

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Паращук Ірина Іванівна

УДК 352.07:342.722 (477)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Перспективи розвитку територіальних громад в умовах децентралізації

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ І.І. Паращук

Науковий керівник Малімон Віталій Іванович

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА,
к.держ.упр. доцент

_____ М.П. