

УДК 352.071.55.071.6:005.591.4](477.73-21)”2014/2019”  
DOI: 10.34132/pard2019.06.03

## РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ МИКОЛАЇВЩИНИ ЯК ШЛЯХ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Єгоров С.А.**, магістр управління та адміністрування, головний спеціаліст відділу обліку, організаційно-контрольної та мобілізаційної роботи Департаменту економічного розвитку та регіональної політики Миколаївської обласної державної адміністрації, м. Миколаїв, Україна

**Штирбов О.М.**, канд., наук з держ. упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Андріяш В.І.**, д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна

В статті приділено увагу аналізу основних подій та процесів що відбулись протягом 2014-2019 років у царині децентралізації на Миколаївщині.

Зауважено що аналіз чинного законодавства та його застосування, а також дослідження зарубіжного досвіду інших держав засвідчує що є найважливіші «виклики» що висуває влада до суспільства можуть вирішувати лише структури де немає авторитарної монополії, а де є мультицентральний поділ повноважень.

Показано, що система місцевого самоврядування є одним з головних механізмів реалізації державної політики у житлово-комунальному господарстві, соціальній сфері, послугах міського транспорту, територіальному благоустрою тощо. Прийняття рішень органів місцевого самоврядування з більшості питань місцевого значення

небайдуже для центральних та регіональних органів влади, оскільки економічне та політичне становище країни залежить від їх рішень.

У висновках наголошено що сама децентралізація не вирішить усіх наявних проблем, якщо національна реформа не принесе з собою критичну масу політичних лідерів особливо на регіональному рівні та державних службовців на рівні місцевого самоврядування, які отримують достатньо високу матеріальну винагороду та будуть практично обізнані у найкращих практиках прозорого та підзвітного надання державних та муніципальних послуг, щоб протистояти і протидіяти українським реаліям з їх високим рівнем корупованості, та потягом до елітарності та влади. Тобто ключовим фактором у боротьбі з корупцією та інших проблем є не децентралізація, а професійні посадові особи; зокрема, люди з управлінським досвідом, які прагнуть внести прозорість до повсякденних функцій місцевого самоврядування - починаючи навіть з дрібних деталей, таких як компонування адміністративних будівель, де державні службовці помітніші та доступніші в офісах відкритого плану, замість того, щоб ховатися у теренах дверей та коридорів.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, територіальна організація влади.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реформування місцевого самоврядування є важливим процесом для України, як для країни яка бажає вступити до Європейського союзу. Розвиток місцевого самоврядування, його ефективне функціонування є основою для територіального розвитку. Миколаївська область була однією з перших областей яка почала реалізовувати Програму Уряду та створювати об'єднані територіальні громади, однією з них стала Куцурубська об'єднана територіальна громада.

Варто зазначити що Миколаївщина сприйняла реформу місцевого самоврядування з великою обережністю. Хоча робота в даному напрямку почалася ще в 2015 році більшість існуючих громад психологічно визріли лише наприкінці 2016 року. Саме тоді в області відбулися перші вибори у 19 громадах: за цим показником регіон

був у першій п'ятірці в Україні. Така неквапливість логічна, адже подібні реформи не підлягають форсуванню, в них не може бути якоїсь плановості. Децентралізація має відбуватися поступово, з розумінням подальших планів та перспектив.

Законодавча складова територіальної політики децентралізації включає багато особливостей та компонентів. Основними учасниками цього процесу виступають: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет міністрів України та безумовно громадяни, які реалізують свої права за рахунок об'єднань в територіальні громади.

Місцеве самоврядування як основна ланка децентралізації виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади в державі та є необхідним елементом будь-якого демократичного суспільства. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До основних досліджень у цьому напрямку можна віднести наукові праці таких науковців: Б. Андресюка, В. Андріяш, М. Багмета, Д. Бейли, Ж. Ведель, К. Джонстон, О. Євтушенко, Д. Елазар, В. Ємельянова, І. Заверуха, О. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнка, Е. Массі, Хосе Мануель Руано, О. Рой, А. Шах, О. Штирвова, А. Шульги, та інших. Незважаючи на наявність великої кількості наукових робіт щодо визначення ролі місцевого самоврядування у процесі децентралізації, дослідження в цьому напрямку і досі залишається затребуваним. У той же час актуальним завданням залишається визначення ключових напрямків формування ефективної моделі місцевого самоврядування, урядової та місцевої організації влади для задоволення інтересів громадян у всіх сферах життя на відповідній території.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз основних подій та процесів що відбулись протягом 2014-2019 років у царині децентралізації на Миколаївщині.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Важливою складовою успішного розвитку демократичної держави нинішнього

століття є ефективно діюча система місцевого самоврядування. Під ефективністю функціонування місцевого самоврядування часто розуміють гарантії реалізації громадянських прав і свобод.

