

*prof. zw. dr hab. Georgij Czerewko*<sup>1</sup>

Katedra Makroekonomii i Stosunków Międzynarodowych  
Uniwersytet Rzeszowski

## Децентрализация как фактор уравновешенного развития сельских регионов в Украине

### ВСТУПЛЕНИЕ

Украина все еще является чрезвычайно институционно централизованным государством [Данилишин, (<http>)]. Такой тип организации управления в стране тормозит ее развитие как объекта международных отношений, поскольку он характерен для недостаточно развитой системы государственного, регионального и местного управления, то есть, не отвечает современным условиям функционирования и развития. Особенно ярко это проявляется на уровне сельских территорий, где органы самоуправления на практике не имеют необходимой ни организационной, ни административной, ни финансово-экономической самостоятельности в решении актуальных проблем их развития. Наблюдается в определенной мере парадоксальная ситуация – сельское хозяйство обеспечивает Украине наибольшую часть ее валютных доходов, создавая тем самым необходимую базу для погашения ее внешнего долга, при этом уровень жизни сельского населения намного ниже, чем городского. Поэтому проблема заключается в идентификации процессов децентрализации и административного объединения территориальных громад<sup>2</sup> в качестве ключевого фактора развития сельских территорий в Украине и обоснования основных путей дальнейшей реализации административной реформы и рационализации местного самоуправления на ее основе.

### ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЦЕЛЬ РАБОТЫ

Вопросы развития местного самоуправления в Украине рассмотрены в трудах Б. Копила, В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого, А.П. Лелеченка, О.Д. Лазо-

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: gcherevko@ukr.net

<sup>2</sup> громада – територіальне локальне общество

ра, Х.М. Кохалика и других. Непосредственно проблемам реформирования и функционирования как систем местного самоуправления, так и регионального управления, уравнившимся развитием сельских территориальных громад и их территорий, посвящены разработки и научные труды В. Бакуменко, О. Бориславской, О. Бородиной, М. Братковского, И. Грицяка, В. Гройсмана, Б. Данилишина, В. Куценко, Я. Остафийчука, О. Поповой, И. Прокопы, О. Титаренка и других. В трудах П. Вороны, М. Корецкого, В. Куйбиды, Ю. Куца, О. Лебединской, В. Мамоновой, Н. Нижник, С. Серегина, Ю. Шарова и др. раскрыт европейский опыт организации местных властей, исследованы процессы реформирования местного самоуправления в странах Евросоюза, описаны механизмы адаптации европейского опыта реформирования и функционирования местного самоуправления к украинским реалиям. Однако вопросы идентификации процессов децентрализации управления, как ключевого фактора развития сельских территорий, требуют дальнейших исследований, что связано с огромной противоречивостью реализации этих процессов и недоверием местного населения и самоуправления к ним. Цель данной статьи – представить основные результаты исследования сущности процессов децентрализации, а также обосновать их и определить как ключевой фактор уравнившегося развития сельских территорий в Украине в условиях ресурсных ограничений, рассмотреть основные причины низких темпов реализации соответствующей админреформы и необходимые меры, способствующие ее активизации и повышению эффективности.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Самоуправление как идея и явление всегда были свойственны человеческому обществу. Еще в Древней Греции родилась форма организации политической жизни, получившая название “демократия” (сочетание греческого существительного *demos*, что означает “народ” и *kratein* – “управление”). Для греков *demokratia* означало “правление или управление простонародья” [Болл, 2005, с. 4]. Следует отметить, что большинство отечественных ученых, и это закреплено в словарях иностранных слов, греческое слово *demokratia* понимают как сочетание *demos* (народ) и *kratos* (власть) [Словарь..., 1954, с. 210].

