

---

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

УДК 352.075

**Р. Ю. Гришко**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ВПЛИВ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ НА РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

*Досліджено складову децентралізації в Україні, що визначає потреби територіальної громади. Визначено механізми ідентифікації базису формування локального середовища для інтеграції елементів децентралізації. Проаналізовано вплив територіальної громади як ключового елемента на створення локального базису для місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто ключову дефініцію розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади та вплив місцевої громади. Розроблено модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** місцева влада, місцеве самоврядування, децентралізація, дотації, трансферти, ресурси, соціальна взаємодія.

**Постановка проблеми.** Застосування у подальшому процесі державотворення механізмів децентралізації вимагає виокремити його основні частини. Використання нової системи управління українськими територіями викликає багато запитань щодо потреб громади та бачення їх реалізації органами місцевого самоврядування. Створюючи підґрунтя для подальшого плану реалізації децентралізаційної реформи, постає питання розмежування функцій у контексті потреб громади. Розуміючи ці процеси, громади, що правильно змогли реалізувати надані можливості, стануть центральними точками інтеграційного процесу децентралізації.

Вимоги територіальної громади будуть головним елементом пошуку і балансу в розмежуванні функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні. Наявність таких негативних і позитивних явищ у формуванні місцевого самоврядування та спроможної громади постає перед нами двобічною системою протилежностей. За-

лежно від локального середовища існування територіальної громади розрізняються різноманітність форм управління і концентрації владних повноважень на рівні місцевого самоврядування. Але підходи реалізації місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні сприятимуть започаткуванню нового напрямку економічного і соціального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розподіл функціональних зобов'язань місцевої влади розглядали в наукових працях такі вітчизняні вчені: Н. Бикадорова, Ю. Ганущак, Н. Камінська, І. Карчевська, О. Крайник, І. Легкоступ, О. Молдован, М. Савчин, Т. Карабін, Т. Сало, С. Хамініч та ін. Теоретичному і практичному підґрунтя децентралізації приділяють увагу такі вчені: С. Іванов, В. Ляшенко, М. Рогоза, В. Перебийніс, Т. Андрійчук, П. Березівський, О. Бородіна, П. Гайдуцький, Є. Данкевич, Ю. Лопатинський, І. Прокопа, О. Собкевич, М. Геєць. Стратегічне обґрунтування механізмів децентралізації та участі грома-

ди висвітлили у своїх наукових роботах Р.Акофф, І.Ансофф, Р.Мінцберг, М.Портер, П.Кругман. Проблемами становлення системи децентралізації та її поточних процесів щодо розмежування повноважень за участю місцевої громади займалися такі практики-управлінці і політики: А.Бондаренко, О.Бориславська, В.Борденюк, Ю.Ганущак, О.Дроздовська, В.Матвієнко, А.Бретон, Б.Баррет.

**Метою статті** є дослідження складової децентралізації в Україні, що визначає потреби територіальної громади та посідає місце одного з головних факторів впливу на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування; визначення у стратегічному розвитку процесу децентралізації елементів впливу на її формування.

Для досягнення мети передбачається вирішення таких завдань: аналіз досліджень учених і компонування їх у методичний апарат визначення основного базису розмежування повноважень за рахунок місцевої громади; рефакторинг теоретико-практичного бачення методів реформування ієрархічного устрою місцевого адміністративного апарату; виокремлення основних напрямів реалізації впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні; підкреслення необхідності розробки нових засобів визначення адаптованої системи інтеграції процесу децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Вступаючи на шлях євроінтеграції, Україна крокує процесами переформатування і створення нових механізмів функціонування місцевого самоврядування, залучаючи широкі верстви населення, зокрема створює механізми, що надають можливість задовольняти нагальні потреби місцевого населення. Розуміючи потребу для всієї громади, а не для окремої людини, було внесено низку змін до Конституції України щодо нової стадії взаємовідносин місцевого самоврядування з місцевою громадою – реформи децентралізації.

