

**Марія Рачинська**

аспірант кафедри державного управління і менеджменту  
НАДУ при Президентові України, головний консультант сектору  
нормпроектної діяльності відділу державної правової політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ПОБУДОВИ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Виокремлено підходи у визначенні концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації влади: політичний і функціональний. Проаналізовано заходи із забезпечення децентралізації управління та надання публічних послуг. При цьому окреслено об'єктивні фактори, що ускладнюють процеси децентралізації влади в Україні. Акцентовано увагу на нерозвиненості громадянських інститутів на місцевому рівні, відсутності традицій, навичок щодо безпосередньої участі в управлінні місцевими справами, а також у недосконалому правовій базі інструментів прямої участі громадян. Особливої уваги заслуговує необхідність створення нормативно-правової бази та стимулюючих заходів для співробітництва територіальних громад на засадах ресурсної кооперації, а також їх об'єднання (насамперед на добровільній основі). Перш за все, це вдосконалення нормативно-правової бази функціонування прямої демократії на місцевому рівні.

**Ключові слова:** територіальна організація влади, децентралізація управління, публічні послуги, громадянські інститути, управління місцевими справами.

**Mariya Rachynska**

## CONCEPTUAL WAYS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER OPTIMAL MODEL BUILDING

The approach in defining the conceptual solutions to the problem of improving the territorial organization of power (political and functional) has been distinguished. The measures to ensure the decentralization of government and public services have been analyzed. Herewith objective factors that complicate the process of decentralization of power in Ukraine have been outlined. The attention made on underdeveloped civil institutions at the local level, the lack of tradition, skills for direct participation in the management of local affairs, as well as the inadequacy of the legal framework tools of direct citizen participation. Necessity to establish the legal framework and incentives for cooperation of local communities on the basis of resource cooperatives and their associations (especially voluntary) requires a special attention. First of all, it is improvement of the legal framework of the direct democracy functioning at the local level.

**Keywords:** territorial organization of power, decentralization of management, public service, public institutions, management of local affairs.

**Марія Рачинская**

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ТЕРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Выделены подходы в определении концептуальных путей решения проблемы совершенствования территориальной организации власти: политический и функциональный. Проанализированы меры по обеспечению децентрализации управления и предоставления публичных услуг. При этом обозначены объективные факторы, затрудняющие процессы децентрализации власти в Украине. Акцентировано внимание на неразвитости гражданских институтов на местном уровне, отсутствии традиций, навыков непосредственного участия в управлении местными делами, а также в несовершенстве нормативно-правовой базы инструментов прямого участия граждан. Особого внимания заслуживает необходимость создания нормативно-правовой базы и стимулирующих мер для сотрудничества территориальных общин на основе ресурсной кооперации, а также их объединения (прежде всего на добровольной основе). Прежде всего, это совершенствование нормативно-правовой базы функционирования прямой демократии на местном уровне.

**Ключевые слова:** территориальная организация власти, децентрализация управления, публичные услуги, гражданские институты, управление местными делами.

Входження українського суспільства в якісно новий етап історичного розвитку вимагає проведення комплексу державно-управлінських реформ, що спрямовані на створення сучасної, ефективної, конкурентоздатної України, чого неможливо досягти без формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток регіонів та територіальних громад. Саме тому стратегічною метою державно-управлінських реформ має визначатися формування ефективної системи територіальної організації влади, а пріоритетним завдан-

ням – максимальне забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминує зумовлює необхідність змін просторової організації органів місцевого самоврядування. У свою чергу і територіальна організація органів виконавчої влади теж виявилась далекою від оптимальної, тому зміна адміністративно-територіального устрою стає все більш актуальною [4, с. 4–5].

Зроблені за останнє десятиліття кроки у напрямі вдосконалення правового регулювання територіального устрою держави є недостатніми, а проголошені реформи та концепції, покликані модернізувати організацію та функціонування адміністративно-територіального устрою держави, залишаються декларативними.

Проблеми, що існують у цьому напрямі, заслуговують належного наукового дослідження, узагальнення й аналізу. Відповідно, на увагу заслуговують праці провідних вітчизняних вчених з теорії державного управління та адміністративного права, зокрема таких як В. І. Борденюк [2], Ю. І. Ганущак [4], Н. Р. Нижник [8], Ю. О. Куц, В. В. Мамонова [11], М. О. Пухтинський [10], А. Ф. Ткачук [12] та ін.

