.

Результати опитування місцевого населення Сумської області шляхом поширення гугл-форми

Опитування проводилось протягом жовтня 2023 року. Всього заповнили анкети 22 респонденти із всіх районів області.

Вікова структура опитуваних така:

- 18-24: 41%;
- 25-34: 18%;
- 35-44: 13%;
- 45-54: 4%;
- 55-64: 13%;
- 65+: 4%.

З них по районам області:

- Шосткинський район: 16% респондентів;
- Конотопський район: 28% респондентів;
- Охтирський район: 11% респондентів;
- Роменський район: 5% респондентів;
- Сумський район: 39% респондентів.

На питання чи дослухались представники органів влади до думки мешканців стосовно утворення міських/сільських громад респонденти відповіли так:

- повністю дослухались: вважає 14%
- частково дослухались: вважає 9%;
- діяли на власний розсуд: вважає 32%;
- 50/50 : вважає 36%;
- інше: вважає 9%.

На питання чи звертались мешканці до влади ще раз стосовно утворення громади, респонденти відповіли наступним чином:

- звертались, успішно: така відповідь у 14% опитаних;
- були деякі корективи: відповіли 14% опитаних;
- не намагались звертатись: така відповідь є у 46% респондентів;
- не будуть звертатись в принципі: сказали 27% опитаних.

На питання про знання шляхів взаємодії із владою респонденти проявили високий рівень обізнаності у даному питанні. Це добре видно на рисунку 2:

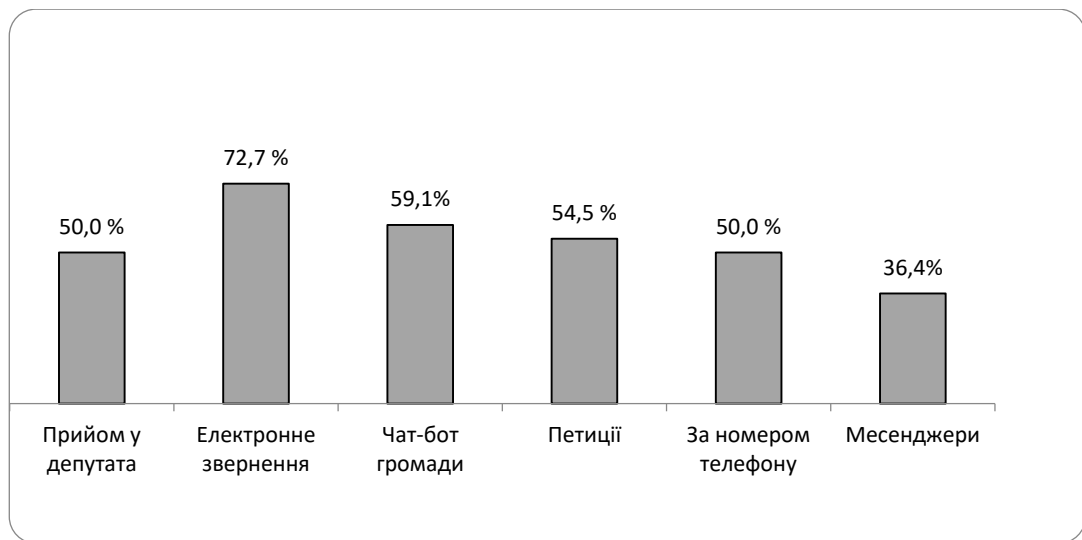


Рис. 2 «Рівень обізнаності громадян щодо шляхів взаємодії з владою»

Найбільше опитувані знають про електронне звернення та про чат-бот громади. Найменше респонденти володіють інформацією про месенджери як спосіб зв'язатись зі своїми депутатами/владою.

На питання чи завжди ефективна комунікація респондентів із посадовцями відповіді такі:

- завжди ефективна: відповіло 9%;
- ефективна, але питання вирішуються довго: відповіло 23%;
- 50/50: відповіло 50%;
- не бачать в ній сенсу 18% опитуваних.

Стосовно відвідин громадських обговорень відповіді були наступні:

- частих гостей серед респондентів не знайшлося;
- коли був вільний час приходило 27% опитаних
- поспостерігати приходили 18%;

- ні, але хотілось би прийти – таку відповідь дали 55%.

На досить провокативне питання, за що респонденти критикують владу, найбільше відповідей про те, що великий відсоток коштів виділяється не на армію та за корупційні скандали. Найменше критикують за відсутність діалогу між громадськістю та владою та за все разом узяте.

Зокрема, рисунок 3 демонструє нам, як відповіли респонденти:

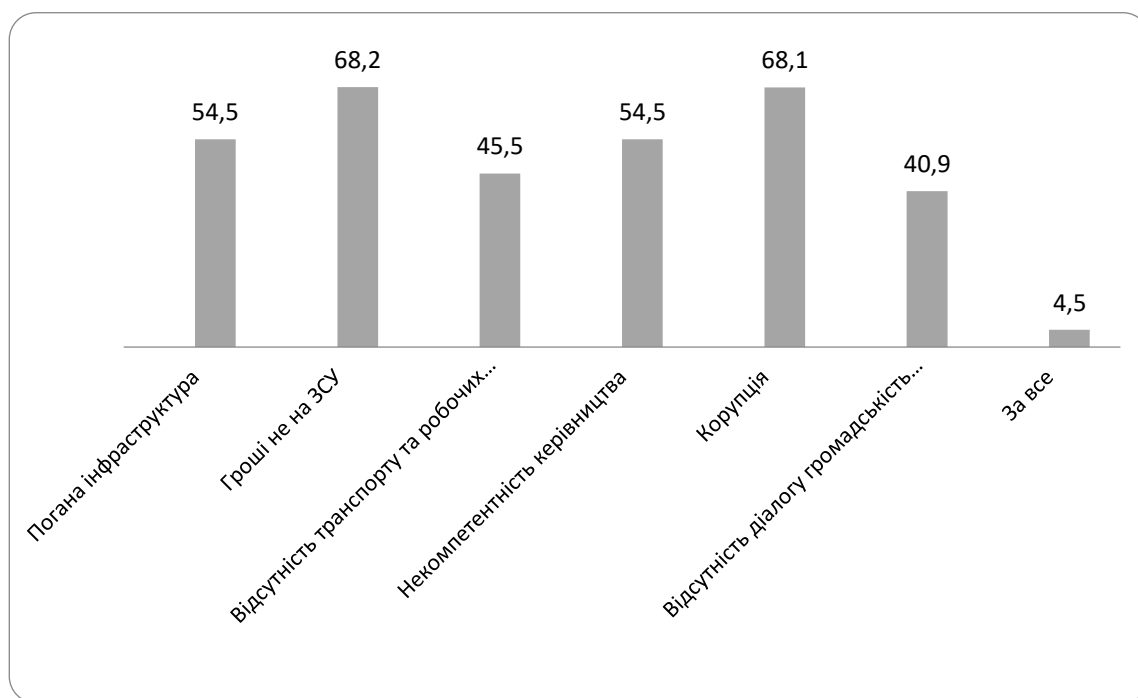


Рис. 3 «За що громадськість критикує владу»

3.3. Особливості співпраці місцевої та державної влади. Рекомендації для влади м. Суми

Місцеве самоврядування розглядається як механізм взаємодії держави і територіальних одиниць задля узгодження відповідних інтересів. Окрім цього воно є елементом статусу людини та громадянина, що виражається у праві брати участь в житті одиниці чи співтовариства на певній території; принципом організації влади в державі; діяльністю створених громадянами органів для вирішення проблем на території окремо визначеного муніципального утворення.