Впровадження реформи децентралізації та її подальший розвиток має на меті створити нове підґрунтя для реалізації надій української громади, надання якіс-

ного сервісу населенню та розуміння влади, зокрема потреб місцевого населення у публічному сервісі органів місцевого самоврядування. Українські реформатори ставлять собі за мету впровадження фінансової децентралізації, що дає головний поштовх до соціально-економічного розвитку громади. Зміни у використанні фінансових ресурсів та належне планування стратегії розвитку регіону, міста, села чи селища або ж територіальної громади сприяють створенню нових інфраструктурних об'єктів, що створюють економічні блага для забезпечення робочими місцями населення України і наповнення місцевих бюджетів.

Було проаналізовано 6 тис. громад [1], чисельність яких становить менше 3 тис. осіб, більшість із них не мають місцевої виконавчої влади, бюджетних та комунальних установ. Приблизно 500 громад в Україні утримуються з центрального бюджету держави, тому можна сказати, що існує багато проблем щодо формування спроможних громад, які можуть вирішувати свої соціальні проблеми самостійно, не залучаючи центральні органи влади. Розуміння нерівномірності розвитку регіону, зокрема населення та його економічної активності, набуває подальшого розвитку в адаптивності механізмів децентралізації. Таким чином, необхідно проводити докладний аналіз критеріїв, якими визначається спроможність населення утворити нове об'єднання, що базується на основах децентралізації [1].

Сьогодні виклики трансформації суспільства України під впливом децентралізації змушують створювати укрупнені територіальні громади, базуючись на їхньому економічному зростанні та економічних зв'язках. Економічна активність населення впливає на фінансове забезпечення місцевого бюджету, тому, створюючи територіальні об'єднання, необхідно розуміти їхню доцільність в отриманні прибутку економічно активним населенням території, де буде створюватися нова структура місцевого самоврядування.

Яскравим прикладом неоднозначності фактору економічно активного населення є відсутність розуміння між громадянами, взаємодопомоги для економічного

зростання й оптимізації фінансових ресурсів. Вирішенням питання незбалансованості відносин між економічно активним населенням повинно стати створення різного роду організацій, спілок, асоціацій, що могли б забезпечити їхню взаємодію за галузевим і функціональним принципами.

Створюючи можливості для економічно активного населення, з'являються сприятливі умови для подальшого проведення децентралізації, зокрема розподіл повноважень місцевої влади в Україні як ознака правильного кроку у стратегії децентралізації «потреби регіону – це потреби населення регіону». Плинність часу в економічних процесах вимагає нових базисів спонукання фінансового забезпечення місцевих бюджетів і зміни владних повноважень органів влади, враховуючи населення, що приносить надходження до місцевого бюджету.

Розуміючи весь комплекс функціонування розвитку регіону, ми повинні реалізовувати партнерство між усіма елементами становлення економічно активного населення, що формує їх в активну економічну громаду та сприяє їхній зацікавленості в оптимальному функціонуванні місцевого самоврядування в Україні [2; 3].

Нові процеси становлення держави в розмежуванні влади на місцях відображають основну парадигму сьогоденної реформи децентралізації – забезпечення саморозвитку громади, виявлення основних інтересів громади і розмежування обов'язків та відповідальності громади й органів місцевого самоврядування. Розвиток певного регіону повинен враховувати інструментарій, які має на певний час регіон, його секторні переваги, можливість адміністративно-територіального розподілу і методи співпраці в громаді та з органами місцевого самоврядування. Інструментарій становлення нових повноважень місцевого самоврядування за участі громади повинен мати баланс між соціальною й економічною вигодами для місцевої громади. Індикативність економічного зростання має бути відчутна насамперед для громади.

У змінах рівня повноважень спостерігається різнобічність розвитку наявних нормативно-правових актів, що не повною мірою реалізують усю багатоконпонентність децентралізації. Інституціональність

змін на місцевому рівні не була зумовлена створенням дієвих механізмів на рівні законодавства, пов'язаним із муніципальним інститутом влади та розмежуванням владних повноважень, що буде стимулювати різні форми соціальної мобільності.