Визначається необхідність проведення теоретичного аналізу концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації влади з метою максимального забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Сьогодні в Україні триває процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Однак слід зазначити, що сьогодні в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування.

Подібне становище є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування. Стосовно цього у Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що муніципальні функції здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Відповідно, доцільним є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо управління територіями та вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольний наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. І така практика буде цілком узгоджуватися, зокрема, згідно з положенням частини другої статті 8 «Європейської хартії місцевого самоврядування», будь-який адміністративний нагляд над діяльністю місцевої влади, як правило, має за мету тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення дублювання функцій місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Таким чином, курс на європейську інтеграцію вимагає від України дотримання вимог низки документів Ради Європи, зокрема «Європейської хартії місцевого самоврядування» щодо здійснення децентралізації публічної влади. Відповідна реформа має відповідати принципу субсидіарності: соціальні послуги населенню мають надаватися органами місцевої влади на найближчому до них рівні адміністративно-територіального поділу, а органам місцевого самоврядування вищого рівня мають надаватися повноваження, що не можуть бути реалізовані нижчою ланкою.

Існуюча сьогодні система місцевого самоврядування і його територіальна організація є недостат-

ньо ефективними, що спричиняє незадоволення ним як з боку місцевого населення, так і уряду. Зокрема, як зазначають у своїх дослідженнях С. Бугай і Я. Жовнірчик, це обумовлюється наступними обставинами:

- неспроможністю місцевої влади вирішувати проблеми добробуту людини в населеному пункті, де проходить її життєдіяльність, і забезпечити адекватний рівень життя;
- соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому відповідної фінансової підтримки;
- невизначеністю джерел фінансування місцевих програм і поточних видатків;
- не вирішеністю питань про розподіл податків між різними рівнями влади;
- недостатнім урахуванням різниці в економічному й соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що призводить до великої диференціації у забезпеченні соціальних стандартів населення [2].

Досить часто чинна система місцевого самоврядування в Україні сприяє виникненню управлінських конфліктів. По-перше, конфліктогенною є модель інституціональної взаємодії між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Подвійний статус місцевих держадміністрацій, які становлять вертикаль виконавчої влади, а з іншого – беруть на себе функції місцевих виконавчих органів; у зв'язку з цим законодавством передбачена можливість висловлення недовіри головам місцевих держадміністрацій з боку районних та обласних рад. Диференціація політичних симпатій виборців призводить до відтворення вертикальної коабітації – суперечностей між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у тих чи інших регіонах країни.

З одного боку, зазначена система легітимізує втручання виконавчої влади держави у діяльність органів місцевого самоврядування на рівні районів та областей, оскільки місцеві державні адміністрації делегують повноваження з розробки бюджетів та програм розвитку. З іншого боку, через висловлення недовіри головам місцевих держадміністрацій опозиційні сили отримують важелі для блокування тієї діяльності адміністрацій, яка стосується забезпечення життєдіяльності держави загалом.

По-друге, адміністративно-територіальний поділ України уможлиблює входження до складу одна одної територіальних громад зі збереженням власних органів місцевого самоврядування із спільною сферою компетенції.

Саме тому, аналізуючи концептуальні шляхи вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування, можна виокремити два підходи:

- переважно політичний, який передбачає встановлення території муніципального утворення як результат боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, а також прагнення кожної групи інтересів одержати в своє розпорядження максимально можливу кількість ресурсів для досягнення власних цілей. При цьому завдання формування територіальної основи місцевого самоврядування, що відповідає меті створення системи місцевої влади, спроможної задовольняти основні потреби населення муніципального

утворення, може вирішуватися тільки в окремих випадках;

- переважно функціональний, при якому формування територій муніципалітетів відбувається на основі ефективного виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. При цьому територія муніципального утворення визначається таким чином, щоб у його межах за рахунок наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури могли вирішуватися всі питання, віднесені до повноважень місцевої влади чинним законодавством.

