

Владимир ЕМЕЛЬЯНОВ [Vladimir EMEL'YANOV]

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы  
ORCID: 0000-0002-2995-8445

Анастасия ШУЛЬГА [Anastasia SHULGA]

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы  
ORCID: 0000-0002-8528-8722

## **Проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: правовой и социально-территориальный аспекты**

**Резюме:** В статье рассматриваются некоторые правовые и социально-территориальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, особенно в контексте формирования способных территориальных общин. Указывается на необходимость внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины относительно запланированного реформирования и принятия нового Закона «О местном самоуправлении». Описываются критерии способности территориальных общин, акцентируется внимание на соблюдении перспективных планов формирования территорий общин. Анализируется количество объединенных общин по областям Украины 2015 г. – март 2018 г., площадь их территорий и количество жителей. Выведен общий рейтинг областей Украины относительно процесса формирования объединенных общин. Проанализирован уровень покрытия объединенными общинами территории районов Украины. В конце статьи резюмируется, что к процессу формирования способных территориальных общин следует подходить комплексно и предлагается ряд мер по решению указанных проблем.

**Ключевые слова:** объединение территориальных общин, способность, перспективный план

---

**У**же несколько лет в Украине продолжается процесс децентрализации публичной власти, в частности, реформирование местного самоуправления и построения способных территориальных общин. Население страны в ожидании, что децентрализация публичной власти поспособствует развитию действительной (а не фиктивной) демократии, расширению влияния вновь объединенных терри-

ториальных общин на дела публичного значения и усилит участие общественности в процессе осуществления публичного управления. Однако, несмотря на существенные преимущества децентрализации публичной власти и формирования способных территориальных общин в Украине, существует открытое и скрытое (завуалированное) сопротивление, а также различного рода осложнения в процессе воплощения соответствующих изменений. Причинами такого сопротивления и осложнений являются:

- отсутствие четкой государственной позиции в отношении самих изменений в стране и ожидаемых результатов от них;
- отсутствие утвержденной на законодательном уровне правовой основы осуществления децентрализации публичной власти, реформирования местного самоуправления и административно-территориального устройства страны;
- наличие мелкособственнического и лично-корыстного интереса у большинства граждан, которые задействованы в публично-властных процессах государства (например, местные депутаты и депутаты Верховной Рады Украины, представители государственных администраций и т.д.) и частном секторе (фермеры, земельные магнаты, предприниматели и т.д.);
- низкий уровень доверия к самой публичной власти, ее представителей, а также практическая разочарованность в законности и правопорядочности того, что сейчас происходит в Украине и в успешном завершении запланированного реформирования;
- непонимание или одностороннее оценивание процесса децентрализации публичной власти и добровольного объединения территориальных общин со стороны общественности, как следствие, нежелание и практическое неприятие ими таких изменений и преобразований;
- морально-психологический и финансово-экономическое давление лиц, заинтересованных в срыве реформ, которые должны состояться и др. (Емельянов, Шульга, 2017, с. 49).

И если раньше речь шла о том, что в государстве и в самом украинском обществе, отсутствует готовность к реформированию и настоящая заинтересованность в формировании качественной, эффективной и действующей самоуправляющейся власти. То на сегодняшний день вопрос стоит иначе – достигнет ли современный процесс реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине своего логического завершения,

особенно, в случае изменения существующей политической власти? Значительное количество ученых и практиков, мнение которых мы поддерживаем, считают, что нет. Более того, весь процесс реформирования в сфере местного самоуправления не имеет под собой конституционной основы, поэтому его можно с уверенностью назвать неконституционным. Поскольку процесс децентрализации уже протекает длительное время, количество объединенных территориальных общин в Украине с каждым годом увеличивается, а за соответствующие изменения в Конституцию Украины Верховная Рада Украины до сих пор не проголосовала. Более того, в ближайшее время этот вопрос не стоит в повестке дня работы украинского парламента. Хотелось бы отметить, что такие изменения и не будут приняты, в частности, с учетом существующего конфликта на Донбассе и аннексии Автономной Республики Крым (далее – АРК).

Мы не согласны со словами вице-премьер-министра – министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины Г. Г. Зубко, который в одном из своих интервью с УНН в конце лета прошлого года сказал: «Если будем говорить, что должны сначала принять все законы, утвердить их, и только затем приступить к имплементации, то не сдвинемся с места. Прежде всего, надо построить платформу, на которой будет базироваться государство. Речь идет о первичном звене – общине, которая получает полномочия и берет на себя ответственность. Отсутствие изменений в Конституцию пока не является сдерживающим фактором реформы децентрализации» (Сивачук, 2017).

Без внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины, которая представляет собой юридическую базу всего законодательства государства и является важнейшим источником права и одновременно мощным средством политического управления обществом, успешное реформирование местного самоуправления и формирования способных территориальных общин невозможно. Поскольку Конституция Украины, как Основной закон государства, является чрезвычайно важным политико-правовым документом, который содержит взаимосвязанные между собой нормы, создающие основу, необходимую для регулирования важнейших общественных отношений, обеспечения прав и свобод человека и дальнейшего развития нашей страны.

