

УДК352.071.6.072.2:351.72](477)

DOI: 10.26693/pard2018.02.296

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ПУБЛІЧНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Євтушенко О.Н., – д-р політ. наук, професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Попова Т.С., – канд пед. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Самсонюк О. О., – головний спеціаліст відділу санітарної інспекції управління житлово-комунального господарства та благоустрою, Адміністрація центрального району Миколаївської міської ради, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто теоретичні й прикладні аспекти процесу становлення публічної муніципальної влади територіальних громад України в умовах реформування системи публічного управління.

Зокрема, з'якцентовано увагу на сучасному розумінні та тлумаченні феномену децентралізації, що впливають з Європейської хартії місцевого самоврядування та українських реалій. Наголошено на наявності суперечностей в процесі реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Зазначено, що серед найбільш суттєвих чинників гальмування процесу становлення та розвитку місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні є невідповідність чинної законодавчої бази потребам децентралізації, недостатня інформаційно-роз'яснювальна робо-

та, опір реформі з боку районних державних адміністрацій та місцевих рад, високий рівень недовіри населення до влади, відсутність в новостворених ОТГ належним чином підготовлених кадрів тощо.

Показано, що інститут МС в умовах децентралізації державного управління є реальною й ефективною формою публічної муніципальної влади, владні риси якої проявляються в можливості територіальної громади на публічну самоорганізацію в правових формах і засобах, які відповідають демократичним принципам.

Визначено, що публічна муніципальна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, що вони є, насамперед, представниками населення; формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідної територіальної громади.

Обґрунтовано, що реформа децентралізації, створення ОТГ підвищує фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази ТГ а також зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами, що прискорює процеси розвитку муніципальної демократії, формування громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: *інститут місцевого самоврядування, децентралізація, фінансова децентралізація, муніципальна демократія, принцип народовладдя, публічна муніципальна влада, територіальна громада, місцеве співтовариство.*

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Новизна та масштабність розпочатої в Україні реформи місцевого самоврядування, відсутність єдиного бачення щодо розвитку її основних напрямів та наявність суперечностей, що виникають в процесі реалізації завдань з формування спроможних територіальних громад, зумовлюють необхідність подальших аналітичних досліджень цих проблем як у теоретичній, так і в практичній площині.

Особливої уваги у цьому контексті заслуговує питання становлення інституту місцевого самоврядування в Україні в умовах

децентралізації державної влади й організації публічної муніципальної влади, розширення її повноважень та відповідальності за результати прийнятих рішень.

Належне теоретичне опрацювання ключових понять досліджуваного напрямку та співставлення його результатів з наявними практиками впровадження реформи місцевого самоврядування й децентралізації державного управління забезпечує можливість узагальнення існуючих поглядів та підходів, збереження кращого досвіду та генерації нових ідей щодо формування децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні, сприяючи таким чином пошуку раціональної моделі організації місцевого самоврядування в нашій країні.

Аналіз останніх публікацій. Сучасний науковий доробок у досліджуваному напрямі представлений численними працями українських та особливо зарубіжних дослідників. Результати аналізу наукових надбань в означеному напрямі дають підставу вважати, що серед найбільш вагомих досліджень варто наголосити, насамперед, на працях таких відомих дослідників, Б. Гурне, Вільям А. Даріті молодший, Карен Джонстон, Ендрю Массі, Іваніна Максим, Шах Анвар, Толкотт Парсонс, О. Рой, Хосе Мануель Руано, Маріус Профіруй, Д. Бейли, Ж. Ведель, Ж. Тускоз, П. Кінг, Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс та інших, які фундаментально опрацювали питання оптимальної побудови децентралізованої публічної влади.

Дослідженню питань становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, його інституціалізації, розвитку системи місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад та багатьох інших питань присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як: М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Борденюк, В. Баранчиков, О. Бориславська, Ю. Делія, Я. Журавель, І. Заверуха, А. Заєць, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Майданник, П. Мартиненко М. Орзіх, С. Панасюк, В. Погорілок, М. Пухтинський, Н. Руда, А. Ткачук, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Окремі теоретико-прикладні аспекти досліджуваної проблеми розглядаються в працях вітчизняних дослідників, зокрема В. Андрі-

яш, В. Бакуменко, В. Гриневич, О. Євтушенко, Ю. Ковбасюк, В. Козуб, Т. Лушагіна, А. Михненко, К. Паровай, Б. Руснак, І. Семигуліна, Ю. Сурмін, А. Ткач, О. Чавикіна, І. Ярошенко та інші.

У працях зазначених авторів піддано науковому аналізу значний за обсягом та часовим критерієм фактичний матеріал, з різних аспектів організації та трансформації публічної влади в Україні, в тому числі й проблематиці становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного публічного управління, проте, не завжди цей аналіз завершується достатніми теоретичними узагальненнями та практичними рекомендаціями.