Державний апарат є системою державної влади й тісно співпрацює із органами місцевої влади, які не належать до державних органів. Дана взаємодія має дві юридично обґрунтовані підстави – спільне виконання завдань у площині соціально-економічного розвитку, а друге це те що закон допускає наділення органів місцевої влади відповідними повноваженнями державної влади [67, С. 13-18].

Основними нормативно-правовими документами, які регулюють повноваження між місцевою та державною владою є Європейська хартія місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а з початком повномасштабного вторгнення з'явилась ще одна віха державної влади – військові адміністрації, повноваження яких регулюються законом «Про правовий режим воєнного стану».

Згідно із статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [19] сфера повноважень ОМС така, як показано на рисунку 4:

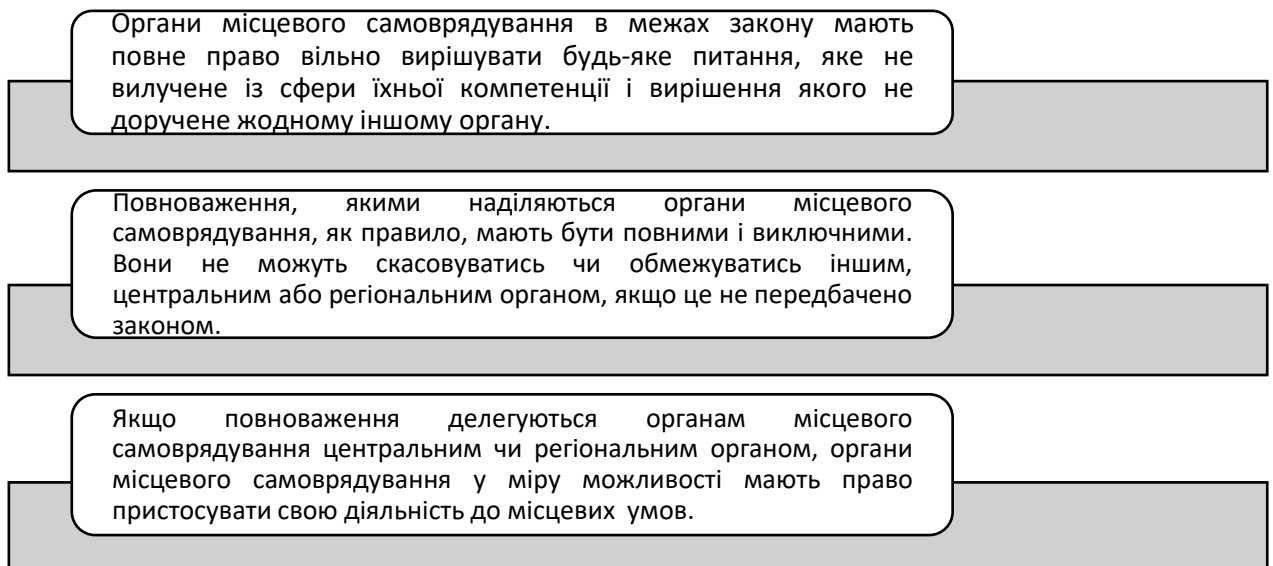


Рис. 4 «Повноваження ОМС згідно Європейської хартії»[19]

Рисунки 5 та 6 добре показують відмінності між державною та місцевою владою, їх компонентами та напрямками, за якими здійснюється їх діяльність.



Рис. 5 «Особливості організації державної влади в Україні» [55, С. 88-91].



Рис. 6 «Система місцевого самоврядування» [57]

Закон України «Про місцеве самоврядування», зокрема глава 1 Розділу II «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» визначає повноваження сільських, селищних та міських рад: можуть приймати статuti, регламенти та інші нормативно-правові акти в рамках законів та Конституції, припиняти повноваження органів самоорганізації населення; можуть приймати рішення, які стосуються виборів, референдумів, вступу до асоціацій

та інших об'єднань; затверджувати рішення, що стосуються міських бюджетів, податків, земельних питань, а також програм соціально-економічного розвитку та інших стратегій, містобудівних програм, благоустрою, дотримання порядку у громадських місцях; прийняття рішень стосовно фінансів, комунальної власності, передач майна суб'єктам господарської діяльності, реорганізації та ліквідації освітніх закладів;

Надають право на розміщення на території громад чи міста нових об'єктів, зокрема тих, які стосуються екології; створення установ безоплатної правничої допомоги та ін. просвітницьких закладів; прийняття рішень пов'язаних із боротьбою з стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями тощо; визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки [46].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» регламентує повноваження місцевих органів виконавчої влади, а саме: соціально-економічний розвиток конкретних територій; регулювання сфери фінансів, обліку та бюджету; управлінські питання, які стосуються майна, приватизації, сприяння розвитку підприємництва; розвиток промисловості, сільського господарства, аграрної політики, будівництва, транспортної інфраструктури, тощо; охорона довкілля, використання землі та природних ресурсів; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна і мобілізаційна політика; захист населення, виплати зарплат, питання зайнятості населення; вирішення питань, пов'язаних з забезпеченням законності, охорони та дотримання прав людини [47].

З початком повномасштабного вторгнення і введенням в обіг поняття «військово-цивільна адміністрація» повноваження адміністрацій тимчасово перейняли на себе новоутворені органи влади. Згідно з Законом «Про правовий режим воєнного стану» [49] статтею 15 «Повноваження військових адміністрацій» повноваження ВЦА такі: контроль за дотриманням приписів

воєнного стану; складання та утвердження міського бюджету; забезпечення використання природних, фінансових та трудових ресурсів; залучення бізнесів, підприємств, установ та організацій до соціально-економічного відновлення сіл, селищ, міст, а ще координація цієї роботи на довіреній території; встановлення тарифів на комунальні послуги у визначених законодавством нормах; здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік); надання допомоги мешканцям будинків/квартир, які постраждали під час терактів, диверсій чи бойових дій; управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту, тощо.

В Україні одним із прикладів взаємодії органів місцевої і державної влади є Черкаська область. Від Черкаської облдержадміністрації була ініціатива щодо створення координаційно-консультативної ради, яка б складалась з голови адміністрації та міського виконавчого комітету. Цей орган об'єднує спільні зусилля у вирішенні економічних та політичних питань у регіоні [18, С. 3-5].

Ю.О. Буглак у статті «Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні» зазначає, що станом на сьогодні необхідно зазначати напрямки, у яких варто працювати над підвищенням рівня ефективності співпраці між державною та місцевою владою.

На які напрямки рекомендується звернути увагу:

- нормативно-правовий: розмежування повноважень і сфер відповідальності; затвердження порядку спільної дії, усунення подвійних статусів у місцевих державних адміністраціях; консолідація та координація засобів і сил задля успішного ведення управлінської діяльності;
- методичний: надання консультативної допомоги;
- інституційний: створення дорадчих та консультативних органів

- інформаційний: конференції, тренінги, семінари, наради тощо;
- аналітичний: аналітичні звіти, висновки та огляди спільної діяльності ОМС та ОДВ [4, С. 128-133].