Як уже зазначалося, потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминуче зумовлює необхідність змін просторової організації органів місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня

2014 р. було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9]. Документом передбачено заходи із забезпечення децентралізації управління та надання публічних послуг, зокрема:

1) реформа територіальної організації влади, що полегатиме в інституційному розмежуванні центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації (їм, імовірно, буде надано іншу назву – «префектури») будуть наділені функціями: контрольною – наглядом за відповідністю діяльності органів місцевого самоврядування Конституції України; координаційною – забезпечувати взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, насамперед у кризових ситуаціях. Здійснення даної реформи вимагатиме внесення змін до Конституції України;

2) скасування делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям з одночасною відміною права районних та обласних рад висловлювати недовіру керівникам місцевих держадміністрацій;

3) орієнтовний розподіл сфер компетенції між органами місцевого самоврядування базового (територіальні громади), районного та регіонального рівня.

Проте децентралізація в Україні ускладнюється наявністю деяких об'єктивних факторів.

1. Недостатня та нестабільна база для розширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад:

а) велика кількість дрібних територіальних громад (усього їх налічується близько

12 тис., населення 40 % із них становить менше 1 тис. осіб [9]), які не завжди спроможні сформувати дієздатні органи місцевого самоврядування та є у переважній більшості дотаційними з державного бюджету [5]. При цьому громадська думка переважно скептично оцінює спроби укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Це може засвідчувати провал експерименту з проведення адміністративно-територіальної реформи 2005 р., а також статистика місцевих референдумів з приводу зміни статусу населених пунктів, які відбулися в Україні за період незалежності: результати абсолютної більшості з них стосувалися виходу тих чи інших сіл зі складу сільрад або створення нових сільрад, натомість винятковими можна вважати такі референдуми, на яких були ухвалені рішення про приєднання сіл до інших сільських громад [3];

б) широкі можливості для здійснення міжбюджетних трансфертів у «ручному режимі». Таким чином, субсидії тим чи іншим областям, районам, територіальним громадам можуть надаватися на нерівних умовах з точки зору політичної доцільності;

в) зношеність переважної частини комунальної інфраструктури, що зумовлює потребу у збільшенні витрат на її утримання.

2. Нерозвиненість громадянських інститутів на місцевому рівні, відсутність традицій та у більшості громадян навичок щодо безпосередньої участі в управлінні місцевими справами, а також недосконалість нормативно-правової бази інструментів прямої участі громадян. Недосконалість нормативно-правової бази має такі про-

- правовий вакуум навколо інституту місцевого референдуму після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (був ухвалений 1991 р.);

- встановлення органами місцевого самоврядування у Статутах територіальних громад фактичних обмежень для використання засобів безпосередньої участі громадян – місцевої ініціативи, громадських слухань та зборів громадян. Найчастіше способами таких обмежень є встановлення великої частки, необхідної для підтримки таких ініціатив (до 1/3 від загальної кількості виборців територіальної громади), надання органам місцевого самоврядування (зокрема, міським головам) права ухвалювати остаточне рішення щодо проведення чи не проведення громадських слухань та зборів, нечітке визначення процедури їх проведення (що дає підстави визнати їх такими, що відбулися з порушеннями), а також відсутність механізмів імплементації ухвалених ними рішень [6].

3. Традиційно низький професійний рівень персоналу в органах місцевого самоврядування, що поєднується з кризою самої системи підготовки кадрів [12].

4. Активізація регіоналістських рухів, у тому числі сепаратистського характеру. У зв'язку з цим у значній частині громадян може виникнути побоювання стосовно використання розширених повноважень органами місцевого самоврядування, особливо на регіональному рівні, з метою порушення територіальної цілісності України.

Здійснюючи відповідний аналіз, насамперед необхідно визначити цілі та напрями реформи системи місцевого самоврядування. До таких сьогодні уналежують:

- створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад;
- формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях;
- ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольні-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, охорони довкілля, реалізацію заходів Державної регіональної політики та державно-цільових програм подолання депресивності окремих територій;
- перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансово-го забезпечення [7].



Варто зазначити, що серед основних напрямів досягнення цих цілей – це, насамперед, реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування; розвиток громадянського суспільства.

Однак під час реалізації реформ слід передбачити належне ресурсне, інституційне, фінансове, організаційне та інше забезпечення. Потрібно також відпрацювати питання законодавчого забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розробити нормативно-правові акти, які визначатимуть повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів (із можливим наданням обласним державним адміністраціям та обласним радам права розробки та внесення пропозицій щодо особливостей організації системи місцевого самоврядування в регіонах). Не обійтися без формування базового та районного рівнів адміністративно-територіального устрою областей (включаючи передбачення процедури об'єднання територіальних громад відповідно до обласних критеріїв дієздатності).

