

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ПІЩАНСЬКА СНІЖАНА ВІКТОРІВНА**

**СІЛЬСЬКА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Практичні та теоретичні проблеми статусу сільських територіальних громад та їх участі у суспільному розвитку в Україні зумовлені узагальненим характером місцевого самоврядування як інституту, що опирається на норми різних гілок національного права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням та організацією місцевого самоврядування, тобто: адміністративного, конституційного, цивільного тощо. Саме така ознака правової регламентації функціонування сільських територіальних громад і органів, які ними були обрані вимагає досягнення оптимального співвідношення і одної єдиної концептуальної направленості цих норм. Саме тому особливого значення отримує розробка теоретичних засад діяльності сільських територіальних громад в ординарних а також в екстраординарних режимах, які мають бути вихідними для наукових досліджень цієї проблематики у сенсі удосконалення державного управління.

Зовнішньополітичний аспект актуальності теми також заслуговує на велику увагу. Вступ України до Ради Європи – найавторитетнішої та найбільшої міжурядової міжнародної організації континенту – обумовлено необхідністю втілення у життя цілого пакету зобов'язань, узятих при підписанні міжнародних договорів рамкового характеру, що були розроблені державами – членами цієї організації, а також і у сфері розвитку та становлення локальної демократії. Більш менш адекватним відтворенням цих процесів, наприклад, стала ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка закріплює фундаментні принципи функціонування і організації місцевого самоврядування, саме це зобов'язало Україну не тільки приєднатися до міжнародних стандартів муніципальної демократії, а й почати їх практичну реалізацію.

Концептуальному осмисленню процесів розвитку в Україні селищних або сільських територіальних громад як складової системи місцевого самоврядування присвячені праці В. Погорілко, О. Батанова, В. Григорьева, В. Кампо, В. Кравченко, І. Бутко, М. Пухтинського, Ю. Тодика, Г. Клименко та ін.

Сучасні дослідження для визначення ролі сільських територіальних громад проводили, Н. Руда, М. Баймурова, М. Орзіх та ін.

Разом з тим спостерігаємо дефіцит українських досліджень, які присвячені формуванню теоретичних основ а також удосконаленню практики розвитку та створення об'єднаних сільських територіальних громад з огляду на усі процеси реформ децентралізації в Україні. Актуальність проблеми, її недостатня практична і теоретична розробленість надали змогу вибрати нам тему дослідження «Сільська територіальна громада як складова системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації».

**Мета дослідження** – проаналізувати сучасний стан розвитку сільських територіальних громад в Україні.

Відповідно до мети були визначені такі **завдання** дослідження:

- проаналізувати понятійно – категорійний апарат проблеми становлення та розвитку об'єднаних сільських територіальних громад;
- з'ясувати проблеми на шляху розвитку сільських територіальних громад;
- визначити основні підходи удосконалення розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації;

- надати рекомендації щодо забезпечення сталого розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації.

**Об'єкт дослідження** – сільська територіальна громада як феномен місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – особливості створення та розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації.

Для досягнення мети та виконання завдань дослідження застосовано комплекс **методів наукового дослідження**, а саме : теоретичних – вивчення, аналіз і узагальнення наукової літератури, законодавчої бази та методичних видань з досліджуваної проблеми, синтез; порівняння та узагальнення даних; ампірних – діагностичні методи (метод наукового спостереження, анкетування); статистичних – математичної статистики (узагальнення отриманих даних для встановлення статистичної значимості результатів дослідження).

**Наукова новизна дослідження** полягає в аналізі основних проблем на шляху розвитку об'єднання сільських територіальних громад, а також у обґрунтованні можливих шляхів удосконалення управління з метою розвитку сільських територіальних громад в Україні в умовах децентралізації.

**Теоретична значущість дослідження** полягає в тому, що набули подальшого розвитку наукові уявлення про роль сільських територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; обґрунтовано необхідність удосконалення управління з метою розвитку сільських територіальних громад в Україні.

