

врядування та багато інших питань, що стосуються розвитку місцевого та регіонального рівнів, тощо.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для ухвалення низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування.

В умовах нинішньої політичної нестабільності, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;

- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

- небезпека відцентрових тенденцій через украй низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід доводить, що навіть у таких політично, економічно, соціально успішних країнах, як Фран-

ція, Велика Британія, Італія, Польща, були значні труднощі під час здійснення децентралізації влади. На це слід зважати і докладати максимальних зусиль для запобігання розвитку негативних тенденцій.

Нині немає альтернативи децентралізації. Тому слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу. Зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі. Країна має сприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування задля здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищити рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування, їхній освітній рівень, здійснювати ефективну політику, спрямовану на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку території, збільшити обсяг бюджетного фінансування та вдосконалити механізм трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідувати диспропорції в розвитку економічної та правової основ під час здійснення децентралізації тощо. Успішна децентралізація – запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації й справжнього народовладдя.



## Про деякі політичні та соціально-економічні механізми політики децентралізації

Євген ПЕРЕГУДА,  
доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
будівництва і архітектури

**Аналізуються механізми політики децентралізації, зокрема її вельми важливий аспект, що стосується сільських територій. Автор формулює висновки за підсумками поїздки представників регіонального офісу реформ Полтавської області до одного з районів з метою стимулювання процесів об'єднання територіальних громад. Він розглядає цілі ініціаторів політики об'єднання громад, розмірковує про неузгодженість символічних смислів цієї політики, можливі небажані наслідки та способи запобігання.**

**Ключові слова:** механізми децентралізації, об'єднання громад, сільські території, агітація за об'єднання.

### О некоторых политических и социально-экономических механизмах политики децентрализации

Евгений ПЕРЕГУДА, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политических наук Киевского национального университета строительства и архитектуры

**Анализируются механизмы политики децентрализации, в частности ее очень важный аспект, касающийся сельских территорий. Автор формулирует выводы по итогам поездки представителей регионального офиса реформ Полтавской области в один из районов с целью стимулирования процессов объединения территориальных громад. Он рассматривает цели инициаторов политики объединения громад, размышляет о несогласованности символических смыслов этой политики, возможных нежелательных последствиях и способах их недопущения.**

**Ключевые слова:** механизмы децентрализации, объединение громад, сельские территории, агитация за объединение.

# About some political and socioeconomic mechanisms of decentralization policy

Yevhen PEREHUDA, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of Political Sciences Department of Kyiv National University of Construction and Architecture

**The mechanisms of decentralization policy are analyzed, in particular its essential aspect which concerns rural territories. The author formulates conclusions based on the results of a visit of the representatives of regional office of reforms of Poltava region to one of districts with the purpose to stimulate the processes of association of territorial communities. He examines the aims of initiators of the policy of association of communities, reasons about inconsistency of symbolic senses of this policy, possible undesirable consequences and ways of their prevention.**

**Key words:** mechanisms of decentralization, association of communities, rural territories, campaign for association.

Один із найважливіших аспектів сучасної політики децентралізації в Україні стосується сільських територій. Це пояснюється значною питомою вагою сільського населення. Близько третини громадян України мешкають у селах, а є ще й багато містечок, де основним заняттям населення є сільське господарство. Це значно більше, ніж у Європі, де середній показник становить 1–3%, і лише у Франції він сягає 6–8%.

В Україні майже 12 тисяч територіальних громад. 3-поміж них понад 6 тисяч має до 3 тисяч осіб, близько 5 тисяч – до тисячі осіб, приблизно тисяча громад налічує до 500 осіб. У більшості з них немає виконавчих органів сільрад, бюджетних установ, комунальних підприємств. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 громади утримуються за рахунок держбюджету на 90%.

Коріння цих явищ – насамперед у соціально-економічній сфері. Низька продуктивність сільського господарства за наявності значних площ орних земель стримує розвиток не лише сільського господарства, а й інших сфер, погіршує екологічну ситуацію. Водночас істотно збільшити продуктивність дрібнотоварного, а інколи натурального господарства, що прийшло на зміну розваленим колгоспам, неможливо. Тому перспективи розвитку України пов'язані з укрупненням господарських структур. У цьому полягає інтерес не лише суспільства загалом, а й певних соціальних груп, які утворилися останніми роками. Це насамперед агрохолдинги, а також несільськогосподарські структури, які прагнуть використовувати частину сільськогосподарських угідь в інших сферах суспільної життєдіяльності (промисловість, житлове будівництво, рекреація). Вони намагаються активно впливати на державну політику, формують своїх політичних агентів у парламенті та органах виконавчої влади, з чим, зокрема, пов'язана інтенсифікація політики децентралізації.

