

УДК 330.342.146

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

DOI 10.30838/ P.ES.2224.100119.147.353

Дрогомирецька Л. Ф.*ДУ “Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України”*

В представленій статті автором детально досліджено поняття «місцеве самоврядування» та розуміння її сутності серед існуючого законодавства. Висвітлено спільні і відмінні риси органів місцевого самоврядування і місцевих державних органів. Доведено, що головним суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Територіальна громада повинна включати в комплексі і рівень надання соціальних послуг, розвиток культури, зокрема її інфраструктури в межах соціальної, врахування географічного положення, екологічної ситуації на цій території, зовнішніх взаємозв’язків з іншими громадами, культурного потенціалу. Розкриття поняття децентралізація автором розглядається з категорією «місцеве самоврядування», вивчено наукові погляди щодо різновидів даної категорії, аналізовано основні види децентралізації за суб’єктами впливу. Визначено переваги та позитиви децентралізації. На основі чого в умовах децентралізації, представлено власне бачення завдань щодо управління розвитком сільських територій, а саме: регулювання земельних відносин на засадах демократії; здійснити реальну розбудову дієвих, ефективних і самодостатніх сільських територіальних громад; розширити повноваження сільському населенню.

Ключові слова: поняття; категорія; громада; сільська територіальна громада; децентралізація; місцеве самоврядування; механізм; переваги і недоліки; завдання

UDC 330.342.146

**DECENTRALIZATION AS A FACTOR OF THE DEVELOPMENT OF
RURAL TERRITORIAL COMMUNITIES**

DOI 10.30838/ P.ES.2224.100119.147.353

L. Drohomyretska*Institute of Regional Studies named after M.I. Dolishnogo NAS of Ukraine*

This paper deals with process of forming the the concept of “local self-government” in detail and understands its essence among the existing legislation. The general and distinctive features of local government bodies and local government bodies are highlighted. It is proved that the main subject of local self-government is the territorial community. The territorial community should include in the complex and the level of provision of social services, the development of culture, in particular its infrastructure within the limits of social, taking into account the geographical location, the ecological situation in this territory, external relations with other communities, cultural potential.

© Дрогомирецька Л.Ф., 2019

Disclosure of the concept of decentralization by the author is considered with the category of “local government”, studied the scientific views on the varieties of this category, analyzed the main types of decentralization by the subjects of influence. The advantages and the advantages of decentralization are determined. On the basis of which in the conditions of decentralization, the actual vision of the tasks concerning management of development of rural territories is presented, namely: the regulation of land relations on the basis of democracy; to make real development of efficient, efficient and self-sufficient rural communities; to expand the powers of the rural population.

Keywords: concept; category; community; rural community; decentralization; local self-government; mechanism; advantages and disadvantages; tasks

Актуальність проблеми. Реформа державного управління на основі децентралізації влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування виступає важливою передумовою подальшої консолідації українського суспільства. Децентралізація здатна відігравати позитивну роль у створенні сприятливих умов розвитку населених пунктів, регіонів та країни в цілому. Саме територіальні громади (або їх сукупності), інституціональна спроможність таких громад надати якісні послуги населенню та суб'єктам економічної діяльності спільно з інститутами держави, створюють певний баланс, який забезпечує економічний потенціал конкретної території.

Аналіз останніх наукових досліджень. Фундатори дослідження сутності поняття «територіальна громада» були такі українські постаті, як Н. Костомаров, М. Грушевський, М. Драгоманов і І. Франко. Суттєвий внесок у вивченні методологічних і прикладних основ територіальних громад зробили такі науковці сучасності: О. Батанов, М. Баймуратов, Т. Боголіб, І. Вахович, Ю. Ганущак, О. Дем'янишина, Н. Ільченко, В. Карпенко, О. Лазор, Л. Муркович, Н. Руда, П. Шевчук та інші. Дослідженням функціонування сільських територіальних громад займаються вчені такі як В. Борщевський, Є. Власенко, О. Коваленко і Л. Лисенко, О. Павлов, Х. Притула, В. Пуліма. У наукових працях цих авторів розкрито їхню сутність, розглянуто принципи й механізми управління ними, проаналізовано умови, види й особливості їх формування в умовах децентралізації тощо.