Местное самоуправление – это законодательно обеспеченное право территориального общества самостоятельно решать вопросы местного значения [Пособия..., (http)]. В Украине за годы ее независимости заложены конституционные принципы местного самоуправления – ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления, принят ряд базовых нормативно-правовых актов, которые, в известной мере, создают системно-у-

ниверсальные, нормативно-правовые, организационно-экономические, когнитивно-информационные и финансовые основы для внедрения в практику и усовершенствования его деятельности [Титаренко, (http)]. Концепция местного самоуправления выписана в Хартии достаточно четко, ведь речь идет о широком привлечении граждан к управлению территориями собственного обитания, самостоятельного решения вопросов местного значения в интересах территориальной громады [Копыл, (http)]. Однако, с момента принятия Конституции Украины и базовых для местного самоуправления нормативно-правовых актов в плоскости децентрализации сохраняются существенные диспропорции и архаизмы советской системы перестройки административно-территориального устройства [Микитенко, (http)]. Региональный и местный уровни управления в Украине сложились практически в соответствии с системой административно-территориального устройства Украины, основанной в 30-е годы XX в. в интересах централизованной системы партийно-бюрократического управления, в связи с чем уже тогда значительная часть территориальных единиц с самоуправлением, в частности, сел, поселков, городов районного значения, была лишена необходимых финансовых и экономических ресурсов [Программа..., 2015].

Опыт стран с развитой демократией и экономикой свидетельствует о необходимости реформирования самоуправления в Украине с целью расширения его компетенции с одновременным созданием надлежащей материальной и финансовой основы для осуществления органами самоуправления положенных на них, в соответствии с законом, функциями и заданиями [Кульчий, (http)]. Пока что словосочетание “местное самоуправление“ в Украине не имеет реального наполнения, ведь свыше 70% бюджета местных громад являются дотационными. Согласно данным Львовской облгосадминистрации, среди сельских и поселковых громад лишь 72 были способны обеспечить свои потребности, а остальные из 710 – нуждались в различных дотациях [Вышків, (http)]. Фактически закрепленное в Конституции Украины право “территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города, – самостоятельно решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины“ для большинства территориальных обществ осталось не реализованным. Из 12 тысяч существующих территориальных громад более чем половина – с численностью жителей менее 3 тыс. человек. Из них 4809 территориальных громад имеют меньше одной тысячи жителей. 1129 территориальных громад – с численностью жителей менее 500 человек. В большинстве из них не образованы исполнительные органы местных советов, как это предусмотрено действующим законодательством. В таких территориальных громадах нет бюджетных учреждений, коммунальных предприятий и тому подобное. Дотационность 5419 местных бюджетов составляет свыше 70%,

483 территориальные общества на 90% содержатся за счет государственного бюджета [Концепция..., (http)]. Создать полноценное самоуправление в таких селах невозможно [Децентрализация на..., (http)]. Основным путем решения данной проблемы является именно децентрализация и создание объединенных территориальных громад (ОТГ).

Результаты анализа литературно-научных источников свидетельствуют о том, что децентрализация – это такой способ формулировки и разграничения заданий и, соответственно, специфических функций субъектов управления, при котором большинство из них передаются из уровня центральных органов на уровень более низкий и становятся реальными целевыми заданиями органов низшего уровня [Гройсман, (http), Данилишин, (http)]. Процессы децентрализации должны быть нацелены на создание разветвленной и действенной системы местного самоуправления, когда местные задания и проблемы решаются не представителями центрального аппарата, а лицами, избранными местным населением в пределах определенной территориальной громады [Титаренко, (http)]. То есть, децентрализация практически означает передачу значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления с тем, чтобы как можно больше полномочий имели органы, находящиеся ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно. Перестройка системы местного самоуправления в Украине в контексте интеграции в Европейский Союз нуждается в совершенствовании нормативно-правовой регламентации правового статуса органов местного самоуправления и организационной основы реализации их полномочий [Кульчий, (http)]. Сегодня в Украине уже сделаны реальные шаги и достигнуты определенные успехи в осуществлении децентрализационной реформы. В частности, сформировано соответствующее законодательство, создающее правовую платформу этого процесса (табл. 1).