Як слушно зазначає В. Андріяш «державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика має бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати, об'єднавчою силою, і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства» [2], саме на рівні державної політики повинно забезпечуватись організація розробки основних положень та принципів створення спроможних об'єднаних територіальних громад. Державна політика у сфері розвитку місцевого самоврядування повинна представляти та враховувати інтереси мешканців громад, іншому випадку виникнуть проблеми при формуванні об'єднаних територіальних громад, В тому числі, політика повинна бути як об'єднавча сила і спрямована на соціально-економічний розвиток як територіальних громад так і України в цілому.

Завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування мають шанс самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем, а також надавати якісні державні послуги громадянам. Місцеві органи влади, здобувши державну владу, несуть юридичну відповідальність перед державною владою, і на цій основі місцеві питання набувають важливого значення для держави.

Це підтверджується тим, що, система місцевого самоврядування є одним з головних механізмів реалізації державної політики у житлово-комунальному господарстві, соціальній сфері, послугах міського транспорту, територіальному благоустрою тощо. Прийняття рішень органів місцевого самоврядування з більшості питань місцевого значення небайдуже для центральних та регіональних

органів влади, оскільки економічне та політичне становище країни залежить від їх рішень.

У сучасних умовах державна політика повинна об'єктивно підтримувати розвиток та реформування органів місцевого самоврядування, які за своєю природою з'єднують мешканців громад та державні структури. Таким чином, місцеве самоврядування є справжнім механізмом реалізації широкого кола проблем, найближчих до населення та задоволення найважливіших потреб, а також для вирішення державних завдань місцевими органами влади щодо передачі їм окремих державних повноважень[3].

Основні нормативно-правові акти які слугують фундаментом реформи децентралізації є:

- Конституція України;
- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Саме останній дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування;
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- Закон «Про співробітництво територіальних громад», який створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.
- Закон «Про засади державної регіональної політики», який надав державну підтримку регіональному розвитку та розвитку інфраструктури громад яка за час реформи зросла у 39 разів.
- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, що дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.
- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.

Важливим елементом політичної системи суспільства є місцева влада, яка поряд з інтересами мешканців громад та інтересами держави, забезпечує визнання та гарантію місцевих та регіональних інтересів та інтересів самих громад, які займаються вирішенням соціально-економічних питань населення. З прийняттям Конституції України у 1996 році Україна визнала загальні принципи місцевого самоврядування (ст. 140–146) [9]. Ці конституційні принципи детально описані в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У Законі України зафіксоване поняття системи місцевого самоврядування та перелік його складових. Відповідно до чинного законодавства система місцевого самоврядування включає такі елементи:

- місцева громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, міст;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- органи самоорганізації населення [7].

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні досі значною мірою зберігає декоративний характер. Політична система держави досі не відповідає конституційним положенням. Завданням і функції місцевого самоврядування не відповідають фінансовим ресурсам. Тому що це одне з найважливіших завдань, яке необхідно вирішити в процесі реформування політичної системи – це фундаментальна роль інституту місцевого самоврядування в механізмі влади в управлінні організацією на всіх територіальних рівнях. Його перетворення з боку органів влади на дійсно незалежний ефективний інструмент, а соціальний контроль може забезпечити стійкий розвиток місцевих громад створить для громадян цивілізовані умови життя, принесе ряд соціальних та адміністративних послуг до рівня європейських стандартів.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Концепція) визначає основні шляхи ви-

рішення проблеми системи місцевого самоврядування. Основні питання, що визначають суть змін полягають у наступному:

- визначення на засадах територіального принципу основних завдань щодо діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- створення відповідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення цього виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади;
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на засадах субсидіарності та децентралізації;
- максимальне залучення населення до управління прийняття рішень, сприяння розвитку форм безпосередньої демократії [15].

Після затвердження концепції забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було прийнято рішення про підписання низки Законів України а саме: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Аналіз чинного законодавства та його застосування, а також дослідження зарубіжного досвіду інших держав засвідчує що є найважливіші «виклики» що висуває влада до суспільства можуть вирішувати лише структури де немає авторитарної монополії, а де є мультицентральний поділ повноважень. У випадках, коли держава в будь-якій формі, в різний час, з цих причин створює перешкоди в розвитку об'єднаних територіальних громад чи іншим чином перешкоджає проявам самоорганізації у формі локальних соціальних систем, самоорганізація як цілісна (об'єктивна) власність суспільства може знайти «вихід» у формуванні тіні (незаконного) об'єднання, криміналізація суспільства та поширення революційних або інші руйнівних настроїв. Як наслідок – розпуск рад, вбивство голів, походи студентів та гірників до столиці, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація «муніципальної економіки» і всього державного апарату [4]. Тому активізація розвитку місцевого самоврядування - це механізм при-

скореного соціального розвитку завдяки зростанню процесів самоорганізації в державі.