Согласно предлагаемым конституционным изменениям, во-первых, предусматривается, что административно-территориальное

устройство Украины, первичной единицей в системе которого есть община, основывается на принципах единства и целостности государственной территории, децентрализации власти, вездесущности и способности местного самоуправления, устойчивого развития административно-территориальных единиц с учетом исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций. Во-вторых, разграничение полномочий в системе органов местного самоуправления и их исполнительных органов различных уровней осуществляется по принципу субсидиарности, что соответствует Европейской хартии местного самоуправления. В-третьих, изымаются из конституционного регулирования местные государственные администрации и, соответственно, упраздняется институт председателей местных государственных администраций. Взамен этого основные полномочия сосредотачиваются на базовом уровне в общинах. В-четвертых, предусматривается создание исполнительных органов местного самоуправления общины, которые являются подконтрольными и подотчетными совету общины. В-пятых, закрепляется материальная и финансовая основа местного самоуправления, которая представляет собой землю, движимое и недвижимое имущество, природные ресурсы, другие объекты, находящиеся в коммунальной собственности территориальной общины, местные налоги и сборы, часть общегосударственных налогов и другие доходы местных бюджетов. В-шестых, вводится институт префектов для надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления (*Объяснительная*).

Принятие этих изменений обеспечит правовую основу для одобрения дальнейших законодательных актов и внесении изменений в уже существующие; определит, что местное самоуправление является полноправным партнером государства, особенно в экономической жизни. Как следствие, органам местного самоуправления максимально будут переданы полномочия и соответствующие инструменты для финансово-самостоятельного решения вопросов на местном уровне, тем самым произойдет расширение возможностей и увеличение ресурсов самих общин.

Кроме того, внесение указанных изменений в Конституцию Украины создадут условия для:

- 1) изменения Украины с централизованного на унитарно-децентрализованное государство, в котором нет местных органов испол-

- нительной власти общей компетенции, а на всех субнациональных уровнях функционируют органы местного самоуправления;
- 2) максимальной дерегуляции разрешений и услуг, то есть отмены или сокращения государственного регулирования различных отраслей общественных отношений, путем уменьшения контроля государства над ведением бизнеса;
  - 3) передачи большей части полномочий и необходимых для их реализации ресурсов на уровень территориальных общин – сел, поселков и городов;
  - 4) реализации принципа субсидиарности;
  - 5) ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед общественностью и государством (Емельянов, 2014).

Следуя комплексному подходу к процессу реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, необходимо также принять и новый Закон Украины «О местном самоуправлении». Поскольку, несмотря на ряд демократически-прогрессивных положений утвержденных в действующем Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», на сегодняшний день, этот законодательный акт не соответствует современным реалиям и нуждается в кардинальных изменениях. На данный момент среди отечественных управленцев и ученых утвердилось мнение – вместо внесения изменений в действующий Закон о местном самоуправлении, принять радикально новый законодательный акт. Этот акт учитывал бы те изменения, которые происходят в обществе и в стране и стал бы своеобразной правовой регламентацией процесса объединения территориальных общин и формирование их как самостоятельных общин (Агранофф, 2018).

Соответственно для реализации поставленной задачи было подготовлено два проекта Закона Украины «О местном самоуправлении», один из которых разработан рабочей группой, сформированной из представителей Фонда содействия местному самоуправлению Украины, Ассоциации городов Украины, Министерства юстиции Украины, ученых разных учебных заведений Украины, а другой – созданный комиссией Верховной Рады по вопросам государственного строительства, деятельности советов и местного самоуправления. Предложенные законопроекты определяют систему, основные принципы, полномочия и гарантии местного самоуправления, основы правового статуса его органов и должностных лиц. При этом пер-

вый законопроект согласуется с положениями Европейской хартии о местном самоуправлении и по своему содержанию является более близким к достижению равновесия между контролем центральной власти и местной самоуправляющейся властью, четко определяя сферы местной автономии. Зато, второй законопроект предусматривает централизацию власти на местном уровне, тем самым порождая противоречия между различными уровнями власти, так как закрепляет многоярусную систему управления в областях и районах. Считаем, что ни один из этих законопроектов не является совершенным и требует доработок, особенно в части организационно-правовой и финансовой обеспеченности способности территориальных общин (Емельянов, Шульга, 2017, с. 52).

Отдельно хотелось бы акцентировать внимание на том, что смысл современных реформ в сфере местного самоуправления, заключается в улучшении уровня и качества жизни населения страны, особенно сельского, путем финансового, организационно-правового, социального укрепления общин Украины. Иначе говоря, формирование способных территориальных общин. Для достижения этой цели необходимо четко осознавать какая именно община является самодостаточной, а какая нет. Так, например, И. А. Дробот и И. В. Шуляр определяют способных территориальных общин через четыре критерия их самодостаточности: 1) статус первичного субъекта местного самоуправления; 2) самокупаемость экономической системы; 3) наличие территории и населения для расширенного воспроизводства; 4) населения общины репрезентирует себя как частица гражданского общества (Дробот, Шуляр, 2009). Данное утверждение, на наш взгляд, является четким и понятным для восприятия содержания понятия «способная территориальная община». Однако, опираясь на вышеуказанные критерии самодостаточности общин, считаем целесообразным дополнить их таким критериями, как способность самостоятельно себя обеспечивать и возможность самостоятельно действовать и принимать решения.

