

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

СТРУКТУРНІ ЗМІНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

STRUCTURAL CHANGES IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A DEMOCRATIZATION FACTOR OF LOCAL AUTHORITIES OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню структурних змін місцевого самоврядування, які сьогодні є фактором демократизації місцевої влади. Базовим рівнем об'єднаної територіальної громади є старостинський округ і посадова особа – староста. Від його професійної діяльності та громадського активу округу залежить питання покращення життя його громадян. Це нова управлінська соціальна інституція, яка має бути найбільше наближеною до громадян і бути їх організатором і рупором перед вище стоячими органами публічної влади.

У дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу та розкрито тлумачення ключових понять за окресленою проблемою. На практичних результатах реалізації реформи публічної системи України по Дніпропетровському регіону розкрито позитивні та негативні тенденції в ході становлення старостинських округів і старости. Ключовим питанням діяльності в окрузі є конструктивна співпраця посадових осіб місцевого самоврядування та жителів сіл/селищ/міст, котрі входять до складу старостинського округу. Рівень роботи старости впливає на формування доходної та видаткової частини бюджету, який ефективно впливатиме на розвиток території та благополуччя її громадян.

Дослідження встановило, що від рівня владної та суспільної комунікації по вертикалі та по горизонталі залежать впливи на загальні процеси публічного управління, розв'язання проблем території й активізоване залучення громадян до інфраструктурних проєктів населених пунктів (старостинських округів).

Староста і старостинський округ стає новою структурою публічної влади, яка стоїть найближче до громадян і найбільш реально володіє відомостями про якість життя на території та проблеми для вирішення. Вони є уособленням владної системи, і владні інституції вищого рівня мають розуміти їх вагу та відповідальність. Органи місцевого самоврядування, крім розуміння, мають наповнити старостинський округ новими стратегіями і програмами розвитку, розширенням інвестиційних проєктів і долученням до вирішення проблем території громадян, які займають активну громадянську позицію. Адже сила громади старостинського округу – в об'єднанні зусиль всіх жителів і розвитку почуття гідності та відповідальності за стан змін у соціальній і комунікаційній сфері населеного пункту.

Ключові слова: територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, повноваження представницьких органів,

староста, самоорганізація населення, старостинський округ.

The article is devoted to the research of structural changes in local self-government, which today is a factor of democratization of local government. The base level of the united territorial community is the starostynsky district and the official is the chief. The question of improving the life of the citizens depends on his professional activity and public asset. This is, accordingly, a new governing social institution, which should be as close to the citizens as possible and should be their organizer and mouthpiece before the higher public authorities.

The study analyzes the legal framework and the interpretation of key concepts on the outlined problem. Positive and negative tendencies in the course of the formation of the starostynsky districts and the chief are revealed on the practical results of the implementation of the reform in the public system of Ukraine in Dnipropetrovsk region. The key issue of activity in the district is the constructive cooperation between local self-government officials and residents of villages / towns / cities that are a part of the starostynsky district. The level of work of the chief influences the formation of the revenue and expenditure part of the budget, which will effectively affect the development of the territory and the well-being of the citizens.

The study has revealed the influence of the level of power and public communication in the vertical and horizontal on the general processes of public administration, solving the problems of the territory that increased involvement of citizens in the infrastructure projects of settlements (starostynsky districts).

A head and starostynsky district become the new structure of public power, that is close to the citizens and really owns information about quality of life on the territory and problems which require decisions. They are personification of the government; and the government institutes of higher level must understand their authority and responsibility. Institutions of local self-government must understand the needs of starostynsky district as well as fill it with new strategies and programs of development, attracting investment projects and attaching territories of citizens with active civil position to find the decision to the problems. In fact, force of starostynsky district society in combining efforts and development of sense of dignity and responsibility of all habitants for the state of changes in the field of social and communal inhabited.

Key words: local community, administrative-territorial unit, power of representative bodies, chief, self-organization of population, starostynsky district.