Однак, отримані наукові результати не в повній мірі розкривають сутність децентралізації і не повністю враховують фактори, які

гальмують ефективність розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації.

Метою є вивчення сутності поняття «децентралізація», її етапи формування, виявлення проблем і перешкод децентралізації на сьогодні.

Викладення основного матеріалу. Фактично з 1990 року в Україні розпочався процес децентралізації влади. Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням. Відповідно з цього етапу вагому нішу у публічному адмініструванні посіло місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування – політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави [8, с. 111].

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється за такими принципами: народовладдя; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених чинним законодавством; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [1, с. 30].

Головним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. *Головне призначення* їх полягає: у здійсненні безпосередньої управлінської діяльності; налагодженні управлінських взаємовідносин з державою, *головна мета* – консолідація громади навколо базових цінностей та розв'язання наявних проблем переважно економічного характеру та з метою удосконалення управлінських процесів на рівні громади. *Особливість діяльності* громади полягає у такому: 1) відсутність приналежності до політичних структур; 2) відсутність підтримки політичних партій.

Для більш глибокого розуміння нами подаються основні положення місцевих державних органів і органів місцевого самоврядування (табл. 1).

Таблиця 1. – Спільні і відмінні риси органів місцевого самоврядування і місцевих державних органів

Визначення	Спільне	Відмінне
Місцеві державні органи – система органів державної виконавчої влади на місцях, які перебувають в ієрархічній супідрядності один з одним і з центральними державними органами та здійснюють цілеспрямовано-організуючий владний вплив у межах норм права на регулювання і контролювання відносин, що складаються у процесі виконання функцій держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях	1) здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) мають владні повноваження; 3) їх влада є публічною; 4) влада реалізується постійно і безперервно; 5) використовують у разі потреби засоби адміністративного примусу; 6) діяльність відбувається в нормотворчих і правозастосовних формах; 7) мають межі діяльності (відповідно до компетенції органів), що встановлені законом	1) є відносно самостійною публічною владою територіальної громади; 2) ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній; 3) мають самоврядні територіальні межі дії; 4) мають самостійну систему владних суб'єктів (голови рад), що наділені певним обсягом владних повноважень; 5) здійснюють функції комунального управління, головним чином, у сфері соціального життя територіальної громади на основі затверджених відповідними радами програм соціально-економічного і культурного розвитку та цільових програм з інших питань самоврядування; 6) спираються на власну нормативну базу – комунальне (муніципальне) законодавство
Органи місцевого самоврядування – відносно самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані права територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і виходячи з інтересів населення		

Джерело: [8]

З метою ефективного здійснення повноважень щодо захисту прав та інтересів територіальних громад створюються *асоціації місцевого самоврядування* [7, с. 31]: муніципальні та регіональні організації місцевого самоврядування; міжнародні організації, інститути та консалтингові організації; національні організації та координаційні центри.

Органи самоорганізації – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [7, с. 31; 4, с. 73].

У Конституції України зазначено, що Україна є демократичною державою. Отже, діють форми та інститути демократії. *Форми демократії* – це зовнішнє вираження демократії, у той час як *інститути демократії* – це легітимні й легалізовані елементи політичної системи суспільства, що безпосередньо створюють демократичний режим у державі завдяки вирішенню певних завдань політики, влади й управління є виявом форм демократії [8, с. 32].

Розрізняють такі види форм демократії: 1) пряма – безпосередня – форма народовладдя, коли влада реалізується через безпосереднє волевиявлення народу або певних соціальних груп – народне вето, народна ініціатива, народне відкликання свого обранця, плебісцит, референдум, вибори; 2) *непряма – представницька (виборна)* – форма народовладдя, коли влада реалізується через волевиявлення представників народу у виборних органах – парламент, органи місцевого самоврядування [1, с. 32].

