

УДК 351.823 : 334.012.74

**Мірошніченко Олександр Вікторович**

*аспірант*

*Національного університету біоресурсів і природокористування України*

**Мирошниченко Александр Викторович**

*аспирант*

*Национального университета биоресурсов и природопользования Украины*

**Miroshnychenko Oleksandr**

*PhD in Economics*

*National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

*ORCID: 0000-0002-7988-9847*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ  
В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ  
STATE REGULATION OF RURAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT  
OF DECENTRALIZATION**

*Анотація.* Забезпечення ефективності функціонування і взаємодії органів державної влади на основі Конституції України зумовлює необхідність подальшої оптимізації системи відносин між різними видами і рівнями державної влади. Будучи правовою державою, Україна неминуче знаходиться в такій системі координат, де іманентно присутні і централізація, і децентралізація. На це, зокрема, вказують положення Конституції України, в яких єдність системи органів державної влади врівноважується розмежуванням предметів ведення і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; єдина

*державна влада здійснюється на основі поділу на функціональні гілки та відповідні їм самостійні органи влади.*

*На вищому конституційному рівні визначено також межі централізації і децентралізації. Однак конституційні параметри децентралізації державної влади за допомогою подальшого правового регулювання, який проявлявся в різних юридично значимих формах і нерідко виходить з тенденційної інтерпретації конституційних положень, приводили до істотних відхилень. Це негативно позначалося на поступовості та результативності державного будівництва в Україні. Причини криються і у відсутності системних науково-правових розробок з позиції конституційно-правової доктрини настільки ємного феномена, яким є децентралізація державної влади.*

*Розвиток сіл в умовах децентралізації має свої особливості. Ми можемо стверджувати, що децентралізація для села має як свої переваги, так і недоліки. Для кращого розуміння перспективних напрямків розвитку сільських територій варто враховувати і іноземний досвід з цього питання, аналізуючи та співставляючи з наявною картиною населеного пункту та ситуації в державі загалом. Отримані в результаті дослідження висновки можуть бути використані в якості методологічної основи для подальшого вдосконалення уявлень про децентралізацію державної влади як одного з важливих факторів оптимізації публічної влади в Україні і підвищення ефективності функціонування держави в стратегічній перспективі.*

**Ключові слова:** *децентралізація, об'єднана територіальна громада, перспективи села, розвиток територіальних громад.*

**Анотація.** *Обеспечение эффективности функционирования и взаимодействия органов государственной власти на основе Конституции Украины вызывает необходимость дальнейшей оптимизации системы отношений между различными видами и уровнями государственной власти. Будучи правовым государством, Украина неизбежно находится в такой*

*системе координат, где имманентно присутствуют и централизация, и децентрализация. На это, в частности, указывают положения Конституции Украины, в которых системы органов государственной власти уравниваются разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; единая государственная власть осуществляется на основе разделения, на функциональные ветви и соответствующие им самостоятельные органы власти.*

*На высшем конституционном уровне определено также границы централизации и децентрализации. Однако конституционные параметры децентрализации государственной власти с помощью дальнейшего правового регулирования, который проявлялся в разных юридически значимых формах и нередко выходит из тенденциозной интерпретации конституционных положений, приводили к существенным отклонениям. Это негативно сказывалось на постепенности и результативности государственного строительства в Украине. Причины кроются и в отсутствии системных научно-правовых разработок с позиции конституционно-правовой доктрины настолько емкого феномена, каким является децентрализация государственной власти.*

*Развитие сел в условиях децентрализации имеет свои особенности. Мы можем утверждать, что децентрализация для села имеет как свои преимущества, так и недостатки. Для лучшего понимания перспективных направлений развития сельских территорий следует учитывать и зарубежный опыт по этому вопросу, анализируя и сопоставляя с имеющейся картиной населенного пункта и ситуации в государстве в целом. Полученные в результате исследования выводы могут быть использованы в качестве методологической основы для дальнейшего совершенствования представлений о децентрализации государственной власти как одного из важных факторов оптимизации публичной власти в*

*Украине и повышение эффективности функционирования государства в стратегической перспективе.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, объединенная территориальная община, перспективы села, развитие территориальных общин.*

