

УДК 35:316.46 (477) (063)

**Лопушинський Іван Петрович**

завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету,  
доктор наук з державного управління, професор,  
заслужений працівник освіти України,  
член виконавчого комітету Суворовської районної у м. Херсоні ради

**Оленковська Лариса Павлівна**

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету,  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
депутат Херсонської обласної ради

**РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ЯК ОСНОВА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ  
МОДЕЛЕЙ УПРАВЛІННЯ**

***Анотація.** У статті досліджується нормативно-правове підґрунтя реалізації реформування місцевого самоврядування в Україні, передбачене пакетом антикризових реформ, окреслюються загальні проблеми процесу, визначаються першочергові потреби щодо внесення змін до чинного законодавства в частині забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування, наголошується на дотриманні структури моделей міжнародних практик реформування місцевого самоврядування та дотримання ратифікованих Україною міжнародних документів.*

***Ключові слова:** реформування місцевого самоврядування, повсюдність місцевого самоврядування, нормативно-правове забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування.*

**Лопушинский И. П., Оленковская Л. П. Реформирование местного самоуправления как основа внедрения децентрализованных моделей управления**

***Аннотация.** В статье исследуется нормативно-правовая основа реализации реформирования местного самоуправления в Украине, предусмотренная пакетом антикризисных реформ, определяются общие проблемы процесса, определяются первоочередные нужды по внесению изменений в действующее законодательство в части обеспечения процесса реформирования местного самоуправления, отмечается соблюдение структуры моделей международных практик реформирования местного самоуправления и соблюдения ратифицированных Украиной международных документов.*

***Ключевые слова:** реформирование местного самоуправления, повсеместность местного самоуправления, нормативно-правовое обеспечение процесса реформирования местного самоуправления.*

**Lopushynskiy I.P., Olenkovska L.P. Local government reform as the basis of decentralized management model**

***Annotation.** The article deals with the regulatory framework of implementation of local government reform in Ukraine provided a package of reforms, outlines common problems*

*process identifies priority needs to amend the current law regarding the process of local government reform, according to the structure of the models subject to international practices reforming local governance and compliance with international instruments ratified by Ukraine.*

**Key words:** *local government reform, the ubiquity of local government, regulatory support local government reform process.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Оскільки в основу процесу реформування місцевого самоврядування покладено підвищення спроможності територіальних громад, то цей процес може відбуватися також через укрупнення територіальних громад. Нині запропоновано механізм об'єднання, однак відсутні механізми заохочення громад до об'єднання, що може бути причиною дискредитації ідеї, поглиблення незрозуміння загального контексту реформи представниками органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В основу статті покладено аналіз чинного законодавства України в частині реального забезпечення процесів реформування.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Спроба реформувати місцеве самоврядування в нашій країні відбувається уже втретє. Неуспіх процесу, на думку авторів, полягає найчастіше у відсутності комплексного підходу до процесу, без докладного опису як механізмів реформування, так і можливих преференцій для територіальних громад.

**Формування цілей статті.** Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення важливості послідовних, виважених кроків із негайним забезпеченням процесу реформ, насамперед на законодавчому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** У пакеті реформ, які планується реалізувати впродовж найближчого часу, особлива увага надається реформі місцевого самоврядування. Згубність чинної моделі, заснованої на ручному управлінні розподілу ресурсів, доводить історія.

Урядом запропоновано напрямки проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, метою якої є

підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління і забезпечення сталого територіального розвитку.

Децентралізація – серед тих реформ, без яких неможливо втілити в життя Угоду про асоціацію з Європейським Союзом та взагалі забезпечувати нормальних розвиток Української держави. На потребі прискорення реформ в Україні неодноразово наголошували 2014 року й міжнародні експерти, зокрема представники ПАРЄ та ОБСЄ.

Реформування будь-яких усталених систем управління є передусім зміною концепції їх формування. На початку 2014 року суспільству було запропоновано такий документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації вже давно ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, унесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових.

Станом на сьогодні виконано лише п. 5 плану – ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та запропоновано методику їх об'єднання. Однак уже на етапі ухвалення вищезазначеного Закону з нього було вилучено статтю 12, що була б «пусковим механізмом» до цього процесу, – «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області». Важливість повернення статті 12 у редакції першого читання до тексту Закону полягає в тому, що:

- виключно на основі розробленого перспективного плану об'єднання територіальних громад надається державна фінансова та технічна підтримка;

- об'єднані територіальні громади, що створюються згідно з перспективним планам, отримують такі ж повноваження та ресурси, як і міста обласного значення;
- перспективні плани формуються на основі попередніх домовленостей, меморандумів про співпрацю визначених територіальних громад.

