

УДК 332.1

**Оленковська Лариса Павлівна**

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету,  
кандидат наук з державного управління, доцент

**Попова Ірина Миколаївна**

начальник відділу освіти  
Генічеської районної державної адміністрації,  
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом),  
кандидат наук з державного управління

**ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ГРОМАД ХЕРСОНЩИНИ: КРОК ДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ЧИ ЗБЕРЕЖЕННЯ РАЙОННОЇ НОМЕНКЛАТУРИ?**

*Анотація.* У статті здійснено аналіз Перспективного плану об'єднання територіальних громад Херсонщини з погляду дотримання вимог методики об'єднання територіальних громад і врахування реальних потреб населення цих громад. Основна увага надається ймовірності реалізації такого сценарію, його відповідності економічним, соціальним особливостям громад.

*Ключові слова:* децентралізація, перспективний план об'єднання територіальних громад, місцевий економічний розвиток, механізми взаємодії органів місцевого самоврядування.

**Оленковская Л. П., Попова И. Н. Перспективные планы объединения территориальных громад Херсонщины: шаг к децентрализации или сохранение районного номенклатуры?**

*Аннотация.* В статье осуществлен анализ Перспективного плана объединения территориальных общин Херсонщины с точки зрения соблюдения требований методики объединения территориальных общин и учета реальных потребностей населения этих общин. Основное внимание уделяется вероятности реализации такого сценария, его соответствия экономическим, социальным особенностям общин.

*Ключевые слова:* децентрализация, перспективный план объединения территориальных общин, местное экономическое развитие, механизмы взаимодействия органов местного самоуправления.

**Olenkivskaya L. P., Popova I. M. Future plans for unification of territorial communities of Kherson region: a step towards decentralization or conservation district nomenclature**

*Annotations.* The article analyzes the perspective plan of Kherson association of local communities in terms of compliance with the requirements of the association of local communities and taking into account the real needs of the population of these communities. The focus is on the probability to realize such a scenario, its compliance with economic, social community features.

*Keywords: decentralization, roadmap association of communities, local economic development, mechanisms of cooperation of local governments.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Ухвалені зміни до Конституції України мали б забезпечити поступ уперед – до становлення реального місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в областях уже затверджуються перспективні плани об'єднання громад відповідно до реформування місцевого самоврядування в напрямку децентралізації влади, хоча процес цей виглядає зворотнім. Однак відсутність фахової, незалежної експертизи таких документів спричиняє ризик нівелювання реформи, неврахування основної її суті – поліпшення умов надання послуг громадянам. Так, у Херсонській області цей план передбачає переважно збереження районів, тобто формування об'єднаної громади в межах цілого району.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Водночас системного аналізу та прогнозів з цього питання в процесі реалізації перших кроків впровадження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» наукове середовище ще не здійснило. Можна говорити хіба що про політичні дебати з цього приводу на сторінках газет. Чинний поки що «Закон України про місьцеве самоврядування» містив положення (стаття 7), що надавали можливість територіальним громадам об'єднуватися. І питання швидше постає не про відсутність нормативної бази, а про те, що зазначене об'єднання може здійснюватися державою на підставі серйозного аналізу соціокультурних та економічних передумов.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблема полягає у невключенні реальних суб'єктів процесу об'єднання – територіальних громад – у процес їх трансформації, у конфлікті інтересів сільських голів, які втрачають важелі впливу в процесі об'єднання, і районної номенклатури, яка прагне зберегти чинну модель, змінивши лише назви.

**Формулювання цілей статті.** Метою публікації є розгляд доцільності об'єднання територіальних громад відповідно до перспективного плану, прийнятого рішенням обласної ради (на прикладі Херсонської області), а також формулювання пропозицій щодо змін до цього документа.

**Виклад основного матеріалу.** Місьцеве самоврядування закономірно вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, оскільки забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць.

Слід сказати, що нинішні реформи – це не перша спроба такої самоорганізації. В Україні процес становлення місцевого самоврядування та децентралізації влади розпочався у 90-х роках ХХ століття. 7 грудня 1990 року Верховна Рада УРСР 12-го скликання ухвалила Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [3]. Однак швидше відсутність досвіду самоврядування та реальної фінансової спроможності громад не дали інституціям місцевого самоврядування розвинути. Подальша інституалізація 1996 року сприймається експертами неоднозначно, однак на нашу думку, на той момент і Конституція України, і Закон «Про місцеве самоврядування» відкривати значні перспективи для цього [3-5]. Активний розвиток окремих міст був яскравим підтвердженням можливостей реалізації таких сценаріїв за єдиної умови: сама громада була готова до самоврядування, мала лідера, спроможного очолити цей процес. Однак надлишкова централізація влади, збереження в недоторканності адміністративно-територіального устрою з радянських часів гальмували позитивні процеси.

