

УДК 321.01

Дарина Нагірняк

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто процес децентралізації влади як передачу значної частини повноважень до органів місцевого самоврядування. Вказано на істотну роль громадян у вирішенні питань місцевого значення завдяки формуванню об'єднаних територіальних громад. Виокремлено перспективу побудови і розвитку громадянського суспільства шляхом активного залучення громадян до процесу прийняття та реалізації рішень органів місцевого самоврядування

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування, громадськість, громадянське суспільство, взаємодія.

У сучасному демократичному суспільстві значне місце займає функціонування та розвиток інститутів громадянського суспільства. Адже ініціативна та активна громадськість з чіткою та свідомою позицією щодо бачення поступу своєї держави є запорукою та гарантією розвитку демократичних цінностей. Тому для нашої країни важливим є побудова такого суспільства, і одним із дієвих засобів є процес децентралізації.

Децентралізація повноважень та ресурсів визнана одним з ключових елементів багатосторонньої реформи державного управління, оскільки може внести значний вклад не тільки у покращення всього процесу управління, але й суттєво посилити його демократичну складову. Це має особливе значення для України, яка переживає складний та суперечливий процес демократичної трансформації після довгих років жорстко централізованої системи влади та управління.

Постановка проблеми. Незважаючи на наявність різноманітних форм впливу на органи влади та безпосереднього вирішення громадянами окремих місцевих проблем, частина населення продовжує зберігати певну відстороненість від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням. Значною мірою таке становище ускладнюється й тим, що самі органи влади недостатньо використовують наявний потенціал для залучення населення до розв'язання локальних проблем, не проводять на належному рівні інформаційно-роз'яснювальну роботу з мешканцями, не розглядають жителя села, селища чи міста як рівноправного партнера при вирішенні місцевих питань. Відповідно, значущості набувають питання участі населення в процесах підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, становлення територіальної громади повноправним суб'єктом публічного управління, її самоорганізації та саморозвитку.

В основу державної політики України у сфері місцевого самоврядування закладені інтереси жителів територіальних громад. Цьому покликана сприяти запроваджена реформа – передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування великої частини повноважень та ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання децентралізації публічної влади стали предметом досліджень таких зарубіжних вчених, як Т. Вюртенгбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, П. Сегварі, Е. Томпсон. Проблеми взаємовідносин місцевого самоврядування і держави, а також з'ясування особливостей децентралізації в Україні висвітлено у працях таких вітчизняних науковців, як

О. Батанов, М. Бойчук, В. Борденюк, М. Кармазіна, Л. Василенко, В. Мамонова, Н. Мацедонська, А. Мацюк, О. Петришин, Є. Цокур.

Мета статті (постановка завдання). Дана стаття покликана отримати дані про актуальний сьогодні в Україні процес реформування та перші результати діяльності створених об'єднаних територіальних громад (ОТГ), зрозуміти, чи дійсно децентралізація надає такий значний обсяг можливостей для громадян, а також виявити зміни у відносинах владних структур та інституту громадянського суспільства.

Розглядаючи дану проблематику в межах української держави, хотілося б детальніше вивчити явище інституту громадськості в рамках реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. У сучасному демократичному суспільстві значне місце займає функціонування та розвиток інститутів громадянського суспільства. Адже ініціативна та активна громадськість з чіткою та свідомою позицією щодо бачення поступу своєї держави є запорукою та гарантією розвитку демократичних цінностей. Протягом свого становлення громадянське суспільство було складовою механізму комунікації між громадянами та державою.

Цікавою в цьому плані є думка американського дослідника М. Уольцера. Він зауважує, що громадянське суспільство не включає державу, воно знаходиться поза межами державної політики, поза владою, поза системою підпорядкування, покарання та державних санкцій. Але громадянське суспільство відкрите для всіх: і для тих, хто володіє владою, і для тих, хто її позбавлений за своїм соціальним статусом [11].

Визнаючи сферу громадянської та політичної систем не достатньо врівноваженою, вчені постійно шукають можливі форми їхньої взаємодії. Зокрема, М. Бойчук визнає недержавну владу чинником самоорганізації громадянського суспільства, у той час, як владу державну – чинником становлення громадянського суспільства у структурі соціального організму країни [1].