На сьогодні на тлі реформи все ще відмічається характерна надмірна централізація, яка характеризується відповідною вертикаллю влади суперечить сучасній соціальній динаміці загалом. Зберігаючи здатність вирішувати рутинні проблеми, система, як правило, неадекватно реагує на нові проблеми. Лнійна вертикаль породжує абсолютну залежність структур управління вищої ланки. Вирішальне значення має не «зроблена справа», а здатність «застосувати» її до сфери управління, одночасно мінімізуючи значення результатів заходів нижче. Одже можемо з певною долею оптимізму констатувати що за 5 років децентралізація всередині системи державного управління значно зміцнились. Як свідчення цього є самоорганізований потенціал, що, в свою чергу, дозволить набагато ефективніше та швидко реагувати на потреби суспільства та різні впливи під час активної фази реформування.

Але повернемося до головного, до законодавства, адже саме воно є регулювальником відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст зокрема Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[7].

Відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотримання, зокрема, таких принципів: конституційності та законності, добровільності, економічної ефективності.

Тобто, одним із головних принципів об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст є принцип добровільності. Процес децентралізації в Миколаївській області розпочався з схвалення рішенням сесії Миколаївської обласної ради від 18 червня 2015 року Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області.

На підставі вищезазначеного було ухвалено Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 1002-р (зі змінами від 13.01.2016 та 19.07.2017) де затверджено Перспективний план формування територій громад Миколаївської області [16].



Цікавою в контексті досліджуваної проблеми на думку автора є така статистика, зокрема в межах покладених повноважень, Миколаївською ОДА станом на травень 2019 року надано позитивні висновки стосовно добровільного об'єднання 142 громад та утворення 41 об'єднаної територіальної громади:

У 2015 році - Куцурубську сільську об'єднану територіальну громаду Очаківського району. У 2016 році створено 18 громад у Баштанському, Березнському, Миколаївському, Доманівському, Вознесенському, Первомайському, Очаківському, Веселинівському, Арбузинському, Вітовському районах. Згодом, у 2017 році створено 9 об'єданих територіальних громад Миколаївської області.

Протягом 2018 року Миколаївською ОДА надано позитивні висновки стосовно добровільного об'єднання ще 42 радам та утворення 13 об'єднаних територіальних громад:

- шляхом добровільного приєднання до міст обласного значення, а саме до Вознесенської міської ради приєдналася Новогригорівська сільська територіальна громада Вознесенського району;

- шляхом об'єднання було створено Березнегуватську селищну ОТГ Березнегуватського району, Висунську сільську ОТГ Березнегуватського району, Вільнозапорізьку сільську ОТГ Новобузького району, Іорохівську сільську ОТГ Снігурівського району, Калинівську сільську ОТГ Єланецького району, Лоцкинську сільську ОТГ Баштанського району, Мигіївську сільську ОТГ Первомайського району, Новомар'ївську сільську ОТГ Братського району, Новобузьку міську ОТГ Новобузького району, Снігурівську міську ОТГ Снігурівського району, Софіївську сільську ОТГ Новобузького району, Сухоеланецьку сільську ОТГ Новоодеського району.

Таким чином, на сьогодні в Миколаївській області вже створено 43 ОТГ (у 32 з них ще не проведено перші вибори), які об'єднали 149 місцевих рад, а це близько 45% від загальної кількості існуючих сільських, селищних, міських рад області (365).

Площа, охоплена громадами становить 12762.94 км<sup>2</sup> або 50,24% від загальної площі області (24,6 тис. км<sup>2</sup>). Чисельність населення в ОТГ (станом на 01.11.17) склало 316,67 тис. осіб або 27% до загальної чисельності населення області (1145,4 млн. осіб) [10].

Важливою датою у календарі реформ можемо вважати 28 грудня 2014 року ухваленням закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було розпочато бюджетну децентралізацію, яка стала головним фінансовим стимулом для децентралізації та кардинально змінила підходи до бюджетного вирівнювання. Революційний крок, на який Україна не могла зважитись багато років було здійснено у дуже короткий час. Було здійснено перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами»[8].