**Summary.** *Ensuring the effectiveness of the functioning and interaction of public authorities on the basis of the Constitution of Ukraine necessitates further optimization of the system of relations between different types and levels of government. As a state governed by the rule of law, Ukraine is inevitably in such a coordinate system, where both centralization and decentralization are immanently present. This is indicated, in particular, by the provisions of the Constitution of Ukraine, in which the unity of the system of public authorities is balanced by the delimitation of subjects of jurisdiction and powers between public authorities and local governments; a single state power is exercised on the basis of division into functional branches and corresponding independent authorities.*

*The boundaries of centralization and decentralization are also defined at the highest constitutional level. However, the constitutional parameters of decentralization of state power through further legal regulation, which manifested itself in various legally significant forms and often proceeds from the tendentious interpretation of constitutional provisions, led to significant deviations. This negatively affected the gradualness and effectiveness of state building in Ukraine. The reasons lie in the absence of systematic scientific and legal developments from the standpoint of the constitutional and legal doctrine of such a capacious phenomenon as the decentralization of state power.*

*Rural development in the conditions of decentralization has its own peculiarities. We can say that decentralization for the village has both advantages and disadvantages. To better understand the promising areas of rural development, foreign experience on this issue should be taken into account, analyzing and comparing with the existing picture of the settlement and the*

*situation in the country as a whole. The findings of the study can be used as a methodological basis for further improvement of ideas about decentralization of state power as one of the important factors in optimizing public power in Ukraine and improving the efficiency of the state in the strategic perspective.*

**Key words:** *decentralization, territorial community development, rural perspectives, development of territorial communities.*

**Постановка проблеми.** Проведені в нашій країні ринкові реформи мають неоднозначні наслідки як для економічного, так і для соціального розвитку села. Слідом за зниженням обсягів сільськогосподарського виробництва склалася незадовільна ситуація в соціальній сфері сільських територій, що проявилось в значному падінні рівня і якості життя населення. Для подолання негативних наслідків ринкової трансформації, підвищення доступності освітніх, медичних, культурних і торгово-побутових послуг потрібне дослідження і аналіз причин погіршення ситуації в розвитку сільських територій та розробка науково обґрунтованих методів та інструментів державного регулювання соціального розвитку села.

Відсутність системного погляду на теоретичні аспекти регулювання соціального розвитку села, а також адекватних механізмів оцінки, що використовуються на практиці методів та інструментів до сих пір призводить до застосування неефективних заходів регулювання, нерационального витрачання бюджетних коштів і залишає невирішеними більшість соціальних проблем.

В Україні до теперішнього часу не розроблено повноцінно спеціальну програму децентралізації сільських територій. Державне регулювання розвитку села не має самодостатнього значення, а зводиться лише до заходів, що пом'якшують негативні наслідки становлення ринкових відносин. В результаті виникає нагальна потреба в системному поданні змістовних основ державного регулювання розвитку села при

децентралізації, в аналізі наслідків його ринкової трансформації, у визначенні напрямків вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми дослідження.** Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових розвідок, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

**Метою** статті є на основі аналізу змісту та особливостей державного регулювання соціального розвитку сільських територій розкрити можливості розвитку в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з найважливіших питань, що виникають в процесі розгляду проблем бюджетної організації держави, економічного регулювання державою процесів на рівні відтворення є питання поділу влади і економічної відповідальності між центром і регіонами.

Самостійність села – явище об'єктивне. В усьому світі розширюється не тільки самостійність у вирішенні соціокультурних проблем, але значною сукупністю соціально-економічних проблем. Сьогодні самостійність села не просто явище, але воно і визначає обличчя сучасної економічної ситуації країн.

Сьогодні очевидно, що жодна держава не зможе здійснювати свій розвиток шляхом жорсткої централізації економічної політики. По суті – це вже підтвердив досвід планового управління економікою з центру. На жаль, поки що зберігається жорстка централізація, яка залишається під адміністративно-бюрократичною моделлю економічного регулювання [3, с.135].