**Таблица 1. Уровень законодательно-информационного обеспечения децентрализационной реформы в Украине, 2016**

Уровень (орган)	Количество законодательных документов
Верховный Совет Украины	15 законов, 5 проектов законов, 1 постановление
Кабинет Министров Украины	3 распоряжения, 3 постановления
Министерство регионального развития, строительства и ЖКХ Украины	2 проекта законов, 2 приказа, 1 методические рекомендации

Источник: разработка автора на основе [Децентрализация власти...(http)].

Украинские общества переживают первый этап административного передела согласно принятым законам о децентрализации. Он касается преимущественно громад сел и местечек, число которых уже за несколько месяцев уменьшится в пять раз [Вышків, (http)] (табл. 2).

**Таблица 2. Количество созданных объединенных громад в Украине состоянием на июль 2016 г.**

Область	Количество созданных громад
<i>1</i>	<i>2</i>
Винницкая	2
Волынская	6
Днепропетровская	16
Донецкая	3
Житомирская	10
Закарпатская	2
Запорожская	6
Ивано-Франковская	4
Кировоградская	3
Киевская	2
Луганская	2
Львовская	16
Николаевская	1
Одесская	8
Полтавская	14
Ровенская	11
Сумская	1
Тернопольская	26
Харьковская	3
Херсонская	1
Хмельницкая	22

1	2
Черкасская	3
Черновицкая	10
Черниговская	5
По Украине	177

Источник: разработка автора на основе [Децентрализация власти...(http)].

Важные изменения в рамках реформы децентрализации планируется реализовать и путем внесения изменений в Конституцию. Так, новый проект Конституции будет предусматривать введение должности специально уполномоченного лица – префекта, или государственного урядника, которого будет назначать Президент по представлению правительства. Планируется, что во Львовской области будет шесть районов и соответственно шесть префектов – во Львове, Бродах, Дрогобыче, Самборе, Стрию и Червонограде [Децентрализация на..., (http)].

Главным препятствием на пути реформы является многоуровневый конфликт интересов. Ведь претворить в жизнь реформу должны именно те люди, полномочий которых больше всего убудет, – председатели сельских и поселковых советов. После объединения место сельских председателей займут старосты, которые автоматически будут входить в состав исполкома громады. Однако старосты будут скорее представителями исполнительной ветви власти, и такие интересные “темы” как продажа/аренда земли или имущества уже не смогут решать самостоятельно. Зато нужно будет заботиться о всем делопроизводстве в своем селе, ведь выдача любых справок будет ложиться на плечи именно старосты [Вышків, (http)].

Собственно наибольшей проблемой в процессе децентрализации является отсутствие четкой и исчерпывающей информации для громад, которые еще не объединились. Сельские председатели являются как раз теми, кто тормозит этот процесс, поскольку они не видят себя будущими председателями ОТГ и переживают, что потеряют место работы. Они также побаиваются, что финансовый ресурс, который декларируется, не будет предоставлен, хотя пока практика свидетельствует, что средства как раз таки предоставляются, причем – вовремя. Некоторые громады побаиваются, что они не сумеют совладать с полномочиями, которые передаются на места [Лищенко, 2016, с.15]. Жители сел, соседствующих с городами, во многих случаях боятся объединяться с ними, так как считают, что тогда их заставят платить за коммунальные услуги по городским тарифам, которые несколько выше, чем в селе. Другие боятся потерять сельсовет и школу,

имея горький опыт, что без этих учреждений село исчезнет. Часть богатых громад не хочет объединяться с более бедными, чтоб не делиться своими доходами. Другая сторона процесса заключается в том, что чем больше численность громады, тем больше денег выделяют из государственного бюджета, следовательно, шансы сделать что-то для громады возрастают [Вышків, ([http](#))].

Полноценному функционированию института местного самоуправления в Украине мешает также финансово-экономическая несамостоятельность территориальных громад, избыточная концентрация полномочий в центральных и местных органах исполнительной власти, ограниченность полномочий и ресурсов местного самоуправления, что также связано с отсутствием надлежащего понимания необходимости взвешенного внедрения зарубежного опыта [Лелеченко, ([http](#))].

