

УДК 352 (1-22)

**Коваль Ганна Володимирівна**

завідувач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки  
Чорноморського державного університету  
імені Петра Могили,  
доктор наук з державного управління, доцент

## **СІЛЬСЬКА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Анотація.* У статті досліджується феномен сільської територіальної громади, процеси становлення та розвитку дієздатних сільських територіальних громад, акцентується увага на особливостях її суперечливого становлення та впливі держави на реформування сільських територіальних громад, формування законодавчої бази місцевого самоврядування, нормативного визначення й закріплення її об'єктного складу.

*Ключові слова:* феномен, сільська територіальна громада, реформування, місьцеве самоврядування, держава, законодавча база.

### **Коваль А. В. Сельская территориальная община в контексте задач общественного развития Украины**

*Аннотация.* В статье исследуется феномен сельской территориальной общины, процессы становления и развития сельских территориальных общин, акцентируется внимание на особенностях ее становления и влияния государства на реформирование сельских территориальных общин, формирование законодательной базы, нормативного определения и закрепления ее объективной составляющей.

*Ключевые слова:* феномен, сельская территориальная община, реформирование, местное самоуправление, государство, законодательная база.

### **Koval A. V. Rural territorial public in the context of social development tasks of Ukraine**

*Annotation.* The author explores the phenomenon of rural territorial communities, the formation and development of viable rural territorial communities, focuses on the features of its controversial formation and influence of the state on reforming rural territorial communities, on forming legal framework of local government, legal definition and consolidation of object composition.

*Keywords:* phenomenon, rural territory community, reform, local government, state, legislation.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Актуальність комплексного дослідження феномену сільської територіальної громади зумовлена суперечливими процесами становлення демократії в Україні. Підходи до цього процесу неоднозначні, а іноді й суперечливі, зокрема з

погляду держави та громадськості на ці процеси, узяття курсу нашої держави на розбудову демократії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у розвиток сільських територіальних громад, розробку шляхів вирішення проблем наповнення місцевих бюджетів у сільській місцевості зробили такі вітчизняні вчені, як М. Вдовиченко, П. Гайдуцький, М. Дем'яненко, О. Здоровцов, І. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лопушинський, М. Орлатий, І. Прокопа, П. Саблук, Л. Шепотько та інші. Вони не лише теоретично обґрунтували феномен сільських територіальних громад, шляхи наповнення місцевих бюджетів, але й надали конкретні практичні пропозиції, що були використані під час розробки низки нових законів та указів, які безпосередньо чи опосередковано впливають на соціально-економічні умови життя сільського населення.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Висвітлення проблем функціонування сільських територіальних громад знайшло своє відбиття в численних наукових працях українських і вітчизняних учених. Досліджуючи діяльність сільської територіальної громади, з одного боку, бачимо позитивне ставлення – визнання територіальних громад, зокрема сільських, як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, легалізацію їх правової, організаційної та економічної самостійності. З іншого – відсутність державної волі у проведенні масштабної муніципальної реформи, наявність патерналістських підходів і поліваріантність централістських тенденцій, небажання ухвалювати необхідні законодавчі акти та концептуальна неузгодженість чинного законодавства, відсутність реальних інструментів захисту прав місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується адміністративної юстиції, що суттєво ускладнює процеси становлення та розвитку дієздатних сільських територіальних громад, формування компетенційної бази місцевого

самоврядування, нормативне визначення й закріплення його об'єктного складу, конституювання так званих питань місцевого значення.

**Формулювання цілей статті.** У цій статті ставиться завдання визначення основних тенденцій розвитку та реформування сільських територіальних громад в умовах, що склалися останніми роками у країнах світу та в Українській державі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найважливішою складовою управлінської ефективності місцевої влади, на нашу думку, є соціальна, адже саме через органи місцевого самоврядування мешканці сільських територіальних громад реалізують свої права та свободи.

Рішенням Уряду ще 19 вересня 2007 року було прийнято Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р. Зазначений програмний документ розроблено з метою реалізації основних напрямків державної аграрної політики, спрямованої на створення сприятливих умов для комплексного розв'язання передусім соціальних проблем села та розвитку сільських територій, а також створення сприятливих умов для розвитку високоефективного конкурентоспроможного аграрного сектору економіки нашої держави. Слід зазначити, що ця програма розроблялася досить тривалий час, упродовж роботи двох попередніх складів Кабінету Міністрів, і лише нинішній Уряд знайшов у собі політичну волю і довів її до логічного завершення [10].