Враховуючи нинішню ситуацію в м. Суми й нерозуміння людей, як все таки функціонують одночасно і міська влада, і органи державної влади у вигляді ВЦА, я бачу такі кроки врегулювання цієї ситуації:

1. Розробити та прийняти документ/Меморандум, який би врегулював повноваження, які дублюються, щоб не заплутувати громадськість;
2. Створити консультативно-дорадчий орган, який був би покликаний контролювати виконання обов'язків та повноважень, зокрема розмежовував сфери діяльності обох органів;
3. Організувати та проводити заходи, спрямовані на роз'яснення повноважень кожної гілки влади, яка нині є, зворотній зв'язок і побудова довірливого діалогу у векторі міська влада-військова адміністрація-громадськість і навпаки, щоб людина знала до кого звернутись.

Рекомендації на основі досвіду Польщі. З початком повномасштабного вторгнення деякі існуючі впровадження поставлені на паузу. Але для ефективності й дієвості органів місцевого самоврядування після війни варто ввести/покращити/поновити наступне:

- досвід Польщі показує, що передача повноважень на місця дозволяє ефективніше вирішувати локальні проблеми [78]. *Враховуючи умови в Україні, варто посилити контроль за виконанням повноважень, адже не всі локальні проблеми вирішуються вчасно й без перевищення службових повноважень;*
- у Польщі багато нормативно-правових документів доступні онлайн, що дозволяє мешканцям стежити за діяльністю місцевої влади [81]. *Нам же варто покращити напрям цифровізації і звітування ОМС, бо жителі часто-густо сумніваються у правомірності та прозорості діяльності рад;*
- наші сусіди поляки активно організовують публічні обговорення, консультації та дослідження задля відкритості та готовності приймати рішення разом із мешканцями [82]. *Сумській МТГ корисно було б повернути*

інструмент громадських обговорень із урахуванням нинішніх умов, впровадити консультації та дослідження, зокрема статистичні та аналітичні, для покращення взаємодії із жителями та підвищення рівня залученості та зацікавленості їх у житті громади;

- польські колеги активно користуються онлайн-платформами для прискорення процесу комунікації із владою [82]. Для Сумської громади корисним буде розширити кількість послуг, якими житель може скористатись онлайн, впровадити та розробити онлайн-платформу, яка дозволить бути завжди на зв'язку з владою, сприяти більшій якості та довгостроковому діалозі між жителями та владними структурами;

- також у Польщі є багато програм для навчання та підвищення кваліфікації вже працюючих державних службовців, є підготовча служба для молодих спеціалістів [86], [97]. Важливо запровадити і вдосконалити існуючі програми навчання для нових спеціалістів, покращити програми підвищення кваліфікації для посадовців рад задля підвищення ефективності та якості їх роботи;

- Польща активно використовує КРІ (ключові показники ефективності) для оцінки ефективності роботи місцевих рад [38]. Нашій громаді також буде корисно розробити онлайн-платформу, де кожен мешканець може залишити оцінку діяльності місцевої ради або певного інструмента забезпечення послугами. Це підсилить відкритість, підзвітність та прозорість роботи рад.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

В області реформа не мала особливих успіхів досить довго. У 2015 році створено тільки одну громаду у Глухівському районі, а на початку нового 2016 року не було створено жодної громади. Проте в інших областях робота кипіла робота.

Серед причин такого невдалого старту варто назвати спроби блокування реформи у районних адміністраціях, дезінформування чи недостатнє інформування населення, супротив місцевих голів ну і як наслідок – недостатня мотивація об'єднуватись всередині громад.

Завдяки активним діям з боку влади вдалось запустити реформу. Так, із серпня по вересень 2016 року утворено 14 громад, в 13-ти пройшли вибори голови громади. У 2017 році створено ще 13 ОТГ. Зупиняло успішний старт чимало факторів: по-перше, неясність щодо дат виборів; по-друге, опір населення щодо приєднання того чи іншого села; по-третє, керівники міст не виявляли бажання об'єднуватись із сільськими радами. Але до кінця 2017 року було утворено ще три громади.

Були реорганізовані і райони. До складу Сумського району увійшло додатково ще три райони. Таким чином утворили 16 громад.

Що стосується Сумської міської громади, то після активних громадських обговорень та вказівок щодо рекомендованої кілометрової зони від міста, яка може бути приєднана, утворили 4 старостинські округи з 21-м населеним пунктом.

Як зазначила вже колишня начальниця управління суспільних комунікацій Сумської міської ради Олена Володимирівна Дяговець – більше ініціативи проявляли люди старшого віку.

На даному етапі молодь стала все більше проявляти себе, комунікувати із посадовцями, зокрема це видно у нашому опитуванні, де більша половина опитаних знає про шляхи комунікації із депутатами, проте з певних причин

їхнє спілкування не можна назвати ні хорошим, ні поганим (50% респондентів дало таку відповідь на питання про якість спілкування із посадовими особами).

Початок повномасштабного вторгнення і в принципі всі подальші законодавчі ініціативи стосовно діяльності ОМС в умовах війни та впровадження військово-цивільних адміністрацій поставило міську владу і населення в глухий кут. Зокрема, це пов'язано із ідентичними повноваженнями як міського голови/секретаря ради так і голови військової адміністрації й наділеннями ВЦА більшою кількістю повноважень цивільних міських органів влади.

Щоб якось роз'яснити громадськості до кого і в яких випадках звертатись та які в кого повноваження рекомендую:

- розробити та прийняти документ/Меморандум, який був би покликаний врегулювати й контролювати повноваження та їх виконання;
- створити консультативно-дорадчий орган, який наглядав би за дотриманням посадових обов'язків і консультував громадськість у випадку виникнення спірних та/або незрозумілих питань;
- організувати та проводити заходи, спрямовані на роз'яснення повноважень кожної нині існуючої гілки влади та встановлення діалогу влада-населення.

Враховуючи давній та ґрунтовний досвід Польщі в цьому багатоаспектному питанні, необхідно ввести/покращити наступне:

- Враховуючи умови в Україні, варто посилити контроль за виконанням повноважень, адже не всі локальні проблеми вирішуються вчасно й без перевищення службових повноважень;
- Варто також покращити напрям цифровізації і звітування ОМС, бо жителі часто-густо сумніваються у правомірності та прозорості діяльності рад;
- Сумській МТГ корисно було б повернути інструмент громадських обговорень із урахуванням нинішніх умов, впровадити консультації та дослідження, зокрема статистичні та аналітичні, для покращення взаємодії із

жителями та підвищення рівня залученості та зацікавленості їх у житті громади;

- Для Сумської громади корисним буде розширити кількість послуг, якими житель може скористатись онлайн, впровадити та розробити онлайн-платформу, яка дозволить бути завжди на зв'язку з владою, сприяти більш якісному та довгостроковому діалозі між жителями та владними структурами;

- Важливо запровадити і вдосконалити існуючі програми навчання для нових спеціалістів, покращити програми підвищення кваліфікації для посадовців рад задля підвищення ефективності та якості їх роботи;

- Нашій громаді також буде корисно розробити онлайн-платформу, де кожен мешканець може залишити оцінку діяльності місцевої ради або певного інструмента забезпечення послугами. Це підсилить відкритість, підзвітність та прозорість роботи рад.

