

УДК 35.975

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3\(5\)-189-198](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-3(5)-189-198)

Андрійчук Юрій Миколайович,

Голова Секретаріату «Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування» Українська асоціація районних і обласних рад», 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, email: an300569@gmail.com, тел: +38 067 812 85 30

ORCID: 0000-0002-2993-6385

Шинкарьов Андрій Миколайович,

магістр державного управління, аспірант Національної академії державного управління при Президенті України, 12/2, Puhachova St. Kyiv, 04050, Ukraine, email: 800305sh@gmail.com, тел: +380502327110

ORCID: 0000-0002-0431-765X

ПРІОРИТЕТИ УРЯДУ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ КРИТЕРІЇВ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

Анотація. У статті розкриті теоретичні засади забезпечення незворотності процесу децентралізації в Україні, розвитку нових інститутів влади на регіональному рівні в контексті європейського управлінського досвіду за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні. Досліджені теоретичні аспекти нового адміністративно-територіального устрою України, який буде закріплено в Конституції. Вибір європейського напрямку розвитку та відхід від догм пострадянського періоду вимагає від незалежної України становлення ефективної моделі публічного управління та адміністрування управління, що зумовлює зміну як вже існуючих її інститутів, так і створення нових. Формування новітнього для України місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності. Введення нового інституту префекта саме й зумовлено проведенням сучасного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Інституціонально-правові аспекти державного управління, у т.ч. й інституту місцевого самоврядування, досліджували наступні вчені: В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.Є. Воротін, В.Б. Гройсман, О.М. Коваль, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, Ю.С. Шемшученко та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо діяльності державних органів виконавчої влади та формування місцевого самоврядування та їх взаємовідносин, конкретно зазначена тема не була предметом окремого дослідження, що й зумовило актуальність цієї статті.

Метою роботи є теоретичне дослідження, співставний аналіз європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування, обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо формування та запровадження реформування системи управління на місцях на основі аналізу пріоритетів Уряду щодо змін до Конституції місцевого розвитку, які були презентовані в жовтні 2019 року.

Наукова новизна. Полягає в уточненні сутності базових понять дослідження, зокрема „децентралізація влади”, „адміністративно-територіальний устрій”, „територіальне управління” та співставному дослідженні аспектів побудови місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності. В роботі розкриті функції та особливості організації діяльності місцевого самоврядування після внесення змін до Конституції України в частині територіальних громад, які мають покрити всю Україну. Доведено, що після означених конституційних змін не буде більше територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування. Проаналізовані функції та повноваження місцевих державних адміністрацій та зроблені висновки щодо їх подальшого стану та доречності існування.

Висновки. Дослідження свідчить, що управління європейськими територіями в країнах з різним розвитку ринкових відносин здійснювалось як з посиленням централізації, так і з досить помітною децентралізацією публічної влади; розгляд європейського досвіду щодо побудови місцевого самоврядування показує тенденцію саме до використання механізму (інструменту) субсидіарності. Який полягає в тому, що проблема вирішується там, де вона виникла. Безпосередньо послуги надаються на найбільш наближеному рівні до людей. Після проведення процесу реформування, повинна працювати система: громадам – влада, а державі – контроль. Знижується поступово функції державного управління на місцях в частині послаблення його ролі безпосереднього впливу на місцеве самоврядування із залишенням функцій контролю за дотриманням законності.

Із використанням дієвого регуляторного досвіду повинна бути утворена розвинена та ефективна система управління територіями, що постійно вдосконалюється за умов суспільних змін і підвищення якості життя європейського населення в Україні.

Ключові слова: Конституція України, інституційний розвиток, регіональне управління та адміністрування, місцеве самоврядування, управлінський і європейський досвід, місцевий рівень.