В Україні, починаючи з 2014 року, спостерігаємо докорінну зміну системи влади та її територіальної основи. За цей період сформовано основний пакет нового законодавства як тверду основу до майбутніх змін. Зокрема, розроблено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Розроблено і ухвалено Закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про співробітництво територіальних громад», прийнято пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Перш за все, аналізуючи Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, потрібно виділити ряд важливих проблем, які, власне, і покликана вирішити ця реформа.

Зокрема, погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. Проблеми благоустрою, а саме: зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст).

Тому для вирішення проблем місцевого рівня у Концепції зазначено необхідність та кроки для передачі повноважень органам місцевого самоврядування відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу.

Завдяки реформі об'єднані територіальні громади отримують повноваження у таких сферах, як місцевий економічний розвиток, розвиток місцевої інфраструктури,

благоустрій та забудова території об'єднаних територіальних громад (ОТГ), надання житлово-комунальних послуг, управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, надання послуг у сфері охорони здоров'я, розвиток культури та фізичного виховання, надання соціальної допомоги та адміністративних послуг.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено єдиний механізм утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, і особливо звернено увагу на добровільність такого об'єднання та ініціативу самих мешканців села, селища чи міста, депутатів та відповідних рад, місцевих органів самоорганізації населення [5].

Однією з законодавчих основ реформи також виступає Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р.

Співробітництво, відповідно до статей Закону, здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад в межах повноважень їхніх органів. Основними формами співробітництва виступають: делегування виконання визначених завдань одному із суб'єктів співробітництва з наданням необхідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування в межах співробітництва підприємств та організацій комунальної форми власності; створення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ чи організацій.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування залишається за сільським, селищним, міським головою – головною посадовою особою територіальної громади, який (яка) здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Це спонукає, на нашу думку, таку посадову особу до зосередження на ефективному виконанні широкого функціонального блоку його повноважень, а також до результативності у взаємовідносинах з виконавчою владою на місцях та до прозорості у роботі з громадськістю.

Станом на початок жовтня 2019 року створено 975 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих об'єднаних територіальних громад (ОТГ) увійшли 4478 громад. За чисельністю населення об'єднані територіальні громади (ОТГ) складають 10, 4 млн. осіб [7].

Бюджет об'єднаних територіальних громад (ОТГ) складають 60% податку на доходи фізичних осіб, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (земля, нерухомість тощо). Крім того, на місцях залишається 100% податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, 100% платежів за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку [3].

Важливим залишається факт встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом, адже до реформи такі відносини мали тільки бюджети областей, районів та міст обласного значення. Також визначено можливість затверджувати місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ) незалежно від дати прийняття Закону «Про державний бюджет».

Для вдалого впровадження реформи бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ) отримують підтримку державних органів влади у вигляді субвенцій. Виконуючи делеговані державою повноваження, органи місцевого самоврядування отримують відповідні трансферти у вигляді дотацій, освітніх та медичних субвенцій, субвенції на розвиток інфраструктури громад, соціально-економічний розвиток територій тощо.

Також ради об'єднаних територіальних громад (ОТГ) мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – як місцеві,

так і внутрішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад[2].

Сенс місцевого самоврядування полягає ще у тому, щоб якомога більше людей зацікавити справами суспільства. сила громади залежить від активності її членів. Саме на рівні територіальних громад можлива найбільш ефективна реалізація принципу народовладдя. Статус громадянина демократичної держави зумовлюється передусім силою і значенням громади в політичному житті країни, а не самою державною владою, яка за інших історичних і політичних умов воліє розглядати громадянина радше в статусі підлеглого [6].

Реформа децентралізації – одна з небагатьох реформ в Україні, яка має свій план, стратегування, чітку концепцію. Її особливістю є те, що в контексті децентралізації одночасно проводиться декілька реформ у сфері державного управління: реформа територіальної організації влади; реформа місцевого самоврядування; реформа регіональної політики. Цим вона відрізняється від аналогічних реформ, проведених в інших європейських країнах.