Загалом маємо таку картину: обсяги виробництва сільськогосподарської продукції зменшуються в рази; середньорічна заробітна плата в сільському господарстві залишається найнижчою серед галузей економіки. За межею бідності перебуває значна кількість сільських родин, а у 65% сукупні витрати є нижчими від прожиткового мінімуму. Занепадає інфраструктура сільської місцевості, поглиблюються негативні демографічні тенденції на селі. Забезпечення потреби в дитячих дошкільних

закладах становить 30%, школах – 50%. Лише 22% сіл мають водогони, 36% – газ, 5% – каналізацію. Забезпеченість аграрних підприємств тракторами, комбайнами та іншою технікою становить 45-50% від потреби. Водночас понад 90% наявних технічних засобів потребують негайної заміни через їх зношеність. Недостатньо розвинена інфраструктура аграрного ринку, не ефективна державна політика щодо створення умов для розвитку кооперативних та інших об'єднань сільськогосподарських товаровиробників у сфері заготівлі, переробки, реалізації продукції та надання інших послуг. Усе це свідчить про те, що проблем на селі нагромадилося дуже багато, деякі з них мають давній характер, інші вже накопичилися за останні роки. Разом із тим слід зазначити, що проблеми облаштування українських сіл – це не лише проблеми аграрної економіки, в сучасних ринкових умовах – це проблеми усієї держави.

В Україні існують три рівні влади. Для нас інтерес становить локальний, або влада місцевого самоврядування, завданням якої є реалізація спільних інтересів жителів у компактних територіальних утвореннях. У структурі органів місцевого самоврядування виокремлюється два блоки – політичний і управлінський. До першого належать вибори голови громади. Завданням голови повинно бути оперативне управління власністю і на цій основі – розвиток конкретних соціальних програм. Блок управління – це структура місцевої адміністрації. Вона в свою чергу залежить найбільше від інфраструктури, що перебуває в її керуванні. Від того, як ці дві складові управління зможуть переорієнтуватися в нових умовах господарювання, і залежить ефективність функціонування соціальної інфраструктури на локальному рівні, тобто на місцях.

Актуальним стає поліпшення сполучення галузевого і територіального підходів у плануванні й управлінні розвитком соціальної інфраструктури. З галузевих позицій повинні забезпечуватися науково-технічний прогрес у цих

галузях, розвиток відповідних технологій і підготовка кваліфікованих кадрів. Територіальний підхід поліпшує розміщення і взаємодію різних об'єктів соціальної інфраструктури, її формування з урахуванням місцевих потреб, ресурсів, умов тощо.

В основі реформування системи керування соціальної інфраструктури має лежати програмно-цільовий метод. Використання програмно-цільового методу створює значні передумови для досягнення накреслених цілей із найменшими витратами, подолання відомчих бар'єрів, об'єднання інтересів підприємств і організацій різних форм власності, господарських суб'єктів для інвестування вирішення проблем розвитку соціальної інфраструктури села.

Основні причини особливої актуальності програмно-цільового підходу в умовах переходу до ринкових відносин – це доцільність використання не адміністративних методів, а економічного спонукання, гострий дефіцит фінансових ресурсів у місцевому бюджеті і потреба виділення пріоритетних напрямків їх використання. У перехідний період програмно-цільовий підхід також повинен допомагати нівелювати провали ринку, вирішувати і попереджати соціальні конфлікти. Практика використання програмно-цільових методів у сучасних умовах показала свою ефективність і доцільність [6, с. 58].

Програмно-цільовий підхід здійснюється в межах індикативного планування і передбачає наявність системи регіональних цільових програм, що відбивають переваги розвитку економіки держави (тобто стратегічну концепцію соціально-економічної політики регіону. Н. Кондратьєв у 20-ті роки ХХ століття вже визначав концепцію індикативного планування, реалізовану в багатьох країнах Заходу після Другої світової війни. Ці погляди Н. Кондратьєва тоді було піддано жорсткій критиці, однак вони досить актуальні в наші дні, коли підприємства функціонують в умовах становлення ринкової економіки, потребуючи допомоги державного регулювання [44,

с. 19-35].