Ця система надає територіальним громадам міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам унікальну можливість для стимулювання власного економічного розвитку. Якщо раніше у територіальних громадах, які мали значні економічні можливості та у яких формувалось досить багато податкових надходжень, залишався лише той мінімум, який потрібен на їхні видатки, а тим, у кого було дуже мало власних надходжень держава надавали кошти, яким не вистачало на видатки, то тепер ситуація зовсім інша. Вирівнювання між територіальними громадами йде не по видаткам, а по доходам і то лише по одній складовій – надходжень від податку на доходи громадян на одну особу. Якщо в ОТГ рівень такого доходу значно вищий середньо українського показника то вилучається лише 50% від сум, що перевищують 110% середньо українського показника. Якщо надходження менші, то держава надає 80% коштів, яких не вистачає до 90% від середньо українського показника.

В цьому контексті слушною є думка О. Штирьова, та А. Гіржева які зазначають що механізм державного управління процесом створення спроможних громад містить в собі елементи економічного (найяскравішим прикладом є розширення кола місцевих податків та зборів у разі об'єднання територіальних громад – зокрема ОТГ отримує 60% податку на доходи фізичних осіб), організаційного механізму (передбачає створення організаційної структури, яка має забезпечити належний рівень надання послуг), мотиваційного (передбачає подальше розширення матеріальної основи розвитку та реформування місцевого самоврядування та підвищення фінансових можливостей ОМС та місцевих органів виконавчої влади), політичного

(ОТГ та подальша реформа місцевого самоврядування дасть змогу впливати на соціально-економічну, благоустрою, транспортної політики держави), правового (процес об'єднання громад опирається на нормативно-правових актах, основним з яких є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») механізмів [17].

Це стимулює і водночас створює ризики. Якщо громада не займатиметься власним розвитком, стимулювання місцевого бізнесу, її бюджетні можливості будуть зменшуватись у порівнянні з успішними громадами.

З приємністю можна констатувати про успішні результати бюджетної децентралізації яка протягом 2016 початку 2017 років має позитивну динаміку, так місцеві бюджети суттєво зросли, проблем із заборгованостями платежів через казначейство не стало взагалі, натомість місцеві бюджети стали вагомими клієнтами банківської системи, адже там постійно знаходиться не менше 10 млрд. гривень бюджетних коштів на депозитних рахунках.

Не менше актуальним є питання фіксування всіх сфер розвитку громади, цим покликана займатись фінансова децентралізація яка як зазначають дослідники О.Євтушенко та Т.Попова, – сприяє збільшенню фінансових можливостей громад, та є одним з інструментів, що допомагає розвитку інфраструктури, закладів соціального захисту, освіти [6].

Завдячуючи реформі децентралізації та відповідно до ст. 17, 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», рішення обласної ради від 12 квітня 2018 року № 6 «Про Порядок надання субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області» (далі – Порядок) з'явилась можливість фінансування за рахунок субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області [12].

Кожний рік затверджується перелік проектів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області, що фінансуватимуться за рахунок субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів

щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області, які громада сама обирає які саме проекти фінансувати.

На підтвердження позитивних зрушень у цій царині наведемо такі факти: так, у 2018 році вперше розпорядженням голови Миколаївської ОДА від 06.11.2018 № 475-р затверджена субвенція з обласного бюджету у розмірі 10,5 млн. грн. місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області у 2018 році [13]. У 2019 році, розпорядженням голови Миколаївської ОДА від 04.06.2019 № 180-р затверджена субвенція у розмірі 20 млн. грн., що майже у 2 рази перевищує попередню субвенцію з обласного бюджету[14].

Протягом 2018-2019 років за рахунок субвенції в ОТГ Миколаївської області було реалізовано такі проекти:

- Капітальні ремонти вуличного освітлення;
- Придбано звукове обладнання для Будинку культури;
- Придбано та встановлено дитячі ігрові майданчики;
- Придбано дитячі спортивно-ігрові майданчики;
- Проведено реконструкція системи водопостачання;
- Проведено капітальні ремонти водонапірних веж "Рожновського";
- Проведено нове будівництво модульної котельні у загально-освітній школі;
- Проведено будівництво світлофорного об'єкта на пішохідних переходах;
- Проведено будівництво поля для гри в мініфутбол з додатковим облаштуванням
- Проведено поточний ремонт зупиночного комплексу;
- Проведено капітальний ремонт частин приміщень амбулаторій загальної практики сімейної медицини;
- Забезпечення комп'ютерною та організаційною технікою шкіл;
- Підвищено енергоефективність в будівлях загальноосвітніх закладів (заміна вікон та дверей на металопластикові з подвійними склопакетами) та інше.