Очевидно, що без розроблення на рівні області перспективних планів формування громад ми не отримаємо змін адміністративно-територіального устрою, оскільки лише реальна фінансова зацікавленість може спонукати територіальні громади рухатися в бік об'єднання. Крім того, слід урахувати, що можливість отримати фінансові преференції для об'єднаних громад 2016 року може виникнути лише за умови, що процедуру об'єднання буде завершено до середини 2015 року.

На нашу думку, перспективний план формування спроможних громад:

- має визначати орієнтири (можливості) для об'єднання територіальних громад, що дозволять отримати максимальні переваги (економічне зростання, поліпшення якості надання адміністративних та соціальних послуг (медицина, освіта, пожежна безпека тощо);
- затверджується виключно обласною радою, що представляє спільні інтереси всіх територіальних громад області; розробляється за участі територіальних громад.

Зауважимо, що створення перспективних планів формування громад є міжнародною практикою, що використовувалася під час проведення децентралізації влади в таких країнах, як Німеччина, Франція, Данія, Латвія, Естонія.

Однак слід пам'ятати, що такі плани формуються на підставі попередньо узгоджених рішень самих органів місцевого самоврядування. Тож першим кроком цього процесу має бути ініціювання обрахунку максимальної ефективності такого об'єднання. Вочевидь тут найменш

зацікавленими особами є сільські голови малих територіальних громад. При цьому жодних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо такої інституції, як старостат, не внесено. У цьому зв'язку ситуація виглядає так, що територіальні громади, утративши сільського голову, жодного врядування на місці не матимуть. У підсумку об'єднання територіальних громад як адміністративний крок недостатньо підготовлений на рівні державних нормативних актів і жодним чином не готується більшістю обласних рад.

Наступним заявленим аргументом на користь реформування було розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, удосконалення взаємодії між ними, подолання проблеми, коли повноваження органів місцевого самоврядування не відповідають їх зобов'язанням і завданням.

Відсутність чіткого розподілу повноважень зумовлює втручання в діяльність органів місцевого самоврядування представників виконавчої влади, конкуренцію компетенцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо. Урегулювати це питання мають закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» – у разі, коли до них буде внесено відповідні зміни. Однак таких змін також не внесено, і поки що законопроектів не запропоновано. Очевидно, що частина задекларованих змін може бути не на часі, однак покрокове їх упровадження, можливо, було б навіть прийнятнішим за нинішніх умов. Крім того, маємо дисонанс між заявленою метою реформи місцевого самоврядування, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління і забезпечення сталого територіального розвитку та власне першими кроками реформи.

Поліпшення надання послуг має справді відбутися, а отже, першого вересня наступного навчального року, наприклад, у результаті об'єднання територіальних громад навчальний процес для дітей, які навчаються в

місцевих школах, має бути поліпшений. Причому зміни якості навчального процесу, умов навчання мають відповідати певним стандартам, які поки що також відсутні.

Моніторинг Закону України «Про стандартизацію», навіть зі змінами від 2015 року, дає можливість стверджувати, що умови для спонукання міністерств, відомств до розробляння стандартів послуг, що надаються, не створено. Так, додаток 1 Методики «Форма паспорту територіальної громади» передбачає вивчення кількісного складу об'єктів соціальної інфраструктури з огляду на те, що кількість закладів не дасть жодного уявлення про реальну спроможність надавати якісну послугу.

Держава зобов'язана розробити та подати Стандарт освітніх, медичних послуг, оскільки це державні повноваження. Такі стандарти мають бути невід'ємною складовою Методики. Це дасть можливість визначити кількість закладів, стан і кадрове забезпечення яких дозволяють надавати адекватні соціальні послуги.

Для об'єктивного та відповідного формування меж територіальних громад також має бути наявний державний стандарт забезпеченості населення послугою за умов формування нових меж територіальних громад.

Опис стану інфраструктури має здійснюватися в балах відповідно до стандартного забезпечення послугами, де основними чинниками мають бути якість послуги та її доступність, обчислена в хвилинах і кілометрах. Простий опис жодного реального уявлення про стан надання послуг не даватиме. Надзвичайно важливим елементом доступності послуг в умовах України є стан доріг. Тому пропонуємо також увести відсоткову оцінку стану доріг за категоріями.

Готовність громади до проведення об'єднання має вимірюватися індикатором доступності послуг. Також технічні, екологічні, інженерні особливості мають бути враховані під час визначення показників

інфраструктурного забезпечення та подані в кожному окремому випадку з поясненням цих особливостей.