Andriichuk Yurii Mykolayovych,

Head of the Secretariat, All-Ukrainian Association of local self-government bodies «Ukrainian association of district and region councils», 04053, Kyiv, Prov. Nestorivskyi, 4, email: an300569@gmail.com, tel: +38 067 812 85 30

ORCID: 0000-0002-2993-6385

Shynkariov Andrii Mykolayovych,

post-graduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 12/2, Puhachova St. Kyiv, 04050, Ukraine, email: 800305sh@gmail.com, tel: +380502327110

ORCID: 0000-0002-0431-765X

THE GOVERNMENT'S PRIORITIES REGARDING LOCAL GOVERNMENT REFORM WITH THE CRITERIA THAT COMMUNITIES ARE ABLE

Abstract. The article describes theoretical basis for the sustainability of the decentralization process in Ukraine, the development of new institutions at the regional level in the context of European managerial experience in modern conditions of reforming of public administration system in Ukraine. Theoretical aspects of the new administrative-territorial structure of Ukraine, which is enshrined in the Constitution. Choosing the European direction of development and move away from the dogmas of the post-Soviet period require independent Ukraine the development of an effective model of public management and administration, resulting in a change of existing institutions and creating new ones. The development of the modern Ukraine local self-government of the principles of ubiquity. The introduction of a new institution of prefect just due to the contemporary local government reform and territorial power organization in Ukraine.

The purpose of the article. Legal and institutional aspects of public administration, including in-tutu local government, researched by the following scientists: V. Averyanov, V. Bakumenko, V. Vorotin, V. Groisman, O. Koval, V. Kuybida, A. Tkachuk, Y. Shemshuchenko and others.

Despite the significant number of scientific papers about the activities of state Executive authorities and local self-government formation and their relationship, the specified topic was not the subject of a separate study, which determined the topicality of this article.

The aim of this work is a theoretical study, comparative analysis of European experience of local self-government development, substantiation and development of practical recommendations on formation and implementation of the reform of local governance based on the analysis of

the priorities of the Government regarding amendments to the Constitution of local development, which was presented in October 2019.

Scientific novelty. Is to clarify the essence of the basic concepts of the research, in particular the «decentralization of power», «administrative-territorial system», «territorial management» and spustenia study the aspect of building local self-government based on the principles of ubiquity. In the work to reveal the functions and features of the organization of activities of local governments after making changes to the Constitution of Ukraine in part of local communities, which should cover all of Ukraine. It is proved that after the indicated constitutional changes there will be more territories that were not under the jurisdiction of local authorities. Analyzed the functions and powers of local state administrations, and conclusions about their further status and advisability of existence.

Conclusions. The study suggests that the control of European territories in countries with different development of market relations took place with the strengthening of centralization, and with notable decentralization of public authorities; consideration of the European experience of building local government shows the tendency to the use of the mechanism of subsidiarity. Which is that the problem is solved where it originated. Directly provided on a most close level to the people. After the reform process, the system must operate: communities, government, and the state control. Gradual decrease of the function of state management in the field in terms of weakening its role of a direct impact on local government, leaving control over the observance of legality.

With the use of effective regulatory practice should be developed and effective system of management of territories that is constantly being improved in terms of social change and improving the quality of life of the European population in Ukraine.

Keywords: Constitution, institutional development, regional management and administration, local government, management and European experience, local level.

Постановка проблеми. Наприкінці жовтня 2019 року в Україні відбулась знакова подія – публічна презентація змін до Конституції України та пріоритетів Уряду щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Це обговорення проходили в рамках наукової конференції та обговоренні

проекту внесення змін до Конституції України де автори приймали активну участь. Сам проект було презентовано Головою підкомітету Верховної Ради України Олександром Корнієнко, який доповів власне Концепцію внесення змін до Конституції в частині децентралізації.

На нашу думку, дуже важливе спрямування таких дій, зокрема в контексті використання найкращих європейських практик децентралізованого публічного управління та з урахуванням національних традицій управління територіями. Безперечно погоджуємось з думкою, що існує цілий комплекс управлінських повноважень, виконання яких буде максимально ефективним лише на субрегіональному та місцевому рівнях і потрібно використати найкращі європейські зразки із врахування історичних національних традицій.

