

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.071.6(477.73-21/22)

Г. В. Коваль

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОТГ НА МИКОЛАЇВЩИНІ

У статті розглядаються основні засади утворення ОТГ. Надається стислий аналіз нормативно-правової бази щодо утворення ОТГ. Акцентується увага на процесах становлення та розвитку ОТГ на Миколаївщині.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи державної влади, територіальна громада, добровільне об'єднання, демократія, громадські слухання.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні відбуваються процеси реформування системи публічного управління, основним завданням яких є більш активне залучення широких верств населення до управління розвитком своїх громад. Задля досягнення цієї мети необхідно активізувати процеси добровільного об'єднання територіальних громад, які стають більш потужними та розвинутими. Як зазначають фахівці, успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок, адже змінюється статус територіальних громад та їх перспективні завдання щодо подальшого розвитку та задоволення потреб населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Глобалізаційні виклики, динаміка суспільно-політичних змін, міграційні процеси, «гібридна війна» сприяли появі нових підходів до розгляду процесу утворення об'єднаних територіальних громад в Україні. Проблемами децентралізації влади, а також використання нових можливостей територіальних громад займаються низка вчених, зокрема: О. Євтушенко, М. Іжа, Ю. Кальниш, Г. Коваль, І. Лопушинський, П. Надолішний, М. Пірен, А. Ткачук, Ю. Шаров та ін. Вагомий внесок щодо ефектив-

ності процесу становлення та розвитку об'єднаних територіальних громад, акцентуючи увагу на європейських цінностях, внесли Е. Афонін, М. Білинська, Р. Войтович, І. Гошовська, Н. Колісниченко, В. Князев, Л. Пашко, І. Сурай та інші. На ефективності процесу прийняття рішень на державному рівні акцентують увагу В. Бакуменко, Б. Будзан, Н. Гончарук, Л. Карамушка, В. Олуйко, В. Прядко. Різні аспекти децентралізації розглядав у своїх роботах С. Серьогін.

Відзначаючи вагомий внесок вітчизняних та зарубіжних учених у розвиток науково-теоретичного підґрунтя формування ОТГ, зокрема щодо важливості та актуальності вирішення проблем громади силами самої громади, слід звернути увагу на те, що нині ця проблема є актуальною і до неї звертаються як практики, так і теоретики державного управління.

Формулювання цілей статті. Відповідно, метою статті є розкриття сутності становлення та розвитку територіальних громад на Миколаївщині як ефективного процесу децентралізації в регіоні та визначення факторів, від яких вона залежить.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні має вийти на якісно новий рівень, стати інститутом взаємодії між державою та суспільством, через який реалізовуватиметься поєднання конституційно закріплених зобов'язань

держави, відносин з кадровим потенціалом та ефективною діяльністю державних органів на основі європейського та власного досвіду [7, с. 9]. Зважаючи на інтеграційні прагнення України долучитися до економічного, політичного та культурного зближення з Європейським Союзом, зростає роль місцевого самоврядування [3, с. 6]. Становлення в Україні ефективної моделі публічного управління потребує розвитку системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом з тим на перший план постає завдання формування дієздатних територіальних громад, які б активно вирішували власні проблеми та брали участь у прийнятті рішень на державному рівні.

Мета децентралізації – створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання внаслідок передачі значних повноважень і ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування [14].

Конституція України (1996 року) закріпила гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування; заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також низки інших законодавчих актів [9]. В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (Конституція України, ст. 7). Ця норма визнає інститут публічної влади і власне саме місцеве самоврядування. Вищезазначена стаття Основного Закону України є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в нашій державі. Місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи (Конституція України, ст. 140). З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад встановлені принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються прямими виборами. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, слід констатувати, що Україна, взявши

курс на побудову демократії, створює відповідні умови для організації та ефективної діяльності об'єднаних територіальних громад. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за ефективність своєї діяльності перед територіальною громадою, а за законність – перед державою [9].

Кабінет Міністрів України у вересні 2016 р. своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка стала основою створення об'єднаних територіальних громад [13]. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою [5].

У квітні 2017 р. Урядом прийнято Розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі.

Отже, законодавче забезпечення функціонування громад регулюється Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», згідно з якими громада має багато прав. На основі Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджено План заходів щодо її реалізації. У зв'язку з цим було ухвалено закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що надають більше ресурсів, повноважень і підвищують відповідальність громад у сфері соціально-економічної діяльності [1, с. 14].

Також було вжито заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації

реформи децентралізації. Зокрема, створено Центральний офіс реформ як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання. Центральний офіс реформ взаємодіє з регіональними офісами та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах. У кожному регіоні створюються Центри розвитку місцевого самоврядування, які координують впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні. Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та окремими європейськими країнами. Наприкінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівнях, відстоювання інтересів членів Асоціації і надання їм послуг, партнерства й об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами. Членами Асоціації об'єднаних територіальних громад є понад 62 органи місцевого самоврядування із 20 регіонів.

Миколаївська область, як і більшість областей України, долучилася до процесу децентралізації. На Миколаївщині вже створена 41 громада: 2015–2017 рр. – 28 ОТГ, на вибори 23 грудня 2018 року планували йти 12 громад: Березнегуватська, Висунська (Березнегуватський р-н), Сухоєланецька (Новоодеський р-н), Лоцкинська (Баштанський р-н), Новобузька, Вільнозапорізька (Новобузький р-н), Софіївська (Новобузький р-н), Снігурівська та Горохівська (Снігурівський р-н), Новомар'ївська (Братський р-н), Калинівська (Єланецький р-н) та Мигіївська (Первомайський р-н) територіальні громади, а також 17 серпня 2018 року шляхом добровільного приєднання створилася Вознесенська міська ОТГ.