В процессе объединения громад важным остается вопрос их возможностей, которые и будет определять государство. Объединенная территориальная громада должна отвечать условиям, определенным Перспективным планом формирования громад. Настоящий документ, в соответствии с Законом, разрабатывается облгосадминистрацией, утверждается облсоветом и соглашается с Правительством [Тимченко, ([http](#))]. Методикой формирования дееспособных обществ предусмотрено, что административным центром объединенного территориального общества должен быть населенный пункт, который имеет развитую инфраструктуру и расположенный, как правило, ближе к географическому центру объединенной громады. Расстояние от админцентра объединенной территориальной громады к самому отдаленному населенному пункту этой громады не может превышать 30 км дорогами с твердым покрытием. При добровольном объединении громад могут возникать вопросы о содержании периферийных, плохо развитых, сел. Такие “белые пятна“ считаются грузом для любой громады. Так вот, именно методика Перспективного плана исключает существование таких “белых пятен“ на карте Украины [Тимченко, ([http](#))].

Наиболее ощутимый результат реформы теперь обеспечивает бюджетная децентрализация. Так, по информации Министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины Геннадия Зубка, доходы местных бюджетов в январе-июле в 2016 г. выросли до 77,4 млрд грн. То есть, прирост составил 47,5%. В предыдущем году этот показатель был 53,3 млрд грн. Ощутимые изменения состоялись и для объединенных территориальных громад. Объем их доходов в 2016 г. с трансфертами из госбюджета составил почти 4,6 млрд грн. Это почти впятеро больше показателей этих же громад в 2015 г., еще до объединения. Изменения в налоговом и бюджетном законодательствах позволили объединенным громадам увели-

чить объем собственных доходов более, чем вдвое: из 0,8 млрд грн в 2015 году до почти 1,9 млрд. Важной бюджетной новацией является инфраструктурная субвенция для объединенных громад. В Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины поступило 828 заявок от 134 объединенных громад относительно реализации инфраструктурных проектов. Общий объем финансирования этих проектов составляет 724 млн грн. В регионы инвестировано 2,87 млрд грн из Государственного фонда регионального развития. Распределено почти 96% этих средств. Впервые за 25 лет на территории громад стали строить дороги, модернизировать школы, больницы и детские сады. Это – реальная децентрализация в действии, которую уже невозможно отрицать или игнорировать [Децентрализация на..., (http)].

Во Львовской области ОТГ в 2016 г. реализовали уже 149 разных проектов на сумму 73 млн грн, причем почти 65% этих проектов реализованы не в центрах громад. То есть, не подтверждается опасение сельских председателей, что центр ОТГ будет “перетягивать” одеяло на себя, а остальное население останется “на маргинесе”. Образцовой сегодня является ОТГ Новокалиновская. Председатель этой ОТГ Богдан Юзьвяк свидетельствует о том, что в громаде открыли два фельдшерско-акушерских пункта в наиболее отдаленных селах – Большой и Малой Билине, начали реконструкцию админздания в селе Годыня, где создадут большую лечебную амбулаторию с дневным стационаром. В планах – реконструкция школы в Корналовичах, где откроют детский сад на 25 детей. Кроме того, громада уже открыла детский сад в селе Калинове, а в двух населенных пунктах к концу года проведут уличное освещение [Лищенко, 2016, с. 15].

Когда децентрализация проходила в Польше, падение экономики составляло около 10%, инфляция – около 500% за год. На границе тогда еще стояли советские войска. И все же Польша сделала эту реформу, а сегодня готова помочь украинцам повторить успехи и не допустить ошибок, которые были на пути польской децентрализации [Децентрализация на..., (http)]. В частности, польские эксперты, которые делали расчеты относительно распределения налогов между органами разного уровня и государством в своей стране, будут привлечены к моделированию аналогичных процессов в изменениях Бюджетного кодекса Украины. В конечном итоге, ситуация с реализацией децентрализационной реформы в Украине на принципах “добровольности” свидетельствует, что в Украине стоит ожидать развития событий по польскому сценарию, когда сначала долго ожидали добровольного объединения, а когда “прижало”, увеличили воеводства, особенно никого не спрашивая. Сначала были протесты, но за несколько лет все стихло [Вышків, (http)].