Реформа децентралізації врахувала і питання регулювання земельного податку, оскільки плата за землю є важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, тому він у повному обсязі зараховується до бюджетів сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад. Відповідно до ст. 89, 91 Бюджетного кодексу України надходження від плати за землю використовується на утримання закладів освіти, культури, соціального захисту, охорони здоров'я, на утримання об'єктів благоустрою та фінансування програм місцевого бюджету [5].

Не менше цікавим є ще й такий аспект децентралізації, коли реформа, дозволила проявити мешканцям Миколаївщини свої лідерські якості. Люди просто встали і пішли на зустріч власній долі, і вже в 2018 році реалізували 133 інфраструктурні проекти на суму 87 млн. гривень.

Відповідно до вимог чинного законодавства визначено перелік основних повноважень, що закріплені за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (об'єднаних територіальних громад), а саме утримання закладів освіти – дошкільна, середня, позашкільна, інші освітні програми; охорони здоров'я – первинна медицина, інші програми медичної допомоги; соціального захисту та соціальне забезпечення – програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; культури та мистецтва – будинки культури, клуби, бібліотеки, музеї тощо; фізичної культури і спорту; пожежної охорони; громадської безпеки; фінансуванню місцевих програм розвитку ЖКГ, культури, фізичної культури і спорту, ін.. Після об'єднання громади, в зв'язку з відсутністю окремих відділів, частково було делеговано з міського бюджету районному бюджету виконання повноважень разом з фінансовим ресурсом.

З урахуванням соціальної значимості надання якісних освітніх послуг на територіях ОТГ створюються структурні підрозділи освіти молоді та спорту. Відповідно всі функції управління освітньою сферою передано до новоствореного підрозділу. З метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти й умов навчання на території ОТГ створюються опорні заклади.

У сфері культури та туризму створюються відділ розвитку культури і туризму.

Об'єднані територіальні громади Миколаївщини спрямовують свою роботу на створення умов для подальшого розвитку культури і мистецтва в громадах, не просто збереження, а повноцінне функціонування діючої мережі закладів культури і мистецтва.

З метою забезпечення участі колективів об'єднаних територіальних громад у культурно-масових заходах усіх рівнів: забезпечуються автобусами, сучасною аудіовізуальною, світломузикою, музичною апаратурою та інструментами, сценічним обладнанням, звукопідсилювальною апаратурою, сценічними костюмами і взуттям.

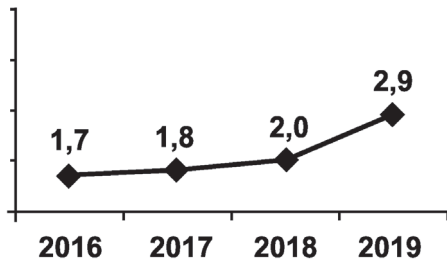
Створюються інші структурні підрозділи для повноцінної роботи апарату об'єднаних територіальних громад та соціально-економічного розвитку для забезпечення громадян всіма необхідними благами.

Соціологічною групою «Рейтинг» (Rating Group Ukraine) з 06 вересня по 10 жовтня 2019 року у 24 обласних центрах, окрім окупованих територій, зокрема в Миколаївській області, проводилось П'яте всеукраїнське муніципальне опитування під час якого було опитано більш 19 тис. респондентів. Відповідно до результатів опитування, 50 % громадян України (зокрема, 50% миколаївців) вважають, що справи в Україні, в цілому, йдуть у правильному напрямку, у порівнянні з 2015 роком – лише 22% (Рис. 1). При оцінці економічного становища респонденти оцінили у 2,9 бали, що більше на 58% у порівнянні з 2016 роком (Рис. 2)[11].



*Рис. 1. Оцінка напрямку розвитку міста і країни.*

### Як змінилося за останні 12 місяців економічне становище в Україні?



*Рис. 2. Оцінка економічного становища в Україні.*

За результатами опитування можна дійти висновку, що завдячуючи загальнодержавній політиці Уряду та реформі місцевого самоврядування, співпраці центральних органів влади з місцевим самоврядуванням, рівень демократії, волевиявлення, можливості впливати громадянам на результати роботи органів місцевого самоврядування підвищуються рівень економічного становища в Україні, в тому числі і у Миколаївській області.