Про важливість процесу об'єднання громад свідчить і перебіг реформування, і створення організаційних структур (регіональних офісів реформ), зокрема із залученням громадських організацій, мета яких – агітація за об'єднання громад. Основні тези статті сформульовані за підсумками поїздки представників регіонального офісу реформ Полтавської області до одного з районів з метою стимулювання процесів об'єднання громад.

Перша теза: процес об'єднання територіальних громад насправді не є добровільним. Декларуючи добровільність як ключовий принцип об'єднання, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та нормативні акти, ухвалені на його реалізацію, передбачають процедуру, згідно з якою ініціатива об'єднання виходить від громад і надалі проходить ступені затвердження (район–область–уряд). Та фактично плани об'єднання йдуть «згори». Громади можуть не погодитися із пропонуваними планами, але їх попереджають, що в цьому разі вони не матимуть фінансування на наступний рік [1].

Деякі країни також ішли шляхом примусового об'єднання. Так, якщо у Франції політика примусового

об'єднання комун не була вдалою, то в Грузії її реалізували. Однак в Україні розроблення «згори» схем об'єднання часто призводить до управлінського хаосу. Плани об'єднання від обласних держадміністрацій та регіональних офісів реформ центральна влада іноді відкидає, бо має свої думки з приводу доцільності тієї чи іншої схеми об'єднання.

Наступні тези стосуються такого аспекту, як соціально-політична підтримка реформ. Прогнозовано проти об'єднання виступають керівники тих громад, які плануються приєднати до економічно потужніших населених пунктів. У відповідь на побоювання цих керівників ініціатори об'єднання запевняють, що ті увійдуть до рад новоутворених об'єднань як старости, вибори яких передбачені законом про об'єднання територіальних громад. Але, з одного боку, рішення про вибори старост ухвалює рада об'єднаної громади, а воно може бути й негативним. Крім того, нині питання про механізм виборів старост законодавчо не врегульоване. З другого боку, навіть це не усуває ризиків, адже керівники менш потужних сіл (які не можуть претендувати на роль центрів об'єднаних громад) виправдано побоюються, що фінансові дивіденди від об'єднання отримають центри об'єднаних громад. Однак у керівників економічно слабших громад немає альтернативи, оскільки в разі відмови від об'єднання вони все одно не фінансуватимуться.

Менш очікуваними є випадки, коли проти об'єднання виступають економічно потужніші населені пункти, зокрема майбутні центри об'єднаних громад. Вони часто не згодні об'єднуватись із селами, які економічно слабші, але мають розвинуту соціальну інфраструктуру, оскільки побоюються, що не отримають коштів на її подальший розвиток. Оприлюднений проект змін до Конституції передбачає, що передача місцевим громадам повноважень супроводжується наданням відповідних ресурсів [2]. Але, з одного боку, реформи охорони здоров'я, освіти, які нині здійснює центр, загрожують таким перерозподілом функцій між рівнями адміністративно-територіального устрою, що фінансування вказаних закладів зменшиться радикально або його взагалі не буде, з другого – обсяг ресурсів центр вираховуватиме за методиками, які самі ухвалюватиме, тож він, очевидно, зменшиться. Такі висновки підтверджує й реакція агітаторів – представників регіональних офісів реформ, які, за свідченням очевидців, на запитання про гарантії (не лише надання повноважень, а й щодо їхнього фінансування) відповідають невпевнено.

За таких умов імовірним наслідком об'єднання буде ліквідація створеної в радянські часи соціальної інфраструктури значної частини населених пунктів. Це призведе до зникнення багатьох сіл. Адже село без сільради, школи, лікарні (амбулаторного пункту) тощо перестає бути селом. Його полишають мешканці. Вочевидь, такі наслідки об'єднання допоможуть центральній владі пережити кілька складних у бюджетному сенсі років, а з огляду на стратегічну перспективу державотворення це скоротить питому вагу сільського населення.

Однак лише міркувань бюджетної економії недостатньо для обґрунтування політики об'єднання громад. Потрібен істотніший мотив. Таким, на нашу думку, є пер-



спектива перерозподілу земель за межами населених пунктів. За президентства В. Януковича суб'єктом перерозподілу держава бачила власне себе. Було ухвалено зміни до Земельного кодексу, згідно з якими землі поза межами населених пунктів автоматично визначалися такими, що перебувають у державній власності, а право розпоряджатися ними переходило до місцевих держадміністрацій. Політичні сили, які прийшли до влади 2014-го, декларують інший підхід. Влада має намір передати ці землі у комунальну власність, а саме – об'єднаним громадам, які й розпоряджатимуться ними та визначатимуть, кому надавати [3]. У цьому й полягає інтерес агрохолдингів та інших економічних структур, котрі мають вплив на формування державної політики. Адже укрупнення громад відсіче від процесу перерозподілу землі дрібних фермерів, із якими пов'язані сільради частини нинішніх необ'єднаних громад, і збільшить шанси центральних структур.