**Практичне значення дослідження** результати дослідження можуть бути використані в процесі загально - педагогічної і спеціальної підготовки майбутніх державних службовців на таких дисциплінах як : «Система органів публічної влади», «Планування розвитку територій», «Стратегічний менеджмент та аналіз», «Територіальне управління в Україні в умовах реформи» тощо.

**Структура дослідження.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складається із 102 сторінок, основний текст – 93 сторінки. У списку використаних джерел понад 75 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі** «*Теоретичні основи об'єднаних сільських територіальних громад як складової системи місцевого самоврядування*» охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження об'єднаних громад.

*Підрозділ 1.1. «Понятійно – категорійний апарат проблеми становлення та розвитку об'єднаних сільських територіальних громад»* присвячений аналізу еволюції системи місцевого самоврядування.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання науковців (І.Бутко, В. Григор'єва, В.Кампо, О.Батанов, В. Погорілко, В. Кравченко, Ю. Тодик, М. Пухлинський, Г. Клименко), а також нормативно-правові акти: закони України,

укази Президента, Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, акти органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що є чимала низка ризиків, пов'язаних із регіональними особливостями, специфікою самих громадян, які проживають на території та ін. чинників, що супроводжують реалізацію муніципальної реформи. Вирішення даних питань також суттєво підвищують обізнаність громади та учасників цих правовідносин щодо механізму децентралізації та може надати реальну можливість усунення прогалин і вдосконалення правового забезпечення цих процесів.

*У підрозділі 1.2. «Стан добровільного об'єднання сільських територіальних громад в процесі децентралізації в Україні»* було вивчено особливості становлення сільських територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

З'ясовано, що вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства дозволили досягти балансу інтересів у самій системі відносин держава – регіон – територіальна громада.

Зроблено висновок, що вирішення існуючого дисбалансу в територіальній організації влади є необхідним кроком на шляху до зміцнення організації, фінансової основи місцевого самоврядування в Україні та сприяння сільському розвитку зокрема.

*У підрозділі 1.3. «Міжнародний досвід становлення та розвитку сільських територіальних громад»* висвітлено моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім у тому чи іншому вигляді були розповсюджені по всьому світі.

Обґрунтовано, що вивчення зарубіжного досвіду впровадження нових реформ децентралізації влади може допомогти уникненню деяких упереджених і невірних підходів, характерних для сучасної української практики правління «з центра», відповідно до цього для України передовий досвід децентралізації країни Європи на етапі зміцнення державності має звісно ж змістове значення.

Зроблено висновок, що наша держава має можливість обирати власний національно орієнтований курс будівництва дієвого та спроможного місцевого самоврядування, яке підтримане державою та громадським суспільством, яке розвивається.

**У другому розділі «Аналіз сучасного стану сільських територіальних громад в Україні»** визначено основні особливості сільських територіальних громад в сучасній Україні.

*У підрозділі 2.1. «Статус та основні функції сільських територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування»* визначено, що сільська територіальна громада – це ступінь соціального розвитку населення селища чи села.

З'ясовано, що формування місцевої спільноти – процес який досить довго триває. Хіба що тільки після зміни кількох поколінь жителів села можна буде очікувати появи в Україні дозрілих місцевих спільнот. Формування повноцінних (реальних) сільських територіальних громад пов'язане із подоланням великої кількості негативних наслідків попереднього керівництва країною. Ось чому прискорення соціального розвитку місцевого суспільства повинне стати одним із головних та актуальних наукових та практичних завдань.

Зроблено висновок, що сільські територіальні громади – це самостійний вид соціальних спільнот, які залучені в широку орбіту консультативно – правових

відносин. Статус сільської територіальної громади зумовлений сутністю їх правової природи складною соціальною побудовою, різноманітними видами, специфічними функціями та повноважень.