Як зазначають В.Ємельянов та А. Шульга, відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу України, всі фінансові преференції надаються для новостворених об'єднаних територіальних тільки на підставі перспективних планів територій громад. Саме це є головним запобіжником для розповсюдження великої кількості невідповідних, субсидованих та бідних на ресурси ОТГ. Насправді це основна функція перспективних планів. Також підкреслюють той факт, що сенс сучасної реформи у сфері місцевого самоврядування полягає у підвищенні рівня та якості життя насамперед сільського населення країни, через фінансове, організаційне, правове та соціальне зміцнення громад України. Іншими словами, це формування спроможних територіальних громад в Україні [1].

В той же час держава підтримує процес об'єднання і окремий пункт в бюджеті виділяє саме під розвиток соціально-важливих ко-

мунікацій в ОТГ. Місцевій владі надаються повноваження, фінансування на їх реалізацію, єдиною вимогою є відповідальність за те, що реалізується в тих ОТГ якими вона керує. Завдяки ефективному використанню бюджетних коштів, створення власних представницьких органів, процесам інвентаризації, аудиту та оптимізації наявних ресурсів, всі існуючі громади Миколаївщини визнано фінансово спроможними, хоча на нашу думку це питання є дискусійним.

Однієї з кращих та успішних об'єднаних територіальних громад що з'явилися на мапі Миколаївської області можна виділити Баштанську ОТГ. Тут протягом 2017 року проведено благоустрій територій, ремонти у школах, дитячих садках, встановлюються ігрові майданчики В громаді запроваджено громадський бюджет, де мешканці громади мають можливість визначити, шляхом голосування, які саме проекти соціально-економічного розвитку необхідно фінансувати та розвивати. У 2019 році, з метою організації дозволя молоді, закупають звукове обладнання, музичні інструменти, виставкове та концертне обладнання.

Однак, аналізуючи процес та результати реформування місцевого самоврядування у порівнянні з іншими областями України (Вінницька, Хмельницька, Київська), реформа здійснюється досить повільно. Серед причин, які на нашу думку, перешкоджають стрімкому розвитку громад на Миколаївщини необхідно виділити :

1. Значна частка населення старшого за працездатний вік, природне скорочення населення.
2. Високий рівень безробіття.
3. Низький середній рівень оплати праці.
4. Низький рівень іноземних та внутрішніх інвестицій.
5. Мала частка підприємств малого та середнього бізнесу у структурі економіки громади.
6. Аварійний стан, подекуди відсутність доріг між населеними пунктами громади та вулиць у населених пунктах.
7. Слабка інформатизація сіл, відсутність якісного телефонного зв'язку замало центрів відкритого доступу до Інтернету.
8. Низький рівень громадської активності. Незрілість громадян до прийняття рішень, та до участі у прийнятті рішень. Патерналізм.



9. Висока доля тіньової економіки.
10. Значна зношеність матеріально-технічної та виробничої бази.
11. Технічно та морально застарілі очисні каналізаційні споруди.
12. Погане забезпечення питною водою у деяких населених пунктах громади. Питна вода низької якості, шкідлива для здоров'я людини.
13. Незначний досвід у залученні позабюджетних коштів.
14. Винищення лісових насаджень. Забрудненість природних та штучних водойм.
15. Охорона правопорядку на території громад.
16. Низька забезпеченість медичним персоналом. Немає житла для молодих спеціалістів (сільські населені пункти).
17. Відсутні умови для створення та розвитку підприємств з переробки сільськогосподарської продукції. Сільгоспвиробник не може реалізувати свою продукцію за належну ціну.
18. Автоперевезення пасажирів, учнів до навчальних закладів не забезпечує потреби громадян.
19. Відсутність бажання керівника райдержадміністрацій, керівника селища приєднуватись, на підставі економічного обґрунтування, до більш спроможних громад, у зв'язку з тим що, можуть втратити функцію регулювальника та розподільника фінансів та майна у ОТГ.
20. Низька правова обізнаність серед населення щодо своїх прав та обов'язків та інше.

Роблячи проміжні висновки варто наголосити що сама децентралізація не вирішить усіх наявних проблем, якщо національна реформа не принесе з собою критичну масу політичних лідерів особливо на регіональному рівні та державних службовців на рівні місцевого самоврядування, які отримують достатньо високу матеріальну винагороду та будуть практично обізнані у найкращих практиках прозорого та підзвітного надання державних та муніципальних послуг, щоб протистояти і протидіяти українським реаліям з їх високим рівнем корумпованості, та потягом до елітарності та

влади. Тобто ключовим фактором у боротьбі з корупцією та інших проблем є не децентралізація, а професійні посадові особи; зокрема, люди з управлінським досвідом, які прагнуть внести прозорість до повсякденних функцій місцевого самоврядування – починаючи навіть з дрібних деталей, таких як компонування адміністративних будівель, де державні службовці помітніші та доступніші в офісах відкритого плану, замість того, щоб ховатися у теренах дверей та коридорів. Як і в питаннях розбудови потенціалу, зазначеного вище, можна сподіватися, що реформа публічного управління, яка наразі проводиться українським урядом (перевагами від якої вже користуються багато громадян не лише в ОТГ а й у великих містах, такі як спрощені процедури отримання документів, таких як ID-паспорт, електронне посвідчення водія тощо).