Способность территориальных общин можно определять и на основе их правосубъектности, которая включает три элемента: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Так, правоспособность территориальных общин означает способность иметь любые права и обязанности независимо от того, каков их отраслевой характер. Дееспособность – это возможность территориальных общин реализовывать свои права и обязанности. Однако учитывая то,

что большая часть наших граждан воспитана в духе патернализма, то есть пассивного ожидания решения их проблем государством или публичной властью (Кампо, 1999, с. 8), это приводит к тому, что сегодня граждане, имея право на участие в местном самоуправлении, им не пользуются. В свою очередь, деликтоспособность – это способность территориальных общин нести юридическую ответственность за свою деятельность (или бездеятельность) (Чапала, 2006, с. 145). Например, общины должны отвечать за эффективность использования разного рода ресурсов. Итак, способной территориальной общиной есть первичный коллективный субъект местного самоуправления, который является носителем прав и обязанностей и способен их реализовать, путем самостоятельного решения вопросов местного значения на основании собственной материально-финансовой базы и соответственно несет ответственность за свою деятельность (Ибрагимова, 2015, с. 42–43).

В соответствии с Методикой формирования способных территориальных общин способными есть такие общины сел (поселков, городов), которые в результате добровольного объединения могут самостоятельно или через органы местного самоуправления обеспечить надлежащий уровень предоставления услуг, в частности в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, с учетом кадровых ресурсов, финансового обеспечения и развития инфраструктуры соответствующей административно-территориальной единицы (*Постановление*).

Учитывая признаки способности территориальных общин, в 2015 г. на утверждение в Кабинет Министров Украины 23 области, кроме Закарпатской, подали свои перспективные планы формирования территорий общин. Общее количество общин, которое предложили областные государственные администрации в перспективных планах (без Закарпатской области, АРК, и территорий проведения АТО в Донецкой и Луганской областях) составляла 1429, что в целом соответствовало экспертным прогнозам (Ткачук, 2013, с. 50). При этом численность объединенных территориальных общин в каждой области разная, что никак не коррелирует с площадью и населением области. Наименьшее количество объединенных территориальных общин предложено создать в Луганской области (без учета временно оккупированных территорий) – 24, а наибольшую – в Львовской области – 160. Разница между областями составляет 6,5 раз. С учетом

этого среднее количество объединенных территориальных общин по областям составляет 60.

Анализ сформированных в областях перспективных планов показал, что далеко не все они идеальны, так как большинство из них не охватывают всей территории области, что фактически нарушает п. 1 ст. 11 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» (*Закон*). То есть в каждой области остались определенные «серые пятна», на территории которых пока отсутствует вариант любого объединения. При условии учёта этого фактора количество объединенных территориальных общин, которые могут быть образованы в областях, может достичь 2–2,5 тыс. По мнению некоторых ученых, наиболее корректными и соответствующими действительности есть только два перспективных плана – Луганской и Донецкой областей, ответственными за формирование и утверждение которых были областные военно-гражданские администрации (Дубровык-Рохова, 2015).

Как следствие, Кабинет Министров Украины не согласовал в полном объеме все перспективные планы. В общем, Правительством было согласовано и признано способными около 66% (957) предложенных в перспективных планах объединенных общин. На остальную территорию областей Кабинетом Министров Украины было дано распоряжение продолжить разработку перспективных планов, в пределах территорий вне проектных объединенных общин, которые были уже согласованы.

Сегодня же перспективные планы до сих пор не реализованы в полной мере из-за несоблюдения территориальных границ, которые были определены при подготовке проектов объединения, отсутствие основательного социально-экономического анализа уровня развития общин, неучета культурно-этнических и исторических особенностей общин и тому подобное. Более того, сами областные советы часто по тем или иным причинам блокируют принятие решений по принятию таких планов. В результате общины объединяются независимо от перспективных планов, которые просто не способны взять на себя предусмотренные законодательством полномочия, так как не имеют для этого соответствующих ресурсов (Емельянов, Шульга, 2017, с. 54). По этому поводу первый заместитель Министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины В. А. Непогода, с которым мы полностью согласны, говорит: «Важно, чтобы общины формировались в соответствии с перспективными планами. Это отнюдь не отрицает добровольности объединения, а лишь позволяет никого не оставить вне рефор-

мы и приближает общину, созданную по перспективному плану, до уровня способной. Многие из тех общин, которые формировались ранее без соблюдения перспективных планов, сегодня осуществляют присоединение к себе новых советов, как это ранее и предполагалось. Есть и те, кто объединился, но к способности там еще далеко. Причина опять же в том, что не прислушались и формировались без учета видения перспективного плана. Это ложный путь. Те, кто его прошел, уже в этом убедились. Но мы не идеализируем утвержденные перспективные планы, которые часто в регионах подстраивали под образуемые объединенные территориальные общины, чтобы те получили статус способных. С другой стороны, многие предложенные в перспективных планах общины являются результатом политических решений, которые принимались областными советами и далеки от прагматических расчетов» (Негода, 2018).