Мета статті – здійснити теоретико - прикладний аналіз становлення в Україні інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад та означити основні суперечності в процесі реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Викладення основного матеріалу. Обґрунтування отриманих результатів

Демократичний розвиток українського суспільства, як показує європейський досвід, неможливий без децентралізації та розвитку інституту місцевого самоврядування (далі ІМС), особливо на рівні територіальної громади (далі ТГ). Цей рівень, звичайно, називають муніципальним від лат. «municipalis» – муніципальний – самоврядна адміністративно-територіальна одиниця (село, селище, місто), що має певну територію і населення. Саме на муніципальному рівні, який ще називають первинним, формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці, що отримали назву муніципальних утворень (далі МУ). На цьому рівні здійснюється місцеве самоврядування, що представлене в Україні територіальною громадою (села, об'єднання декількох сіл, селища, міста) та її виборними органами.

В зв'язку з тим, що ІМС – це не тільки форма самоорганізації населення для вирішення місцевих завдань, але й форма здійснення публічної влади, тобто певна система організації влади на рівні ТГ (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – пояснення авторів).

Під «інститутом», за визначенням Д. Норта, ми розуміємо «правила гри, що складаються з офіційних писаних правил, і неписаних кодексів поведінки, що лежать глибше за офіційні правила та доповнюють їх» [21, с.12].

Таким чином, ми користуємося терміном «інститут місцевого самоврядування» для позначення системи організації публічної муніципальної влади, за допомогою якої населення ТГ має можливість оптимально повно реалізовувати свої громадянські права шляхом безпосередньої участі у процесі прийняття управлінських рішень.

Від так, варто розглядати ІМС як:

- фундамент народовладдя, форму здійснення публічної муніципальної влади, форму самоорганізації населення для вирішення місцевих питань;

- конституційний принцип перерозподілу владних повноважень і управлінських функцій між центром і адміністративно-територіальними одиницями, що закріплено ст. 132-ю Конституції України [6, с.324], за допомогою якого, як вважає Вільям А. Дарті і відбувається розподіл влади згори донизу в умовах організаційної ієрархії [32, р.250];

- право ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України [16]). Як справедливо зауважує професор О. Євтушенко, саме в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування громади, комуни, регіону, які представляють інтереси територіальної громади, або їх об'єднань [6, с. 329];

- управлінську дію, процес передачі частини функцій і повноважень з верхніх рівнів управління до нижніх [1, с. 55], тобто, «делегування повноважень, коли держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері владним структурам локального, регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади й є відносно незалежними від неї (Б. Гурне) [5, с. 88],

- спосіб місцевого управління, заснований на передачі функцій управління окремими територіями безпосередньо цим територіям,

що дозволяє центру забезпечити цілісність держави за рахунок розширення прав і обов'язків територій [25, с. 95].

Зрозуміло, що становлення ІМС, як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ – це можливість встановити більш гнучку систему публічного управління, перерозподілити повноваження, ресурси і відповідальність між центром й адміністративно-територіальними одиницями, створити таку систему управління, за якої частина функцій державної влади передається органам місцевого самоврядування.

На думку В. Гриневич децентралізація полягає «у перерозподілі функцій і повноважень єдиної державної влади між її відповідними органами з одного боку і місцевим самоврядуванням – з іншого» [4, с. 17].

На нашу думку, децентралізація (“decentralization”) – це становлення ІМС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ, оскільки передача повноважень і ресурсів на рівень ТГ більш повно реалізує принцип народовладдя, закладений в Конституції України, наближаючи публічну владу до її джерела – народу.

Дійсно, децентралізація дозволяє розподілити владу згори донизу [32, р. 250], тобто передати повноваження щодо прийняття рішень від центру влади на рівень ТГ (муніципальний рівень), але, погодимось із зарубіжними дослідниками у тому, що її «не слід розглядати як «чарівну кулю (чудодійний засіб) у сфері послуг» [34, р. 28], адже вона може бути ефективною лише в умовах дотримання принципів демократії. За таких умов вона дозволяє ефективно вирішити два нагальних питання:

- по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їхнього використання;
- по-друге, покращити можливості участі громадян у публічних справах.

Отже децентралізація – це «наближення процесу вироблення рішень до людей» [33, р.1]. Саме тому, підкреслюють дослідники, вона «більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки» [35, р. 7] і, як результат, – забезпечує покращення соціально-економічного розвитку

територій місцевих громад, зміцнює їх єдність, економічне та соціальне становище, громадянське порозуміння, а в кінцевому підсумку призводить до політичної, економічної та соціальної спроможності держави.

В означеному контексті важко не погодитися з Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі Мінрегіонбуд та ЖКГ України) Г. Зубко, який визначає реформу децентралізації, як складну й глибинну реформу, що перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку, наголошуючи при тому, що її суть полягає у передачі повноважень і фінансів на місця, гарантуючи тим самим громадам можливість самостійно ухвалювати рішення та нести відповідальність за їх реалізацію [15].

Таким чином, процес становлення ІМС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ це не тільки розширення їх владних повноважень, а й безумовне отримання відповідних ресурсів, в першу чергу – фінансових, для виконання отриманих повноважень й максимального наближення надання послуг до населення.

У зарубіжних країнах замість терміну «фінансова» використовують термін «фіскальна» децентралізація. Так, на думку американського економіста Ч. Тібо, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення соціальними та адміністративними послугами [2, с.146-147].