Проте укрупнення цього не гарантуватиме. Треба ще здобути владу в укрупнених громадах. За цих умов ключовою буде система виборів місцевих рад. Наразі на розгляді у Верховній Раді України перебувають деякі проекти, які передбачають збереження вертикалі виборчих комісій, мажоритарної системи відносної більшості на рівні об'єднаних громад та висування кандидатів місцевими організаціями політичних партій або шляхом самовисування. У такий спосіб створюється можливість проведення центральними елітами своїх представників на місцевому рівні. Однак, на думку низки спостерігачів, до чергових місцевих виборів новий виборчий закон можуть не ухвалити. А змін із розрахунком на наступні вибори слід очікувати тоді, коли проект об'єднання громад буде, як сподівається влада, реалізовано. Та в будь-якому разі вибори в об'єднаних громадах потребуватимуть більших ресурсів, відтак найкращі шанси матимуть загальноукраїнські структури.

Тож суб'єктивні цілі ініціаторів політики об'єднання територіальних громад спрямовані не так на підвищення ефективності економічних структур (таке може бути наслідком цього, а може й не бути), як на скорочення соціальної інфраструктури – фінансового тягаря. Вони також спрямовані на захоплення сільськогосподарських угідь економічними та іншими (олігархічними) структурами.

Фактично маємо справу з неузгодженістю символічних смислів політики об'єднання громад, а отже, й політики децентралізації для різних соціальних груп. І агітація за об'єднання не знімає ці неузгодженості, про що свідчать і труднощі агітаторів під час відповідей на запитання місцевих мешканців та посадових осіб місцевих рад. Але ситуація, коли «декларації та заявлені цінності... не узгоджені з реальними намірами тих, хто їх проголосує та реалізує в нормативно-правових актах, не може довго залишатися нейтральною щодо збереження певного соціального порядку» [4]. Отже, неузгодженість символічних смислів політики об'єднання громад є небезпечною з огляду не лише на перспективи країни загалом, а й власне політику об'єднання. Зростатиме недовіра до влади з боку громадян. Натомість на нинішньому етапі децентралізаційної реформи в Україні Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи надає першочергового значення саме довірі громадян до реформи та влади, яка її просуває [5]. Зростання недовіри може створити спокусу насильницької реалізації планів влади, призвести до ігнорування думки регіонів та громадян. Це, у свою чергу, поглибить соціальні суперечності, соціальне напруження. Тоді як збереження регіональних розбіжностей, посилення етнократизму, як вважає, зокрема, Л. Нагорна, здатні трансформувати соціальне напруження в посилення сепаратизму [6].

Як влада планує реагувати на такі можливі наслідки? Відповідь на це дає комплексний аналіз планів реформування. Як відомо, найбільше повноважень планується передати саме на рівень територіальних громад. На рівні повітів та регіонів (районів та областей) передбачене скорочення повноважень органів влади. Ця модель полягає в наданні ресурсів повітовому та воєводському рівням (низовий рівень) за залишковим принципом, внаслідок чого останні відчуватимуть істотний дефіцит ресурсів [7].

Тож можна зробити висновок, що на місцевому рівні соціальне напруження поглинатиметься деградацією однієї

частини сільських населених пунктів та інвестиціями в інші території. На рівні повітів та регіонів ресурси скоротяться, що зменшить загрозу сепаратизму, яка неминуче виникатиме за посилення соціального напруження.

На запобігання можливому зростанню соціального напруження спрямовані й положення проекту змін до Конституції, які надають представникам Президента повноваження зупиняти рішення місцевих рад [2]. Цю правду, передбачається, що водночас представник має звернутися до Конституційного Суду України (далі – КСУ). З одного боку, цілком імовірно, що при розгляді таких справ вплив на КСУ центральних еліт буде сильнішим, ніж вплив місцевих еліт, з другого – таких звернень може бути багато й КСУ просто не встигатиме їх розглядати. На думку членів Громадської ради при Мінрегіонбуді, ці положення проекту змін до Конституції можуть стати новими перепонами до самостійності жителів громад та джерелом конкуренції компетенцій між місцевим самоврядуванням та державною владою [8].