С учетом вышеизложенного, хотелось бы привести следующие статистические данные. В 2015 г. было образовано 159 объединенных территориальных общин, в 2016 г. – 207 общин, в 2017 г. – 299 общин, по состоянию на 31 марта 2018 г. в 40 общинах назначены первые местные выборы и 20 объединенных общин ожидают решение Центральной избирательной комиссии о назначении таких выборов. При этом наибольшее количество объединенных общин было сформировано в Днепропетровской области (61) (также лидерами по образованию общин является Житомирская (46), Запорожская (43), Полтавская (43) и Тернопольская (42) области), а наименьшее – в Закарпатской области (6) (см. Табл. 1) (*Мониторинг*). Такую разницу в 55 объединенных общин на территории одного государства трудно объяснить. Исходя из указанных данных можно подытожить, что несмотря на медленные темпы объединения территориальных общин в Украине, с каждым годом наблюдается тенденция к увеличению их количества в 1,5–2 раза.

Таблица 1

**Количество объединенных территориальных общин по областям Украины за 2015 г. – март 2018 г.**

Область	Количество ОТГ					Всего
	А	Б	В	Г	Д	
1	2	3	4	5	6	7
Винницкая	2	19	13	1	–	35
Волынская	5	10	25	1	–	41

1	2	3	4	5	6	7
Днепропетровская	15	19	22	4	1	61
Донецкая	3	2	4	1	5	15
Житомирская	9	23	13	–	1	46
Закарпатская	2	1	3	–	–	6
Запорожская	6	10	20	7	–	43
Ивано-Франковская	3	8	12	2	–	25
Киевская	1	1	7	–	3	12
Кировоградская	2	3	8	3	1	17
Луганская	2	2	4	1	3	12
Львовская	16	6	13	–	–	35
Николаевская	0	19	9	–	1	29
Одесская	8	4	13	3	–	28
Полтавская	12	6	21	2	2	43
Ровенская	5	13	7	3	–	28
Сумская	1	13	14	1	1	30
Тернопольская	26	10	4	2	–	42
Харьковская	0	4	8	4	–	16
Херсонская	1	10	15	1	1	28
Хмельницкая	22	4	13	2	–	41
Черкасская	3	3	20	–	1	27
Черновицкая	10	6	10	2	–	28
Черниговская	5	11	21	–	–	37
<b>Всего</b>	<b>159</b>	<b>207</b>	<b>299</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>725</b>

А – по состоянию на 31 декабря 2015 г.; Б – по состоянию на 31 декабря 2016 г.; В – по состоянию на 31 декабря 2017 г.; Г – в которых назначена первые местные выборы; Д – которые ожидают решения о назначении первых местных выборов.

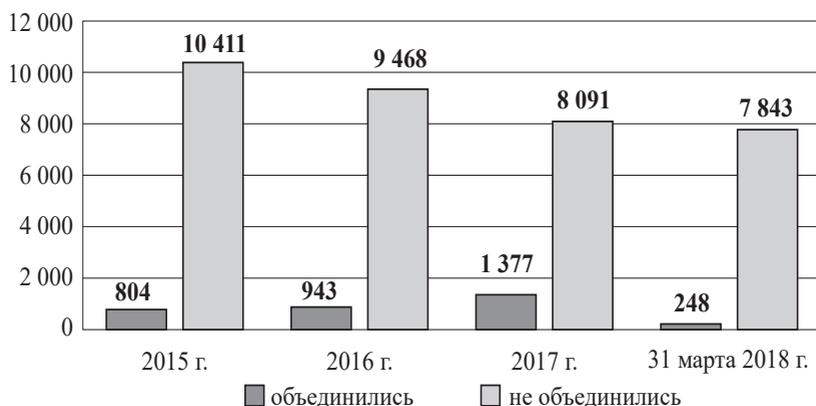
(Мониторинг)

В целом, на сегодняшний день, в Украине почти 3,5 тыс. территориальных общин сформировали 725 объединенных общин, одновременно почти 8 тыс. общин остаются пока необъединёнными (см. Рис. 1) (Мониторинг). На наш взгляд, основными факторами влияющими на темпы объединения общин в Украине являются:

- особенности географического (территориального) расположение общин;
- активная или пассивная гражданская позиция жителей общин;
- сопротивление или инициативность местных властей (отсутствие или наличие местного лидера) территориальной общины;
- лоббирование интересов отдельных политических партий, групп, бизнеса;

- объемы ресурсных баз территориальных общин;
- демографическое состояние территориальных общин;
- непонимание или не осознание общественностью необходимости и неизбежности процесса объединения территориальных общин;
- морально-психологическое и финансово-экономическое давление лиц, заинтересованных в проведении или срыве реформ, которые должны состояться.

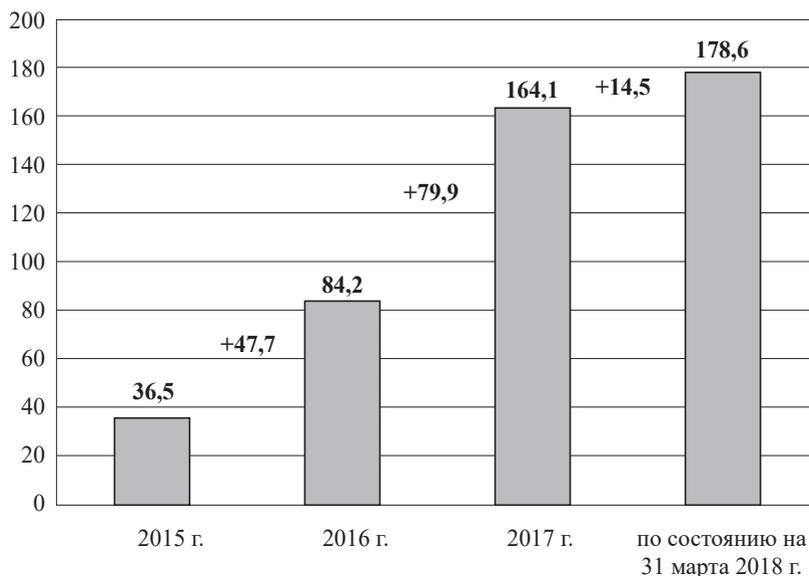
**Рис. 1. Количество территориальных общин, которые образовали ОТГ и количество общин, которые не объединились с 2015 г. по 31 марта 2018 г.**