## Выводы

Децентрализация – это передача значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые находятся ближе к людям, что способствует наиболее успешной их реализации.

Уравновешенное развитие сельских регионов предусматривает скоординированное и пропорциональное развитие трех основных составляющих сфер сельской жизни – экономической, социальной и экологической, что требует решения целого комплекса проблем. И лучше всех разобраться с приоритетностью решения этих проблем может именно местное население и соответствующие органы местного самоуправления, имеющие для этого соответствующие полномочия и ресурсы.

Суть превращений, которые предлагает реформа децентрализации: органы исполнительной власти и органы местного самоуправления наконец станут заниматься свойственными для них делами. И люди получают возможность создавать (через выборы) органы местного самоуправления в обществе, районе и области. В свою очередь, органы местного самоуправления разных уровней – громады, района, области – получают полномочия, а под полномочия – необходимые ресурсы. Будет внедрена ответственность органов местного самоуправления перед избирателями за эффективность своей работы, а перед государством – за законность.

Реформа подтолкнет громады к объединению, создаст стимулы именно для добровольного объединения небольших громад. Среди законопроектов, которые подготовлены в рамках реформы, – закон о добровольном объединении громад и о сотрудничестве между ними. Данные законы определяют механизм решения простых общих проблем усилиями громад. А право громад – решать, воспользоваться этим, или нет. Но чем более сильными, состоятельными (деньги, ресурсы) будут громады, тем больше функций они смогут выполнять для жителей и развития своих территорий.

Децентрализация и дерегуляция убирают искусственные препятствия для бизнеса и предпринимательской деятельности – лишние разрешения, инстанции, избыточный контроль. Кроме того, активные, состоятельные и заинтересованные общества – главный двигатель на территориальном уровне. Они станут поддержкой тех изменений, над проведением которых работает правительство. Поэтому без реформы местного самоуправления все другие реформы обречены на неудачу – так уже было в предыдущие годы.

Реформа децентрализации отвечает потребностям всех граждан Украины. Полноценное местное самоуправление покажет перспективы разви-

тию государства и даст возможности каждому человеку найти свое место и влиять на эту перспективу через участие в жизни громады, в том числе экономической, вернет людям чувство собственного достоинства и возможность реализоваться в своей стране. Реформа местного самоуправления согласуется с реформой региональной политики – заданием государственной региональной политики является поддержка стратегических для регионов проектов с тем, чтобы “подтянуть” регионы, которые имеют экономические трудности. Создание полноценного местного самоуправления, которое может действовать, – это предпосылка для уравнившегося развития территорий с учетом их особенностей.

## ЛИТЕРАТУРА

- Болл Т., Деггер Р., 2005, *Демократический идеал: история становления* [в:] Демократия: Антология, Смолоскип, Киев.
- Вышкив В., 2016, *Великое объединение. Львовщина*, <http://zbruc.eu/node/37030> (доступ: 08.08.2016).
- Гройсман В., 2015, *Процессы централизации и децентрализации в современном государственном управлении*, “Государственное управление и местное самоуправление”, №2, [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums\\_2015\\_2\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf) (доступ: 01.07.2016).
- Данилишин Б., 2015, *Как децентрализовать управление в Украине?*, “Економічна правда”, 13.07, <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/> (доступ: 01.07.2016).
- Децентрализация власти. Объединение громад*, 2016, <http://decentralization.gov.ua/> (доступ: 01.08.2016).
- Децентрализация на Львовщине: пять нововведений*, 2016, [http://tvemisto.tv/news/detsentralizatsiya\\_na\\_lvivshchyni\\_5\\_novovveden\\_69643.html](http://tvemisto.tv/news/detsentralizatsiya_na_lvivshchyni_5_novovveden_69643.html) (доступ: 01.08.2016).
- Концепция реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине*, <http://civil-rada.in.ua/?p=477> (доступ: 08.08.2016).
- Копыл Б., 2010, *Опыт местного самоуправления в странах Европейского Союза*, “Зеркало дня”, <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf> (доступ: 01.08.2016).
- Кульчий И., 2016, *Формирование и развитие системы местного самоуправления: опыт стран Европейского Союза*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, №6, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975> (доступ: 01.08.2016).
- Лелеченко А. 2011, *Зарубежный опыт организации функционирования местного самоуправления: имплементация в Украине*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, №3, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (доступ: 14.07.2016).
- Лищенко Ю., 2016, *Децентрализацию тормозят некоторые сельские председатели... “Высокий Замок”*, 14-20.07.

