

Сьогодні якісна допомога психотерапевта є недоступною для більшості людей в регіонах. Це пов'язано з недостатньою кількістю фахівців, які отримують освіту за власні кошти на комерційних проектах. Адже університети продовжують видавати дипломи, які не мають нічого спільного з практичною діяльністю психолога чи психотерапевта. Звичайно, такі спеціальності як клінічний психолог чи лікар-психолог стали помічними в цій ситуації. Але й сьогодні ми відчуваємо брак спеціалістів саме в регіонах. Тому проходження додаткового навчання для спеціалістів первинної медичної допомоги стане важливим етапом до збереження психічного здоров'я нації.

Список використаних джерел

1. Ятрогения [Електронний ресурс] / Глоссарий. Психологический словарь. – Режим доступу : <http://www.psychologies.ru/glossary/29/yatrogeniya/>.
2. Менделевич В.Д. Клиническая и медицинская психология; Учебное пособие / В.Д.Менделевич. – 5-е изд. – М.: МЕДпресс-информ, 2005. – 432 с.
3. Устінов О. В. Покращення психічного здоров'я населення: досягнення та плани на майбутнє [Електронний ресурс] / О. В. Устінов. – Режим доступу : <https://www.umj.com.ua/article/131049/pokrashhennya-psihichnogo-zdorov-ya-naselennya-dosyagnennya-ta-plani-na-majbutnye>.

Козутюк Віталій Юрійович, кандидат наук з державного управління, начальник відділу забезпечення діяльності президії та організаційної роботи управління організаційного забезпечення НАДУ при Президентіві України

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Як відомо утворення об'єднаних територіальних громад в нашій державі є одним із напрямів впровадження реформи децентралізації (далі – реформа). Що ж таке децентралізація? Простими словами – це передача частини повноважень, ресурсів, а також відповідно й відповідальності від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Здійснюється з метою розширення повноважень тих органів, які, так би мовити, є ближчими до людей. Адже вплив, моніторинг та контроль над здійсненням такої реформи будуть ефективнішим та результативнішим, якщо відповідальні інституції та посадові особи будуть ближчими

безпосередньо до простих людей, таким чином оперативніше та якісніше взаємодіючи між собою. А такою найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконавчі комітети. Отже саме вони повинні мати досить широке коло повноважень і достатньо ресурсів (особливо фінансових), щоб бути спроможними вирішувати нагальні місцеві питання і нести за це відповідальність.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися ще у квітні 2014 року, коли Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], після чого був затверджений План заходів щодо її реалізації [2], які заклали фундамент для розгортання реформи.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувані пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади [3]. Проте вже на початкових етапах реформа зіштовхнулася із певними політичними складнощами, викликаними не одностайною підтримкою цього процесу серед правлячих еліт. Тому відповідна законодавча база формувалась на основі чинної Конституції.

Отож, серед основних нормативно-правових джерел щодо утворення об'єднаних територіальних громад в Україні слід виділити такі: Конституція України, Закони України «Про місцеві вибори», «Про Центральну виборчу комісію», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Постанова Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Окремо слід виділити також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки чому відбулася так звана фінансова децентралізація. За останні 4 роки власні доходи місцевих бюджетів усіх рівнів зросли в 3,4 рази – із 68,6 млрд.грн. у 2014 році до 231 млрд.грн. у 2018 році [4].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закладає базис для формування міцнішого місцевого самоврядування. Станом на першу половину жовтня 2018 року створено вже 838 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 133 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3839 колишніх місцевих рад. Більше 7,1 млн. людей проживають в ОТГ [5].

Окрім того, згаданим законом та законом «Про засади державної регіональної політики» запроваджено інститут старост ОТГ (виборна посадова особа місцевого самоврядування, представник інтересів всіх мешканців села чи селища у виконавчому комітеті ради громади, що приєдналась до ОТГ), створено Агенції регіонального розвитку (неприбуткова установа, що утворюється з метою ефективної реалізації державної регіональної політики), в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Також проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» вводить в правове поле нове поняття «старостинський округ» (одне або декілька сіл чи селищ на території ОТГ, інтереси жителів яких представляє староста). На території населеного пункту, який є адміністративним центром ОТГ, що зображений в центрі Рис.1, староста не обирається, отже і старостинського округу там не буде. Рада ОТГ самостійно формує старостинські округи, встановлює їхню кількість та межі, чим запроваджує повсюдність інституту старост на території об'єднаної громади, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів усіх сіл та селищ.

