



Department of  
Regional Studies  
and Tourism

Journal of Regional Science and  
Sustainable Development Economics



## Reforming Local Self-Government and Managing the Functioning of Regional Societies

Ivan Bilokon

Iryna Lukash

Mykola Fashchevskyy

Ph.D., Associate Professor,

senior lecturer, Ph.D. degree candidate

D.Sc. (Geography), Professor,

Kyiv National Economic University  
named after Vadym Hetman  
Regional Studies and  
Tourism Department

Kyiv National Economic University  
named after Vadym Hetman  
Regional Studies and  
Tourism Department

Kyiv National Economic University  
named after Vadym Hetman  
Regional Studies and  
Tourism Department

### ARTICLE INFO

Article history:

Received 15 May 2018

Received in revised form 20 May 2018

Accepted 20 May 2018

Available online

Language: Ukrainian

**Abstract.** The article deals with the fundamental problems that enhance and deepen the regulatory role of managing the functioning of regional communities. The regulatory role of the city's unified territorial community in the economic and social development of adjacent territories is substantiated. The ways of improvement and specification of certain provisions of the Law of Ukraine "On freewill amalgamation of territorial communities" are offered.

**Keywords:** local self-government, territorial community, regional community, local administrative services.

December 2018 Volume 1 Number 1 ISSN:

Journal of Regional Science and Sustainable Development Economics

© Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman Press

## РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІУМІВ

**Анотація.** У статті розглядаються принципові питання, які посилюють і поглиблюють регулюючу роль організації управління функціонуванням регіональних соціумів. Обґрунтовується регулююча роль міської об'єднаної територіальної громади в соціально-економічному розвитку суміжних територій. Пропонуються шляхи удосконалення і конкретизації певних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, регіональний соціум, місцеві адміністративно-управлінські послуги.

При обґрунтуванні реформи місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад важливо додатково акцентувати увагу на таких принципових питаннях, які посилюють і поглиблюють регулюючу роль організації управління функціонуванням регіональних соціумів:

- як позначиться удосконалення місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад на підвищенні рівня і якості життя населення цих громад;
- які зміни відбудуться у зайнятості населення і спільному ринку праці об'єднаних територіальних громад;
- які нові можливості відкриваються у територіальній організації економічної діяльності в різних населених пунктах, зокрема, малих, які входять в громаду, а також доступності адміністративно-управлінських та інших послуг для населення цих пунктів;
- як поліпшиться медичне і лікувально-оздоровче, культурно-освітнє, побутове забезпечення жителів кожного населеного пункту територіальної громади;
- як позначиться територіальне об'єднання громад на соціально-культурній та духовній єдності населення;
- чи позначиться об'єднання громад на єдиному плануванні територій для різних спільних функціональних потреб кожного населеного пункту;
- чи сприятиме об'єднання територіальних громад розвитку спільної транспортної, ринкової, сервісної міжпоселенської інфраструктури тощо.

Зазначені конкретизовані принципові питання важливо врахувати при формуванні територіальних громад, що може підвищити практичну цінність реалізації зазначеного закону.

Об'єднані територіальні громади, які формуються на базі селищ міст, мають свої особливості. Компактне територіальне угруповання кількох сільських поселень, об'єднаних виробничими,

трудовими, культурно-побутовими, інфраструктурними та іншими зв'язками навколо селищ і міст, які є соціально-економічними полюсами інтеграції жителів суміжних населених пунктів, формує єдину регіональну функціональну поліструктурну систему з різних типів поселень – сіл, селищ, міст. Місто як центр - функціональний полюс цієї системи підпорядковує своєму впливу діяльність жителів суміжних населених пунктів, у т.ч. і завдяки діяльності єдиного ринку праці, товарів і послуг. Його функціональний вплив посилюється у зв'язку зі зростанням територіальної концентрації в місті-полюсі підприємств та об'єктів соціальної інфраструктури, єдиного ринку робочої сили, спільного територіального планування тощо. У цьому випадку формується периферійний по відношенню до міста-центра регіон. Він складається, як правило, з дрібних за чисельністю жителів навколишніх сіл і селищ. Спільний розвиток регіонів такого типу неодмінно пов'язаний з розвитком міста-полюса однак вони не створюють об'єднану територіальну громаду як адміністративно-територіальну одиницю. Це окремий тип територіальної громади.