Однак впровадження нових владних повноважень, враховуючи наявні потреби населення, не спонукало до різких змін у реалізації повного переходу від централізовано обмеженого бюджету до повної децентралізації бюджету. Треба зауважити, ми ще не приділили увагу тристоронній співпраці державної влади, місцевого самоврядування і приватного сектору, його регіональному запиту та відносинам між усіма учасниками.

Форма ефективної співпраці вимагає подальшого впровадження децентралізації та залучення місцевої громади. Створення нових підходів до впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні мають бути зазначеними у стратегічному плані розвитку регіону і держави.

Долучивши ці зміни до стратегічного плану розвитку на рівні законодавства, можна реалізовувати послуги, які надає держава, зокрема місцевими органами, які є більш ефективними і зменшують використання наявних ресурсів. Паралельно децентралізація збільшує продуктивність та оптимальне використання бюджетної системи на місцевому, регіональному рівнях влади [4; 5].

Трансформація змін територіальної організації владних структур сприяє в Україні зміцненню економічного зростання, втіленню у державі механізмів функціонування наявних потреб населення, що можуть впливати на свій фінансовий і матеріальний інструментарій розвитку громади. Зволікання із впровадженням децентралізаційних процесів на рівні місцевого самоврядування спричинить занепад інфраструктури і довіри місцевого населення.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» об'єктами впливу політики децентралізації будуть рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, комунальна власність, а також об'єкти