Для кращого розуміння запровадження інституту старост та його місця в ОТГ хочемо звернути увагу на таку ілюстрацію [6]:

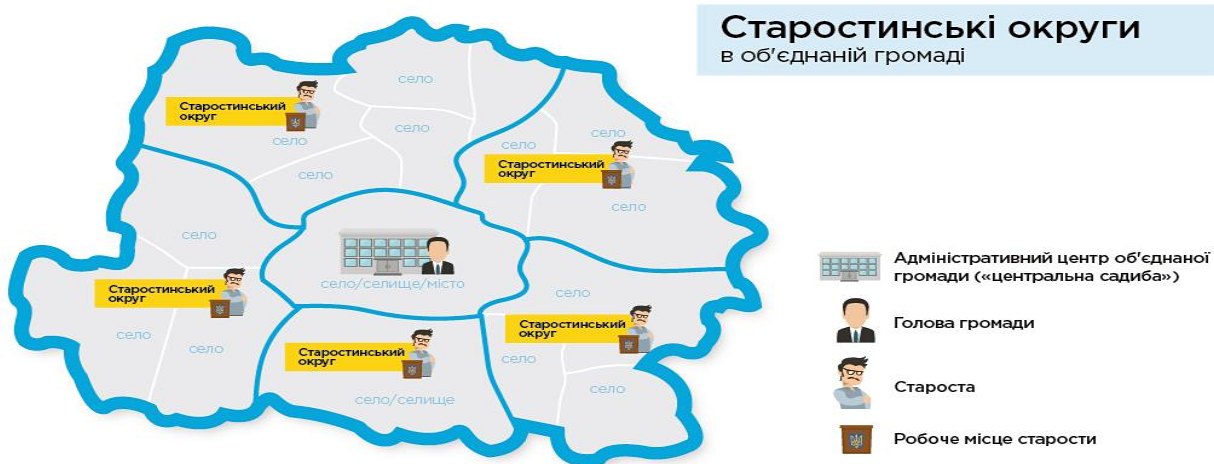


Рис. 1

Важливим, на нашу думку, є також передбачене законопроектом «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)» створення інституту префекту. Децентралізація не повинна послаблювати центральну владу в державі. Передача частини повноважень та фінансів органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована механізмами контролю й відповідальності перед людьми та чинним законодавством. Саме тому і вводиться інститут префекта. Передбачається, що префект є місцевим органом виконавчої влади, державним службовцем, який не належить до політичних посад. Хоч і призначається та звільняється з посади Президентом за поданням Уряду, проте не змінюється зі зміною Президента чи КМУ і відповідно не залежить від місцевих політичних еліт. Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, а децентралізація не повинна призвести до безконтрольності країни. Особливо гостро це питання стоїть в період окупації частини території зовнішнім ворогом, сепаратистських намірів частини населення (з власної ініціативи чи в результаті зомбування зацікавленими особами через мас-медіа тощо), пропагування федералізації держави та триваючого воєнного конфлікту в Україні.

Варто також зазначити, що Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» дозволив делегувати органам місцевого самоврядування повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Але навіщо ж проводиться така реформа? Для прикладу та аргументації слід навести деякі статистичні дані, зокрема: до початку реформи у близько 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій [7, с. 210]. Очевидно, що говорити про здатність територій з таким обмеженим ресурсним потенціалом до забезпечення соціального та економічного розвитку та й взагалі гідного рівня життя місцевого населення не доводиться. Держава передає ресурси та повноваження на місця, передає засоби вирішення проблем на той рівень, де безпосередньо проблеми й виникають. Але при цьому суб'єкт отримання таких ресурсів, повноважень та відповідальності повинен бути потужним та спроможним тягти таку нішу й обов'язок. Досягти цього можна об'єднавши декілька невеликих громад у потужнішу, базуючись на раціональних демократичних принципах з урахуванням географічних, історичних, економічних та ін. особливостей.

Варто наголосити також і на деяких організаційних засадах утворення ОТГ. Так, майбутнє новостворених об'єднаних громад в Україні досить тривалий час перебувало в руках ЦВК. Адже саме цей орган відповідно до чинного законодавства призначає перші місцеві вибори в ОТГ [8]. Допоки такі вибори не відбудуться, громади не зможуть скористатися перевагами, які надає реформа для розвитку територій.

Однак члени попереднього складу ЦВК досить довго не могли вирішити, яким чином виконувати закон про добровільне об'єднання територіальних громад. Комісія вирішила звернутися до Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя щодо надання роз'яснень стосовно наявного законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості призначення в установленому законом порядку ЦВК перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади, а також, за необхідності, внесення відповідних змін до законодавчих актів з метою усунення правових колізій та неузгодженостей.