Зазначене вище, посилює регулюючу роль міської об'єднаної територіальної громади, що впливає на загальний соціально-економічний та екологічний розвиток суміжних територій. У цьому зв'язку важливо забезпечити участь в управлінні розвитком міської територіальної громади усіх суб'єктів з відповідними повноваженнями щодо економічного і соціального розвитку громади кожного населеного пункту. Законодавче вирішення науково обґрунтованого представництва кожного населеного пункту об'єднаної міської територіальної громади в органах місцевого самоврядування необхідно ще і тому, що кожна територіальна одиниця – село, селище, місто, будучи елементом єдиної громади, є цілісним і певною мірою обособленим суб'єктом з власними інтересами і проблемами, на які поширюються певні розпорядчі функції органів місцевого самоврядування.

Міські, селищні і сільські об'єднані територіальні громади мають значні відмінності в рівнях економічного і соціального розвитку, їх потенціалах, різного ступеня вирішеності інших проблем життєдіяльності населення. Таким чином, територіальні громади мають різні рівні соціально-економічного розвитку і різні перспективи. Для вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку територіальних громад, для поліпшення умов життя населення різних регіональних соціумів необхідно періодично проводити моніторинг їх функціонування, здійснювати значну аналітичну роботу за наступними напрямками:

- аналіз стану економічного і соціального розвитку територіальних громад в цілому і кожного населеного пункту зокрема;
- оцінка ресурсозабезпеченості і її динаміки, а також конкурентоспроможності кожного регіону;
- виявлення проблем функціонування соціумів кожного поселення і об'єднаної громади в цілому;
- обґрунтування перспектив розвитку територіальних громад;

— обґрунтування можливостей і переваг функціонування об'єднаних територіальних громад тощо.

В подальшому потрібно провести соціально-економічну експертизу їх діяльності і забезпечити науково обґрунтоване територіальне планування як основу розробки проектів єдиних поселенських систем об'єднаної територіальної громади.

Очевидно не лише бажання добровільного об'єднання територіальних громад, виявлене за допомогою референдуму чи іншим способом, як це пропонується в законі, має бути основою їх об'єднання, а об'єктивний аналіз визначення переваг для регіону і громади в цілому може бути підставою для формування об'єднаних територіальних громад, ефективного функціонування місцевого самоврядування зростання конкурентних економічних, соціальних та їх переваг кожного населеного пункту щодо вирішення проблем нинішнього і майбутнього розвитку кожної територіальної громади, підвищення її ролі в розвитку українського суспільства.

Поняття «територіальна громада» є ключовим в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». В ньому найголовнішим є поняття «громада». Найбільш загальною ознакою громади є певна єдність людей, що склалася завдяки спільній організації їх життєдіяльності. Вона може стосуватися професійного об'єднання працюючих, зокрема, сільського співтовариства, які об'єднанні характером виробничої аграрної діяльності. Це ж стосується і міських громад, які виникли на базі спільної промислової діяльності – спільноти людей, зайнятих на підприємствах певного виду діяльності, біля яких сформувались населені пункти. Громада, як форма соціально-економічної організації життєдіяльності населення, може сформуватись і на базі міжпоселенських виробничих, соціально-культурних, побутових та інших зв'язків.