Процес децентралізації сприймається як передача великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень місцевого самоврядування, на рівень районів і регіонів, але найбільше на рівень громад; закріплення засобів, власних доходів, субвенцій, щоб громади могли здійснювати свої повноваження, мали можливість розпоряджатися ресурсами; підвищення якості та доступності послуг для громадян, які надаються на кожному з рівнів, оскільки це є інструмент для поліпшення якості життя людини; можливість «склеїти» державу, поділену сьогодні між феодалськими кланами на місцевому рівні.

Результати соціологічного опитування, представленого Фондом «Демократичні ініціативи» свідчать про те, що більшість українців підтримують децентралізацію, але рівень обізнаності з реформою досі низький. 43% громадян України підтримують кроки влади щодо децентралізації, тоді як 22% українців мають негативне ставлення до цієї реформи. За словами директора Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва Ірини Бекешкіної, найбільшою підтримка децентралізації є на заході України (53 %), а найменшою – на сході (24%). Водночас Бекешкіна зауважила, що наразі дещо знизився рівень обізнаності українців із реформою децентралізації. Так, згідно з результатами опитування, добре знають, у чому полягає ця реформа, 16% (у червні 2017 року таких було 20 %), щось чули - 60% (у 2017 році - 62%) [4].

Зазначимо також, що на сьогодні існує багато інструментів громадської участі в прийнятті рішень, включаючи різні форми дорадчо-консультативних органів. Більш актуальним залишається питання бажання і активності членів місцевої громади користуватися цими інструментами громадської участі. Наводилися численні приклади незначної активності, слабкої зацікавленості рядових членів громад у процесі об'єднання, прийняття рішень. Практично повсюдно констатувалося, що місцевих депутатів і членів громади потрібно навчати механізмам прийняття рішень та активізації громади. Необхідно також розвивати партисипативну демократію шляхом ухвалення статутів громад, які б спрощували інструменти залучення членів громади до процесу прийняття рішень [3].

Хотілося б відзначити головне – мешканці громади мають можливість активно долучатися до змін у своїх об'єднаній територіальній громаді (ОТГ). Зокрема, за допомогою програми Бюджету участі, яка передбачає взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю і спрямована на залучення населення об'єднаній територіальній громаді (ОТГ) до прийняття рішень щодо розподілу частини бюджету об'єднаній територіальній громаді [2].

Програма Бюджету участі гарантує, що в межах кожної об'єднаній територіальній громаді (ОТГ) її повнолітні мешканці чи група таких осіб можуть створити проект щодо розвитку і благоустрою громади.

Варто зазначити і роль підтримки практичної реалізації реформи міжнародними організаціями. До прикладу, Міжнародна неурядова організація Global Communities виконує п'ятирічний проект Агентства США з міжнародного розвитку USAID вартістю \$50 мільйонів «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Програма DOBRE спрямує більшу частку технічної та фінансової допомоги на місцевий рівень, зокрема, створюючи умови для нових Об'єднаних територіальних громад краще управляти ресурсами, підвищити якість комунальних послуг, стимулювати місцеву економіку та підвищити залучення громадян [8].

Програма DOBRE передбачає втілення двох основних цілей. Перша – підтримка доброї практики місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Друга – не менш важлива, допомога громадянам та громадянському суспільству в конструктивній взаємодії з органами врядування та формуванні вимог щодо прозорості та послуг.

Результати дослідження. Дослідження показало, що процес створення об'єднаних територіальних громад став основою для подальшої трансформації територіального устрою, зокрема, зміни системи органів влади на районному рівні та розмежування повноважень і ресурсів. Можемо відзначити ряд основних покращень, до прикладу: створення ефективного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування громади та її жителів щодо розподілу ресурсів та бюджетних коштів; активне залучення мешканців до процесу прийняття та реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що передані на місцевий рівень широкі повноваження дали більшу свободу дій місцевому самоврядуванню і разом з тим більшу відповідальність. Маючи механізми впливу і можливість прийняття рішень безпосередньо всередині громади, її мешканці втілюватимуть принципи демократії та формуватимуть міцний інститут громадянського суспільства в Україні.

Тому можемо говорити, що досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади та зростання рівня місцевих ініціатив.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Бачимо, що місцева влада та мешканці громад тепер зацікавлені в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя мешканців цієї території.