Необхідність такого звернення ЦВК обґрунтувала тим, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» Рішенням Конституційного Суду України (далі – КС) від 26 квітня 2018 року було визнано таким, що не відповідає Конституції України. При цьому виникла правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року, який було скасовано вказаним законом, і

де було зазначено необхідність проведення місцевого референдуму для об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць. Проте варто зазначити, що рішенням КС не було відновлено чинність старого закону 1991 року. Окрім того, створення ОТГ регламентується спеціальним законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який має вищу юридичну силу. Так, пункт 5 статті 7 закону передбачає два альтернативних варіанти утворення громад: громаду можна утворити або шляхом ухвалення відповідними місцевими радами рішення про утворення ОТГ, або шляхом винесення цього питання на місцевий референдум [9].

Таким чином, з юридичної точки зору, в українському законодавстві виникла прогалина щодо регулювання референдумів, проте зовсім не йдеться про необхідність проведення місцевого референдуму для формування ОТГ.

Затягуючи час у прийнятті такого доленосного рішення, ЦВК позбавляє громади часу підготуватися до початку роботи в новому форматі з нового бюджетного 2019 року. Адже до цієї дати необхідно провести ряд організаційно-правових заходів: реєстрація громад, підготовка першого засідання сесії, формування структури виконавчих комітетів та підбір кадрів, розробка положень про діяльність відділів комітетів тощо.

Лише після оновлення 20 вересня 2018 року складу ЦВК (обрано 14 нових членів, також збільшено кількість членів ЦВК з 15 до 17) прийнято рішення про призначення на неділю, 23 грудня 2018 року, перших виборів у 125 ОТГ (15 міських, 22 селищних, 88 сільських) [10].

Відтак, після проведення виборів 23 грудня 2018 року загальна чисельність усіх разом взятих призначених перших виборів в ОТГ становитиме близько 838.

Отже, слід констатувати такі організаційні та правові проблеми під час реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

- 1) Правові – правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який встановив необхідність проведення місцевого референдуму для об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць; не внесені зміни до Конституції України, які мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу (запровадження інституту префекта), дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади тощо; слабкий ієрархічний та системний підхід

при розробці законодавчого підґрунтя щодо децентралізації влади, наявність прогалин та колізій у чинному законодавстві.

2) Організаційні – відсутність узгодженості та консенсусу між гілками влади та іншими державними органами (зокрема ЦВК) при прийнятті управлінських рішень у сфері децентралізації влади та утворення територіальних громад; затягування часу проголошення та проведення перших виборів у ОТГ, що сприяє ускладненню повноцінної та правомочної роботи новоутворених місцевих громад та органів влади; відсутність механізму дієвого контролю над новоутвореними громадами і діяльністю місцевої влади як з боку державних органів, так і з боку місцевого населення; окупація досить значної частини території України та наявність збройних конфліктів, що значно ускладнюють впровадження реформи на всій території держави; не достатньо чітке і злагоджене розмежування компетенцій центральної та місцевої влади ОТГ, не достатньо врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами; в утворених ОТГ немає належно підготованих кваліфікованих кадрів для виконання нових функцій; створення ОТГ все ж не має міцної підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, аналогічна ситуація і з боку районних адміністрацій та місцевих рад, які чинять спротив.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // № 333-р від 1 квітня 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // № 591-р від 18 червня 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

3. Загальна інформація. Навіщо децентралізація? [Електронний ресурс] / Прес-центр ініціативи "Децентралізація", 2018. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>.

4. У 2019 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни має скласти 51%, - Геннадій Зубко. [Електронний ресурс] / Урядовий портал, 2018. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/u-2019-roci-chastka-miscevih-byudzhetiv-u-zvedenomu-byudzheti-krayini-maye-sklasti-51-gennadij-zubko>.

5. Рейтинг Мінрегіону: Сумська область вперше з моменту початку реформи – у «зеленій» групі лідерів.[Електронний ресурс] / Сумський історичний портал, 2018. – Режим доступу: <http://sumynews.com>.

6. Децентралізація. Старости в селах об'єднаних громад: що змінює новий закон [Електронний ресурс] / Прес-центр ініціативи "Децентралізація", 2018. – Режим доступу:<https://decentralization.gov.ua/news/4433>.

7. Прокопчук Л. Децентраізація органівмісцеогосамоврядування в Україні. Переваги танедоліки / Л. Прокопчук //«Актуальні проблеми аграрної економіки: теорія, практика, стратегія»: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 45-річчю економічного факультету Подільського державного аграрно-технічного університету (Кам'янець-Подільський, 12-13 жовтня 2017 року). – Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2017. – 384 с.

8. Про місцеві вибори: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 595-VIII / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2015, №157-VIII / [Електронний ресурс] – Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

10. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: постанова ЦВК, 2018 / [Електронний ресурс] –

Режим доступу:<http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43957&what=0>