УДК 352.075
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-17>

Безена І.М.
к. філос. наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасній Україні вже третій рік поспіль проходить реформа з децентралізації влади та перезавантаження повноважень і відповідальності між центром і місцевою регіональною владою. 2020 рік стає завершальним роком у процесах організаційного оформлення структури органів місцевої влади та процесах формування мережі публічних інституцій громади. У ході реалізації реформи окреслилися виклики, які можна визначити таким чином: амбітна програма реформи й обмеженість інституційної спроможності для практичної реалізації політичних рішень; проблеми у механізмах реалізації реформаторських програм; чіткість і послідовність процесів реформи, моніторинг і його корекція; розрив у правовому регулюванні процесів реформи та нових повноваженнях органів влади; ризики розширення бази для сепаратистських тенденцій і загрози цілісності України загалом тощо.

Нові територіальні громади отримали: нові повноваження, консолідований бюджет, який забезпечує його функціонування і самодостатність, розширені можливості у вирішенні проблеми території; переваги нещодавно запроваджених прямих трансферів від центрального бюджету та нової податкової бази; можливості розвитку соціальних контрактів між суб'єктами підприємництва, громадянами та громадою; розширення переліку адміністративних послуг, що надаються місцевою владою; активізацію участі громадян у процесах вирішення проблем території; ефективні соціальні інституції громади для задоволення потреби території (староста, старостинський округ).

Сучасна ефективна територіальна громада постає з новим суспільним статусом, розвинутою і самоврядною публічною системою, від якої залежить стан справ на території та яка підзвітна перед громадянами. До публічної системи об'єднаної громади належать: голова та виконавчий комітет, посадові особи та структурні підрозділи управління ради, комунальні підприємства, депутати ради, старости сіл або територій (мікрорайонів), громадський актив тощо.

Тож нині основною мотивацією до широкої консолідації територій і громадян постає проблема підвищення ефективності місцевої самоорганізації, направлена на підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем мешканців, формування інвестиційної привабливості громади та позитивних зрушень у комфортності життя в громаді. Особливе місце у окреслених питаннях покладається на систему місце-

вого самоврядування громади та долучення до процесів громадян за принципом «громада – громадянин».

Мета статті – дослідити структурні зміни у процесах демократизації та децентралізації, які здійснюються через впорядкування діяльності системи публічної влади регіонального рівня та місцевого самоврядуванням (старостинський округ і староста).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реформи публічної влади в Україні досліджується у науковому середовищі та відображена у роботах А. Панкрухіна, В. Кірдіна, С. Єремєєва, А. Крилова, А. Лаврова, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, котрі вивчають ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивного розвитку останньої. Зарубіжні дослідження розпочалися раніше, оскільки європейські країни вже пройшли певні етапи демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитися власним досвідом із метою налагодження ефективної моделі розвитку політичної системи, публічної влади і громади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи проблеми становлення нових об'єднаних територіальних громад, ми відзначаємо, що нормативно-правова база загалом сформована. Внесено зміни та доповнення до чинних законів та урядових постанов, які завершили нормативно-правовий каркас реалізації реформи з децентралізації. Але, на жаль, залишилися проблеми із внесенням змін до Основного Закону України у зв'язку з парламентськими проблемами, що негативно впливає на процеси трансформації в публічній сфері держави.

Національне законодавство запровадило й окреслило нові правові норми у повноваженнях і діяльності органів місцевого самоврядування, які мають як теоретичну, так практичну складові частини. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) ввів нові й уточнив старі поняття: територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, представницький орган місцевого самоврядування, виконавчий орган ради, органи самоорганізації населення, посадова особа місцевого самоврядування, старостинський округ (далі – СО), система місцевого самоврядування.