У сучасних дослідженнях з адміністративного права *децентралізацію* визначено як «такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах» [10, с. 49].

У статті 7 Конституції України *децентралізацію задекларовано* як «одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави» [6].

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня.

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні [1, с. 9].

За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом.

Основні види децентралізації за суб'єктами впливу [1, с. 10]:

• *територіальна децентралізація* – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

• *функціональна децентралізація* – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

• *предметна децентралізація* – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі;

• *вертикальна децентралізація* означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня;

Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.);

• *горизонтальна децентралізація* – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є [1, с. 12]:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);
- реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації;
- завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;
- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті.
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки і комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;
- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення, тощо;
- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;
- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;
- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

Недоліки децентралізації управління [9, с. 235-236]:

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;

- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;

- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою.

Отже, однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави.

Основними проблемами і перешкодами децентралізації на сьогодні є: побоювання населення щодо необхідності об'єднання; недосконалість Конституції, протиріччя в законодавстві; відсутність чіткого розподілу повноважень на різних рівнях управління; поглиблення міжрегіональних диспропорцій і «неготовність» депресивних регіонів до самоврядування. Зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, які є у міст обласного значення. Зрозуміло, що об'єднання громад є безумовно необхідним процесом, проте виникає багато питань з приводу його організації, особливостей оформлення та законодавчого регламентування, особливо на місцях.

На даний час даремно шукати подібність формування та реалізації дієвих стратегій державного розвитку та забезпечення збалансованого і надійного функціонування сільських територій серед інших країн світу – без реального провадження процесів децентралізації в Україні на демократичних засадах з урахуванням визначальних принципів

відповідного типу Концепції та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2]. На основі досліджень узагальнено основні проблеми:

1. Збільшення трудової міграції – стає наслідком скорочення економічно активної кількості населення на селі.

2. У сільській місцевості спостерігається низький рівень забезпечення ресурсами і тому деякі сільські населенні пункти перебувають на межі виживання.

3. В умовах падіння економічного розвитку країни спостерігаємо падіння рівня і якості життя мешканців сільської місцевості, а подекуди вимирання сіл.

4. В Україні протягом тривалого часу інтереси сільського населення не враховувалися належним чином (зазвичай, ігнорувалися). При цьому, був відсутній контроль за діяльністю великого бізнесу в межах територій, розподілених за сільськими територіальними громадами – агрохолдинги, привласнюючи екологічну ренту, забруднюючи навколишнє природне середовище, не відшкодовували сільським жителям збитків (у т.ч. і за погіршення якості орендованих земель), відмовлялися від розбудови об'єктів інфраструктури села, залишаючи більшість селян від роботи і засобів для існування [1].

В умовах децентралізації управління розвитком сільських територій необхідно поставити ряд завдань: а) регулювання земельних відносин на засадах демократії; б) здійснити реальну розбудову дієвих, ефективних і самодостатніх сільських територіальних громад; в) розширити повноваження сільському населенню. Надання самостійності для забезпечення власних потреб та інтересів.

Саме для реалізації поставлених завдань необхідно підпорядкувати взаємодію центральної, регіональної та місцевої влади на основі активної підтримки самоорганізаційних засад та інститутів місцевої демократії.

Зокрема, підтримки засобами громадських зборів і конференцій територіальних громад, які взаємодіють з приводу важливих питань організації їхньої життєдіяльності. Таку взаємодію можна розглядати як соціально-економічний механізм впливу на розвиток сільських територій, у центрі якого має бути системна модернізація сільської економіки, її комплексна диверсифікація, орієнтована на створення повноцінного бізнес-середовища, що дасть змогу покращити сучасну модель українського сільського ринку праці як соціально ізольованої

системи, зробити його повноцінною складовою єдиного інтегрованого ринку.