Соціальний розвиток села має здійснюватися на основі регіональних цільових комплексних програм соціального розвитку і захисту населення, що зможуть об'єднати в єдину систему галузі соціальної інфраструктури і соціально-демографічні потенціали конкретних сільських територій, і це дозволить визначити пріоритети розвитку соціальної інфраструктури в населених пунктах, що особливо важливо на сучасному етапі розвитку економіки.

Реструктуризація української економіки має два рівні – державний та місцевий. Кожен із них мусить стати основою забезпечення соціальної захищеності населення на своєму рівні. Однак уряд значною мірою перекладає тягар реформ на місцевий рівень влади. Передання об'єктів соціальної інфраструктури на баланс сільських рад стало пробним каменем у розробці нового механізму її фінансування, проте цей механізм не було відпрацьовано, і тому населення залишилося без багатьох соціальних послуг, які гарантувала адміністративна система управління народним господарством (безкоштовні освіта, медичне обслуговування і житло, стабільний рівень доходів і робочі місця).

У сучасних умовах ринкової економіки, через порожній бюджет сільських рад багато жителів села не одержують допомоги від держави, а ті, хто її отримує, змушені задовольнятися обмеженим колом соціальних пільг. Люди самі забезпечують себе житлом, частково сплачують медичні послуги, дошкільні установи тощо.

Вітчизняні вчені, аналізуючи діяльність сільських територіальних громад і причини їх недостатнього фінансування, не лише теоретично обґрунтували шляхи наповнення місцевих бюджетів, але й дали конкретні практичні пропозиції, що були використані в розробці низки нових законів та

указів, що прямо або опосередковано впливають на соціально-економічні умови життя сільського населення.

Починаючи з 2010 року, у сільському господарстві України помітні позитивні тенденції стабілізації та розвитку. Проте вони поки що майже не відбилися на умовах життя селян, адже не слід забувати, що впродовж 1990–1999 років обсяг виробництва сільськогосподарської продукції зменшився на 51,5 %. Це засвідчує глибину кризових процесів, а відтак потрібен достатньо тривалий час, щоб позитивні зрушення на селі стали помітні і відчутні кожному сільському жителю. Як відомо, майже не зростають реальні прибутки сільського населення, головним джерелом доходів селян залишаються надходження від низькопродуктивної праці в особистих підсобних господарствах. Практично припинилося оновлення матеріальної бази соціальної інфраструктури, майже не відновлюється діяльність підприємств сфери обслуговування.

Відповідно до статті 1 Конституції нашої держави, Україна – соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Органам місцевого самоврядування при розробці бюджетів рекомендується передбачати підвищення витрат на соціальну сферу, а також щороку визначати фінансові нормативи формування цих бюджетів, в основі яких мають бути мінімальні соціальні стандарти (мінімальний рівень гарантій соціального захисту, що забезпечує задоволення найважливіших потреб людини). При цьому вони мусять періодично уточнюватися, оскільки потреби людей мають властивість змінюватися, як і наукові уявлення про них [7, с. 258].

Таким чином, для регулювання діяльності природних монополій держава повинна застосовувати адміністративно-економічні методи впливу на них, використовуючи контроль над цінами, законодавчими обмеженнями, податковою політикою. З метою перспективного розвитку соціальної

інфраструктури села існує потреба розробки регіональних цільових комплексних програм у межах індикативного планування. Підбиваючи підсумок, зазначимо, що державне регулювання соціальної інфраструктури села – це система важелів і стимулів, за допомогою яких держава бере участь у ринкових процесах на правах суб'єкта, забезпечуючи стійкий процес відтворення послуг у цій сфері. Ефективне функціонування соціальної інфраструктури можливо лише за умови консолідації зусиль усіх складових її суб'єктів, управління шляхом усвідомленої та зацікавленої участі та реалізації прав і обов'язків місцевого самоврядування. В основі ухвалених рішень усіх суб'єктів управління повинна бути людина.

**Висновки з даного дослідження.** Підсумовуючи, слід зазначити, що сільська територіальна громада – це територіальна спільнота, що складається з фізичних осіб – жителів, які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Характерними ознаками сільських територіальних громад є самоврядна природа; свідома участь мешканців в управлінні своїми справами; децентралізований характер діяльності; здатність безпосередньо здійснювати властиві їм функції; первинний характер щодо суб'єктів, які формуються народом, націями, територіальними, адміністративними, трудовими колективами тощо; детермінованість їхньої діяльності локально-територіальними інтересами; чітко окреслений територіальний характер; потенційна здатність функціонувати відносно самостійними соціальними групами; зв'язок членів територіальної громади з місцем проживання; чисельний склад громади; її демографічний та етнографічний склади;



соціально-політична та професійна структура; наявність у її членів комунальної власності; здатність до самовідповідальності за управління місцевими справами.