Фінансова децентралізація – це збільшення фінансової спроможності ТГ, тобто один з інструментів, що сприяє розвитку території, в першу чергу, – об'єднаної територіальної громади. Свідченням цього є те, що завдяки фінансовій децентралізації місцеві бюджети у 2014 році склали 68,6 млрд. грн., у 2015 р. – 98,2 млрд. грн., у 2016р. – 146,6 млрд грн., а у 2017 р. вже – 192 млрд. грн., тобто за період 2014 – 2017 років вони збільшилися на 123, 4 млрд. грн. (Рис. 1.1). Таким чином, питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%).

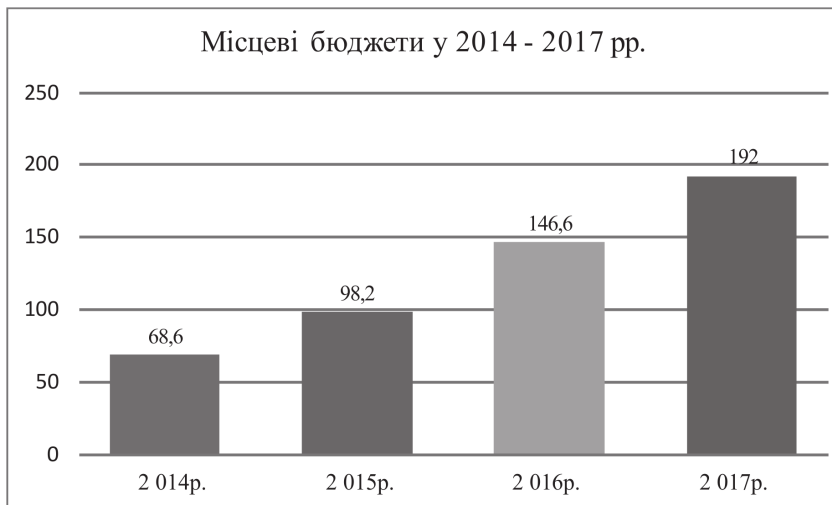


Рис. 1.1. Місцеві бюджети у 2014 – 2017 рр.

На нашу думку, проведення реформи децентралізації (управління, фінансової, податкової тощо) дозволяє вирішити на муніципальному рівні наступні питання: передати на місця ресурси та владні повноваження, покращити можливості участі населення у вирішенні публічних місцевих справ, створити умови для вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст, районів, регіонів), зміцнити територіальну єдність, громадянське порозуміння та соціально-політичну спроможність держави.

Як відомо, реформа децентралізації в Україні розпочалась з розробки та впровадження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [24], яка стала правовою основою процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Реалізація Концепції зумовила прийняття цілого ряду нормативно-законодавчих актів, зокрема, Законів України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06. 2014 р. № 1508-VII

[12], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02. 2015 р. № 157-VII [11], «Про засади державної регіональної політики» від 05.02. 2015 р. № 156-VIII [8], зміни до Бюджетного [9] та Податкового кодексів [10]. До того ж, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. було схвалено Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», що передбачала реалізацію конституційної реформи в частині децентралізації влади [29].

Впровадження означених правових норм у національну законодавчу базу дає підставу вважати, що в Україні формується нова модель децентралізованої публічної влади – децентралізована публічна муніципальна влада територіальної громади. Під публічною муніципальною владою (далі ПМВ) ми розуміємо владу ТГ, оскільки саме вона, згідно з 140-ю ст. Конституції України, є первинним суб'єктом ІМС [16]. Територіальна громада, у нашому розумінні, це «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [20, с. 87].

За нашим переконанням, оскільки влада ТГ – це муніципальна публічна влада, то й розглядати її необхідно у контексті здатності і спроможності ІМС, місцевого співтовариства здійснювати управління ТГ. Відтак, ПМВ є владою легітимізованою (визнаною) державою, що знаходить своє відображення у закріпленому в Конституції праві органів місцевого самоврядування (ОМС) приймати в межах повноважень, визначених законом, рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому означені дії не підпадають під санкції з боку державної влади. Проте, їх виконання, в разі, якщо це є необхідним, може забезпечуватися заходами державного примусу. Таким чином, мова йде про наділення ОМС як суб'єктів децентралізованої публічної муніципальної влади територіальної громади відповідними юридично-владними повноваженнями.

Муніципальна влада – це здійснювана безпосередньо або опосередковано через представницькі органи воля ТГ, орієнтована на формування сприятливого для неї середовища проживання. Підкреслимо, що така форма публічної влади, як МС на рівні ТГ (муніци-

пальному рівні), може існувати лише в умовах демократичної форми правління, оскільки основою демократії як форми правління є ідея політичної свободи, відповідно до якої принцип самоврядування поширюється, як на окрему людину, так і на спільноти громадян.

Демократія на муніципальному рівні – муніципальна демократія, під якою ми розуміємо:

по-перше, – інститут громадянського суспільства й правової демократичної держави, який сприяє активному залученню населення ТГ до вирішення місцевих питань;

по-друге, – механізм, за допомогою якого погоджуються інтереси держави й ТГ як адміністративно територіальних одиниць;

по-третє, – процес формування партнерських, рівноправних відносин між владою й членами громади (Рис.1.2).