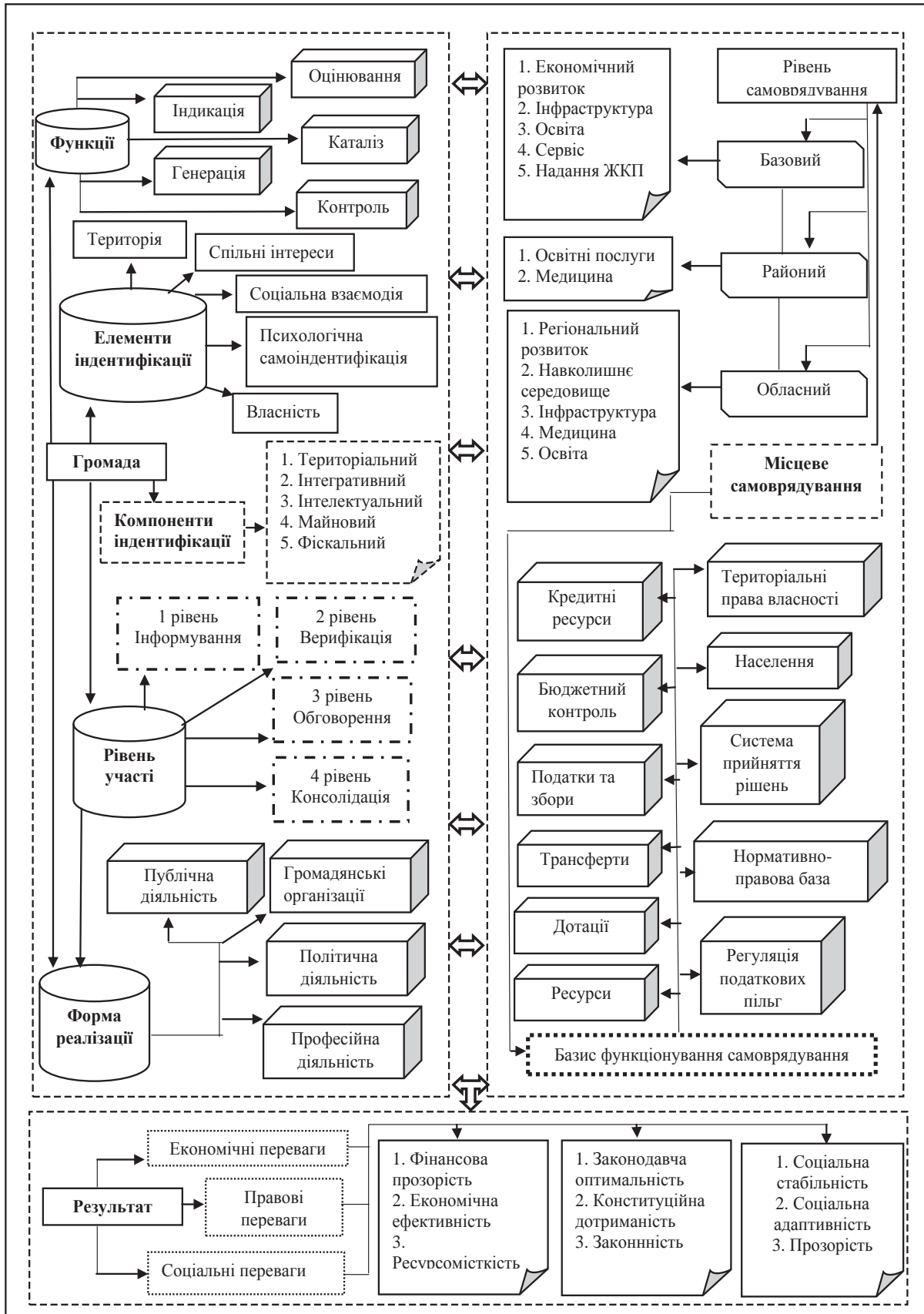


Рис. 1. Модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування

спільної власності територіальних громад; зважаючи на приведені дані, політика суб'єктів місцевої громади та влади щодо виконання повинна бути злагодженою. Базуючись на статті 143 Конституції України, до функціональних зобов'язань територіальних громад належать: використання майнових прав, що є комунальною власністю; заходи планування програм із розвитку соціально-економічного впровадження нових елементів функціонування самоврядування; фіскальна складова надходжень до місцевого бюджету; рефакторинг комунальної власності та здійснення контролю за її функціонуванням [6; с. 10–12].

Важливим кроком і підставою реалізувати всі наявні ресурси для потреб громади є розмежування повноважень органів місцевої влади.

Ціновий аспект використання ресурсів та їхня якість є залежними факторами від рішення громади, що надає повноваження владі і допомагає знайти співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень, прав та обов'язків [7]. Досліджуючи наукові праці вчених у сфері впливу місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади в Україні, розроблено модель взаємодії громади та органів місцевого самоврядування на основі джерел [1–14] (див. рис. 1).

Громада є цілісним комплексом, що визначає ефективність того чи іншого механізму функціонування, розмежовуючи функціональні зобов'язання місцевої влади. До функціонального інструментарію згідно з Рис. 1 ми можемо віднести індикацію, каталіз, контроль, оцінювання, генерацію, але, на нашу думку, треба докладніше охарактеризувати цей інструментарій:

1) індикація – це виявлення залежних факторів формування місцевого самоврядування і встановлення між ними прямих та непрямих зв'язків впливу;

2) генерація – це створення нових методів виявлення адаптацій до сьогоденних потреб населення і викликів часу;

3) каталіз – це змінність дій і реагування під впливом різних нововведень та відновлення тих же процесів, але із залученням нових елементів;

4) контроль – належить до системи управління, використовується для взаємодії з усім комплексом елементів нововведень;

5) оцінювання – це інструмент виявлення основних характеристик елементів системи впровадження децентралізації.

Ключовими елементами є ідентифікація елементів та компонентів, що вирізняється своїми підходами до виявлення і застосування апарату територіальної громади. Однак громада характеризується ще рівною участю у соціально-економічних та соціально-політичних процесах. Існує чотири рівні залучення громади:

– I рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, але без прояву дій, без аналізу прийнятих механізмів;

– II рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце аналіз прийнятих механізмів;

– III рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце аналіз прийнятих механізмів, залучення широких верств населення для прийняття чи відмови за рахунок наявних механізмів;

– IV рівень характеризується сприйняттям інформації громадою, що може вплинути на неї, має місце участь у її створенні.