Законодавчо і конституційно закріплені економічна самостійність органів територіальних громад і принципи такої економіки будуть базисом



працевдатної виконавчої вертикалі і соціально-політичної стабільності [1, с.14]. І чим раніше ми закладемо і перейдемо до розширення самостійності сіл, тим ефективніше будуть продовжені реформи. По суті це сьогодні – головна умова успіху і продовження реформ.

Першоосновою розширення самостійності села є, звичайно, інтереси, які утворюють регіональні спільності громадян. І це важливо, оскільки тим самим ми підкреслюємо регіоналізацію економіки, як щабель до нового етапу демократизації суспільства.

На жаль, сьогоднішня модель економічного розвитку не завжди відповідає інтересам громадян, які проживають на даній території чи в інших населених пунктах. Ні наука, ні практика не запропонували, на жаль, до сих пір прийнятної моделі економічної організації суспільства і економічних відносин з тим, щоб ці відносини в рамках унітарної держави сприяли максимальному врахуванню інтересів громадян усіх регіонів.

Сьогодні навіть немає чіткого розуміння самоврядування села і в останні роки воно навіть не вживається широко. Ціна ж збереження централізованого управління економікою все вища і вища. Різні сільські території сьогодні володіють різною компетенцією і несуть різну міру відповідальності перед державою і громадянами. Звідси постійна бюджетна війна між центром і селом, а також населених пунктів між собою, невизначеність в питаннях власності на переважну частину об'єктів.

Відсутність загальних принципів в регіональній політиці, невизначеність кордонів і форм втручання виконавчої і законодавчої влади, в нав'язуванні територіальним громадам моделей перетворення, які не враховують їх соціально-економічну, соціокультурну і іншу специфіку, невиконання центром своїх обіцянок, постійне секвестрування видаткової частини бюджетів [4, с.136]. Села прагнуть максимально отримати дотації і субвенції, але навпаки в механізмі державного регулювання відсутні механізми відповідальності села, за дефіцити їх бюджетів.

Іншими словами, сьогодні економічні реформи повинні спиратися на чітку схему соціально-економічних перетворень регіонального рівня. Для цього повинен бути чітко розставлений механізм поділу відповідальності держави і територіальних громад за здійснення економічної, соціальної, екологічної та ін. політики.

Таким чином, затримка в децентралізації відносин в економічній сфері на макрорівні, недооблік в ході здійснюваних перетворень інтересів регіональних громад може іноді просто зайве загострювати більшість соціально-економічних проблем, посилити традиційно високу диференціацію рівнів соціально-економічного розвитку.

Звідси походить основна проблема, яка сьогодні піднімається як сама найважливіша для даного періоду реформи (вірніше вона була завжди головною, але сьогодні вона загострилася) – інвестиційна – в результаті поглиблення диференціації – відбувається зниження інвестиційного потенціалу, а звідси можливо і посилення екологічної обстановки. Звідси і подальше руйнування міжрегіональних господарських зв'язків.

Вихід же – у виробленні і реалізації моделі соціально-економічних перетворень, основу яких складе широка економічна самостійність села. Модель ця повинна увібрати в себе сукупність економічних, соціальних, правових, міжнаціональних екологічних та інших стимулів і стримувань, апробованих світовою практикою.

Європейська практика в сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування підтверджує той факт, що не існує універсальних моделей і алгоритму вирішення питань децентралізації повноважень, власності та джерел фінансування місцевого самоврядування [2, с.61]. Місцеві структури по суті перетворюються в низову ланку державно-адміністративного апарату, що в цілому відповідає як об'єктивно складним обставинам, так і особливостям вітчизняної політичної культури (патерналістські орієнтації).

Децентралізація – важкий процес. На наш погляд, з одного боку, децентралізація – це оптимальний розподіл повноважень між рівнями



управління, а з іншого – це шлях до народовладдя, до того, щоб народ керував справами. Дещо складніше з фінансової децентралізацією. В результаті детального розгляду фінансової децентралізації, виявилось, що один рівень управління зайвий.