(Мониторинг)

Территория объединенных территориальных общин в Украине по итогам 2015 г. составляла 36,5 тыс. кв. км (6% от общей площади страны), в 2016 г. – 84,2 тыс. кв. км (14% от общей площади страны), в 2017 г. – 164,1, тыс. кв. км (27,2% от общей площади страны), в марте 2018 г. – на 14,5 тыс. кв. км больше чем в предыдущем году. Вместе площадь объединенных территориальных общин весной 2018 г. составляла 178,6 тыс. кв. км (31% от общей площади страны) (см. Рис. 2) (Мониторинг). Сейчас крупнейшей в Украине по площади является Олевская городская объединенная территориальная община Житомирской области (2235,14 тыс. кв. км), а наименьшей – Славская поселковая объединенная территориальная община Львовской области (16,0 тыс. кв. км) (см. Табл. 2) (Общины).

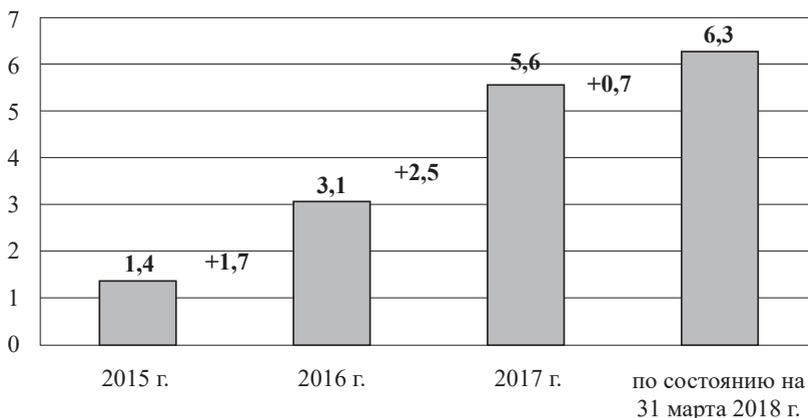
**Рис. 2. Площадь территорий объединенных общин 2015 г.  
– март 2018 г. (тыс. кв. км)**



(Мониторинг)

Количество жителей в объединенных территориальных общинах в конце 2015 г. составляла 1,4 млн человек, в 2016 г. – 3,1 млн человек, в 2017 г. – 5,6 млн человек, в марте 2018 г. – уже 6,3 млн человек, что равно 14,9% от общей численности населения страны (см. Рис. 3) (Мониторинг). Анализируя демографическую структуру объединенных территориальных общин, в настоящее время наибольшей объединенной общиной по численности населения является Лиманская объединенная территориальная община Донецкой области (44 156 человек), что в 31 раз превышает численность наименьшей Александровской сельской объединенной территориальной общины Запорожской области (1 420 человек) (Общины). Около 90 объединенных общин имеют численность населения более 30 тыс. человек. Примерно 200 объединенных общин имеют население от 10 до 20 тыс. человек, остальные насчитывают менее 10 тыс. человек, из них около 250 объединенных общин с населением менее 5 тыс. человек. В целом средняя численность новообразовавшихся территориальных общин в Украине составляет 8,5 тыс. человек (см. Табл. 2).

**Рис. 3. Количество жителей в объединенных территориальных общинах за 2015 г. – март 2018 г. (млн человек)**



(Мониторинг)

На основе вышеизложенного можно вывести общий рейтинг областей Украины относительно процессу формирования объединенных территориальных общин на современном этапе, в котором пока лидерами являются Житомирская, Хмельницкая и Днепропетровская области. В свою очередь, такие области как Киевская, Винницкая и Закарпатская замыкают данный рейтинг (см. Табл. 2) (Мониторинг). Сразу же подчеркнем, что этот рейтинг не является постоянным, и данные, которые в нем указаны, могут меняться почти каждый месяц, в зависимости от дальнейших темпов и качества объединения территориальных общин.