Загалом системі взаємодії громади та місцевого самоврядування в Україні характерна взаємопов'язаність між усіма суб'єктами прийняття рішень. Диференційованість органів місцевої влади допомагає реалізувати конкретні плани різного масштабу на різних рівнях.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи роботу і результати проведеного наукового дослідження, ми повинні звернути увагу на таке:

– рівень громадського контролю повинен бути диференційованим згідно із масштабністю потреб і проблем, які треба вирішувати у процесі залучення громади, слід створити механізми розмежування у нормативно-правовій регламентації цього контролю;

– варто законодавчо закріпити права громадського контролю за впливом місцевої громади на розмежування функціональних зобов'язань місцевої влади;



– необхідно розробити деталізовану стратегію усіх форм, напрямів та механізмів впливу територіальної громади на здійснення функціональних зобов'язань владою, зокрема органами місцевого самоврядування;

– доцільно впровадити мотиваційну систему залучення широких верств до територіальної громади через прозорість і можливість кожного із членів впливати на рішення громади;

– необхідно створити дієвий механізм призупинення на основі нормативно-правової бази шляхом припинення певних неправомірних дій органами місцевого самоврядування.

### Список використаної літератури:

1. Хандій О.О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні / О.О. Хандій // Економіка та право. Серія «Економіка». – 2016. – № 2. – С. 137–145. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escprac\\_2016\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escprac_2016_2_23).
2. Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України / С.В. Іванов, В.І. Ляшенко, М.М. Іваннікова // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – № 2 (44). – С. 50–55.
3. Вишневський О.С. Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації / О.С. Вишневський // Вісник економічної науки України. – 2016. – № 1. – С. 14–22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu\\_2016\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2016_1_5).
4. Чеберяко О.В. Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід / О.В. Чеберяко, О.О. Рябоконт // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – 2016. – № 4. – С. 24–29.
5. Гринецька С.М. Сучасні тенденції формування механізмів саморозвитку регіону в умовах децентралізації / С.М. Гринецька // Економіка промисловості. – 2016. – № 2. – С. 5–16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escopr\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escopr_2016_2_3).
6. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.
7. Голян В.А. Особливості процесу децентралізації в системі управління природними ресурсами та природокористуванням / В.А. Голян, О.В. Сакаль, О.В. Каленська // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 29 (1). – С. 81–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu\\_2016\\_29\(1\)\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2016_29(1)_12).
8. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика / О.А. Смоляр // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 91–99.
9. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
10. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя / Ю.М. Кириченко. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – С. 59–62.
11. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikhvidnosin>.
12. Кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
13. Рівень сприйняття корупції очима бізнесу. Серпень-Жовтень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.corruption-index.org.ua/>.
14. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

---

**Гришко Р. Ю. Влияние местной общины на разграничение функциональных обязательств местной власти**

*Исследовано составляющую децентрализации в Украине, что определяет потребности территориальной общины. Определены механизмы индентификации базиса формирования локальной среды для интеграции элементов децентрализации. Проанализировано влияние территориальной общины как ключевого элемента на создание локального базиса для местного самоуправления в Украине. Рассмотрена ключевая дефиниция разграничения функциональных обязательств местной власти и влияние местной общины. Разработана модель взаимодействия общества и органов местного самоуправления в Украине.*

**Ключевые слова:** местные власти, местное самоуправление, децентрализация, дотации, трансферты, ресурсы, социальное взаимодействие.

**Hryshko R. Influence local communities delimitation functional local government commitment**

*Studied component of decentralization in Ukraine, which determines the needs of local communities. The mechanisms indentyfikatsiyi basis of forming the local environment to integrate elements of decentralization. The influence of the local community, as a key element in creating a local basis for local government in Ukraine. Considered a key definition of functional separation obligations of local authorities and community impact. The model of interaction between communities and local government in Ukraine.*

**Key words:** local government, local government, decentralization, grants, transfers, resources, social interaction.