Особливою проблемою нашого національного середовища є ситуація реальної та об'єктивної двосторонньої комунікації в системі публічної влади, про яку ми вже висловлювалися. Адже для прийняття ефективного й актуального управлінського рішення мають бути

здійснені певні процедури: розуміння ситуації та проблеми, розуміння і стратегія діяльності, оцінка ризиків і шляхів реалізації рішення. Як наслідок, постає питання позитивних змін у життєвих практиках і покращення рівня життя громадян, долучення жителів до активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території [1, с. 199].

Перше, на чому ми зупинимось, – це яким чином окреслюється зміст поняття «система місцевого самоврядування», адже до неї законодавець включив: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [2]. Територіальна громада – жителі – об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Базовим рівнем територіальних громад України постає об'єднана територіальна громада, до складу якої може входити певне число сіл та/або місто.

За відомостями Держкомстату України щодо кількості громад Дніпропетровської області (станом на 01 січня 2015 р.) зробимо оцінку результативної ситуації [3] (табл. 1).

Так, із 288 сільських і 20 міських рад Дніпропетровської області, які були у 2015 р., станом на 01 січня 2020 р. сформовано 74 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), до яких входять як міста, так і села [4].

Сучасна ОТГ – це три і більше населені пункти, 2 і більше сільські ради, які були до 2015 р. Відповідно, у селі або декількох селах можуть утворюватися СО на чолі зі старостою. Окреслену норму визначають Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а рішення місцевих органів самоврядування окреслюють посадові обов'язки та повноваження старости у СО. Чинне законодавство надає тлумачення

поняття «старостинський округ», відзначаючи, що це – «частина території ОТГ, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру ОТГ, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» [2]. Так, вперше в Україні запроваджено нову базову інституцію, спрямовану на демократизацію суспільного життя громадян населеного пункту та конструктивне вирішення спільних проблем жителів.

Демократизація суспільного життя та її ключова реформа децентралізації виходять на новий етап, який буде акцентований на реалізації шести головних завдань: *першого* – формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад; *другого* – перерозподілу і передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; *третього* – створення місцевої належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; *четвертого* – формування ефективної системи організації діяльності служби в органах місцевого самоврядування; *п'ятого* – впорядкування прозорої системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; *шостого* – розвитку актуальних форм прямого народовладдя: прозорих виборів, референдумів, долучення громадян до процесів самоорганізації на території.

Як ми раніше зазначали, староста і СО є складниками організації місцевого самоврядування за нових умов розвитку України [5]. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, який обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного СО, та здійснює свої повноваження на постійній основі. Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» староста складає присягу та виконує повноваження

Таблиця 1

	Райони	Міста	З них міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	460	184	111	885	10 279	28 388
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1 435

члена виконкому і регламентовані обов'язки на підвідомчій території СО.

Ми дослідили практичну реалізацію положень чинного законодавства щодо функціонування СО у другій за чисельністю населення ОТГ по Дніпропетровській області. Так, рішенням Апостолівської міської ради (далі – Рада) від 22 серпня 2017 р. № 1072-37/VIІ затверджено «Положення про старосту», яким окреслено такі положення: правовий статус; права й обов'язки; порядок обрання та припинення повноважень; організація діяльності; підзвітність, підконтрольність і відповідальність [6]. Рада – це частина території Апостолівського району, до складу якої входять: 23,3 тис. жителів; площа – 679 га; ввійшли – 5 сільських рад; створено – 25 жовтня 2015 р. Окресленим документом Ради передбачено створення на базі 17 сіл 7 СО, до яких входять від одного до чотирьох сіл.

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста: представляє інтереси відповідного СО; бере участь у пленарних засіданнях ради; сприяє поданню відповідних документів до органів влади; виконує рішення ради; бере участь у формуванні бюджету; вносить пропозиції до програм розвитку; здійснює контроль за діяльністю комунальних підприємств; координує благоустрій території; інформує раду про стан справ на території СО; залучає громадян до участі у вирішенні важливих питань місцевого значення [2].