Таблица 2

**Рейтинг областей Украины относительно объединению территориальных общин в соответствии с общими параметрами**

Область	Общий рейтинг	Количество ОТГ	Количество советов, которые объединились	Площадь ОТГ (кв. км)	Население ОТГ (чел.)
1	2	3	4	5	6
Житомирская	1	45 (+1)	347	16 811,48	456 930
Хмельницкая	2	41	330	11 438,02	475 249
Днепропетровская	3	60 (+1)	182	16 656,37	494 220

1	2	3	4	5	6
Волынская	<b>4</b>	41	175	9 326,40	289 063
Запорожская	<b>5</b>	43	153	14 437,04	325 826
Черниговская	<b>6</b>	37	297	16 396,03	363 324
Сумская	<b>7</b>	29 (+ 1)	148	8 540,56	240 913
Ровенская	<b>8</b>	28	100	5 011,60	192 228
Черновицкая	<b>9</b>	28	98	2 779,17	278 894
Херсонская	<b>10</b>	27 (+ 1)	97	7 430,64	204 371
Ивано-Франковская	<b>11</b>	25	111	2 373,53	223 640
Николаевская	<b>12</b>	28 (+1)	102	8 687,89	231 074
Харьковская	<b>13</b>	16	66	4 423,38	206 270
Тернопольская	<b>13</b>	42	246	5 477,70	338 282
Одесская	<b>14</b>	28	126	8 553,93	315 038
Донецкая	<b>15</b>	10 (+5)	95	6 025,93	235 678
Львовская	<b>15</b>	35	138	3 466,70	281 952
Полтавская	<b>16</b>	41 (+2)	155	7 643,83	293 265
Кировоградская	<b>17</b>	16 (+1)	50	2 983,45	127 152
Луганская	<b>18</b>	9 (+3)	64	5 585,58	138 204
Черкасская	<b>19</b>	26 (+ 1)	99	3 905,42	180 355
Киевская	<b>20</b>	9 (+3)	66	2 402,52	165 429
Винницкая	<b>21</b>	35	105	4 080,74	263 660
Закарпатская	<b>22</b>	6	20	616,12	71 547
<b>Всего</b>		<b>705 (+20)</b>	<b>3 370</b>	<b>175 054,00</b>	<b>6 392 564</b>

(Мониторинг; Области)

Отдельно хотелось бы отметить, что в начале формирования способных территориальных общин, в контексте административно-территориального деления, речь шла о таком принципе как «один район – одна община». Применение такого принципа на практике, с нашей точки зрения, является выгодным. Ведь общины, которые объединяться таким образом будут географически и социально-экономически мощными общинами с достаточной ресурсной базой. Тем более это, учитывая современные политико-правовые и социально-культурные условия, предотвратит существенному смещению в самоидентификации людей и дезинтеграции страны в целом, которая сейчас находится в тяжелом социальном, экономическом и военном положениях.

На сегодня в Украине большинство районов являются дотационными со слабо развитой производственно-социальной инфраструктурой. Следовательно, возможность формирования на их территориях нескольких способных территориальных общин (а чаще всего

десятков общин) практически отсутствует, в связи с недостаточной ресурсной базой для дальнейшего обеспечения самодостаточности таких общин.

Учитывая изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы Украины, объемы тех налогов, которые поступают в бюджеты мелких объединенных территориальных общин, недостаточны для обеспечения их финансовой самодостаточности и реализации серьезных проектов, они только покрывают расходы на содержание управленческого аппарата общины. В свою очередь, в более масштабной по территории объединенной общине, возможностей реализовывать инфраструктурные проекты гораздо больше. Поскольку маленькая объединенная община не является интересной для инвесторов, особенно иностранных. От этого зависит привлечение внешних инвестиций и, как следствие, конкурентоспособность самой общины и создание на ее территории новых рабочих мест. Это касается и малокомплектных сельских школ, которые должны находиться на содержании объединенных территориальных общин. Однако средств на финансирование таких школ в маленьких объединенных общинах не хватает, поэтому большинство из них просто закрываются.

Исходя из того, что в Украине насчитывается 490 районов, а объединенных территориальных общин по состоянию на 31 марта 2018 г. уже 705 (+20 общин, которые ожидают решения о назначении первых местных выборов), то имеем такую ситуацию: 16 (+1) районов, где 100% территории покрыто объединенными общинами; 112 (+14) районов, где 50–99% территории покрыто объединенными общинами; 207 (+5) районов, где 1–49% территории покрыто объединенными общинами; 155 (–20) районов, в которых общины не объединились, из них 23 оккупированных районов АРК, Донецкой и Луганской областей (см. Табл. 3) (*Мониторинг*). При этом 29 объединенных территориальных общин 19 областей страны сформированы в пределах территории 2-х или 3-х районов (например, Новобогдановская объединенная община Запорожской области, Любимовская объединенная община Херсонской области). В то же время в 4 районах Житомирской, Харьковской и Черниговской областей в пределах территории района осталось только по одной территориальной общине, которые не вошли в состав ни одной объединенной общины. И только в 9 районах 8 областей на территории одного района сформирована одна объединенная община (например, Лиманская объединенная община Донецкой области, Народицкая

объединенная община Житомирской области, Подольская объединенная община Одесской области) (*Что делать*).