Саме муніципальна демократія, вважає А.Трач, дозволяє державі подолати недовіру населення до влади МС, тому що припускає залучення переважної частини суспільства до цінностей демократії, усвідомлення демократії як найбільш досконалої форми політичного устрою у порівнянні з усіма іншими його формами [28, с. 168].

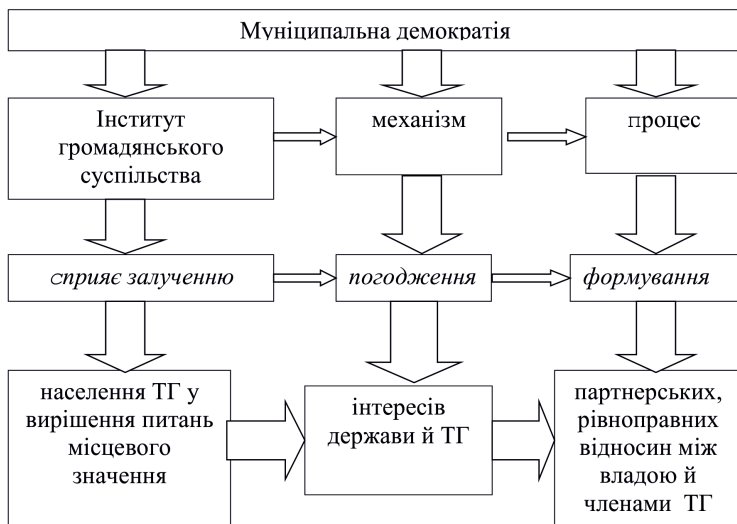


Рис.1.2. Муніципальна демократія

З огляду на означене, можна стверджувати, що ІМС як публічна муніципальна влада територіальної громади (далі ПМВТГ) займає особливе місце в системі народовладдя, визначає «права» громадянина, захист яких перетворюється на найперший обов'язок держави [22, с. 34], та грає важливу роль у збереженні й зміцненні державності, узгодженні інтересів суспільства й держави, оскільки вирішує питання, що завжди пов'язані з проблемами місцевого співтовариства (мешканців ТГ), з реалізацією питань, пов'язаних з комплексним розвитком місцевих територій, здійсненням контролю за діяльністю ОМС.

ПМВТГ через наближення її до громадян дає можливість точно визначати стратегії розвитку території конкретної ТГ, налагодити ефективний механізм їх реалізації, і тому є досить вагомим інструментом для розвитку в Україні демократії і громадянського суспільства. Разом з цим, ПМВТГ дозволяє «розвантажити» державну владу від невластивих їй функцій і надає можливість зосередитися на вирішенні питань, пов'язаних з розробкою стратегії розвитку суспільства, вивіреного політичного курсу, визначення місця держави в геополітичному просторі тощо.

Таким чином, закріплений в Конституції України принцип народовладдя, а також ідея самостійності МС, як публічної муніципальної влади територіальної громади й відособленості ОМС від ОДВ (органів державної влади), безсумнівно, підкреслює особливу значимість інституту МС як децентралізованої публічної муніципальної влади ТГ.

Варто наголосити, що в сучасних умовах інститут МС – це не тільки форма самоорганізації, це, скоріше, – елемент організації ПМВТГ, при цьому владні риси цього інституту доповнюються й збагачуються муніципальними правами й обов'язками громадян, що мають право публічної самоорганізації в правових формах і тих засобах, які відповідають демократичним принципам.

Підкреслимо, що в умовах децентралізованого розвитку та становлення публічної муніципальної влади територіальної громади місцеве співтовариство:

- створює ОМС територіальних громад як спеціальний інститут для реалізації своїх особливих інтересів;

- мотивує населення до активній участі у вирішенні місцевих питань, задля того, що б «втїлити в життя свої програми» [19, с. 11], створити необхідні умови побудови держави на принципах демократії й децентралізації державної влади;

- отримує можливість самостійно, під власну відповідальність вирішувати коло завдань, що стосуються інтересів населення ТГ, самостійно визначати структуру й демократичним шляхом формувати органи ПМВТГ, які отримують достатні владні повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

Не можна не погодитись з думкою багатьох науковців-дослідників про те, що наявність в країні децентралізованої ПМВТГ свідчить про:

- рівень централізації/децентралізації державної влади;
- рівень самостійності, самоорганізації населення ТГ у вирішенні місцевих питань;
- баланс у відносинах між державною владою й інститутами самоорганізації громадян;
- наявність локальної ідентичності ТГ [7, с. 353].

Акцентуємо увагу на тому, що для набуття місцевим самоврядуванням як децентралізованою ПМВТГ реальної й ефективної форми народовладдя, необхідно забезпечити його побудову за принципом самостійності, який обмежує ОДВ від надмірного їх втручання у діяльність місцевих співтовариств, дає можливість здійснення ефективного контролю з боку населення за діяльністю ОМС. У той же час, самостійність ІМС не означає його протиставлення державній владі. Державна влада, як і муніципальна влада, існують в нерозривній єдності тому що є формами публічної влади й мають спільну правову природу.

МС – децентралізована ПМВТГ – є найефективнішим інструментом управління та розвитку її території. Тому, ми цілковито поділяємо думку В. Чавикіної у частині, що «якщо воно (МС – пояснення авторів) дійсно функціонує, а мешканці мають права та можливості самостійно вирішувати питання, тоді спостерігається зростання місцевого бюджету та покращення умов життєдіяльності населення» [30].