- Микитенко В., 2016, *Доминанты решения проблем институализации межрегионального экономического взаимодействия в Украине в условиях децентрализации*, “Экономика, управление, инновации”, № 1 (16), [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=eui\\_2016\\_1\\_15](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=eui_2016_1_15) (доступ: 01.07.2016).
- Пособия, <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/113..htm> (доступ: 05.07.2016).
- Словарь иностранных слов*, 1954, М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, Москва.
- Программа социально-экономического развития Днепропетровской области на период до 2020 года*, 2015, в 27 т., том 4., Днепропетровск.
- Тимченко А. *Во Львовской области будет шесть районов с префектами – во Львове, Бродах, Дрогобыче, Самборе, Стрию и Червонограде*, [http://galinfo.com.ua/news/u\\_lvivskiy\\_oblasti\\_bude\\_shist\\_rayoniv\\_iz\\_prefektamy\\_v\\_lvovi\\_brodah\\_drogobychi\\_sambori\\_stryyu\\_ta\\_chervonogradi\\_189546.html](http://galinfo.com.ua/news/u_lvivskiy_oblasti_bude_shist_rayoniv_iz_prefektamy_v_lvovi_brodah_drogobychi_sambori_stryyu_ta_chervonogradi_189546.html) (доступ: 01.07.2016).
- Титаренко О.М., *Децентрализация как фактор развития территориальных громад в Украине*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, 2016, №1, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=972> (доступ: 01.08.2016).

### Резюме

В данной статье представлены результаты исследования объективной необходимости и сущности процессов децентрализации, а также их обоснование и дефиниционное определение как ключевого фактора уравнивающего развития сельских территорий в Украине в условиях ресурсных ограничений. Определено, что практически децентрализация означает передачу значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления с тем, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые находятся поближе к людям, то есть там, где такие полномочия могут быть реализованы наиболее успешно. Показаны основные причины низких темпов реализации соответствующей административной реформы и необходимые меры по ее активизации и повышению действенности и эффективности. Приведены основные результаты реализации децентрализационной реформы в Украине и во Львовской области. Наиболее ощутимый результат реформы пока что обеспечивает бюджетная децентрализация. Идентифицированы основные проблемы и барьеры, сдерживающие ход реализации децентрализационной административной реформы путем объединения территорий сельских громад, в частности финансово-экономическая несамостоятельность территориальных громад, чрезмерная концентрация полномочий в центральных и местных органах исполнительной власти, ограниченность полномочий и ресурсов местного самоуправления. Это также связано с отсутствием надлежащего понимания необходимости внедрения зарубежного опыта. Наибольшей проблемой в процессе децентрализации и объединения территориальных громад является отсутствие четкой и исчерпывающей информации для населения и самоуправления территорий, которые еще не объединились. Не меньше хлопот доставляет многоуровневый конфликт интересов, поскольку воплощать в жизнь децентрализационную реформу должны именно те люди, у которых в результате будет наиболее полномочий – председатели сельских и поселковых советов.