Таблица 3

### Покрытие объединенными общинами территории районов Украины

Область	Районы, территория которых покрыта объединенными территориальными общинами				
	100%	50–99%	1–49%	0%	общее количество
АРК	0	0	0	14	14
Винницкая	0	1	19	7	27
Волынская	0	7	8	1	16
Днепропетровская	1	13	7	1	22
Донецкая	2	1	4	11	18
Житомирская	1	12	9	1	23
Закарпатская	0	0	5	8	13
Запорожская	3	9	6	2	20
Ивано-Франковская	0	0	12	2	14
Киевская	0	1	10	14	25
Кировоградская	0	1	8	12	21
Луганская	1	2	6	9	18
Львовская	0	2	11	7	20
Николаевская	0	7	6	6	19
Одесская	1	5	9	11	26
Полтавская	0	7	13	5	25
Ровенская	0	4	6	6	16
Сумская	0	4	11	3	18
Тернопольская	0	5	11	1	17
Харьковская	1	3	7	16	27
Херсонская	1	5	5	7	18
Хмельницкая	3	9	4	4	20
Черкасская	0	1	14	5	20
Черновицкая	0	2	8	1	11
Черниговская	2	11	8	1	22
Всего	16	112	207	155	490

(Мониторинг)

С учетом вышеизложенного, предлагаем придерживаться государственного подхода в процессе формирования способных территориальных общин и объединяться насколько возможно по принципу «один район – одна община». Также считаем, что для формирования действительно способных территориальных общин объединения общин должно происходить с учетом таких критериев как:

- пропорциональность – отсутствие в объединенных общинах диспропорций по площади территорий, плотности и численности населения, ресурсной базы, степени промышленно-производственного и социально-культурного развития;
- компактность – общины объединяются плотно, без анклавов, эксклавов и удаленных отступов;
- преемственность – границы объединенных общин по возможности должны сохранять имеющиеся пределы инфраструктур и коммуникаций и не быть прерванными;
- наличие достаточной ресурсной базы (земельные, финансовые, инвестиционные, инфраструктурные, нормативные и человеческие ресурсы) в объединенных общинах для обеспечения нормального функционирования органов местного самоуправления, перспективного развития самой общины и качественного обеспечения населения соответствующими услугами;
- соблюдение пропорций между богатыми и бедными, узкоспециализированными и разнофункциональными общинами, которые объединились;
- гибкость и адаптивность – объединенные общины должны легко приспосабливаться к любым изменениям (технологическим, экономическим, техногенным и т.п.);
- перспективность – общины объединяются таким образом, чтобы быть в состоянии в дальнейшем самостоятельно себя обеспечивать, с учетом их исторических, социально-экономических, географических и технологических особенностей, этнических и культурных традиций (Карпинский, 2005).

На наш взгляд, к процессу формирования способных территориальных общин следует подходить несколько иначе, чем как это происходит сейчас. Сначала необходимо решить проблему плохих дорог, занятости населения, миграции людей трудоспособного возраста, неудовлетворительного медицинского обслуживания (а иногда просто его отсутствия), некачественного образования, отсутствия развитой социально-производственной инфраструктуры, недостатка квалифицированных кадров в органах местного самоуправления, также снизить уровень коррумпированности в публичном и частном секторах страны и тому подобное. Решение в комплексе указанных проблем позволит, прежде всего, преодолеть существующий разрыв в качестве жизни жителей сельских и городских общин, а в дальнейшем способствовать подъему соци-

ально-экономического развития всей Украины. Кроме этого, важно учитывать не только научные теории и взгляды относительно формирования способных территориальных общин, но и мнение практиков по данному вопросу – тех людей, которые непосредственно каждый день сталкиваются с этим. И если с теоретической стороны довольно просто объединить между собой общины, изображая схематически на бумаге. То с практической стороны – это повлечет целый ряд негативных последствий: осложнит работу органов публичной власти, большинство публичных услуг будут недоступны, уменьшится уровень оперативности решения вопросов местного значения и т.д., и как результат вызовет серьезное недовольство самого населения (Ибрагимов, 2015, с. 70).

Таким образом, с целью решения вышеописанных проблем, которые на сегодняшний день существуют в процессе реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, особенно в контексте формирования способных территориальных общин, необходимо:

- отразить в Конституции Украины все изменения по децентрализации публичной власти и территориальной основы местного самоуправления;
- внести соответствующие изменения в отечественное законодательство, которые бы исключали коллизии тех или иных правовых норм по осуществлению децентрализации публичной власти и реформирования местного самоуправления;
- строить или восстанавливать уже существующие социально-производственные объекты и активно развивать местную инфраструктуру;
- создать благоприятный инвестиционный климат для внешних инвесторов, путем разработки научно обоснованных и экономически взвешенных инвестиционных проектов и уменьшения коррупционной составляющей в различных общественных сферах;
- уменьшить отток людей трудоспособного возраста из сельских местностей, путем создания нормальных условий для их жизни и профессиональной реализации;
- проводить широкомасштабную просветительскую работу среди населения через средства массовой информации и на основе положительных примеров уже объединенных территориальных общин.