У підрозділі 2.2. «Значення стратегічних планів сталого розвитку в сільській територіальних громадах» доведено, що стратегічне планування в сучасних умовах є невід'ємним елементом муніципального менеджменту, про доцільність запровадження якого в Україні свідчить влада, практика використання даного інструменту в розвинених країнах.

Точка зору, згідно якою стратегія здатна замінити базові документи планування (просторовий, соціально - економічний, секторальні плани тощо), безумовно, є хибною. Стратегічний план має виступати як організуюча оболонка для інших документів планування місцевого розвитку. Тобто він допомагає сформувати на території цілісну взаємоузгоджену, прозору та ефективну систему планування.

У підрозділі 2.3. *Соціологічний аналіз основних проблем на шляху розвитку об'єднаних сільських територіальних громад (на прикладі Коблівської сільської об'єднаної територіальної громади)* з метою отримання актуальної інформації про основні проблеми, які виникають у сільських мешканців під час розвитку об'єднаних територіальних громад, було проведено дослідження.

Результати проведеного опитування засвідчили, що на шляху розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації виникло чимало проблем, які впливають на якість та швидкість розвитку громади, що потребує надання рекомендацій з удосконалення нормативно-правової бази та пошуку механізмів підвищення ефективності розвитку села в об'єднаних територіальних громадах на місцевому рівні.

**У третьому розділі «Шляхи удосконалення управління з метою розвитку сільських територіальних громад в Україні»** обґрунтовані правові основи і напрямки розвитку сільських територіальних громад.

У підрозділі 3.1. «Основні підходи удосконалення розвитку сільських територій в умовах децентралізації» визначено, що одним із стратегічних напрямів реформи має стати укріплення відповідних територіальних громад, зміцнення матеріально – фінансової основи місцевого самоврядування з дотриманням принципів субсидіарності, і повсюдності місцевого самоврядування.

При всіх фатальних процесах в українському селі в великій кількості з них поки що не взагалі втрачено, а в деяких відновлюється та нарощується великий потенціал для майбутнього переходу на траєкторії постійного розвитку. До позитивних тенденцій можна віднести наявність локальних факторів до зростання сільського населення, підвищення зацікавленості працівників до ведення самостійної виробничої діяльності або до роботи по найму для збільшення доходів, підвищення рівня життя сімей, оновлення виробничого потенціалу. Дослідження в майбутньому необхідно направити на пошуки інших або альтернативних моделей сталого екологічно забезпеченого, екологічно збалансованого й ефективного розвитку сільських територій.

Добровільна спільнота сільської громади йде поряд з не тільки з точними змінами територіальних меж, а також зі змінами, що відбуваються у відносинах окремих селищ або сіл громади, взаємовідносинах громади, в приватній галузі кожного жителя. Формування психологічного правильного соціально – психологічного клімату та комфорту, стає одним з головних завдань для органів місцевого самоврядування в умовах перемін. Загальне єднання є, безумовно, одним з необхідних чинників економічно –

соціального розвитку нової адміністративної та територіальної одиниці, її інвестиційної привабливості грошової самодостатності.

Слід зазначити, що незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. На сьогодні відбувається її постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи.

У підрозділі 3.2. «Механізми підвищення ефективності менеджменту села в об'єднаних сільських територіальних громадах» показано, що менеджменту об'єднаних сільських територіальних громад для забезпечення успішності своєї діяльності необхідно активно застосовувати в процесах управління розвитком об'єднаних сільських територіальних громад стратегічний та проектний підходи.

Визначено, що процеси управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад не закінчуються із затвердженням підсумкового документу Стратегії сесією селищної (сільської) ради, а переходять до наступної фази – фази реалізації стратегії. На цій фазі основними є процеси управління вартістю, часом, змістом та інтеграцією, ризиками тощо. Успішність впровадження змін залежить не тільки від прийнятої системи управління реалізацією стратегії, але у значній мірі – від базової фахової підготовки осіб, що входять до складу Комітету з управління реалізацією стратегії.