ВИСНОВКИ

Між історичними аспектами формування органів місцевого самоврядування в Україні й Польщі є схожості, зумовлені тривалим перебуванням українських земель під владою польських королів – сеймики, пануюча верства населення шляхта, основна влада в селах зосереджувалась у руках вейта та присяжних, тощо. Все це було наслідком впливу Магдебурзького права, яке від польських земель рівномірно поширилось і на українські.

Поява на карті Європи Козацької держави значно змінила структуру ОМС, адже через відому війну козаків із поляками, гетьмани тяжіли до незалежності від всього польського. Згодом уже почалось простежуватись впровадження канонів державного управління на російський лад.

З плином часу стає все більше відмінностей – війни та три поділи Польщі зумовили те, що українські і польські землі відійшли до різних країн з абсолютно різними системами органів місцевого самоврядування.

Остаточні відмінності стали з'являтися після того, як українські землі остаточно захопила російська імператорська політика. Земська реформа зруйнувала схожості й скасувала Магдебурзьке право, ввівши міські думи й інші органи влади на зразок тих, які існували у Російській імперії. До Польщі ці зміни не дійшли, оскільки тут не встигли ввести імперські порядки.

Ще схожості були пов'язані із тим, що Хелминське, Волоське і Магдебурзьке права зачіпали ті чи інші території Польщі й України. Але найбільший вплив мало Магдебурзьке, яке змінило органи місцевого самоврядування не лише однієї країни того часу. Історики вважають, що саме це право мало найбільший внесок у розвиток ОМС Європи й саме його засади використовують нині багато країн світу.

Нормативно-правова та джерельна бази представлені в більшій мірі з української сторони. І вона більш ширша, адже реформа в Польщі давно

завершена і перейшла в сталий режим функціонування, а в Україні фактично була б на стадії розвитку, якби не повномасштабне вторгнення.

Також різноманіття української наукової бази можна пояснити тим, що ми ще відходимо від радянської системи побудови влади і нам є що вивчати і розкривати. У Польщі панування советів було нетривалим й тому тяжіння до європейських стандартів та демократії проявилось набагато раніше, відтак майже всі базові питання досліджені й вимагають лише вдосконалення.

Проте з початком повномасштабного вторгнення ситуація погіршилась й простежується жорстка централізація влади. Такий розклад подій є небезпечним, адже влада зосереджується в руках вузького кола людей. Нам варто вивести цю реформу із простою й адаптувати її до викликів сучасності, адже коли просідає чимало важливих факторів – від економіки до соціального ресурсу то такі централізаційні процеси лише прискоряться.

В Польщі все навпаки – революція пробудила широкі верстви населення, які були зацікавлені у проведенні реформи, розвитку, стабільності та змінах. Тому цей процес заворушився і так швидко закінчився, привівши країну до кінцевого результату.

Що стосується законодавства – його теж треба адаптувати до нинішніх часів та вимог. Зокрема, староста як одна із ключових осіб місцевого самоврядування мусить мати вищу освіту і певний досвід роботи на керівних посадах, адже від цього залежить результативність роботи – ніде в законах цього, нажаль, не прописано.

Варто також подбати і про молодь. В польському законі «Про працівників місцевого самоврядування» прописано, що є підготовча служба для молодих спеціалістів. Україні також варто звернути увагу і оновити закон «Про державну службу» для оновлення штату і підвищення рівня зацікавленості у даній сфері.

В Сумській області реформа не мала особливих успіхів досить довго. У 2015 році створено тільки одну громаду у Глухівському районі, а на початку

нового 2016 року не було створено жодної громади. Проте в інших областях робота кипіла робота.

Серед причин такого невдалого старту варто назвати спроби блокування реформи у районних адміністраціях, дезінформування чи недостатнє інформування населення, супротив місцевих голів ну і як наслідок – недостатня мотивація об'єднуватись всередині громад.

Завдяки активним діям з боку влади вдалось запустити реформу. Так, із серпня по вересень 2016 року утворено 14 громад, в 13-ти пройшли вибори голови громади. У 2017 році створено ще 13 ОТГ. Зупиняло успішний старт чимало факторів: по-перше, неясність щодо дат виборів; по-друге, опір населення щодо приєднання того чи іншого села; по-третє, керівники міст не виявляли бажання об'єднуватись із сільськими радами. Але до кінця 2017 року було утворено ще три громади.

Були реорганізовані і райони. До складу Сумського району увійшло додатково ще три райони. Таким чином утворили 16 громад.

Що стосується Сумської міської громади, то після активних громадських обговорень та вказівок щодо рекомендованої кілометрової зони від міста, яка може бути приєднана, утворили 4 старостинські округи з 21-м населеним пунктом.

Як зазначила вже колишня начальниця управління суспільних комунікацій Сумської міської ради Олена Володимирівна Дяговець – більше ініціативи проявляли люди старшого віку.

На даному етапі молодь стала все більше проявляти себе, комунікувати із посадовцями, зокрема це видно у нашому опитуванні, де більша половина опитаних знає про шляхи комунікації із депутатами, проте з певних причин їхнє спілкування не можна назвати ні хорошим, ні поганим (50% респондентів дало таку відповідь на питання про якість спілкування із посадовими особами).

Початок повномасштабного вторгнення і в принципі всі подальші законодавчі ініціативи стосовно діяльності ОМС в умовах війни та впровадження військово-цивільних адміністрацій поставило міську владу і

населення в глухий кут. Зокрема, це пов'язано із ідентичними повноваженнями як міського голови/секретаря ради так і голови військової адміністрації й наділеннями ВЦА більшою кількістю повноважень цивільних міських органів влади.

Щоб якось роз'яснити громадськості до кого і в яких випадках звертатись та які в кого повноваження рекомендую:

- розробити та прийняти документ/Меморандум, який був би покликаний врегулювати й контролювати повноваження та їх виконання;
- створити консультативно-дорадчий орган, який наглядав би за дотриманням посадових обов'язків і консультував громадськість у випадку виникнення спірних та/або незрозумілих питань;
- організувати та проводити заходи, спрямовані на роз'яснення повноважень кожної нині існуючої гілки влади та встановлення діалогу влади-населення.