У питанні про те, які зміни в політиці могли б усунути ризики об'єднання територіальних громад, видається плідною ідея розрізнення територіальної та функціональної інтеграції. Так само, як у другій половині 1920-х років частина партійного керівництва пропонувала не захоплюватися створенням колгоспів, а приділити увагу простішим формам кооперації, нині деякі дослідники радять не форсувати об'єднання громад, а створювати мережі організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ, поклавши на них функції, що здійснюються чи мають здійснюватися нинішніми громадами [9]. Це доводить і досвід Франції, яка за часів Ш. де Голля та Ж. Помпиду зазнала поразки з проектом об'єднання комун. І лише за президентства Ф. Міттерана, коли цей процес набув добровільності та реальної підтримки держави, він значно прискорився [10].

#### Список використаних джерел

1. *Уманський І.* У реформі міжбюджетних відносин виграють ті громади, які об'єднуються: повідомлення прес-служби Міністерства фінансів України від 20 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247967032&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247967032&cat_id=244277212)
2. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-764493/>
3. Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Оприлюднено 29 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/discussion/proekt-rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-planu-zahodiv-schodo-realizaciyi-konceptiyi-reformuvan-667202/>
4. *Молодцов О. В.* До питання про ризики децентралізації: ідеологічний аспект / О. В. Молодцов // Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 22–23 квітня 2015 року. – Полтава: ПолтНТУ, 2015. – С. 74–75.
5. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи продовжує співробітництво з Україною у питаннях реформування місцевого самоврядування: повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 20 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248172591&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172591&cat_id=244277212)
6. *Нагорна Л.* Феномен регіоналізму і національна ідентичність в Україні: історичні витоки / Л. Нагорна. // Peri-

ональна історія України. – Вип. 1. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2007. – С. 120.

7. *Перегида Є. В.* Виконавча влада України: політико-правові аспекти модернізації / Є. В. Перегида. – К.: Логос, 2013. – С. 76.

8. *Панасюк С.* Необхідно визначити ряд загальнодержавних функцій, а решту віддати самоврядуванню: повідомлення від 12 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=302:sergej-panasyuk-neobkhodimo-opredelit-ryad-](http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=302:sergej-panasyuk-neobkhodimo-opredelit-ryad-obshchegosudarstvennykh-funksij-a-vse-ostalnye-otdat-sa-moupravleniyu&Itemid=761&lang=uk)

[obshchegosudarstvennykh-funksij-a-vse-ostalnye-otdat-sa-moupravleniyu&Itemid=761&lang=uk](http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=302:sergej-panasyuk-neobkhodimo-opredelit-ryad-obshchegosudarstvennykh-funksij-a-vse-ostalnye-otdat-sa-moupravleniyu&Itemid=761&lang=uk)

9. *Лопушинський І. П.* До питання законодавчої підтримки добровільного об'єднання територіальних громад / І. П. Лопушинський, Л. П. Оленковська // Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 22–23 квітня 2015 року. – Полтава: ПолтНТУ, 2015. – С. 161.

10. *Нагребецька І.* Політика реформ чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 102 (2 червня). – С. 6.



## Методологічні проблеми дослідження функцій місцевого самоврядування

Ігор ХОРТ,  
кандидат юридичних наук,  
докторант відділу конституційного права  
і місцевого самоврядування  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України

27



**Зроблено огляд досліджень функціональної складової місцевого самоврядування, виконаних вітчизняними вченими. Увагу акцентовано на пошуку балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування та органів державної влади і шляхів їх матеріально-технічного, інформаційного та організаційно-правового забезпечення. Доведено, що від оптимально визначених меж повноважень місцевого самоврядування залежить як ефективний розвиток громад, так і мінімізація соціально-економічних, демографічних і політичних ризиків для держави.**

**Ключові слова:** адміністративна реформа, розвиток територій, самоврядування, міждисциплінарний підхід.

## Методологические проблемы исследования функций местного самоуправления

Игорь ХОРТ, кандидат юридических наук, докторант отдела конституционного права и местного самоуправления Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

**Проведен обзор исследований функциональной составляющей местного самоуправления, выполненных отечественными учеными. Акцент сделан на поиске баланса между полномочиями органов местного самоуправления и органов государственной власти и путей их материально-технического, информационного и организационно-правового обеспечения. Доказано, что от оптимально определенных границ полномочий местного самоуправления зависит как эффективное развитие громад, так и минимизация социально-экономических, демографических и политических рисков для государства.**

**Ключевые слова:** административная реформа, развитие территорий, самоуправление, междисциплинарный подход.

## Methodological problems of research of functions of local self-government

Ihor KHORT, Candidate of Legal Sciences, Doctoral Candidate of the Constitutional Law and Local Self-Government Department of V. M. Koretskyi Institute of State and Law at Academy of Sciences of Ukraine

**Проведен обзор исследований функциональной составляющей местного самоуправления, выполненных отечественными учеными. Акцент сделан на поиске баланса между полномочиями органов местного самоуправления и органов государственной власти и путей их материально-технического, информационного и организационно-правового обеспечения. Доказано, что**