В залежності від розвитку громадського суспільства чинники формування громад змінюються. Зокрема, в ринкових умовах господарювання, які базуються на конкурентних перевагах ринків праці, товарів і послуг, капіталів, єдність жителів села, селища, міста значною мірою втрачається. Натомість підвищується роль індивідуалізації потреб і можливості самореалізації тощо. Це змінює взаємовідносини між суб'єктами, які становлять громаду населеного пункту. Навіть такі важливі ознаки, як місце проживання і місце роботи в нинішніх умовах зменшують свою роль у формуванні єдності громади. Нині частина населення реєструється як жителі в одному населеному пункті, наприклад, в гірських поселеннях, оскільки це збільшує коефіцієнт при нарахуванні пенсій, що таким чином свідчить про зростання жителів цих гірських територій, а проживає у більш комфортних міських поселеннях. Крім того, у зв'язку з обмеженим попитом на робочу силу в сільській місцевості значна кількість населення працює за межами сільських поселень, як правило в містах, де воно не проживає і не реєструється як жителі, а вважаються прибулими з-за меж.

Важливим чинником формування громади є і колективна праця. Однак в нинішніх умовах у зв'язку з формуванням окремих домогосподарств у сільській місцевості об'єднуюча роль

колективної праці втрачається. Фермерські господарства базуються в основному на сімейних зв'язках, а масові наймані працівники складають незначну їх частину і до того ж вони працюють згідно звітності сезонно, періодично. В законі ж без обґрунтування вказується, що жителі сіл, селищ, міст утворюють відповідну територіальну громаду, а межі територіальних громад мають визначатись межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єднались. Така законодавча норма не точно відображає реальну дійсність. Вона фактично гальмуватиме постійну динамічність економічних і соціальних процесів, консервуватиме лише ті засади, які наявні нині. Крім того, постійні активні зміни економічних процесів можуть призвести до вичерпності конкурентних переваг поселень в межах територіальної громади і тоді може стати доцільною зміна її меж. Виходячи з динаміки демографічної ситуації і вичерпності ресурсного потенціалу (природного, технологічного, екологічного тощо), така ситуація цілком ймовірна і реальна. Межі територіальних громад повинні бути динамічними, економічно та соціально ефективними та передбачати як їх зростання, так і скорочення відповідно до суспільної і економічної доцільності. До того ж законом передбачена можливість виходу територіальної громади зі складу об'єднаної територіальної громади, нинішня практика це підтверджує.

Не варто виключати і загальну динамічність територіальних громад щодо їх розміщення в межах одного регіону. Прикордонні територіальні громади нині не обмежують свою діяльність межами одного регіону і навіть держави. Об'єднана в межах певної території територіальна громада при зміні територіальних меж може бути віднесена до іншого регіону. Фактично функціонування територіальних громад в Україні ніколи не обмежувалось адміністративними межами району, міста селища чи села. Однак при цьому як адміністративний статус населеного пункту (перехід села в селище чи навпаки), так і його адміністративне підпорядкування в історичному періоді змінювалось. Тому дану позицію в законі слід удосконалити.

У сучасних умовах все більше підвищується роль територіального сусідства у формуванні територіальних громад. Це стосується, насамперед, сусідства населених пунктів з міськими поселеннями, які виступають полюсами росту. Полюси росту впливають не лише на регулювання економічної і трудової діяльності суміжних населених пунктів, але й на соціально-культурне і побутове життя населення цих пунктів. Життєдіяльність громади в такому разі базується не на засадах єдності управлінської діяльності, а на саморегулюванні і самоуправлінні згідно попиту і пропозиції, динаміки ринкової ситуації та індивідуальної раціональності.

Значна частина об'єднавчих громад чинників нині втрачається. Для сільських громад, наприклад, все більше втрачає своє об'єднавче значення земля, яка раніше оброблялася спільно територіальною громадою села. Причина цього – нові земельні відносини. Нині земельні паї громадян орендуються не жителями села, а інвесторами, які можуть проживати за межами сіл і навіть країни, а використовувана ними робоча сила не завжди формується лише з жителів села, де орендуються паї.