До обов'язків старости належать: проведення зборів громади округу; моніторинг стану справ у СО; сприяння виконанню програм розвитку на території; прийом громадян; вжиття заходів із підтримки благоустрою території; контроль за землекористуванням і роботою інфраструктури на території; сприяння діяльності органу самоорганізації округу; не допускати на території дій або бездіяльності, яка може зашкодити інтересам громади; звіт про свою роботу; виконання доручень виконкому ради; ведення відповідної документації: обліку, звітів, довідок, характеристик жителям, ведення господарської книги громади округу; забезпечення сплати місцевих податків; є член опікунської ради; моніторинг кризових сімей; є адміністратором адміністративних послуг для громадян тощо.

Необхідно відзначити, що рівень роботи старости в СО залежить від професійності посадової особи та рівня організаційної готовності громади округу до послідовної та конструктивної діяльності. Так, для дослідження процесів роботи у СО було взято село Волоське Новоолександрівської ОТГ (Дніпропетровська

область). До округу входять села: Волоське, Ракшівка, Червоний Садок і Майорка, у травні 2016 р. старостою обрано А. Пінчук. Таким чином, староста постає провідником і агентом змін на території СО. Так, для будь-якої сільської території старими і невирішуваними проблемами постають: водопостачання, трудова зайнятість населення, благоустрій території, стан мережі соціальних об'єктів, застаріла система інфраструктури тощо.

Так, починаючи з 2016 р. за дольової участі жителів сіл СО та інших суб'єктів (внутрішня інвестиція домогосподарств склала 8 тис. грн) впорядковано мережі водопостачання та більше 95% споживачів отримують питну воду до кожного подвір'я; у сфері поводження з твердими побутовими відходами – 82% домогосподарств уклади угоди на утилізацію сміття та практично впорядковано всю територію; у сфері освіти: відремонтовано школу, проведено ротацію педагогічних кадрів, припинено збір батьківських коштів на потреби школи, відремонтовано будівлю дитячого садка; впорядковано спортивну інфраструктуру сіл; проведено ремонти та будівництво доріг із твердим покриттям; впорядковано фінансову складову частину громади через бюджет, який формується за рахунок місцевих податків і зборів, які сплачують суб'єкти господарювання, мешканці та дачники; формування суспільно активної молоді в контексті участі у справах впорядкування території. Успіхи у забезпеченні доходів бюджету надають сьогодні: формувати бюджет розвитку округу, надавати допомогу соціально вразливим категоріям громадян і розвивати інфраструктуру сіл для комфортного проживання жителів сіл. У планах СО – вирішення таких питань, як: будівництво стадіону; благоустрій набережної села на річці Дніпро; будівництво декількох будинків сімейного типу та захист прав неповнолітніх; розвиток кооперативного середовища і створення робочих місць для уповільнення відтоку молоді; розвиток співпраці з іншими СО для вирішення спільних проблем територій тощо.

Вищеокреслене є прикладом суспільної активності старости та його громадського активу округу, підтверджують вагу і значення децентралізації, яка створила умови для розвитку території сіл. На жаль, можна навести й інші, негативні приклади бездіяльності та безініціативності старости та громади, які зорієнтовані на споживацтво й очікування того, що хтось (в особі держави, посадовців) прийде та зробить для них комфортні умови. Тому від активу громади та кожного жителя залежить робота з роз'яснення, просвітництва

й організації позитивних інфраструктурних зрушень у кожному СО. Громадяни розуміють, що, сплачуючи податки та збори, село/селище повертає доходи місцевого бюджету, і це впливає на зрушення у комфортності життя. Таким чином, громадяни і посадові особи місцевого самоврядування вчаться усвідомлювати власну відповідальність за перспективи розвитку громади та громадян.