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші дослідження порушеної нами проблеми стосуватимуться висвітлення позитивних змін на місцевому рівні, оскільки вищезазначене зумовлює потребу дальшого моніторингу розвитку сільських територіальних громад з метою захисту інтересів, прав і свобод сільського населення.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV – К., 1996 р.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV.
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.
5. Про державне прогнозування та розробку програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III.
6. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. к. ю. н. / 12.00.13. – Одеса, 2002. – 36 с.
7. Енгибарян Р. В. Конституционное право : учебн. / Енгибарян Р. В., Тадевосян З. В. – М., 2000. – 623 с.
8. Карпова Т. П. Социально-территориальная общность: Современное понимание и перспективы / Т. П. Карпова, Н. М. Межееич // Научный коммунизм. – 1990. – № 3. – С. 113.
9. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління : монографія / О. І. Павлов. – Одеса: Астропринт, 2006. – 360 с.
10. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лютого.

**Statement of the problem.** Comprehensive study of the rural territorial communities' phenomenon is relevant and determined by the contradictory processes of formation of democracy in Ukraine.

**Urgency.** Approaches to this process are ambiguous and sometimes very controversial, particularly in terms of government and public views on these processes and in the light of country's course towards democracy building.

**The purpose of the article** – to investigate the phenomenon of rural communities, the formation and development of viable rural communities.

**Our task was to study** – to focus on the features of its controversial formation and influence of the state on the reform of rural communities, forming the legal framework of local government, legal definition and consolidation of object composition.

**Summary.** The problems of the rural territorial communities are reflected in numerous scientific studies of Ukrainian and foreign scientists. When examining rural communities, on the one hand, we see a positive attitude – recognition of territorial communities, particularly, of rural communities as primary subjects of local government, legalization of legal, organizational and economic independence. On the other – lack of political will in conducting large-scale municipal reform, the presence of paternalistic approaches and multivariate centralist tendencies, reluctance to accept necessary legislation and conceptual inconsistency of applicable law, absence of real instruments of protecting the rights of local government.

The most important part of the local government administrative efficiency, in our opinion, is the social component, because inhabitants of rural communities realize their rights and freedoms through the organs of local governments.

There are three levels of government in Ukraine. We are interested in local authorities or local government, whose task is to implement common interests of residents in compact territorial entities. The structure of local government encompasses two blocks: the political and administrative. The first block contains the method of electing a head of the community. The task of the head should be operational management of property and the development of specific social programs on this basis. The administrative block is a structure of local administration. It depends mostly on the infrastructure that is under its management. The efficiency of social infrastructure at the local level depends on

the ability of these two components to reorient themselves under new economic conditions.

Ukraine – is a social state whose policy is aimed at creating conditions for a decent life and free development of a person. When developing budgets, local governments are recommended to anticipate higher costs for social services and also annually determine financial standards of budgets' formation. Minimum social standards (minimum level of social protection guarantees that meets essential human needs) should form the basis for these budgets. They should be periodically adjusted as the needs of people have the tendency to change over time as well as scientific insights.

**Conclusion and outcomes.** In such a way, it should be noted that rural territorial community – is a territorial entity that consists of individuals – citizens that permanently reside and work on the territory of the village (or a voluntary community association consisting of several villages) or settlement, either directly or through created municipal structures solve local issues, have joint communal property, own real estate in the area, pay municipal taxes and are connected through territorial and personal systemic ties. The characteristic features of rural territorial communities are: self-governing nature; informed participation of citizens in the management of their own affairs; decentralized nature of business; ability to perform directly their proper functions; primary character in relation to the subjects that are formed by people, nations, territorial, administrative, labor groups, etc; determination of their activity by local and territorial interests; clearly defined territorial nature; potential ability to function in relatively independent social groups; connection of territorial communities to the place of residence; the size of the community; its demographic and ethnographic characteristics; socio-political and professional structure; ownership of municipal property by members; ability to be self-responsible for managing local affairs.