В обговоренні прийняли участь велика кількість фахівців з питань децентралізації. Урядовців і парламентарів. Зокрема, в своєму виступі, Сергій Чернов (Голова Харківської обласної ради) розповів присутнім, що Українська асоціація районних та обласних рад у вересні провела Всеукраїнську нараду-семинар для представників органів місцевого самоврядування, учасники якої схвалили Резолюцію децентралізації. Зміст цього документа на 95% підтримує концептуальні засади продовження реформи місцевого самоврядування, які ми почули від представників Парламенту, Уряду, Офісу Президента. На нашу думку слід підтримати думку С.Чернова, щодо законодавства, яке потребує змін у частині досягнення пріоритетів Уряду щодо реформування місцевого самоврядування:

- Про адміністративно-територіальний устрій;
- Про засади адміністративно-територіального устрою;

- Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції);
- Про службу в органах місцевого самоврядування;
- Про засади державної регіональної політики;
- Про стимулювання розвитку регіонів;
- до Бюджетного та Податкового кодексів;
- до виборчого законодавства, зокрема, щодо забезпечення рівного і належного представництва громадян в радах.

Метою таких публічних обговорень виступає необхідність забезпечення незворотності процесу децентралізації та необхідності конституційного закріплення нового адміністративно-територіального устрою, який активно обговорювався під час цього го заходу.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Відмітимо, що висвітленню проблем реформування публічної влади на місцях присвячено сьогодні велика кількість публікацій. Діяльності місцевих органів влади, громадам і префектам у деяких зарубіжних країнах присвячено без перебільшення більше сотні наукових статей, дисертацій та монографій тощо. Але, у одній із перших на теренах нашої держави праць, як результату багаторічної роботи експертів Програми сприяння парламентові України над аналізом тенденцій розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу тощо, зроблені потужні дослідження, зокрема зазначається, що у Франції інститут місцевого самоврядування, заснований ще Наполеоном [1]. Інститу-

ціонально-правові аспекти державного управління, у т.ч. й інституту префекта, досліджували наступні вчені: В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.Є. Воротін, В.Б. Гройсман, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, Ю.С. Шемшученко та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо діяльності державних органів виконавчої влади та формування місцевого самоврядування та їх взаємовідносин, конкретно зазначена тема не була предметом окремого дослідження, що й зумовило актуальність цієї статті.

Метою роботи є теоретичне дослідження, співставний аналіз європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування, обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо формування та запровадження реформування системи управління на місцях на основі аналізу пріоритетів Уряду щодо змін до Конституції місцевого розвитку, які були презентовані в жовтні 2019 року

Виклад основного матеріалу. 23 жовтня парламентарі, урядовці, представники місцевих рад та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування під час публічної презентації обговорювали та аналізували ключові зміни до Конституції України та пріоритети діяльності Кабінету Міністрів щодо реформування територіальної організації влади та представницької влади.

До участі в заході були долучені відомі державні фахівці, депутати, експерти в сфері публічного управління та місцевого самоврядування

та активну участь взяли автори цього матеріалу.

Як зазначила Міністр розвитку громад та територій України Альона Бабак, наразі очолюване нею відомство пропонує оновити Методику формування спроможних громад, а саме критерії ресурсної спроможності об'єднаних територіальних громад. Так, в ОТГ має проживати щонайменше 250 дітей шкільного віку та 100 дітей дошкільного віку. Завдяки цьому показнику буде зрозуміло чи доцільно створювати опорну школу в громаді та виділяти кошти з Держбюджету на її комплектацію. На думку міністра, не можливо продовжувати фінансування школи, в яких малокомплектні класи та якість навчання дітей дуже низька. Втрачається можливість для розвитку дітей. Школа має бути повнокомплектною та надавати дітям якісну освіту, – сказала Альона Бабак.

На нашу думку слушною є думка Міністра, що в спроможній громаді має проживати не менше 5 тисяч осіб. Саме така кількість мешканців забезпечить ресурсний та кадровий потенціали. Тоді громада була здатна впроваджувати проекти, які сприятимуть розвитку ОТГ [2].