Зважаючи на означене, ІМС – це право ТГ самостійно вирішувати питання місцевого значення, що потребує вдосконалення системи управління на первинному муніципальному рівні (рівень ТГ), посилення його ролі у вирішенні місцевих питань. Саме тому Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була розроблена з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) [24]. Ратифікувавши цей документ у 1997 році Україна взяла тим самим на себе зобов'язання щодо: становлення інститутів прямого народо-владдя; формування ефективного МС та територіальної організації влади; надання на місцевому рівні високоякісних та доступних публічних послуг; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на рівні ТГ; узгодження інтересів держави та територіальних громад [24].

Тогочасність впровадження реформи децентралізації в Україні була зумовлена наявністю близько 12 тис. ТГ, при тому, у понад 6 тис. з них чисельність жителів становила менше за 3 тис. осіб, а у 4809 територіальних громадах – менше за 1 тис. осіб. У 1129 територіальних громадах проживало менше за 500 осіб, у більшості з яких не було утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Надмірна подрібненість та вкрай слабка матеріально-фінансова база практично не забезпечували виконання органами місцевого самоврядування усіх своїх повноважень.

До того ж, дотаційність 5419 бюджетів МС становила понад 70 %, а 483 ТГ на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [24]. За таких умов постійна фінансова підтримка малочисельних місцевих громад через районні бюджети з застосуванням системи дотацій вирівнювання стала надто обтяжливою для державного бюджету, стримуючи у такий спосіб розвиток великих селищ та малих міст.

Зміни, внесені у Бюджетний кодекс на 2014 рік [9] щодо спрямування 60% від одержуваного прибуткового податку до місцевого бюджету, 15% – до обласного бюджету й 25% – до державного, а також прийняття законів України «Про добровільне об'єднання те-

риторіальних громад» [11] й «Про засади державної регіональної політики» [8] створили фактичний правовий фундамент та відкрили шлях для створення ОТГ.

У 2015 році 794 сільських, селищних і міських рад об'єдналися в 159 ОТГ і вже у 2016 році вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою, одержавши повноваження й відповідні фінансові ресурси для їхнього здійснення. В результаті виборів до місцевих рад в 2015-2016 роках кількість ОТГ зростає в 2,3 рази.

На початок червня 2017 року в Україні було сформовано вже 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів. У травні 2018 року в Україні було створено вже 733 ОТГ (табл.1.1), а на початок грудня 2018 року створено їх чисельність становила 838 ОТГ, до складу яких увійшли 3839 колишніх місцевих рад. На сьогодні більше, ніж 7,1 млн. осіб проживають в ОТГ, що говорить, на думку міжнародних експертів, про високі темпи міжмуніципальної консолідації [26].

Таблиця 1.1.
Кількість та площа ОТГ станом на 21.05.2018 р.

Регіони (області)	Кількість ОТГ	Площа ОТГ тис. км	% від загальної площі регіону
Винницька	35	4	15,1
Волинська	43	9,2	45,6
Дніпропетровська	61	17	53,4
Донецька	15	5,8	22
Житомирська	46	16,7	55,8
Закарпатська	6	0,6	4,8
Запорізька	46	15,5	57
Івано-Франківська	25	2,4	17,4
Київська	12	2,6	9,3
Кіровоградська	17	3,2	13,1
Луганська	13	6	22,4
Львівська	35	3,8	17,6

Продовження табл. 1.1.

Миколаївська	29	8,8	35,8
Одеська	28	9,4	28,1
Полтавська	42	7,6	26,5
Рівненська	28	5	25
Сумська	30	8,5	35,8
Тернопільська	42	5,5	39,6
Черкаська	28	4,1	19,4
Чернігівська	38	16,6	51,9
Чернівецька	29	3,1	38
Харківська	16	4,5	14,3
Херсонська	28	8,2	28,9
Хмельницька	41	11	53,5

Як написав на своїй сторінці у Фейсбуці Г. Зубко, «Процес об'єднання громад триває і набирає обертів, понад 29% території країни охоплені ОТГ»[23].

Результати моніторингу, проведеного Мінрегіонбудом та ЖКГ України наприкінці 2018 року засвідчують, що процес децентралізації набуває стрімких темпів та невідворотного характеру, вивільняє прихований потенціал об'єднаних територіальних громад тощо. Їх площа на сьогоднішній день вже становить 31,1% території України, а кількість мешканців – 14,9% населення України.

В той же час, як нагадав заступник Мінрегіонбуду та ЖКГ України В. Негода, в Україні 128 районів із 490 (не враховуючи 25 окупованих районів) досі не беруть участі у процесах добровільного об'єднання громад, а 24 % території країни усе ще не покрито перспективними планами [13].