Враховуючи давній та ґрунтовний досвід Польщі в цьому багатоаспектному питанні, необхідно ввести/покращити наступне:

- Враховуючи умови в Україні, варто посилити контроль за виконанням повноважень, адже не всі локальні проблеми вирішуються вчасно й без перевищення службових повноважень;
- Варто також покращити напрям цифровізації і звітування ОМС, бо жителі часто-густо сумніваються у правомірності та прозорості діяльності рад;
- Сумській МТГ корисно було б повернути інструмент громадських обговорень із урахуванням нинішніх умов, впровадити консультації та дослідження, зокрема статистичні та аналітичні, для покращення взаємодії із жителями та підвищення рівня залученості та зацікавленості їх у житті громади;
- Для Сумської громади корисним буде розширити кількість послуг, якими житель може скористатись онлайн, впровадити та розробити онлайн-платформу, яка дозволить бути завжди на зв'язку з владою, сприяти більш якісному та довгостроковому діалозі між жителями та владними структурами;

- Важливо запровадити і вдосконалити існуючі програми навчання для нових спеціалістів, покращити програми підвищення кваліфікації для посадовців рад задля підвищення ефективності та якості їх роботи;

- Нашій громаді також буде корисно розробити онлайн-платформу, де кожен мешканець може залишити оцінку діяльності місцевої ради або певного інструмента забезпечення послугами. Це підсилить відкритість, підзвітність та прозорість роботи рад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративний поділ Польщі. Ostarbeiter. URL: <https://ostarbeiter.vn.ua/admin-podil.html> (дата звернення: 13.11.2024).
2. Бариська Я., Попович Т. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). Науковий вісник Ужгородського національного університету,. 2017. С. 69—73.
3. Бровко О. Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. 2017. № 21. С. 75—78. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19574/Brovko,%20O..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 07.07.2024).
4. Буглак Ю. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Т. 1, № 3. С. 128—133.
5. Владу — громадам. Про децентралізацію на Сумщині. Децентралізація. URL: <https://www.decentralization.ua/news/6539> (дата звернення: 17.09.2024).
6. Волоське право. URL: https://reporter.zp.ua/voloske-pravo-l-uk.html#google_vignette (дата звернення: 10.07.2024).
7. Ганущак Ю. Коли влада узаконить нові райони. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/koli-vlada-uzakonit-novi-rajoni.html> (дата звернення: 13.11.2024).
8. Гедікова Н. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні на основі досвіду Польщі. Політикус. 2020. № 3. С. 13—19.
9. Гижко А. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. Політичні інститути та процеси. 2020. № 1. С. 22—29. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/7955> (дата звернення: 22.09.2024).
10. Глизнер С. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. Політикус. 2019. С. 36—40.

11. Горан Т., Дмитришин М. Історичні та сучасні наративи місцевого самоврядування в Україні. Літопис Волині. 2021. № 23. С. 118—122. URL: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2020.23.21> (дата звернення: 22.09.2024).
12. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. Політичні дослідження. С. 22—40.
13. Гордієнко В., Оніщенко М., Мальонкіна І. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. Вісник Сумського державного університету. 2019. № 3. С. 83—89.
14. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (серпень 2020р.). Разумков.центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naselennia-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r> (дата звернення: 23.09.2024).
15. Гудзь Л. Польська та українська модель децентралізації: порівняльний аналіз. . Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2020. № 29. С. 91—96.
16. Діордіца О. Еволюція реформи децентралізації в сучасній політичній практиці України. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2020. № 1(7). С. 214—222. URL: <https://relint.vnu.edu.ua/index.php/relint/article/view/141/127> (дата звернення: 22.09.2024).
17. Доскіч Л. Політична участь на рівні органів місцевого самоврядування: досвід України і Польщі : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Львів, 2021. 296 с.
18. Дяченко М., Коваленко Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. Державне управління: вдосконалення та розвиток. 2018. № 3. С. 3—5.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 01.01.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 03.06.2024).

20. Загальна інформація. Навіщо децентралізація?. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/about> (дата звернення: 04.11.2024).
21. Звіздай О. Історичні передумови та періодизація організації місцевого самоврядування в Україні. Держава та регіони. 2017. № 2 (68). С. 138—142. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2017/27.pdf (дата звернення: 09.07.2024).
22. Золотоноша О. Реформування місцевого самоврядування в Україні. Entrepreneurship, Economy and Law. 2020. № 2. С. 198—202. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.34> (дата звернення: 22.09.2024).
23. Калакун Н. Досвід реформ Польщі та Франції: концептуальна основа для децентралізації органів виконавчої влади України. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Т. 2, № 83. С. 179—185. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237300> (дата звернення: 22.09.2024).
24. Ключевський В. Місцеве самоврядування в Україні: історичний аспект. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ. 2020. С. 138—140.
25. Козаченко Ю. Історичні передумови децентралізації в Україні. Держава та регіони. 2019. С. 213—218.
26. Конституція Польської Республіки : від 02.04.1997. URL: <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoj-respubliki/> (дата звернення: 03.06.2024).
27. Конституція України : від 28.06.1996. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi> (дата звернення: 03.06.2024).
28. Концепція реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
29. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. 51 с. URL: <https://dialog.lviv.ua/wp->

content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protseesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf (дата звернення: 23.09.2024).

30. Магдебурзьке право в історії української державності. Роздільнянська районна державна адміністрація. URL: <https://rozdilna-rda.od.gov.ua/wp-content/uploads/2022/03/134-magdeburzke-pravo-v-istoriyi-ukrayinskoji-derzhavnosti.pdf> (дата звернення: 10.07.2024).

31. Марченко В. Системи місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні. *International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy*. 2023. № 2(2). С. 8—17. URL: <https://isg-journal.com/isjpp/article/view/336/171> (дата звернення: 22.09.2024).

32. Марчук М. Державний лад Республіки Польща : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2020. 516 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17639/5/dyser_marchuk.pdf (дата звернення: 11.09.2024).

33. Марчук М. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і безпека*. 2014. № 4(55). С. 21—27. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/134d2e06-34df-46c4-897f-92b589570902/content> (дата звернення: 09.07.2024).

34. Місцеві органи влади в Україні. Інститут історії України. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/Book/politsystem/15.pdf> (дата звернення: 07.07.2024).

35. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1/Монастирський%20Г.pdf> (дата звернення: 03.06.2024).

36. Нестор В. Міське самоврядування в Україні кінця ХХ — початку ХХІ століть. *Київський юридичний журнал*. 2022. № 2. С. 1—5.

37. Огаркова Т. Життя європейців: міське самоврядування в Польщі. *Українська правда*. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/26/181152/> (дата звернення: 08.10.2023).

38. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243640989> (дата звернення: 11.11.2024).

39. Перегуда Є., Згурська В. Реформа місцевого самоврядування в Польщі як урок для України на післявоєнний період. Просторовий розвиток. 2022. № 2. С. 204—215. URL: <http://spd.knuba.edu.ua/article/view/275982> (дата звернення: 22.09.2024).

40. Пилипенко Я. Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі. Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 2(21). С. 92—100.

41. Повіти Польщі. Вікіпедія. URL: https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Повіти_Польщі (дата звернення: 13.11.2024).

42. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Сумської області : Розпорядження від 12.06.2020 № 723-р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KR200723?an=1> (дата звернення: 13.11.2024).

43. Про державну службу : Закон України від 11.07.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 03.06.2024).

44. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 03.06.2024).

45. Про зміну і встановлення меж міста Суми і Сумського району Сумської області : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2015. URL: <https://web.archive.org/web/20160819103040/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/681-19#n9> (дата звернення: 16.09.2024).

46. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 03.06.2024).

47. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
48. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 08.12.1990 № N 534-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 09.07.2024).
49. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150389> (дата звернення: 19.09.2024).
50. Про розгляд запиту на публічну інформацію : Запит на отримання публічної інформації від 21.05.2024 № 133/03.01-08.
51. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
52. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 13.11.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
53. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 12.11.2024).
54. Регламент роботи Сумської міської ради VIII скликання (2020-2025 роки). Інформаційний портал Сумської міської ради. URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/miska-rada/reglament.html> (дата звернення: 03.06.2024).
55. Ремех Т. Які особливості організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Правознавство 9 клас : Навчальний підручник. Київ, 2017. С. 88—91. URL: https://uahistory.co/pidruchniki/remeh-the-basis-of-legal-studies-9-class-2017/14.php#google_vignette (дата звернення: 19.09.2024).
56. Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні в 2014—2019 рр.: перші досягнення та майбутні виклики. Ідеологія і політика. 2019. С. 134—135.