Ключевые слова: децентрализация, объединение территориальных громад

## **Decentralizacja jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na Ukrainie**

### *Streszczenie*

W artykule przedstawiono główne wyniki badania obiektywnej konieczności i istoty procesów decentralizacji, a także ich uzasadnienie i wskazanie jako kluczowego czynnika zrównoważonego rozwoju terytoriów wiejskich na Ukrainie w warunkach istniejących ograniczeń zasobów. Określono, że w praktyce decentralizacja oznacza przekazanie uprawnień i środków finansowych od organów państwowych do lokalnych organów samorządowych tak, aby jak najwięcej uprawnień otrzymały te samorzady, które znajdują się jak najbliżej ludzi (gdzie funkcje wynikające z przyznanych prerogatyw mogą być zrealizowane najbardziej efektywnie).

W opracowaniu przedstawiono również główne przyczyny niskiego tempa realizacji reformy administracyjnej na Ukrainie i wskazano przedsięwzięcia niezbędne dla jej aktywizacji i podniesienia skuteczności. Dyskusji poddano dotychczasowe osiągnięcia w zakresie realizacji decentralizacyjnej reformy na Ukrainie i w obwodzie lwowskim. Ustalono, że najbardziej odczuwalnym wynikiem reformy jest decentralizacja budżetowa. Zidentyfikowano główne problemy i bariery decentralizacji w sferze administracyjnej poprzez scalanie terytoriów wiejskich społeczności. Wśród zasadniczych czynników ograniczających ten proces wymienić można: finansowo-ekonomiczną niesamodzielność lokalnych społeczności terytorialnych, nadmierną koncentrację uprawnień decyzyjnych w centralnych i miejscowych organach władzy wykonawczej, ograniczony zakres uprawnień i zasobów samorządów lokalnych, a także brak właściwego zrozumienia dla potrzeby wykorzystania doświadczeń innych krajów w tym zakresie. Największym problemem w trakcie decentralizacji i scalania lokalnych społeczności terytorialnych jest brak wyraźnej i wyczerpującej informacji dla ludności i samorządów tych obszarów, które jeszcze nie zostały objęte tym procesem. Problemem jest także wielopłaszczyznowy konflikt interesów, ponieważ realizować decentralizacyjną reformę wypada właśnie tym ludziom, którzy najbardziej odczuwają skutki ograniczenia uprawnień – przewodniczącym samorządów terytorialnych.

*Słowa kluczowe:* decentralizacja, scalanie lokalnych społeczności terytorialnych

## **Decentralization as the factor of sustainable development of rural areas in Ukraine**

### *Summary*

The basic results of research of objective necessity and essence of processes of decentralization, and also their substantiation and definitional determination as a key factor of the sustainable development of rural territories in Ukraine under conditions of taking place resource limitations are presented in this article. It is identified that decentralization practically means delegation of considerable powers and budgets from public organs to the organs of local self-government with that those organs which nearer to the people had as many as possible plenary powers, where such plenary powers can be realized most successfully. Principal reasons of low rates of realization of the proper administrative reform as well as necessary measures on its activation and increase of its effectiveness and efficiency are shown. The main results of realization of decentralization reform in Ukraine and in the Lviv area are resulted. The most perceptible result of reform as yet provides budgetary decentralization. Basic problems and barriers, braking motion of realization of decentralization administrative reform by the association of territories of rural communities are identified, among which are

a financial-economical lack of independence of territorial communities, excessive concentration of imperious plenary powers in the central and local organs of executive power, narrow-mindedness of plenary powers and resources of local self-government, that is also related to absence of the proper understanding of necessity of the self-weighted introduction of foreign experience. A most problem in the process of decentralization and association of territorial communities is clear and exhaustive information absence for a population and self-government of territories which did not yet united. Not less troubles are delivered by the multilevel conflict of interests, as to incarnate in life decentralization reform exactly those people must at which plenary powers will most decrease – chairmen of village and settlement soviets.

*Keywords:* decentralization, association of territorial communities

JEL: R58, P25