На думку Г. Зубко це, в першу чергу, ніщо інше, як саботаж з боку райдержадміністрацій, адже відбувається протистояння між старою структурою управління та новоствореними ОТГ, і воно, поки ще зберігає тенденцію до загострення [14]. З іншого боку, на думку В. Куренного, керівника департаменту місцевого самоврядування та децентралізації Адміністрації президента України на про-

цес децентралізації впливає «низька поінформованість населення сільських громад про переваги, які надасть їм децентралізація та добровільне об'єднання. Певною мірою скепсис населення штучно підтримується окремими представниками районних рад, які бояться, що районні ради змушені будуть передати абсолютну більшість повноважень та матеріальних активів радам ОТГ» [18].

Вважаємо цілком обґрунтованим твердження щодо існування прямої залежності між результативністю реформи децентралізації та рівнем підтримки її населенням. Втім, як свідчать численні соціологічні опитування, рівень недовіри до тих, хто при владі, зростає. Так, результати опитування, проведеного ГО «Центр аналітичних досліджень» (м. Миколаїв, 29 вересня – 4 жовтня 2018 року) свідчать, що понад 65% городян не довіряє а ні Миколаївської міськраді, а ні облраді, а ні ОДА [3]. Змінити таку ситуацію можливо лише через створення нового формату взаємодії «влада – громада», тобто через залучення до процесу перетворень активних членів громади, через повноцінне партнерство влади й населення, через форми демократії участі [27, с.48].

Зрозуміло, що рушієм у проведенні децентралізації й створення ОТГ стала найбільш активна частина місцевого населення, яка побачила у реформі можливість самим безпосередньо управляти власним суспільним життям, вирішувати місцеві питання. Реформа децентралізації стимулювала членів ТГ до більш активної участі в управлінні місцевими справами.

На нашу думку, чим активніше населення бере участь у формуванні муніципальної влади – ОМС, тим більш незворотними стають процеси демократизації країни. Саме на муніципальному рівні, на наше переконання, найбільш активно проявляються і реалізуються демократичні процеси, змістом яких є практична робота з вирішення місцевих проблем. Населення ОТГ, сформоване в МСТ (спільноту людей, що проживають на певній території й мають спільні інтереси у вирішенні місцевих питань за допомогою використання наявних ресурсів – пояснення авторів) чітко вказує на те, що саме воно є головним діючим і керуючим суб'єктом, що визначає пріоритетні напрямки розвитку території громади.

В ході реалізації реформи МС добровільно об'єднані ТГ почали отримувати можливості й ресурси (в першу чергу фінансові) для власного повноцінного функціонування. Це стало одним з ключових факторів розвитку громад, адже до цього часу, і ми не можемо тут не погодитися з І. Ярошенко та І. Семигуліної, головною проблемою МС на рівні ТГ завжди було недостатнє фінансування, відсутність розвинених прибуткових підприємств, що можуть бути основою наповнення бюджетів громад [31].

Отже, створення ОТГ – це, насамперед, підвищення фінансової спроможності ТГ, розвиток їх матеріальної бази, підвищення відповідальності ОМС за прийняті рішення, що істотно впливає на ефективність їхньої діяльності, й на зацікавленість населення щодо вирішення питань місцевого значення.

Слід підкреслити, що децентралізація – це можливість для місцевого співтовариства не тільки підвищення можливості активної участі населення ТГ у вирішенні місцевих справ, це й отримання ресурсів (фінансове забезпечення місцевих бюджетів) на виконання владних повноважень, необхідних для їх вирішення.

Ми погоджуємось з дослідниками, що вважають децентралізацію ресурсом, що «допомагає вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, зміцнює територіальну єдність, громадське порозуміння та політичну спроможність держави» [32, р. 250], наближує «вироблення рішень ближче до людей» [33], забезпечує демократію, а разом з нею і загальний прогрес [35, р. 14].

В той же час аналіз процесів децентралізації свідчить, що на сьогодні існують проблеми в реалізації, самої успішної на думку уряду реформи:

- по-перше, має місце невідповідність законодавчої бази потребам децентралізації;

по-друге, – недостатня інформаційно-роз'яснювальна робота ЗМІ, що повинна бути спрямованою на поглиблення розуміння громадянами країни процесів децентралізації, реформування МС. Це призводить до слабкої підтримки створення ОТГ населенням, оскільки люди не розуміють самої сутності процесу децентралізації;

по-третє, – існує опір реформі з боку РДА та місцевих рад.

Є, до того ж, і проблеми у відносинах ОТГ з центральної владою, державними адміністраціями тощо. Наприклад, залишається неврегульованим питання розподілу повноважень між ОМС та органами виконавчої влади в цілому, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та РДА й районними радами.

На жаль, існують проблеми і в ОТГ. Так, відсутність в новоутворених ОТГ належним чином підготовлених кадрів призводить до неефективного використання ресурсів ОТГ (майнових, фінансових, людських), неспроможності освоїти кошти державних субвенцій. Крім того, ОМС не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку ОТГ, мають місце також високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів.

Збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури призведе незабаром до зниження мотивації ТГ до об'єднання. Так, у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру ТГ склала 1 млрд. гривень і була розподілена між бюджетами 159-ти ОТГ пропорційно до площі ТГ та кількості сільського населення. У 2017 році обсяг субвенції – 1,5 млрд. гр., але фінансування із загального фонду Державного бюджету лише – 0,5 млрд. гр., а 1 мільярд гр. зі спеціального фонду розподілений між 366-ма ОТГ. Отже, кожна ТГ отримала коштів менше, ніж минулого року [17].