В ОТГ Миколаївщини нині мешкає більше половини сільського населення, за громадами – 49,5% площі території всієї області. Процесом створення та функціонування ОТГ охоплено 17 з 19 районів Миколаївської області. Реформа децентралізації – це шанс отримати

додаткові повноваження та ресурси, можливості розвивати свою територію і покращувати добробут мешканців на місцях.

З початку реформи децентралізації вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування в Україні робить Програма «U-LEAD з Європою» – Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку, що реалізується Європейським Союзом та його країнами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Слід констатувати, що на Миколаївщині відбувається процес утворення об'єднаних територіальних громад. Так, у 2015 році утворилась одна об'єднана територіальна громада – Куцурубська сільська громада (Очаківський район). Перші вибори відбулись 25 жовтня. Для Миколаївщини це було перше «дитя децентралізації» [7].

Протягом 2016 року прийнято рішення про утворення 20 (двадцяти) об'єднаних територіальних громад. У 19 з них станом на грудень 2016 року пройшли місцеві вибори.

Процес утворення 20 (двадцяти) об'єднаних територіальних громад охопив 9 районів з 19. Найбільш активно у Вітовському (3 громади), Миколаївському (5 громад), Баштанському (1 громада, але міська) та Вознесенському районах (3 громади).

Свідоме рішення про об'єднання прийняли 74 сільські, селищні, міські громади із 313 наявних в області. Тож нині кожна четверта громада в області з 2017 року буде жити у нових вимірах і володіти новими можливостями.

Змін хочуть усі, а змінюватись, починаючи з себе, кожна четверта громада. Це стосується 153,5 тис. жителів із 375 тис., що нині проживають у сільській місцевості. За динамікою об'єднання громад у 2016 році Миколаївська область входить до першої п'ятірки в Україні.

Відповідно до Перспективного плану формування громад Миколаївської області, ухваленого Миколаївською облрадою 2017 року в червні, об'єдналися 2 (дві) громади: Галицинівська сільська та Баштанська міська. Тож ці громади апіорі спроможні виконувати повноваження, визначені законом та Бюджетним кодексом як для міста обласного значення. Для решти об'єднаних громад наразі вносяться зміни до Перспективного плану за фактом об'єднання.

Куцурубська громада (Очаківський район) перша з ОТГ в Україні власним прикладом про-

демонструвала здорову експансію на сусідні території і нині доукрупнюється. Її територіальна основа збільшується з 223 до 850 кв. км. З нею добровільно об'єдналися 4 суміжні громади. Таким чином, куцурубчани разом із суміжними громадами у практичній площині демонструють приклад довготривалої співпраці (синергії) [7]. Останнім часом, як відзначають аналітики, на Миколаївщині пошвидко відбулися децентралізаційні процеси.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, що сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектра публічних послуг населенню. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

– відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

– прийняти базовий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

– підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень у системі органів місцевого само-

врядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

– прийняти Закон «Про місцевий референдум», оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

– внести зміни до Закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже чинних договорів про співробітництво.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальшого розвитку.

Проаналізувавши хід процесу утворення об'єднаних територіальних громад, говорити про завершення процесу децентралізації на Миколаївщині ще зарано. Є певні очікування від центральної влади, в основі діяльності якої має бути спільна робота всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, адже необхідно прийняти низку законодавчих ініціатив, спрямованих на удосконалення законодавчого регулювання питань внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, діяльності органів самоорганізації населення, проведення загальних зборів громадян та інших форм демократії; від органів місцевого самоврядування, які мають мотивувати громадян на об'єднання; від власне самих громадян, адже від їхньої дієвості залежатиме завтрашній рівень економічного й політичного життя держави.

Список використаної літератури:

1. Коваль Г.В. Законодавче забезпечення функціонування територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. 2017. № 1. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
2. Коваль Г.В. Сільська територіальна громада в контексті завдань суспільного розвитку України. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронне наукове фахове видання Херсонського національного технічного університету. 2014, № 2. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
3. Муніципальний менеджмент: особливості управління містом / Плеханов Д.О., Плеханова О.П., Антонова Л.В., Козлова Л.В. Миколаїв, 2017. 352 с.

4. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка. 2016. № 1. С. 137–146.
5. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: www.niss.gov.ua/content/articles/.../terutor_gromad-86ead.p
6. Пірен М.І. Європейські цінності – детермінанти змін у сучасній Україні. Чернівці: друк Арт, 2016. 256 с.
7. 7. Стан децентралізації на Миколаївщині. Бойко В.А. URL: <https://news.pn>
8. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80>.
10. Про статус депутатів місцевих рад / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80>
11. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80>
12. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>
13. Деякі питання реалізації концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р / Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>
14. Сербіна О.В. Децентралізація освіти: створення опорних шкіл. URL: <file:///C:/Users/Home/Desktop/ОТГ%20на%20Миколаївщина>

Коваль А. В. Становление и развитие ОТГ на Николаевщине

В статье рассматриваются основные принципы образования ОТГ. Представляется сжатый анализ нормативно-правовой базы относительно образования ОТГ. Акцентируется внимание на процессах становления и развития ОТГ на Николаевщине.

Ключевые слова: *децентрализация, местное самоуправление, органы государственной власти, территориальное общество, добровольное объединение, демократия, общественные слушания.*

Koval H. V. Formation and development of United Territorial Communities in Mykolayiv region

The article deals with the basic principles of the formation of UTC. A concise analysis of the regulatory framework for the formation of UTC is given. The focus is on the processes of formation and development of UTC in the Mykolaiv region.

Key words: *decentralization, local self-government, public authorities, territorial society, voluntarily association, democracy, public listening.*