Міжнародна практика доводить, що в межах демократичної системи управління місцеві проблеми доцільніше й ефективніше вирішувати не з центру з допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки й активізації діяльності територіальних громад.

Цінність місцевого самоврядування полягає саме в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг – соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших [2].

Однак реальне забезпечення цих послуг ґрунтується на спроможності територіальної громади покривати видатки на такі послуги. За умови відсутності бюджетної свободи неможливо говорити про реальне місьцеве самоврядування. Так, польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічноправовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак і функції та повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, що перебувають у власності громад [9].

Якщо централізація передбачає концентрацію ресурсів, завдань і компетенції на центральному рівні, то децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і

повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації. Як централізація, так і децентралізація впливають на адміністративно-територіальний устрій держави.

Спробуємо визначити, яким саме чином ці два явища пов'язані з огляду на конституційний устрій та традиції. Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації». На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення чинної центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Для держав континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – швидше як інституту громадського врядування.

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютного характеру, що і передбачають норми змін до Конституції 2015 року. У статті 133 (розділ IX) чітко визначено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – три види адміністративно-територіальних одиниць – регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Також дано визначення громади (громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, що включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території). Статтю 140 (розділ XI) викладено в новій редакції, де передбачено утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами і закріплено принцип субсидіарності за розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів [7].

Однак нова конфігурація зберігає дублювання органами державної влади функцій органів місцевого самоврядування, що, на нашу думку, є неприпустимим.

Розглядаючи Перспективний план об'єднання територіальних громад Херсонської області з урахуванням змін до Конституції України 2015 року, слід відзначити, що в останній редакції, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, він консервуватиме атавізми радянської моделі управління, адже значна кількість районів (Великолепетиський, Верхньорогачицький, Генічеський, Горностаївський, Іванівський, Каланчацький, Нижньосірогозький) – сім із вісімнадцяти районів області – представляють собою район-громаду [8]. Тобто в цих районах швидше відбудеться централізація, а не децентралізація влади.

Одночасно розширення меж територіальної громади міста Херсона до не виправдано великих, з одного боку, та невключення в межі Херсона територій, які де-факто є територією міста (сел. Чорнобаївка) свідчать про кон'юнктурний, непродуманий підхід до формування перспективного плану; роль експертів офісу реформ звелася до виконання технічних завдань відповідно до пропозицій районних державних адміністрацій, зацікавлених і надалі зберігати владу та контроль над територіями.

Для прикладу: формування району – громади в межах Генічеського району – не відповідає економічним і соціальним особливостям району. Так, досить перспективне сел. Новоолексіївка, яке має хороші комунікації, розумні відстані до інших задекларованих територіальних громад, окреслений уже наразі економічний потенціал, не пропонується як центр громади.

Або Арабатська Стрілка, на якій розташовано три населених пункти, з яких крайнє перебуває за 55 км від центру громади (м. Генічеська), і яка має достатній для розвитку економічний потенціал, також включена в район-громаду, хоча має потребу розвивати інфраструктуру як курортна зона.

Навіть з огляду на застосування щодо таких територій Закону України «Про курорти» доцільніше розглянути можливість розвитку тут окремої громади, адже вся територія має специфічні проблеми і може їх вирішувати, приймаючи відповідні нормативно-правові акти.

Таким чином, лише в Генічеському районі слід було б передбачити не менше трьох територіальних громад.

Особливістю Херсонської області є й те, що значна кількість районів розташована уздовж Каховського водосховища. Районні центри, як правило, розташовані на березі, а самі райони тягнуться в степ на значну відстань. Нововоронцовський, Верхньорогачицький, Великолепетиський, Горностаївський райони, де крайні населені пункти перебувають на відстані до 60 км від центру запланованої громади, ураховуючи майже повну відсутність доріг, стануть ще менш доступними для громадян ніж зараз.

Таким чином, запропонований план не враховує головного – реального поліпшення доступності та якості послуг для громадян.

Ставлячись із розумінням до спроби якнайшвидше створити умови для отримання громадами обіцяного статусу міст обласного значення, наголошуємо на потребі дотримуватися методики формування об'єднаних громад, що наголошує саме на цих важливих елементах доцільності реформи. Адже таке об'єднання мало місце наприкінці сімдесятих – на початку вісімдесятих років ХХ ст., коли значна кількість сільських рад об'єднала по кілька населених пунктів. Так, у Генічеському районі з двадцяти сільських, селищних, міських рад до 2015 року сімнадцять уже мали у своєму складі від двох до шести (!) населених пунктів [1].