Парламент приймає бюджет держави, потім цей бюджет спускається на обласний рівень, обласна державна адміністрація зі своїм апаратом, зі своїми службами готує проект бюджету, обласна рада його стверджує і частина коштів залишається там для так званих обласних потреб. Потім це спускається на районний рівень. Районна державна адміністрація готує проект бюджету, районна рада її затверджує, там знову частина коштів залишається. Коли бюджети проходять такий ланцюжок селу, селищу, місту дістаються крихти [5, с.88].

Схематично приблизна структура органів управління ОТГ має наступний вигляд (рис.1).

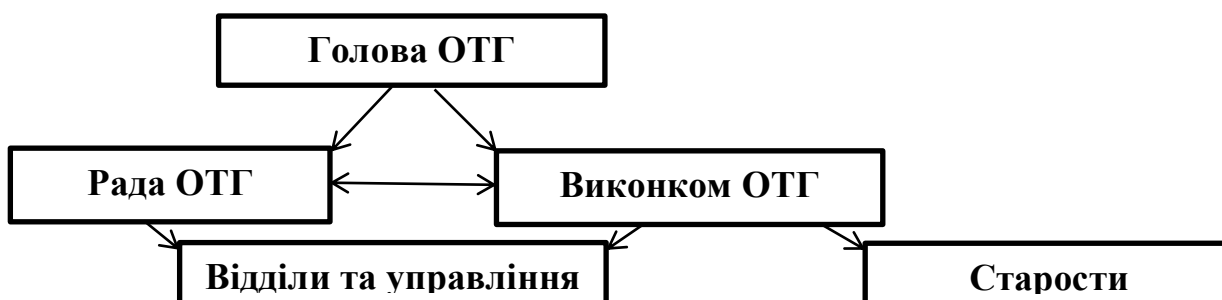


Рис.1. Примірна структура органів ОТГ

Джерело: розроблено автором

Район повинен являти собою територіальне об'єднання самоврядних сіл, селищ і міст. І тоді потрібно вирішувати, що в районі робити, який канал побудувати, скільки доріг прокласти, що для цього потрібно, вони самі повинні вирішувати. Тобто, формування бюджету тепер має йти знизу вгору.

**Висновки.** В Україні слід розвивати вже існуючі, але поки що малоефективні моделі інформування громадян про діяльність влади і консультацій державних органів з населенням – без розвитку даних моделей

перехід до діалогу влади і населення неможливий. Універсальної моделі участі громадян в державному управлінні не існує, як не існує і універсальної моделі демократії. Необхідно займатися творчістю, створювати форми громадської участі, розроблені виходячи із специфіки конкретної держави, регіону. Важливо чітко розуміти, з якою метою ми використовуємо ту чи іншу форму участі громадян. Осмислений і творчий підхід є умовою створення системи ефективної взаємодії органів влади та суспільства, стабільного розвитку держави.

### **Література**

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14-17.
2. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія, 2012. 128 с.
3. Волошин В. Г. Організаційно-правовий механізм державного управління інформаційно-комунікаційною діяльністю органів публічної влади// Публічне управління та адміністрування: розвиток і впровадження: матеріали науково-практичної конференції молодих учених за міжнародною участю (Київ, 17 листопада 2016 р.). Київ: НАДУ. 2016. С. 135–137.
4. Гамбург Л. С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 4 (І). С. 134-145.
5. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

## **References**

1. Baimuratov M. (2015) Decentralization and competence of local government in Ukraine. *Viche*. № 12. P. 14-17.
2. Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. (2012) Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine Swiss-Ukrainian project "Support to decentralization in Ukraine – DESPRO". Kyiv: Sofia, 128 p.
3. Voloshin V.G. (2016) Organizational and legal mechanism of public administration of information and communication activities of public authorities. *Public administration and administration: development and implementation: materials of the scientific-practical conference of young scientists with international participation (Kyiv, November 17, 2016)*. Kyiv: NAPA. 2016. S. 135–137.
4. Hamburg L. S. (2014) Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public power of the unitary state. *Bulletin of the Zaporizhia National University*. № 4 (I). PP. 134-145.
5. Zhalilo Ya. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. (2019) Decentralization of power: the agenda for the medium term: an analyst. ext. Kyiv: NISD, 192 p.