Крім того, ми підтримуємо думку Міністра, що необхідно враховувати індекс податкоспроможності бюджету громади на рівні не менше 0,3%, а також встановити, що частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів складає не менше 10%.

Зазначимо, що сьогодні процес об'єднання громад не є механічною, математичною, чи навіть економічною моделлю формування держави.

І жодним чином процес реформи місцевого самоврядування не буде зводитись до простого дотримання Методики, а перш за все необхідно враховувати напрацьований досвід реформ в європейських державах. Власне реформа місцевого самоврядування повинна йти від людей, які живуть в ОТГ. Сьогодні не потрібні страйки, бунти, щоб люди страждали, їхали на Київ з плакатами. Це має бути консультація з людьми в регіонах. Щоб вони розуміли, що реформа для них і з ними. Що ніхто не нав'язує алгоритмів чи методик, що має бути просто здоровий глузд і розуміння того, яким шляхом ми йдемо.

Тому Мінрозгром після того, як області сформуєть перспективні плани формування територій громад, планує провести обговорення цих планів з людьми в регіонах. Такі консультації, на думку Альони Бабак, допоможуть з'ясувати: чи дійсно ці перспективні плани відповідають думкам, побажанням і розумінню того, що має бути наслідком цієї реформи для людей, що проживають в цих громадах.

Важливо, що в Україні вже створено більше 1000 (1002) об'єднаних територіальних громади, до яких увійшли 4542 територіальні громади. Це становить понад 41% територіальних громад від загальної кількості тергромад базового рівня. Ще 6419 дрібних тергромад залишаються необ'єднаними. А сама територія України виглядає повністю сформованою, отже, «білих плям» на карті України ще багато.

Щодо перспективних планів розвитку ОТГ, затверджені Урядом, то вони потребують корегування з урахуванням критеріїв спроможності громад. Безперечно є області, території яких охоплені перспективними планами на 100% – це Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька області. У Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях перспективними планами охоплено близько 90 % території. Тобто є хоча би бачення на рівні регіону того, хто з ким має об'єднатися для того, щоб там сформувалась спроможна громада. А от в Одеській області лише 36% території охоплено перспективним планом, у Київській – 54%, Вінницькій – 76%, Черкаській – майже 75%. Такі перспективні плани не в повній мірі враховують методику формування спроможних громад.

На сьогодні Уряд проаналізував ситуацію, що відбувається, і чому в деяких областях відсутнє навіть бачення перспективних планів. Сучасний процес добровільного об'єднання громад має відбуватись на засадах спроможності громад. Але часто обласні ради не керуються цим принципом, а переслідують власні політичні інтереси щодо розподілу на рівні регіону сфер впливу [3]. Тож Уряд подав до Парламенту законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання громад», який прибирає з процесу

створення ОТГ етап затвердження перспективних планів обласними. Після того, як Парламент підтримує ці зміни, процес формування перспективних планів пришвидшиться.

Ми вже згадували вище, що бачення членів Української асоціації районних та обласних рад щодо конституційних змін та реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні презентував її Президент, Голова Харківської обласної ради Сергій Чернов. Він зазначив, що Асоціація наголошує на тому, що існує цілий комплекс повноважень, виконання яких буде максимально ефективним лише на субрегіональному рівні.

Вважаємо, що важливі також є пропозиції Президента Асоціації стосовно віднесення позицій до повноважень районних рад та їх виконавчих органів, які озвучені доповідачем:

- об'єкти культури, фізкультури, туризму районного значення;
- школи-інтернати загального профілю, спеціалізовані школи;
- управління іншим спільним комунальним майном та підприємствами комунальної власності територіальних громад району;
- спеціалізовані медичні послуги (чітко визначені);
- трудові архіви та будинки соціальної допомоги;
- будівництво та утримання транспортної інфраструктури районного значення;
- підрозділи для подолання наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій;

- захист навколишнього середовища розвиток рекреаційного потенціалу;

- сприяння соціально-економічного розвитку району, у тому числі, залучення інвестицій, грантів, міжнародної технічної допомоги.