Світовий досвід місцевого самоврядування наводить два базових підходи до здійснення інтегрованої діяльності територіальних громад: територіальна інтеграція та функціональна інтеграція. Вони є похідними від двох сучасних концепцій – «органічної» (основний принцип – укрупнення територіальних громад) та «функціональної» (основний принцип – централізація функцій). Функціональна інтеграція територіальних громад передбачає консолідацію фінансово-матеріальних, кадрових ресурсів та зусиль для виконання певних функцій зі збереженням самостійності громад та автономії органів місцевого самоврядування, а при територіальному об'єднанні територіальні громади близько розташованих сіл, селищ, міст формують єдину укрупнену громаду й спільні органи місцевого самоврядування.

Об'єктивні передумови появи зазначених двох векторів у межах дихотомії «централізація-децентралізація» публічного управління пояснюються зміною парадигми управління територіями від прямого адміністрування до організації надання послуг. Таким чином, маємо «функціональну» та «органічну» парадигми інтеграційних процесів. Функціональні інтегрування базується на тому, що громади не можуть забезпечити багато функцій комунального управління, зокрема ті, що породжені науково-технічним прогресом, новими соціально-економічними та суспільними потребами. Пропонуємо, не зачіпаючи сучасних місцевих структур, створити мережу організацій міжкомунального співробітництва у формі публічноправових установ, поклавши на них функції, що здійснюють чи мають здійснювати нинішні громади. Цей проект базується на так званій органічній концепції, що виходить з того ж посилання, полягає в ідеї радикального вирішення – укрупнення наявних адміністративно-

територіальних одиниць зі збереженням традиційних демократичних інститутів (прямі вибори, норми представництва тощо)

Отже, функціональна концепція застосовується через утворення своєрідної «надбудови» у формі публічноправової установи, що перебирає на себе частково функції теперішніх громад, або громади діють на підставі договірних відносин, визначаючи коло послуг, які вони будуть надавати в межах співпраці, зберігаючи загалом увесь спектр послуг і забезпечуючи їх централізацію, у тих випадках, коли централізоване надання тих чи інших послуг є більш ефективним та економічно доцільним. Такий підхід до вирішення питання якості надання послуг, що є насправді основою будь-яких адміністративних перетворень, є більш раціональним і соціально лояльним на відміну від органічної концепції, в основі якої – адміністративне укрупнення комун, яке важко «провести» через населення відповідних територій. Зазначене підтверджується також зарубіжним досвідом реформ, зокрема у Франції.

Як найбільш раціональний та ефективний шлях забезпечення дальшого місцевого розвитку в Україні переважна більшість науковців і практиків визначають асоціації органів місцевого самоврядування та їх об'єднання, укладання договорів про співпрацю між територіальними громадами. Однак держава має всіляко сприяти цим процесам через механізми підтримки реалізації спільних проектів територіальних громад. Так, школа, дитячий садок, амбулаторія можуть бути розташовані в різних населених пунктах, що створює умови для розвитку кожного з них. Відповідно процес надання послуг населенню цих громад може регулюватися договорами про співпрацю. Держава ж має підтримувати цей процес через допомогу розвитку дорожньої інфраструктури, транспортного забезпечення тощо.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, з метою реалізації запропонованої концепції найближчим часом місьцеве самоврядування очікує від держави внесення змін до Конституції в контексті уточнення визначень



суб'єктів місцевого самоврядування та до Закону України «Про місьцеве самоврядування» в частині управління об'єднаними громадами та їх повноважень, установлення державних стандартів на соціальні послуги та уточнення визначення «спроможна громада».

**Перспективи подальших розвідок.** У подальшому плануємо конкретизувати перелік та аналіз соціальних послуг у сфері місцевого самоврядування.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місьцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Про стандартизацію : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 31. – Ст.1058 (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 124-VIII від 15.01.2015).
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
5. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>

**Statement of the problem.** Building the capacity of local communities as the basis of local government reform process because the process can also occur through the amalgamation of local communities.

**Urgency.** Today the mechanism of association, but there are no mechanisms to encourage communities to unite, may cause discredit the idea of deepening misunderstanding general context of the reform of local government representatives.

**The purpose of the article** – highlight the consistent, reasonable steps of providing immediate reform process, especially at the legislative level.

**Our task was to study** – to analyze the legislation of Ukraine on providing real reform process.

**Summary.** The article deals with the regulatory framework of implementation of local government reform in Ukraine provided a package of reforms, outlines common problems process identifies priority needs to amend the current law regarding the process of local government reform, according to the structure of the models subject to international practices reforming local governance and compliance with international instruments ratified by Ukraine.

**Conclusions and outcomes.** In order to implement the proposed concept will soon be local government and state amendments to the Constitution in the context of clarification of the definitions of local government entities and the Law of Ukraine «On Local Self-governance» of communities and their combined powers, setting national standards for social services and able to clarify the concept of community.