Ідеологія реформи повинна заключатися не тільки у поділі територій, сфер впливу, отримання доходів від податків, але у спільному розумінні населення громад що розвиток цих громад залежить від них самих. Адже як зазначають науковці децентралізація є саме передача повноважень на місця, де саме громада (мешканці) зможуть впливати на рішення та на розвиток територій, інфраструктури, лікарень, шкіл та іншого. Нажаль, якщо дивитись сьогодні на досвід Миколаївщини у цій сфері, то можна побачити все ще інертність мислення населення, патерналізм, очікування що влада як на думку більшості людей як і 20-30 років тому назад повинна бути стартовим майданчиком для розбудови соціально-економічного, культурного розвитку. Керівники громад, в свою чергу, повинні розуміти що їхня керівна діяльність має базуватись на ідеології надання професійних якісних, доступних послуг у всіх сферах.

**Висновки.** Отже, сьогодні децентралізація має серед населення багато як прибічників так і супротивників, яке не знає чого точно очікувати, так і серед діючих керівників, які знають, чим їм на практиці загрожує така широкомасштабна реформа. Додатково ці міфи підтримуються деякими політиками, які бояться втратити своє владне становище. Однак варто розуміти, що це не політична реформа, а суто технічні зміни які полягають в тому, щоб надати сільським територіям ті ж повноваження, якими володіють обласні центри.

Підсумовуючи вищевикладене можемо виділити стратегічні та оперативні цілі які мають сприяти соціально-економічному розвитку Миколаївщини у майбутньому:

- побудова інфраструктури - комфортної для проживання та безпечної для життя людини;
- зміцнення економічних можливостей громади;
- підвищення якості життя мешканців;
- проведення широкої інформаційної політики щодо прав та обов'язків громадян ОТГ;
- проведення нарад, круглих столів, хакатонів серед громадськості, із залученням активних мешканців громад з метою роз'яснення щодо їх прав та обов'язків як мешканців ОТГ;
- участь у міжнародних конференціях з метою залучення вітчизняних та іноземних інвесторів.

Якщо така дискримінація за рівнями влади буде продовжуватися, то наші села прийдуть в занепад. А разом з ними може зникнути й наша культура, стан якої лишає бажати кращого. Люди від'їжджають до великих міст, а разом з ними зникають віковічні традиції. Кожен шукає кращого життя, але часто люди покидають свої домівки через безвихідь, не бачачи перспектив гарного життя на малій батьківщині. Цю ситуацію треба змінювати не «зараз», а «вже» – «потім» може бути пізно.

Однак слід мати на увазі, що успіх і ефективність децентралізації також залежать від загального прогресу адміністративних і правоохоронних реформ, розвитку інфраструктури, боротьби з корупцією. Крім фіскальної децентралізації та розвитку самоврядування, децентралізація залежить від соціально-правових реформ, що проводяться в Україні.

Реформа децентралізації передбачає конкретні заходи для підвищення якості життя в громадах. Вона має чіткі рамки та концептуальний зміст. Вона складається з реформи територіальної організації влади, реформи місцевого самоврядування та реформи районної політики. Серед її досягнень поліпшення структури управління, зниження рівня політичної корупції через безпосередні бюджетні відносини між центральними органами влади та територіальними громадами, і тим активніше залучення членів громади до розвитку бізнесу та місцевих ініціатив.



*It is shown that the system of local self-government is one of the main mechanisms of implementation of state policy in housing and communal services, social sphere, urban transport services, territorial improvement, etc. Local government decision-making on most issues of local concern is not indifferent to central and regional authorities, since the economic and political situation of the country depends on their decisions.*

*The findings emphasized that decentralization alone would not solve all existing problems unless national reform brings with it a critical mass of political leaders, especially at the regional level and local government officials, who receive sufficiently high financial rewards and are practically aware of transparent and best practices. accountable provision of state and municipal services to counter and counteract Ukrainian realities with their high levels of corruption, and their drive for elitism and get on. That is, the key factor in the fight against corruption and other problems is not decentralization, but professional officials; in particular, people with managerial backgrounds who seek transparency in the day-to-day functions of local government - starting with even small details such as the layout of office buildings where civil servants are more visible and accessible in open-plan offices rather than hiding in doors and corridors .*

**Keywords:** *administrative-territorial structure, decentralization, territorial community, local self-government bodies, territorial organization of power.*

**Received: 23.09.2019**

## References

1. Yemelyanov V., Shulga. A. (2017). Mikolaiv: Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal [in Ukrainian].
2. Andriyash V. (2013). Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State policy: conceptual aspects]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – Public Administration: Improvement and Development Mykolaiv. Nayka, 9 Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> [in Ukrainian].