Слід відзначити, що Українська асоціація районних та обласних рад у вересні провела Всеукраїнську нараду-семінар для представників органів місцевого самоврядування, учасники якої схвалили Резолюцію, де ми приймали теж участь. Зміст цього документа на 95% підтримує концептуальні засади продовження реформи місцевого самоврядування, які представили представники Парламенту, Уряду та Офісу Президента саме в жовтні 2019 року.

Крім того, Сергій Чернов звернув увагу присутніх на нерівномірність представлення територіальних громад в районних і обласних радах та необхідність вдосконалення законодавства про місцеві вибори. Так, за його словами, в цілому по Україні 48 адміністративно-територіальних одиниць не мають своїх представників в обласних радах. В Харківській обласній раді, наприклад, не представлені Барвінківський та Шевченківський райони, а також м. Люботин (загальна кількість населення понад 62 тис чоловік).

Також погоджуємось із думкою п. С.Чернова, що кількісний склад районних і обласних рад пропонується формувати в залежності від кількості громад району чи області, помножених на два. Не є коректним застосування числових показ-

ників щодо представництва громад у районних та обласних радах, які ставляться в залежність від чисельності виборців у громадах. Відповідно до чинного законодавства, статус та повноваження громад не залежить від кількості виборців, тому громади мають право на рівне представництво у місцевих радах субрегіонального та регіонального рівнів [4].

Висновки. Таким чином сьогодні проводиться процес децентралізації за європейськими зразками та одночасно – спирається на історичні традиції місцевого самоврядування в Україні. Відбувається певне наближення влади (публічної та місцевої) до людей і громад. Забезпечується повноцінна імплементація європейської хартії місцевого самоврядування [5].

Призначення та роль інституту представництва держави на регіональному рівні в загальному понятті є незмінним, тобто це є представлення інтересів держави у межах певної територіальної одиниці. Але якщо розглядати той чи інший відповідний інститут представництва держави на певному етапі його становлення та розвитку, то маємо ситуацію, коли мета його створення змінюється разом із тим на які сфери він впливає, які має повноваження тощо. Як приклад, маємо збільшення контрольно-наглядових і зменшення інших функцій порівняно з місцевими державними адміністраціями, які будуть ліквідовані.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в єв-

ропейських державах і основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на нових керівників – префектів (Prefecto), які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади.

Важливо, що перспективні плани, які затверджені Урядом, потребують корегування з урахуванням критеріїв спроможності громад. На сьогодні таких затверджених маємо – 23 плани.

Слід підкреслити, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи „адміністративну опіку”, не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території [6]. Зокрема дуже важливо, що акти органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції України чи законам України, можуть бути зупинені префектом з одночасним зверненням до суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ф. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.

2. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В.Є. Воротін, В.М. Проданик / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2019. – № 1. – С. 95-102.

3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : Монографія / ІІІ „АУТ-ДОР-ШАРК”. – Ужгород, 2015. – 126 с.

4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

5. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

6. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice. – 2018. – 3 (26). – p. 368-376.

REFERENCES:

1. Tkachuk, A. F., Ahranoff, R., Braun., T. (1997). *Mistseve samovriaduvannia: svitovyi ta ukrain-skyi dosvid* [Local self-government:

world and Ukraine experience]. Kyiv: Zapovit [in Ukrainian].

2. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V.M. (2019). Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy [From Regulatory Policy to Public-Private Partnership in the Public Sector of Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1*, 95-102 [in Ukrainian].

3. Panov, A. V. (2015). *Terytorialnyi ustrii Frantsii ta Italii – uroky dlia Ukrainy* [Territorial structure of France and Italy – lessons for Ukraine]. Uzhhorod: PP „AUTDOR-ShARK” [in Ukrainian].

4. Bakumenko, V. D. (2012). *Derzhavno-upravliniski rishennia* [State-administrative decisions]. Kyiv: VPTs AMU [in Ukrainian].

5. Kuibida, V. S. (2004). *Pryntsyipy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia* [Principles and methods of activity of local government]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

6. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3(26)*, 368-376 [in English].