Підсумовуючи, слід сказати, що реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне наповнення. В процесі децентралізації реалізується низка реформ – місцевого

самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Процес децентралізації може розглядатися не лише як інструмент для економічної і соціальної ефективності, покращення життя в громадах, але й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проектів кооперації в рамках регіонального співробітництва в загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян.

1. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : [Монографія]. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с. с. 110, 139
2. Бюджет участі Білоберізької об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Офіційний сайт Білоберізької об'єднаної територіальної громади (ОТГ). URL: <https://biloberizka-gromada.gov.ua/bjudzhet-uchasti-biloberizkoi-otg-na-2018r-10-23-53-01-03-2018>
3. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання/ Український незалежний центр політичних досліджень URL: https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
4. Децентралізація: позитив переважає/ Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-pozitiv-perevazhae>
5. Закону України «Про добровільне об'єднання громадян». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами. *Аспекти самоврядування*. 2004. № 5(26). С.15-18. 10, с.15
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>
8. Програма DOBRE. Офіційний веб-портал децентралізації в Україні. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>
9. Democracy, human rights and governance. Official page of USAID. URL: <https://www.usaid.gov/ukraine/democracy-human-rights-and-governance>
10. Romanova V., Umland A. Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. URL <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>
11. Wallsten K. Political Blogs and the Bloggers Who Blog Them: Is the Political Blogosphere and Echo Chamber? American Political Science Association. 2005. 36 p. 290, с. 39

References

1. Boychuk M. A. (2007) Vlada i hromadyans'ke suspil'stvo: mekhanizmy vzayemodiyi : (Government and civil society: mechanisms of interaction) [Monohrafiya] K. : Vyd-vo NPU imeni M. P. Drahomanova. 211 s. s. 110, 139 [in Ukrainian]
2. Byudzheth uchasti Biloberiz'koyi ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady (OTH). (Budget participation Biloberizkoyi united local community) Ofitsiynny sayt Biloberiz'koyi ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady (OTH). URL: <https://biloberizka-gromada.gov.ua/bjudzhet-uchasti-biloberizkoi-otg-na-2018r-10-23-53-01-03-2018> [in Ukrainian]
3. Detsentralizatsiya v Ukrayini dosyahnennya, nadiyi i poboyuvannya (Decentralization in Ukraine of achievements, hopes and fears)/ Ukrayins'kyy nezalezhnyy tsentr politychnykh doslidzhen' URL: https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf [in Ukrainian]
4. Detsentralizatsiya: pozytyv perevazhae (Decentralization: the positive prevails)/ Fond «Demokratychni initsiatyvy» imeni Il'ka Kucheriva URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-pozitiv-perevazhae> [in Ukrainian]
5. Zakonu Ukrayiny «Pro dobrovil'ne ob'yednannya hromadyan» . (Law of Ukraine "On Voluntary Association of Citizens".) Ofitsiynny veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrayiny URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian]

6. Mamonova V. (2004) Zaluchennya hromads'kosti do uchasti v upravlinni mistsevymy spravamy. (Involvement of the public in the management of local affairs.) Aspekty samovryaduvannya. № 5(26). S.15-18. 10, s.15 [in Ukrainian]
7. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya. (Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government) URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf> [in Ukrainian]
8. Prohrama DOBRE. Ofitsiynyy veb-portal detsentralizatsiyi v Ukrayini. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre> [in Ukrainian]
9. Democracy, human rights and governance. Official page of USAID. URL: <https://www.usaid.gov/ukraine/democracy-human-rights-and-governance>
10. Romanova V., Umland A. Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>
11. Wallsten K. (2005) Political Blogs and the Bloggers Who Blog Them: Is the Political Blogosphere and Echo Chamber. American Political Science Association. 36 p. 290, c. 39

Nahirniak Daryna Interaction of state authorities and the public in the context of decentralization reform in Ukraine

The article deals with the process of decentralization of power as a transfer of a large part of powers to local governments. The importance of citizens in addressing local issues through the formation of united territorial communities is highlighted. The perspective of building and development of civil society through active involvement of citizens in the process of decision-making and implementation of local self-government bodies.

The article talks about the tools of financial decentralization in the united territorial communities. The author emphasizes the possibilities of involving the public in the creation and implementation of new projects at the local level together with the local authorities.

Key words: *integrated territorial community, decentralization, local self-government, public, civil society, interaction.*