3. Andriyash V., Yevtushenko O. (2014) Tsentralyzatsiia y detsentralyzatsiia v strukturnoi orhanyzatsiui hosudarstvennoho upravleniia Ukrainy [Centralization and decentralization in the structural organization of public administration of Ukraine]. *Sovremennie nauchnie yssledovaniia y ynnovatsiui - Modern research and innovation*. Retrieved from <http://web.snauka.ru/issues/2014/12/40840>.

4. Antonenko V., Baimuratov M., Batanov O., and others (2007) Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Kiev: Atika [in Ukrainian].

5. Biudzhetnyi Kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine] (2010, July 08) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Evtushenko A., Popova, T., & Samsomyuk, A. (2018). Stanovlennia instytutu mistsevoho samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini: teoriia ta praktyka [Establishment of the Institute of Local Self-Government as a Decentralized Public Municipal Authority of Territorial Communities in Ukraine: Theory and Practice] *Public administration and regional development*, (2), 296-321. <https://doi.org/10.26693/pard2018.02.296> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [About local self-government in Ukraine] (1997, May 21) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Intergovernmental Relations Reform] (2014, December 28) Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996, 28 June) Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

10. Sait detsentralizatsii v Ukraini Obiednannia terytorialnykh hromad [Decentralization site in Ukraine Unification of territorial communities]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas> [in Ukrainian].

11. Sait Sotsiologichnoi hrupy «Reitynh» [Website of the Sociological Group "Rating"]. Retrieved from [http://ratinggroup.ua/research/regions/pyaty\\_vseukrainskiy\\_municipalnyy\\_opros.html](http://ratinggroup.ua/research/regions/pyaty_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html) [in Ukrainian].

12. Rishennia oblasnoi rady «Pro Poriadok nadannia subventsii z oblasnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na zdiisnennia zakhodiv shchodo sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi

oblasti» [Decision of the regional council "About the Procedure of granting a subvention from the regional budget to local budgets for the implementation of measures for socio-economic development of the united territorial communities of the Mykolaiv region"] (2018). Retrieved from <https://www.mk-obrada.gov.ua/UserFiles/decree/15239635685ad5d6b0d8b5e.pdf> [in Ukrainian]

13. Rozporiadzhennia holovy Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii «Pro zatverdzhennia pereliku proektiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi oblasti ta rozpodil subventsii z oblasnoho biudzhetu na yikh realizatsiiu [The order of the head of the Nikolaev regional state administration «About approval of the list of projects of social and economic development of the united territorial communities of the Nikolaev area and distribution of subvention from the regional budget for their realization.] (2019) Retrieved from [http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc\\_id=15982](http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=15982) [in Ukrainian]

14. Rozporiadzhennia holovy Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii «Pro zatverdzhennia pereliku proektiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi oblasti ta rozpodil subventsii z oblasnoho biudzhetu na yikh realizatsiiu [The order of the head of the Nikolaev regional state administration «About approval of the list of projects of social and economic development of the united territorial communities of the Nikolaev area and distribution of subvention from the regional budget for their realization.] Retrieved from [http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc\\_id=16278](http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=16278) [in Ukrainian]

15. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalessia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini» [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine”]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian]

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia perspektyvnoho planu formuvannia terytorii hromad Mykolaivskoi oblasti» [About approval of the perspective plan of formation of territories of communities of the Nikolaev area]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> [in Ukrainian]

17. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2018). Сутність механізму державного управління процесом створення спроможних громад. *Public administration and regional development*, (1), 177-193. <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.03> [in Ukrainian]

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Єгоров Сергій Андрійович:** Миколаївська обласна державна адміністрація, м. Миколаїв, вул. Адміральська 22, 54001, Україна.

**Serhii Yehorov:** Mykolaiv State Region Administration str. Admiralskaya 22, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

**E-mail: egorov.dsz@gmail.com**

**Штиршов Олександр Миколайович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Oleksandr Shtyrov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721**

**E-mail: bratislava@ukr.net**

**Андріяш Вікторія Іванівна:** Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID. ORG/ 0000-0001-5294-7456**

**E-mail: andriyash\_v2017@ukr.net**