Відтак, реальні реформи на селі передбачають, насамперед, створення фінансово незалежних сільських громад, які можуть самостійно і на належному рівні освоювати територіальний потенціал. Тому, децентралізація існуючої системи владних повноважень в Україні – стабільний шлях до підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста, що сприяє формуванню справедливого суспільства – стабільного, заможного і безпечного.

Висновки. В Україні протягом 2014–2017 рр. створено інституційне підґрунтя децентралізаційних змін, розроблено необхідні законодавчі та нормативно-правові документи щодо практичної реалізації реформ, спрямованих на бюджетну децентралізацію, самоврядування з метою підвищення його фінансової та функціональної спроможності вирішувати на місцях завдання забезпечення життєдіяльності сільських територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні – О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>
3. Конституція України: Закон за станом 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>. (дата звернення: 02.10.2016).
4. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазор. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
5. Лисенко Л. Ефективність місцевого самоврядування як чинник сталого розвитку сільських територій / Л. Лисенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип.1 (4). [Електронний ресурс]. – URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10llvrst.pdf]
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон за станом 21.05. 1997 № 280/97-ВВР України. 1997. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>. (дата звернення: 21.10.2018).

7. Тимченко С. М. Правознавство: [навчальний посібник] / С. М. Тимченка, Т. О. Коломоєць – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. – 588 с. [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo>
8. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : [навчальний посібник] / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.
9. Robbins S. P. Podstawy zarządzania / [S. P. Robbins, D. A. DeCenzo] – Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002. – S. 235–236.
10. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy / A. Wiktorowska // Zagadnienia administracyjne. – Warszawa: LIBER, 2002. – S. 49.

REFERENCES:

1. Boryslavska O. (2012). Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeyskykh krayin ta perspektyvy Ukrainy. [Decentralization of public power: the experience of European countries and the prospects of Ukraine]. – *Swiss-Ukrainian project “Supporting decentralization in Ukraine”*. Kyiv. 128 p. (In Ukrainian).
2. Yarmysh V. (2015). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya v Ukraini. [State Building and Local Government in Ukraine]. Retrieved from <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>. (date of accesse: 02.10.2018). (In Ukrainian).
3. Konstytitsia Ukrainy. (1996). Konstytitsia Ukrainy. [Constitution of Ukraine]. *Verkhovna Rada Ukrainy [Verkhovna Rada of Ukraine]*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>. (date of accesse: 02.10.2018). (In Ukrainian).
4. Lazor O. (2007). Osnovy derzhavnoho upravlinnya ta mistsevoho samovryaduvannya. [Fundamentals of Public Administration and Local Self-Government]. Kyiv, 312 p.
5. Lysenko L. (2010). Efektyvnist mistsevoho samovryaduvannya yak chynnyk staloho rozvytku silskykh terytoriy [Efficiency of local self-government as a factor of sustainable development of rural territories]. *Public administration and local government*. – 2010. – V.1 (4). Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10lvrst.pdf. (date of accesse: 02.11.2018). (In Ukrainian).
6. Zakon Ukrainy (2015). Pro mistseve samovriadyvannia v Ukraini. [On About Missors of Ukraine in Ukraine]. *Verkhovna Rada Ukrainy [Verkhovna Rada of Ukraine]*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (date of accesse: 21.10.2018). (In Ukrainian).
7. Tymchenko S. (2007). Pravoznavstvo: [navchalnyy posibnyk]. [Jurisprudence]. – *Zaporizhzhya national university. Kyiv. 588 p.* Retrieved from <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo>. (date of accesse: 02.11.2018). (In Ukrainian).
8. Yastremska O. (2015). Publichne administruvannya: [navchalnyy posibnyk]. [Public administration]. Kharkiv. 132 p. (In Ukrainian).
9. Robbins S. (2002). Podstawy zarządzania. [Basic stroke]. Warszawa: *Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne*. – S. 235–236. (In Polish).