Такі відносини у перспективі призведуть до того, що сільські громади все більше втрачатимуть об'єднавчу їх силу, якою є земля. Про тенденцію зменшення людності сільських громад свідчить зняття з статистичного обліку протягом останнього періоду кількох сотень сільських поселень у зв'язку з втратою жителів. Сільські громади, особливо малих сіл, в майбутньому зазнаватимуть подальшого зменшення. При чому об'єднання таких сіл в єдину об'єднану територіальну громаду не зупинить процес зменшення кількості сільських жителів.

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад у цілому в разі недосконалого законодавчого механізму підтримки малих сіл, призведе до їх занепаду. Це вимагає деталізації законодавчих положень, зокрема щодо тих поселень, які відносяться до проблемних. Це стосується не лише сіл, але й селищ та малих міст.

Передбачається, що при об'єднанні територіальних громад вирішальним стане спільне для населених пунктів адміністративне управління і місцеве самоврядування – єдині сільські, селищні і міські ради, голови рад, виконкоми, старости. Беззаперечним є те, що органи державної влади і місцевого самоврядування за допомогою різних механізмів мають забезпечити ефективне управління економічними і соціальними процесами в кожному регіоні. Таке управління повинно сприяти уникненню поляризації умов життя будь-якої територіальної громади, гарантуванню стандартів умов праці і соціального захисту громадян незалежно від їх місця проживання – у великому чи малому населеному пункті, в центрі (полюсі) чи в периферійному поселенні.

Особлива роль у функціонуванні об'єднаних територіальних громад належить місцевим бюджетам, їх наповненню та розподілу коштів між територіальними громадами, між обсягами бюджетів і виконанням покладених на них загальнодержавних і місцевих зобов'язань. Оскільки місцеве самоврядування не є самодостатнім і відособленим від держави, то загальнонаціональні інтереси набувають пріоритетності, що може негативно вплинути на вирішення місцевих проблем життєдіяльності громади. Це може викликати певне напруження у відносинах між органами державної влади і місцевого самоврядування.

При утворенні об'єднаних територіальних громад, як це передбачається законом, актуалізуються питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування стосовно сільських громад кожного населеного пункту, незалежно від їх людності, забезпечення стандартних умов проживання кожному жителю будь-якого населеного пункту. В умовах постійної обмеженості коштів та низької громадянської активності населення, його обізнаності щодо їх розподілу і використання в дрібних за людністю поселеннях виникатимуть проблеми дотримання соціальних стандартів для населення різних поселень громади.

У прийнятому Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зосереджена увага головним чином на механізмі утворення таких громад. Однак не менш важливим і навіть першочерговим при об'єднанні територіальних громад є визначення мети такого об'єднання, переліку завдань, які передбачається вирішити при об'єднанні, нові функції і

механізми діяльності об'єднаних територіальних громад та інше. Відсутнє в законі і головне – як позначиться в майбутньому його реалізація на умовах життя жителів кожного населеного пункту, ефективності функціонування територіальної громади як нового типу соціальної системи, її соціально-економічної організації, нової ланки суспільного соціуму. Виявити це в законі неможливо. Адже об'єднання окремих сільських територіальних громад було і раніше, коли сільрада об'єднувала кілька сіл. Нині законом передбачається зменшення кількості громад, після їх об'єднання. А це шлях до певної централізації управління на місцевому рівні, а не до його децентралізації. Це підтверджується тим, що сільраді (селищній і міській радам) буде підпорядковуватись набагато більше населених пунктів і населення порівняно з попереднім станом.

У законі вказується на те, що «якість і доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання». В цьому випадку, мова, очевидно, йде про адміністративно-управлінські послуги. Разом з тим не сказано, якими механізмами будуть надаватися ці адміністративно-управлінські послуги. Навіть запровадження таких нових посадових осіб як старости чи префекти в селах і селищах з їх передбаченими законом повноваженнями, не свідчить про вирішення питань доступності адміністративних чи інших послуг, а тим більше поліпшення умов життя населення в усіх селах.