57. Семенов В. Особливості формування іберійської системи місцевого самоврядування. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 1(15). С. 48—61.

58. Серьогін Я. Представницькі органи місцевого самоврядування: їх система і порядок формування.
URL: <https://tergromada.blogspot.com/2016/01/2.html> (дата звернення: 19.09.2024).

59. Скрипняк А. Поділ Сумщини на 5 районів: районування вступило в дію. Суспільне Суми. URL: <https://susplne.media/sumy/93977-podil-sumsini-na-5-rajoniv-rajonuvanna-vstupilo-v-diu/> (дата звернення: 17.09.2024).

60. Сорока С., Плеван С. . Реформа місцевого самоврядування в Польщі: історичні передумови, проблеми проведення та результати. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 2.

61. Сороківська О., Мосій О., Кужда Т. Реформа децентралізації в Україні та розвиток місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. С. 138—141.

62. Сумська область. Вікіпедія. URL: https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Сумська_область (дата звернення: 13.11.2024).

63. Сумська міська територіальна громада. Інформаційний портал Сумської міської ради. URL: <https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/sumska-miska-terytorialna-hromada.html> (дата звернення: 17.09.2024).

64. Сумська область до 2020 р. Сумський район. Прадідівська слава. URL: https://www.pslava.info/SumskaObl_SumskyjRn,144873.html (дата звернення: 13.11.2024).

65. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf (дата звернення: 23.09.2024).

66. Тюхтенко Є. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28742629.html> (дата звернення: 12.11.2024).

67. Усенко І. Хелмінське право, кульмське, або кульменське право. Енциклопедія історії України / ред. В. Смолій. Київ, 2013. Т. 10 : Т-Я. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Khelminske_pravo (дата звернення: 09.07.2024).

68. Федіна Н., Мельник Н., Шевців М. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. Право та державне управління. 2023. Т. 3. С. 13—18. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/2.pdf (дата звернення: 19.09.2024).

69. Центр інформаційного консалтингу. Організація місцевого самоврядування Республіки Польща. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliky-polshcha/> (дата звернення: 08.10.2023).

70. Чепель О. Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії. Підприємництво і господарське право. 2019. № 5. С. 185—189.

71. Шандра Р. Правовий статус голови сільської общини за волоським правом. Часопис Київського Університету права. 2007. № 3. С. 56—62.

72. Шандра Р. Феодальні повинності у селах волоського права Галичини (XIV- XVIII ст.). Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали конференції, м. Львів, 3—4 лют. 2011 р. Львів, 2011. С. 95—98.

73. Шевченко О., Павленко І. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу / ред. Я. Жаліло. Київ, 2019. 115 с. URL:

<https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf> (дата звернення: 23.09.2024).

74. Шевченко О., Романова В., Жаліло Я. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні. Київ, 2020. 153 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf (дата звернення: 23.09.2024).

75. Що включає в себе система місцевого самоврядування. Мережа сайтів сільських рад. URL: https://silrada.org/shho-vklyuchaye-v-sebe-systema-mistsevogo-samovryaduvannya/#google_vignette (дата звернення: 08.10.2023).

76. Що таке гміна в Польщі та чим займаються ці адміністративні одиниці?. Польський консультант. URL: <https://poland-consult.com/uk/europa/polska/dovidnik/gminy.html> (дата звернення: 13.11.2024).

77. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 3.

78. Baro Riba D., Mangin P. Local and regional democracy in Poland. Warsaw, Łódź, Nowosolna, 2019. 53 p. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (date of access: 11.11.2024).

79. Council of European Municipalities and Regions. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. Brussels, 2013. 68 p. URL: <https://www.nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/Decentralisation-at-a-crossroads-Territorial-reforms-in-Europe.pdf> (date of access: 23.09.2024).

80. Czyż A. Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej : Praca doktorska. Katowice, 2008. 459 p. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197749975.pdf> (date of access: 07.10.2024).

81. Digital cities in Digital Poland — Local Development Forum Seminar account. Association of Polish Cities. URL: <https://polishcities.eu/en/news/digital-cities-in-digital-poland-local-development-forum-seminar-account> (date of access: 11.11.2024).

82. Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP). URL: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/polski> (date of access: 11.11.2024).

83. Grosse T. G. Polityka regionalna Unii Europejskiej - przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. Warszawa, 2000. 78 s. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifaost/a00-04968.pdf> (дата звернення: 07.10.2024).

84. Korczak J., Lisowski P., Ostapski A. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Wrocław : Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2020. 560 p. URL: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/107234/PDF/Ustroj_samorzadu_terytorialnego_w_Polsce_I.pdf (date of access: 07.10.2024).

85. Koza I. Kompetencje powiatów ziemskich w Polsce. Адміністративне право і процес. 2014. No. 2(8). P. 315—333.

86. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. URL: <https://ksap.gov.pl/ksap/> (date of access: 11.11.2024).

87. Kulesza M. Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie). Samorząd Terytorialny. 1995. No. 12. P. 71—78. URL: <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000000102782> (date of access: 07.10.2024).

88. Leoński Z. Samorząd terytorialny w RP. 5th ed. Warszawa : C. H. Beck, 2006. 20 p. URL: https://images.nexto.pl/upload/virtualo/c_h_beck/007eee41f7763c81e72660c6c74daa7114342717/free/007eee41f7763c81e72660c6c74daa7114342717.pdf (date of access: 07.10.2024).

89. Muzyczka K. Sejmik województwa na tle transpozycji samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej : Monografie. Toruń, 2021. 252 p. URL: <https://jiw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/03/Sejmik-wojewodztwa-digi-DN.pdf> (date of access: 07.10.2024).

90. OECD Multi-level Governance Studies. Maintaining the momentum of decentralisation in Ukraine. Paris. : OECD Publishing, 2018. 297 p. URL:

https://www.oecd.org/en/publications/2018/06/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_g1g8e51c.html (date of access: 07.10.2024).

91. O pracownikach samorządowych : Ustawa of 21.11.2008. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20082231458> (date of access: 04.06.2024).

92. O samorządzie gminnym : Ustawa від 08.03.1990. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095> (дата звернення: 04.06.2024).

93. O samorządzie powiatowym. : Ustawa of 05.06.1998. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578> (date of access: 04.06.2024).

94. O samorządzie województwa : Ustawa of 05.06.1998. URL: https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/ustawy/181_u.htm (date of access: 04.06.2024).

95. Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich / ed. by A. K. Piaseck. 284 p. URL: https://andrzejpiasecki.pl/wp-content/uploads/2017/03/samorzad_terytorialny_w_wybranych_panstwach_europejskich.pdf (date of access: 07.10.2024).