<b>Назва ради</b>	<b>Центр</b>	<b>Назви населених пунктів</b>
Партизанська селищна рада	смт. Партизани	смт. Партизани с. Гайове с. Догмарівка с. Москаленка

Новогригорівська сільська рада	с. Новогригорівка	с. Новогригорівка с. Зелений Гай с. Рози Люксембург
Новодмитрівська сільська рада	с. Новодмитрівка	с. Новодмитрівка с. Веснянка с. Люблинка
Новоіванівська сільська рада	с. Новоіванівка	с. Новоіванівка с. Пробудження
Озерянська сільська рада	с. Озеряни	с. Озеряни с. Комісарівка с. Новий Азов с. Перекоп с. Пчілка

Однак це безпосередньо не сприяло ні поліпшенню їх економічного стану, ні підвищенню якості надання медичних послуг. Отже, без урахування реальних потреб громадян бачення того, як будуть розвиватися госпітальний округ, шкільні округи, система надання соціальних послуг, важко говорити про результативне реформування. Більше того, жодна методика не вимагає зосередження всіх послуг на території одного (центрального) населеного пункту. У кожному окремому разі слід розглядати концепції територіальних громад:

- центр – «спальні райони»;
- усі населені пункти мають однакове соціальне навантаження;
- розвиваються як соціальні окреслені групи населених пунктів, решта – як «спальні райони».

Залежно від цього може обиратися конфігурація громади, зокрема в окремих випадках доцільною є зміна меж району (наприклад, Великолепетиський та Нижньосірогозький).

Важливою перепорою, або навпаки – можливістю, – є відсутність чітко визначених обрисів спроможності громад. Імовірно, в українських реаліях це неможливо. Тому розмови про економічну спроможність в таких областях, як



Херсонська, де дотаційними є 80 % територіальних громад, є досить умовними, як і обрахунки бюджетної спроможності.

Тож насамперед слід розглядати такі показники, як доступність та якість послуг, максимальне збереження та розвиток населення, а вже потім – економічну спроможність громад як явище, адже саме межові щодо інших областей України райони потерпають від наднизької щільності населення, і саме вони переважно будуть представляти схему «район – громада». Як наслідок, матимемо ще більш високий рівень відтоку населення до сусідніх областей, які мають на межі із Херсонською областю розвинені економічні центри (Запорізька – Верхньорогачицький район, Дніпропетровська – Високопільський, Нововоронцовський райони, де передбачено всього по дві-три громади).

**Висновки з даного дослідження.** Єдиним виходом із ситуації, що склалася, є активізація населення цих громад і розбудова нової конфігурації спроможних громад через формування активної громадської думки та забезпечення механізмів її впливу на економічні та політичні процеси.

**Перспективи подальших розвідок.** У подальшому плануємо розглянути зарубіжний досвід вирішення проблем розбудови конфігурації спроможних громад.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Адміністративний устрій Генічеського району [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%983>
2. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
3. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 № 3917-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 145.
4. Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

6. Конституція України із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/constitution>
7. Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» від 30.12.1995 № 1194/95 // Урядовий кур'єр. – 06.01.1996. – № 3–4.
8. Рішення Херсонської обласної ради Про проект перспективного плану об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=15504>
9. *Finanse publiczne a prawo finansowe*. Wyd. 2 / С. Kosikowski, Е. Ruśkowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.

**Statement of the problem.** Amendments to the Constitution of Ukraine should ensure forward progress – to becoming a real local government. According to the Law of Ukraine on voluntary association of communities in areas already adopted future plans for merger, pursuant to local government reform towards decentralization of power, although this process is reversed.

**Urgency.** Lack of professional, independent examination of these documents is a risk levelling reform, the neglect of basic fact – improve the conditions of the citizens. For example, in the Kherson region, this plan provides mainly conservation areas, ie the formation of a united community within a district.

**The purpose of the article.** The article is to examine the feasibility of unification of communities under long-term plan, the decision of the Regional Council (for example, Kherson region), as well as the formulation of proposals for changes to the document.

**Our task was to study** – analysis Perspective Plan Territorial Communities Kherson region in terms of compliance techniques combining local communities and taking into account the real needs of the people of these communities.

**Summary.** Local government naturally considered necessary component of a democratic system of governance, because governance provides a significant part in the affairs of local territorial units based on the self-organization of these units.

The value of local government is the best that it can provide people with a wide range of public services - social, domestic, commercial, cultural, educational, and others.

However, the actual provision of these services based on the capacity of territorial communities cover the costs of such services, in the absence of fiscal freedom should not talk about real local government.

**Conclusions and outcomes.** The only way out of this situation, is to promote community population of Kherson region and building new configuration capable of forming communities through active public opinion and providing mechanisms for its impact on economic and political processes.