Нерозв'язаність на сьогодні вказаних проблеми гальмує не тільки реформу децентралізації, але й пов'язані з нею реформи: розвитку інфраструктури, освіти, медицини, соціального захисту, тарифної децентралізації тощо. Зрозуміло процес реформування МС це довгий і складний процес, що вимагає змін не тільки в законодавчій площині, але й в реальному секторі економічної сфері. Втім, лише якомога швидке розв'язання визначених питань дозволить прискорити процеси децентралізації, що є для України, як зазначають європейські дослідники, запорукою розвитку демократії та досягнення загального прогресу [35, р. 14]

Таким чином, аналіз становлення інституту місцевого самоврядування, як публічної муніципальної влади ТГ в умовах децентралізації державної влади в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

- інститут МС в умовах децентралізації державного управління є реальною й ефективною формою публічної муніципальної влади, владні риси якої проявляються в праві територіальної громади на публічну самоорганізацію в правових формах і засобах, які відповідають демократичним принципам;

- публічна муніципальна влада територіальної громади найбільш повно реалізує принцип народовладдя, наближаючи публічну владу до її джерела – народу, прискорюючи процеси розвитку місцевої муніципальної демократії, а тому є головним показником ступеня демократизації суспільно-економічного життя країни;

- публічна муніципальна влада ефективно функціонує тільки тоді, коли її органи й посадові особи, усвідомлюють, по-перше що вони є, насамперед, представниками населення; по-друге, формулюють потреби населення, й необхідні заходи їх реалізації; по-третє, ефективно й відповідально займаються забезпеченням умов для нормальної життєдіяльності мешканців відповідної територіальної громади;

- реформа децентралізації, створення ОТГ підвищує фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази ТГ а також зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами у вирішенні питань місцевого значення, що прискорює процеси розвитку муніципальної демократії, формування громадянського суспільства в Україні.

Стаття надійшла до редакції: 05.09.2018

It has been determined that public municipal functions are effective only when its bodies and officials are aware that they are, first of all, population's representatives; formulate the needs of the population and the necessary measures for their implementation; effectively and responsibly engaged in provision of the normal life conditions for the inhabitants of the respective territorial community.

It is substantiated that the reform of decentralization, the creation of OTG improves the financial capacity and development of the material base of TG, as well as the interest of the local population in more active participation in the management of local affairs, which accelerates the development of municipal democracy and the formation of civil society in Ukraine.

Keywords: *institute of local self-government, decentralization, financial decentralization, municipal democracy, principle of democracy, public municipal authority, territorial community, local community.*

Received: 05.09.2018

References

1. Andriiash, V.I., Evtushenko, O.N. & Parovai K.O. (2016), Poniattia i spivvidnoshennia tsentralizatsii ta detsentralizatsii. [Concept and correlation of centralization and decentralization.] *Naukovi pratsi : Naukovo-metodychnyi zhurnal. Derzhavne upravlinnia.* 267, 54-59. [in Ukrainian].

2. Bykadorova N. O. (2010). Finansova detsentralizatsiia mistsevoho samovriaduvannia. [Financial decentralization of local self-government].– *Ekonomichniy visnyk Donbasu*, 2 (20), 145-151. Retrieved from http://www.evd-journal.org/download/2010/2010-2/Ek_visnyk_2_2010-145-151.pdf [in Ukrainian].

3. Bolee 65% horozhan ne doveriaet ny Nikolaevskomu horsovetu, ny oblsovetu, ny oha [More than 65% of townspeople do not trust either the Nikolaev city council, nor the regional council, nor the oga] 26.11. 2018. Retrieved from <https://news.pn/ru/public/208844> [in Ukrainian]

4. Hrynevych V. (2014) Detsentralizatsiia vlady yak skladova politychnoi reformy v Ukraini: pytannia kontseptsii ta ideolohii [Decentralization of power as a component of political reform in Ukraine: issues of conception and ideology]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. 1, 16-19. – Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_1_7 [in Ukrainian].

5. Hurne B. (1994). Derzhavne upravlinnia [Governance]. – Kyiv: Osnovy. [in France].

6. Evtushenko, O.N. (2009). Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Problems of decentralization of state power and local self-government in Ukraine]// Hileia. 29, 323-329 [in Ukrainian]

7. Evtushenko, O.N. & Lushahina T.V. (2017) Instytut lokalnoi orhanizatsii vlady v Ukraini v umovakh detsentralizatsii vlady: teoretychnyi aspekt. [Institute of local government in Ukraine in the conditions of decentralization of power: theoretical aspect]. Problemy mizhnarodnykh vidnosyn. 12, 352-369. [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» [Law of Ukraine «On the Principles of State Regional Policy»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian]

9. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Fiscal Relations»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/79-19> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» [The Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad» [Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities»]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. [in Ukrainian].

13. Zrostaiespromozhnisthromaddorozvytku–rezultatyshchomisiachnoho monitorynhu Minrehionu. Uriadovyi portal. [The community's capacity to develop is growing - the results of the monthly monitoring of the Minregion]. Uriadovyi portal. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zrostayeypromozhnist-gromad-do-rozvitku-rezultati-shchomisyachnogo-monitoringu-minregionu> [in Ukrainian].