96. Samorząd w myśli politycznej i prawnej : наукова праця / ed. by P. Fiktus, M. Marszał. Wrocław : Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2017. 268 p. URL: https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/87302/PDF/Samorzad_w_mysli_politycznej_i_prawnej.pdf (date of access: 07.10.2024).

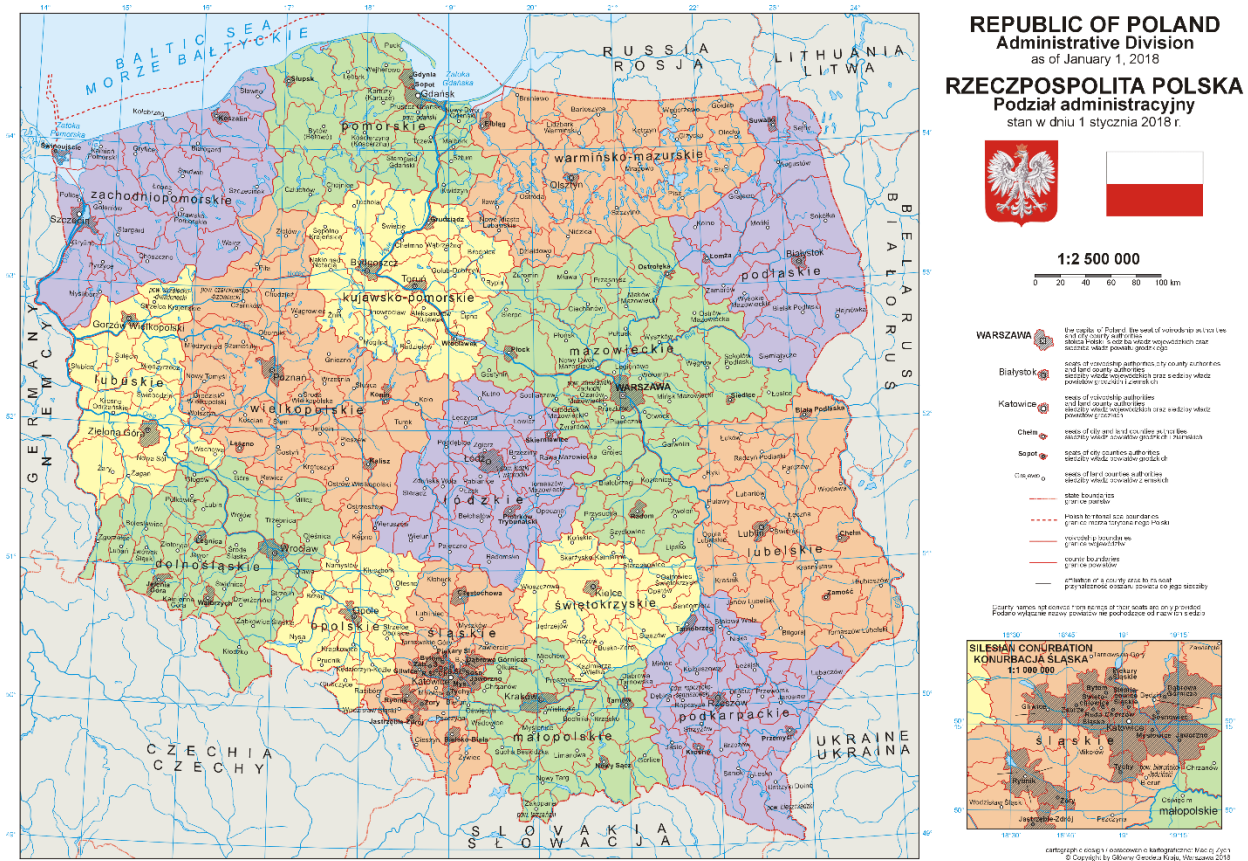
97. Solidarity Fund PL. URL: <https://solidarityfund.pl/en/> (дата звернення: 11.11.2024).

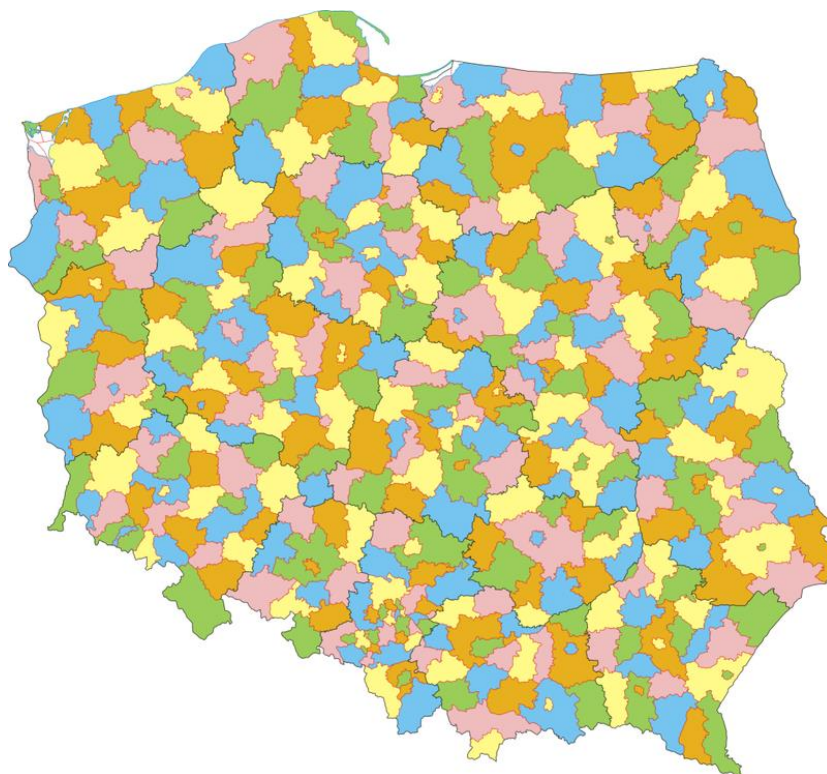
98. Wiktorowska A. Prawne determinanty samodzielności gminy. Warszawa : Liber Księgarnia, 2002. 278 p. URL: <https://www.naukowa.pl/Ksiazki/prawne-determinanty-samodzielnosci-gminy--210232> (date of access: 07.10.2024).

ДОДАТКИ

Додаток А

Карта воєводств Польщі [1]



Карта повітів у Польщі [41]