У підрозділі 3.3. «Рекомендації щодо забезпечення сталого розвитку розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації» надано рекомендації щодо подальшого розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації, було визначено основний набір необхідних інструментів сприяння економічному розвитку, використання яких має належати до компетенції громад і має надати можливість на практиці реалізувати можливості, які можуть надати переваги децентралізації та узагальнено пропозиції стосовно ефективного стратегування.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо вивчення сільських територіальних громад як складових системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. Проаналізувавши педагогічно-наукову літературу, ми зрозуміли, що сучасна система місцевого самоврядування – це тільки перехідна модель, що з урахуванням виборчої системи, що має місце для обрання того чи іншого представницького органу місцевого самоврядування, може отримувати форми моделей «сильна рада – слабкий мер» або «слабка рада – сильний мер».

Для найбільш ефективного процесу стосовно реалізації та формування муніципальної реформи необхідно надати вектор дій на зміни в нормативно-правових актах України. Отже, головний акцент зобов'язаний бути перенесен на місцевий рівень функціонально – інституційної організації публічної влади, перед цим організувавши його максимально широке обговорення з громадськістю та у наукових колах.

Вважаємо, що найкраще використовувати досвід інших країн, як приклад. Можна зробити такі головні висновки: для організації ефективного контролю та нагляду за

діяльністю посадових осіб і органів місцевого самоврядування в нашій країні необхідно чітко зазначити перелік посадових осіб та державних органів, що мають право здійснювати та формувати наглядові та контрольні функції у сфері місцевого самоврядування, здійснювати межі повноважень між суб'єктами контрольної діяльності, регулювати процедуру здійснення контролю і нагляду у муніципальній сфері, запроваджувати єдині методи та принципи реалізації державного контролю на місцевому та регіональному рівнях.

2. В процесі роботи, на нашу думку, виявлено, що сільська територіальна громада як публічна та організована асоціація жителів селищ чи села – це об'ємна, широка категорія з невеликими соціальними відтінками, перш за все з точки зору взаємозв'язку з людиною, її становищем у правовій та політичній системі, роблячи акцент на те, що юридична система має служити саме людям а не владі, розвитку їхньої самостійності та активності.

Необхідно зазначити, що в сучасній Україні для формування сільських територіальних громад, базовою основою мають стати саме мешканці різних сіл. Обрання посадових осіб та органів місцевого самоврядування не може бути достатньою умовою формування місцевого самоврядування. Треба, щоб мешканці сіл зрозуміли або усвідомили свої місцеві (корпоративні та індивідуальні) інтереси, мається на увазі, що потрібно досягнути певного ступеню соціальної зрілості, саме яка і визначається як місцева спільнота.

Встановлено, що впровадження на територіальному рівні програмно - цільового методу управління соціально – економічним розвитком, було кроком вперед порівняно з директивним методом планування, який використовувався раніше. Але, на жаль, аналіз програмного розвитку територій свідчить, що є певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади.

З метою отримання актуальної інформації про основні проблеми, які виникають у сільських мешканців під час розвитку об'єднаних територіальних громад, було проведено дослідження. Результати проведеного опитування засвідчили, що на шляху розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації виникає чимало проблем (значна кількість мешканців залишаються безучастною у процесах вирішення проблем та розвитку громади, туристична галузь наразі потерпає від багатьох проблем, засміченості довкілля, недосконала робота правоохоронних органів, безробіття та інші), які впливають на рівень задоволення населення, що потребує надання рекомендації з удосконалення нормативно-правової бази та пошуку механізмів підвищення ефективності розвитку села в об'єднаних сільських територіальних громадах на місцевому рівні.