14. Zubko H. (2018). 128 raioniv, de ne utvoreno zhodnoi OTH pislia 4 rokov reformy detsentralizatsii,- tse sabotazh z boku RDA. [128 districts, where no OTG has been formed after 4 years of decentralization reform, is a sabotage by the RSA]. Sluzhba Vitse-premier-ministra Ukrainy. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/128-rajoniv-de-ne-utvoreno-zhodnoyi-otg-pislyya-4-rokiv-reformi-decentralizaciyi-ce-sabotazh-z-boku-rda-gennadij-zubko> [in Ukrainian].

15. Zubko H. HROMADna reforma: shcho dala detsentralizatsiia. [CURRENT reform: what has been decentralized]. Ekonomichna pravda. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/> [in Ukrainian].

16. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

17. Kuzub Viktor. (2017). Piat problem detsentralizatsii, abo Yak staty hospodarem u svoiemu misti.[Five problems of decentralization, or How to become a municipality in your city]. Ukrainska pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/> [in Ukrainian].

18. Kurennoi V. Detsentralizatsiia yak nedootsinena reforma. [Decentralization as an underestimated reform]. Retrieved from <https://daily.rbc.ua/ukr/show/detsentralizatsiya-nedootsenennaya-reforma-1527054477.html> [in Ukrainian].

19. Lediaev V.H. (2011). Vlast: kontseptualni analiz [Power: conceptual analysis]. Polys.1, 11 [in Ukrainian].

20. Rusnak B. A. (2011). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia i praktyka. [Local Government in Ukraine: Theory and Practice]. Odesa [in Ukrainian].

21. Nort D. (2000). Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky [Institutions, institutional change and functioning of the economy]. Kyiv : Osnovy [in Ukrainian].

22. Parsons T. (2000). O strukture sotsyalnoho deistvyia [About the structure of social action]. Moskva : Akademicheskyyi proekt [in Russian].

23. Pres-sluzhba Vitse-premier-ministra Ukrainy. Minregion. [Press service of the Vice Prime Minister of Ukraine. Minregion]. Retrieved from www.minregion.gov.ua/.../ofisi-po-pidtrimci-reform-u-kozh [in Ukrainian].

24. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

25. Roi O. (2013). Osnovi hosudarstvennoho y munitsypalnoho upravleniia. [Fundamentals of State and Municipal Management] SPb.: Pyter [in Russian].

26. Sait Detsentralizatsiia. Navishcho detsentralizatsiia? [Site Decentralization. Why decentralization?]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].

27. Petrushenko Yu.M. (Eds.) (2016). Stvoriuiuchy mosty dlia demokratii: pidkhody do formuvannia umov pliuralistychnykh protsesiv pryiniattia rishen na mistsevomu rivni [Creating bridges for democracy: approaches to creating conditions for pluralist decision-making processes at the local level]. Kyiv [in Ukrainian].

28. Trach A.S. (2014). Postradianski transformatsii kriz pryзму tranzytolohii [Post-Soviet transformations through the prism of transitology]. Naukovyi visnyk. Seriia : ekonomika, politolohiia, istoriia. 12 (220), 169-177. [in Ukrainian].

29. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [Decree of the President of Ukraine «On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»] (n.d.). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> [in Ukrainian].

30. Chavykina O. V. (2017). Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia yak ody z prioritytetiv derzhavnoi rehionalnoi polityky. [Development of local self-government as one of the priorities of the state regional policy]. Retrieved from http://www.confcontact.com/2017-ekonomika-i-menedzhment/10_chavykina.htm [in Ukrainian].

31. Iaroshenko I. V., & Semyhulina I. B. Problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini [Problematic issues on the implementation of the decentralization reform in Ukraine]. Retrieved from http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_187.pdf [in Ukrainian]

32. International Encyclopedia of the Social Sciences. – 2nd edn. / William A. Darity Jr. (Editor in Chief). – 9 vols. – Detroit : Thomson Gale, 2008, Vol. 2. [in English].

33. Ivanyna Maksym, Shah Anwar. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization // Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal. – 2014. – Vol. 8 (2014-3). – 61 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3> [in English].

34. The International Handbook of Public Administration and Governance / Andrew Massey, Karen Johnston (eds.). – Northampton, MA : Edward Elgar Publishing, 2015. – 496 p. [Electronic resource]. – Mode of access : <https://www.elgaronline.com/view/9781781954485.xml> [in English].

35. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / José Manuel Ruano, Marius Profiroiu (eds.). – Palgrave Macmillan, 2017. – XIX, 512 p. [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Євтушенко Олександр Никифорович: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Alexander Evtushenko: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-5161-3312

E-mail: alnievt@ukr.net

Попова Тетяна Семенівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Tetiana Popova: PhD in Pedagogy, Associate professor Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-7617-710X

E-mail: tetiana.popova@chmnu.edu.ua

Самсонюк Олександр Олександрович: Адміністрація центрального району Миколаївської міської ради, вул. Інженерна1, Миколаїв, 54001, Україна.

Alexander Samsonyuk: Administration of the central district of Mykolayiv City Council, Engineering str. 1, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

E-mail: nikita.ivanov19850204@gmail.com