Як один із варіантів забезпечення процесу трансформації системи місцевого самоврядування, М. Пухтинський у своїх дослідженнях визначає відповідне інституційне супроводження. Загальну координацію процесу розробки та впровадження Програми трансформації місцевого самоврядування могла б здійснювати Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президентові України. Крім того, в Україні можна було б запровадити інститути Уповноваженого з питань державного управління та місцевого самоврядування й координаторів розробки і впровадження Програми трансформації системи місцевого самоврядування. Для підготовки концептуальних і нормативно-правових документів щодо забезпечення трансформаційних процесів Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування має бути створена відповідна фахова робоча група [10].

Таким чином, попри значні зрушення у напрямі конституювання місцевого самоврядування, воно все ще не здатне в силу різних причин виконувати ті завдання, що на нього покладені державою. У цій сфері існує низка проблем як економічного, політичного, так і суто юридичного характеру, котрі, як видається, можна розв'язати лише у комплексі. Засобом комплексного вирішення цих проблем є започатковані в Україні реформи, передусім – адміністративна, муніципальна, а в найближчому майбутньому – і реформа територіального устрою.

Процес розробки цілісної об'єднаної концепції тієї моделі місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади, що має бути отримана в результаті реформування та синтезу, неминуче торкається проблеми потреби внесення змін в Конституцію України. Однак, в її межах треба виділити і задати потужні питання кожному з нас – чи існує об'єктивна необхідність внесення змін в Конституцію України, чи сприятимуть внесені зміни вдосконаленню системи місцевої публічної влади, забезпеченню ефективності її функціонування, чи вистачить політичної волі для того, щоб внесені в Конституцію зміни та чинні конституційні норми запрацювали на повну силу?

➔ Адміністративно-правове регулювання територіального устрою має визначальне значення для

практичного забезпечення ефективності розпочатої в Україні територіальної реформи. У процесі цієї діяльності важливе значення належить розв'язанню проблеми розподілу повноважень у складових частинах територіального устрою між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення відповідного ефекту доцільним є:

- 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах;
- 3) втілення в основу сучасної системи територіальної організації влади принципу субсидіарності;
- 4) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- 5) прийняття спеціального закону для визначення порядку надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень тощо.

Особливої уваги заслуговує необхідність створення нормативно-правової бази та стимулюючих заходів для співробітництва територіальних громад на засадах ресурсної кооперації, а також їх об'єднання (насамперед на добровільній основі). Перш за все, це вдосконалення нормативно-правової бази функціонування прямої демократії на місцевому рівні – ухвалення закону про місцеві референдуми, у якому було б врегульовано їх предмет, основні різновиди, спосіб ініціювання, права на здійснення агітації прихильників та противників винесених на голосування рішень, процедуру імплементації результатів референдумів, але необхідною умовою є одночасне запровадження прямої заборони на проведення референдумів із питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

#### Література.

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007.
2. Бугай С. М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С. М. Бугай, Я. Ф. Жовнірчик // Зб. наук. праць. – К.: Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки Мінекономіки України, 2005.
3. Витяз з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти»: мат. «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ / Авт. кол.: В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, Д. С. Базілевич та ін. – К.: СПД Москаленко О. М., 2011. – 42 с.
4. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями а напрями змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – С. 4–5.
5. Гаранець О. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. / О. Гаранець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук. – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – С. 84.
6. Лациба М. В. Місцева демократія в Україні: нові стандарти. / М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Орданська. – К.: Агентство «Україна», 2013. – С. 12–13.
7. Муніципальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [Монографія] / В. В. Корженко, Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін.; За заг. ред. проф. В. В. Корженка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 216 с.

8. Нижник Н. Р. Природа і зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – С. 157.

9. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Конс\\_т\\_с\\_19\\_04\\_2013.docx](http://municipal.gov.ua/upload/usr/files/Конс_т_с_19_04_2013.docx).

10. Пухтинський Микола. Система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує змін. Яких саме? / Микола Пухтинський, Олександр Власенко // Віче. – 2006. – № 22. – С. 4.

11. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект: моногр. За ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонної. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 335 с.

12. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – С. 8.