## Библиография

- Агранофф Р., *Анализ закона о местном самоуправлении*, Программа содействия Парламенту II, <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5>, 3.04.2018.
- Общины. Децентрализация дает возможности* (2018), <http://decentralization.gov.ua/gromada>, 3.04.2018.
- Дробот И. О., Шуляр И. В. (2009), *Сущностные признаки самодостаточной территориальной общины в условиях устойчивого развития общества: понятийно-терминологический аспект*, «Теоретические и прикладные вопросы государства», вып. 1.
- Дубровык-Рохова А. В., *Доступно о децентрализации*, 15.03.2015, «День», <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dostupno-pro-decentralizaciyu>, 3.04.2018.
- Емельянов В. М. (2014), *Конституция Украины: какой ей быть?*, «Вечерний Николаев», № 96 (18 августа).
- Емельянов В. М., Шульга А. А. (2017), *Нормативно-правовое обеспечение реформирования местного самоуправления и объединения территориальных общин в Украине*, «Научные труды», т. 290, вып. 278.
- Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» от 5 февраля 2015 г. № 157-VIII*, Ведомости Верховной Рады Украины 2015, № 13, Ст. 91.
- Ибрагимова А. А. (2015), *Государственная политика построения способных территориальных общин в Украине*, Львов. регионал. ин-т гос. управления, Львов.
- Кампо В. М. (1999), *Доступ граждан к праву на участие в местном самоуправлении и правовое просвещение: проблемные вопросы*, «Правовой журнал Донецкого университета», № 1(3).
- Карпинский Ю. О., *Анализ проблем современного состояния административно-территориального устройства Украины*, 13.07.2005, <http://bilatserkva.info/modules.php?name=News&file=article&sid=179>, 3.04.2018.
- Мониторинг процесса децентрализации власти и реформирования местного самоуправления по состоянию на 12 марта 2018* (2018), Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, [http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_2018\\_12.03\\_\\_1\\_\\_1\\_.pdf](http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf), 3.04.2018.
- Негода В. А., *Чтобы быть способными – лучше объединяться по перспективным планам. Добровольности процесса это не отрицает*, 12.02.2018, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-buti-spromozhnimi-krashhe-ob-yednuvatisya-za-perspektivnim>

planom-dobrovilnosti-protsesu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/, 3.04.2018.

*Области. Децентрализация дает возможности* (2018), <http://decentralization.gov.ua/areas>, 3.04.2018.

*Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Методики формирования способных территориальных общин» от 8 апреля 2015 г. № 214*, Верховная Рада Украины, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>, 3.04.2018.

*Пояснительная записка к проекту Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» от 1 июля 2015 г.*, Верховная Рада Украины, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812), 3.04.2018.

Сивачук А., *Украина пока не может отказаться от военно-гражданских администратий на Донбассе – Зубко*, 23.08.2017, Украинские национальные новости, <http://www.unn.com.ua/uk/news/1683592-ukraina-poky-shcho-nemozhe-vidmovytsia-vid-viiskovo-tsyvilnykh-administratsii-na-donbasi-zubko>, 3.04.2018.

Ткачук А. Ф. (2013), *Децентрализация власти: от необходимости до реализации (рабочая тетрадь)*, издательство ИКЦ «Легальный статус», Киев.

Чапала Г. В. (2006), *Местное самоуправление в системе публичной власти: теоретико-правовой анализ*, издательство «Право», Харьков.

*Что делать с районами, которые полностью реформировались в ОТГ*, 5.10.2017, пресс-служба Вице-премьер-министра Украины, <http://otg.cn.ua/http://otg.cn.ua/2017/10/05/news-gromady/shho-robyty-z-rajonamy-yaki-povnistyureformuvalys-v-otg/>, 3.04.2018.

---

## **Problems of reforming local self-government and the territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects**

### **Summary**

The article discusses some legal and socio-territorial problems of reforming local government and the territorial organization of power in Ukraine, especially in the context of the formation of self-governing territorial communities. The need to make appropriate amendments to the Constitution of Ukraine regarding the planned reform, and to adopt the new Law On Local Self-Government, is emphasized. The article describes the criteria for the competencies of territorial communities while focusing on their compliance with future plans for the formation of the territories of communities. The number of united communities by region of Ukraine from 2015 to March 2018, their respective areas, and the number of inhabitants are analyzed. A general rating of the regions of Ukraine regarding the process of the formation of united communities is derived. The level of coverage by united communities of the territory of the districts

of Ukraine is analyzed. The author of the article concludes that the process of forming self-governing territorial communities should be approached comprehensively and a number of measures are proposed to solve these problems.

**Key words:** unification of territorial communities, ability, perspective plan

---

### **Problemy reformowania samorządu terytorialnego i terytorialna organizacja władzy na Ukrainie: aspekty prawne i społeczno-terytorialne**

#### **Streszczenie**

Artykuł omawia niektóre prawne i społeczno-terytorialne problemy reformowania samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie, zwłaszcza w kontekście kształtowania zdolnych społeczności terytorialnych. Wskazano na konieczność dokonania odpowiednich zmian w Konstytucji Ukrainy w związku z planowaną reformą i przyjęciem nowej ustawy „O samorządzie terytorialnym”. Opisuje kryteria zdolności społeczności terytorialnych, koncentruje się na zgodności z przyszłymi planami tworzenia terytoriów społeczności. Analizie poddano liczbę zjednoczonych gmin według regionów Ukrainy w 2015 r. – marzec 2018 r., powierzchni ich terytoriów i liczby mieszkańców. Ogólna ocena regionów Ukrainy dotycząca procesu tworzenia zjednoczonych społeczności. Analizowany jest poziom pokrycia przez zjednoczone społeczności terytorium okręgów Ukrainy. Na końcu artykułu stwierdzono, że do procesu tworzenia zdolnych społeczności terytorialnych należy podejść kompleksowo i zaproponowano szereg środków, w celu rozwiązania tych problemów.

**Słowa kluczowe:** ujednoczenie wspólnot terytorialnych, umiejętność, plan perspektywiczny