Вимагає удосконалення державний механізм підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Він полягає у забезпеченні державою інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки. Найбільш суттєве значення тут має фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом економічного і соціального розвитку об'єднаної територіальної громади. Однак для отримання субвенцій необхідно, насамперед, створити об'єднані територіальні громади, розробити плани їх економічного і соціального розвитку, і лише тоді можна претендувати на субвенцію.

Для об'єктивного і найбільш повного волевиявлення бажання утворити об'єднану територіальну громаду доцільним є механізм місцевого референдуму. Закон про місцеві референдуми поки що відсутній і тому об'єктивного добровільного об'єднання територіальних громад здійснити неможливо. Вирішити це питання можна адміністративними методами.

Особливої уваги заслуговують положення, які стосуються пропорційності фінансової підтримки державою об'єднаних територіальних громад шляхом надання субвенцій на формування відповідної інфраструктури. Відповідно до Закону України «Про об'єднані територіальні громади» обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у територіальній громаді з рівною вагою двох цих факторів.

Зазначене положення є досить загальним, неконкретним і недостатньою мірою виваженим. Насамперед це пов'язано зі складністю у визначенні площі територіальних громад. Площа

населеного пункту, зазвичай, визначається сільрадою (міськрадою) як межі цього населеного пункту. Разом з тим для повноцінного функціонування громади необхідні і землі, які знаходяться за межами населених пунктів. Адже функціонування територіальних громад не можливе без земель, як засобу виробництва та відпочинку. У законі не розкрита функціональна роль земельної площі у соціально-економічному розвитку територіальних громад, її економічне і соціальне значення в життєдіяльності громади. Тому доцільність використання цього критерію вимагає додаткового обґрунтування і концентрації.

Особливої уваги заслуговує і другий критерій розподілу субвенцій – за кількістю сільського населення. Оскільки в законі передбачається наявність сільських, селищних та міських територіальних громад, що означає наявність у складі населення громад не лише сільських, але й міських жителів (жителів селищ і міст). У конкретних випадках чисельність сільського населення у високо урбанізованих регіонах буде нижчою, а в аграрних відповідно вищою, ніж міського. Тому і цей критерій розподілу субвенцій як загальнонаціональний не може бути підставою для визначення частки субвенцій територіальній громаді. Крім того, зазначені обидва критерії не пов'язані з цільовою функцією державних субвенцій – для «формування відповідної інфраструктури згідно з планом економічного і соціального розвитку територіальної громади». Тому критерії розподілу субвенцій мають стосуватися, першою чергою, розвитку інфраструктури територіальних громад, визначення та обґрунтування нових видів інфраструктурних об'єктів, їх цільової функції у поліпшенні життєдіяльності населення територіальних громад.

Державна регіональна економічна політика як сукупність правових організаційних і економічних і соціальних механізмів є основою розвитку країни. Вона створює умови для раціонального функціонування регіональних соціумів за рахунок організації ефективної діяльності регіональних економічних і соціальних систем шляхом реформування регіонального управління та місцевого самоврядування, створення децентралізованої моделі влади та вдосконалення механізмів формування управління та функціонування територіальних громад міст, сіл, селищ, та їх об'єднаних структур.

#### Список літературних джерел

1. Закон України «Про Засади державної регіональної політики», Голос України, №39, 4.03.2015р.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Голос України, №39, 4.03.2015р.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Голос України, № 138, від 23.07.2014р.

4. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / [Данилишин Б.М., Фащевський М.І., Чернюк Л.Г. та ін.] під ред. Б.М.Данилишина // РВПС України, НАН України. – К.:Основа, 2011. – 149с.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Колектив авторів / За заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2003
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / За ред. З. С. Варналія. – К., 2007
7. Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою. Мінрегіонбуд. 2009.
8. Функции городов и их влияние на пространство / под ред. Л. Г. Руденко. – К. : Феникс. 2015. – 292 с.
9. Бейклі Е. Планування місцевого економічного розвитку. – Львів: Літопис. – 2002. – 414 с.
10. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
11. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми/ [За ред.. І.О.Красіної]. К. : Логос 2009 – 490 с.