Нові зміни у структурі місцевого самоврядування населених пунктів окреслили певне число проблем, характерних для етапу становлення нових інституцій, а саме: незавершеність правового регламентування повноважень; існування старої та нової моделі управління адміністративною територією; кадрові проблеми професійних посадових осіб; психологічні уклади зі старими підходами в організації діяльності; наявність певного супротиву новим змінам у передачі повноважень новим суб'єктам самоорганізації громад; низький рівень комунікації між суб'єктами самоврядування та громадянами; проблеми культури свободи діяльності громадян тощо. Адже все ще потрібно визначати функції соціальних інституцій, узгоджуючи їх логіку побудови зі структурами країн-членів ЄС, а також їх територіальне планування, відповідальність за стан справ у громаді й ефективність використання місцевих коштів.

Місцеві ради та їх виконавчі комітети відповідно до чинного законодавства України виконують певні повноваження, але водночас є норма, яка нівелює зміст місцевого самоврядування, а саме: делегування або передача власних повноважень іншим органам влади – місцевим державним адміністраціям. Чи актуальне окреслене питання в сучасний період? Ми вважаємо, що так, адже досвід публічної діяльності зарубіжних країн свідчить про те, що кожна соціальна інституція виконує власні повноваження, не передаючи їх комусь іншому. В Україні передача повноважень є поширеною практикою, яка призводить до негативних наслідків. А державний нагляд має стати нормою, а не умовністю в діяльності як місцевих державних адміністрацій, так і місцевого самоврядування, котре має розпоряджатися комунальним майном і активами, розвивати ввірену йому територію та сприяти розвитку громадського середовища.

Позитивні та негативні явища в ході децентралізації свідчать про те, що настав час

для перегляду процесів і наведення ладу в житті громади. Децентралізація окреслила проблему рівня професійності посадових осіб громади та рівня управлінської культури органів місцевого самоврядування. По-новому постає питання про перегляд структури адміністративно-територіального устрою та формування громад із самодостатніми бюджетами, що стане кроком у покращенні рівня життя громадян на всіх територіях.

Висновки. Таким чином, теоретичні та практичні результати децентралізації окреслюються в такому: реформа з демократизації та децентралізації організаційно оформилася в новій структурній моделі ОТГ – СО; створено новий рівень розвитку соціальних інституцій суспільства у громаді та залучення громадян до трансформацій у громаді; окреслилася гнучкість системи моніторингу громадсько-суспільних проблем і відпрацювання шляхів їх врегулювання; регіональна та місцева система публічної влади стала регулятором: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських і кадрових ресурсів нової об'єднаної територіальної громади; рівень владної та суспільної комунікації по вертикалі та по горизонталі почав впливати на загальні процеси публічного управління громадськими справами; ключовою фігурою всіх реформаторських процесів стала людина, її професійна і громадська діяльність для позитивних змін у громаді; ефективність публічної влади можна визначати через якісні індикатори рівня життя, соціально-економічного розвитку, маркетингової діяльності та сталого розвитку громади й особистості.

Дніпропетровський регіон вже має позитивні досягнення у процесах децентралізації публічної влади, формування мережі ОТГ, становлення нових СО, які змінюють рівень соціально-економічного розвитку регіону, покращують рівень життєдіяльності громади, життя громадян і формують основи для сталого розвитку територій області. За результатами нашої роботи окреслилися проблеми для наступних досліджень: із моніторингу й організації змін у складі інших структур нових громад; щодо ефективності перерозподілу повноважень між центром і регіонами; нових механізмів управління комунальними об'єктами на території; співпраці по горизонталі та з недержавними суб'єктами нової громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3 (22). 290с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Держстат України. Відомості про місцеві органи самоврядування станом на 2015 рік. 2015. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. *Сайт Дніпропетровського ЦРМС*. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
5. Безена І.М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. № 2. 2019. С. 58–64.
6. Положення про старосту. Рішення Апостолівської міської ради від 22.08.2017 № 1072-37/VII. URL: <https://apost.otg.dp.gov.ua/ua/rada/starosti-gromad/polozhennya-pro-starost>.
7. Конституція України. Київ, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163 / перевод Б.М. Скуратова. *Логос*. 2003. № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
9. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 846 (в ред. від 14.03.2018 р. №158-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-p>.