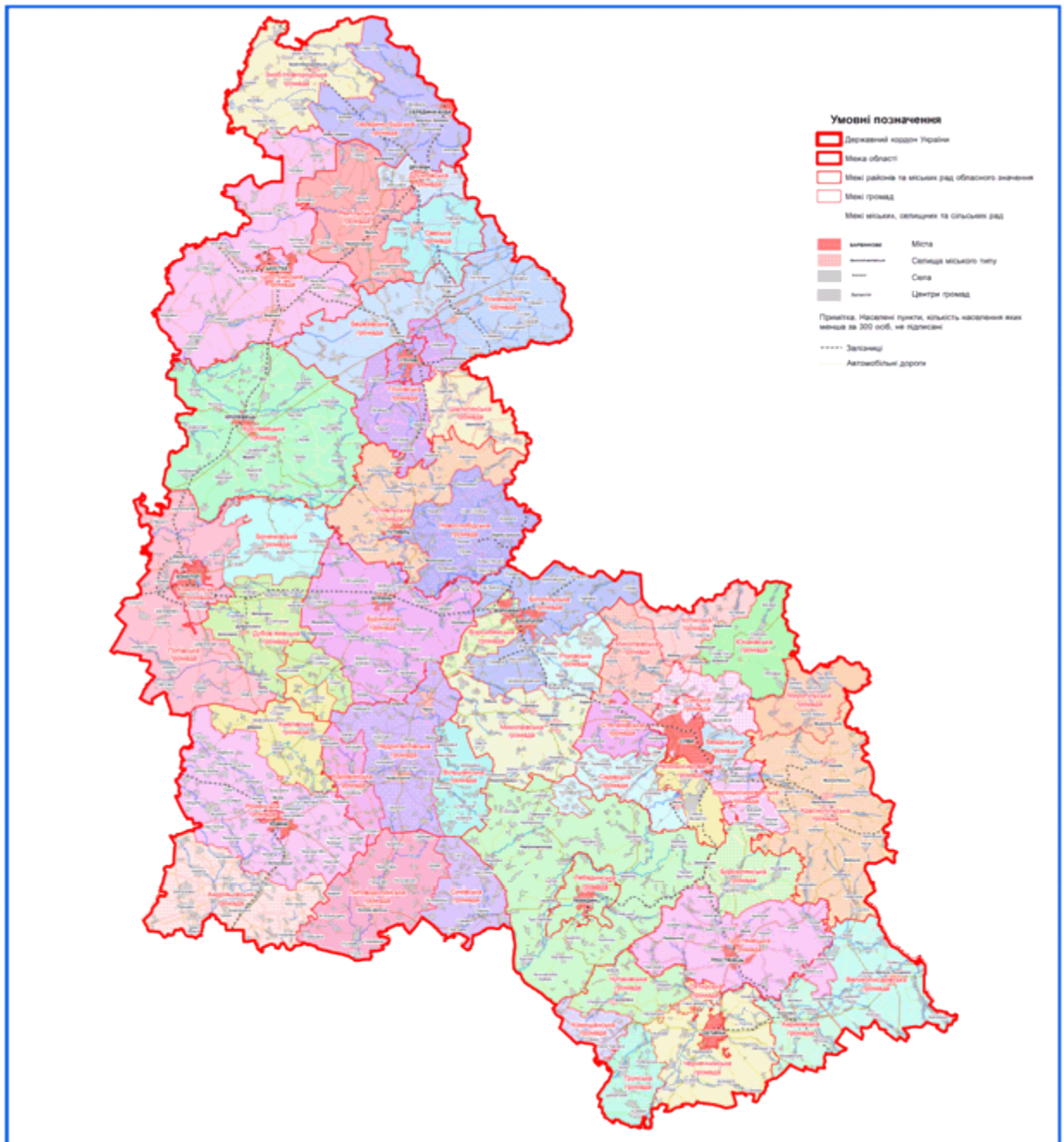
Карта гмін у Польщі [76]



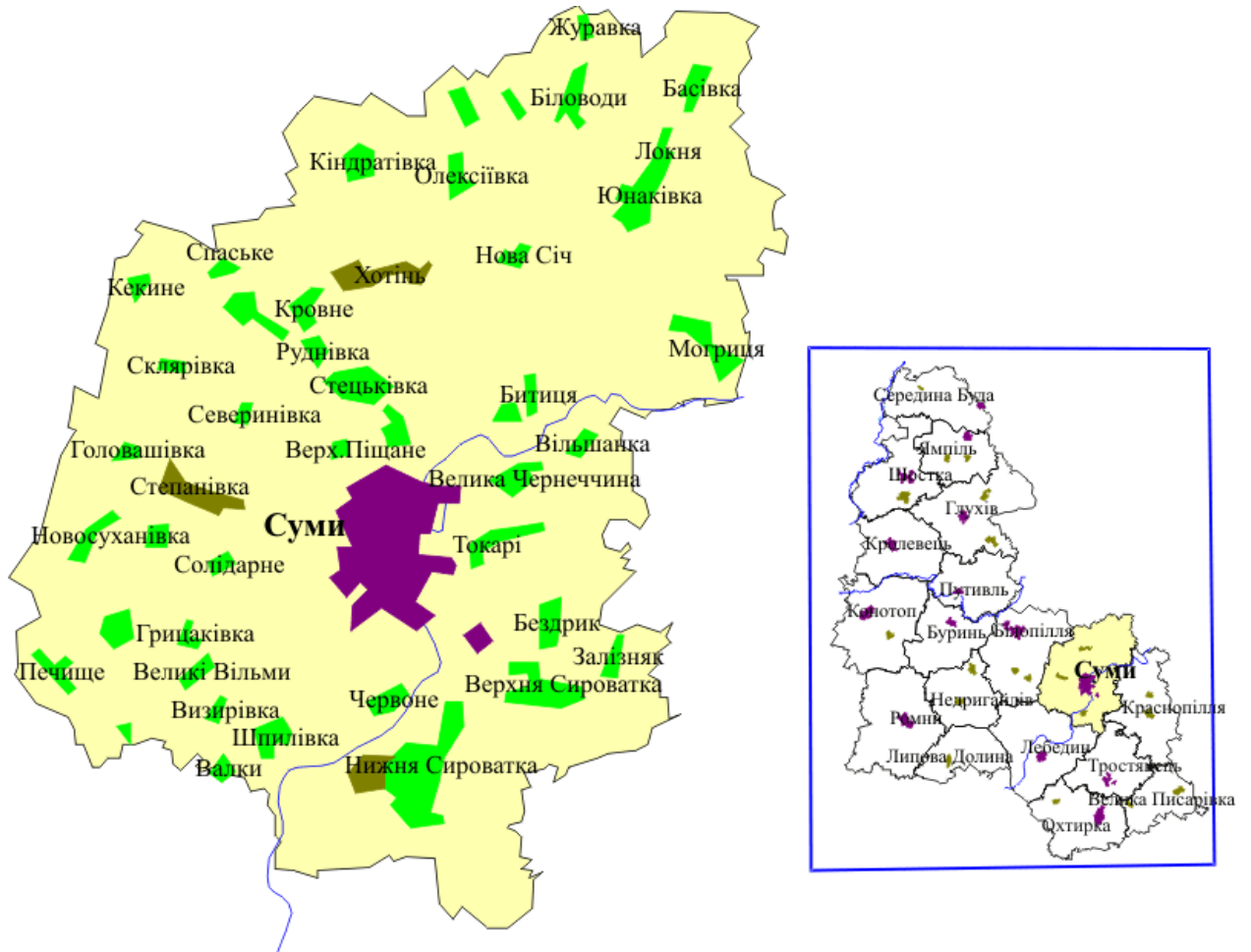
Новий адміністративно-територіальний устрій України [7]



Карта Сумської області по громадах [42]



Карта Сумського району до реформи децентралізації [64]



Сумський район після децентралізації [62]

Сумська область

Назва	Населення (тис.осіб)
Конотопський	204.2
Охтирський	125.6
Роменський	113.7
Сумський	449.4
Шосткинський	188.5

- Умовні позначення**
- Межі проектних районів
 - Центри проектних районів
 - Межі територіальних громад, затверджених КМУ



Карта Сумської міської територіальної громади [63]