3. Визначено, що діяльність органів місцевого самоврядування у більшості сільських територіальних громад не забезпечує існування сприятливого життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, надання членам сільських територіальних громад якісних послуг. Одним із стратегічних напрямів муніципальної реформи має стати укріплення відповідних територіальних громад, зміцнення матеріально – фінансової основи місцевого самоврядування з дотриманням принципів гарантованості, субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування.

Проведений аналіз засвідчує, що для стабілізації суспільства й ефективного функціонування держави потрібне забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів з опорою на засади унітарності та непорушності кордонів. Проте, в сучасних умовах проведення політичної, регіональної реформ, забезпечення оптимального

співвідношення децентралізації та централізованої влади, розвитку місцевої демократії, використовуючи для цього можливості, які закладені в концепції реформування публічної влади, стає першочерговим у діях влади.

4. Нами надано рекомендації щодо подальшого розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації. Визначено базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація та узагальнені пропозиції щодо ефективного стратегування.

Дослідження не вичерпує всіх аспектів зазначеної проблеми. Результати дослідження можуть бути використанні в процесі професійно – практичної підготовки майбутніх державних службовців та на курсах підвищення кваліфікації.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

- Міжнародний досвід становлення та розвитку сільських територіальних громад // Студентські наукові студії : Молодіжний науковий журнал. – Миколаїв: Вид – во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. (прийнято до друку).

- Використання Європейського досвіду стратегічного планування як елементу муніципального менеджменту / Піщанська С.В. // Могилянські читання – 2019 : зб. тез доп. наук. – практ. конф. : Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? [м. Миколаїв, 2 грудня 2019 р. ] / - Миколаїв : Вид – во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. – С. 290-291

## **АНОТАЦІЯ**

**Піщанська С. В. Сільська територіальна громада як складова системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2019.

В магістерській роботі вивчено особливості становлення та розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

З'ясовано, що вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадського суспільства дозволить досягти балансу інтересів у системі відносин держава – регіон – територіальна громада.

Зроблено висновок, що наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадським суспільством, що розвивається.

Доведено, що стратегічне планування в сучасних умовах є невід'ємним елементом муніципального менеджменту, про доцільність затвердження якого в Україні свідчить вдала практика використання даного інструменту в розвинених країнах.

Результати проведення дослідження засвідчили, що на шляху розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації виникає чимало проблем (значна кількість мешканців залишаються досить байдужими у процесах вирішення проблем та розвитку громади, туристична галузь наразі потерпає від великої кількості проблем,



засміченість довкілля, недосконала робота правоохоронних органів, безробіття), які впливають на рівень задоволення населення певної території.

Незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Зараз відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи.

Надано рекомендації щодо подальшого розвитку сільських територіальних громад в умовах децентралізації. Визначено базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація та узагальнені пропозиції щодо ефективного стратегування.

*Ключові слова:* влада; територіальна громада; місцеве самоврядування; регіональна політика; муніципалітет; реформа.

## SUMMARY

**Pischansky S. V. Rural territorial community as part of the system of local self-government under decentralization - Manuscript.**

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2019.

In the master's work the features of formation and development of territorial communities in the conditions of decentralization in Ukraine are studied.

It is concluded that our country is reporting its own nationally-oriented course building an effective governmental system, supporting the state and civil society to be developed.

It has been proven that modern planning has unmatched elements in its management, for a more expedient implementation of any kind in Ukraine, it is a good practice to incorporate data in developed countries.

The results of the study testified, there are many challenges to the development of rural territorial communities in the context of decentralization.

Notwithstanding the fact that the system of self-government in Ukraine has already acquired some major advantages, it does not mean that it is inappropriate for further development. There is currently a search being undertaken to enhance the effectiveness of this system.

Beyond the recounting of further rural development in decentralization. Defined a basic set of e-commerce anti-spyware tools, realizing what they have to do with the city's businesses and having the right to practice, that provides decentralization for generalizing opportunities for effective strategic.

*Key words:* government; territorial community; local self-government; regional policy; municipality; reform.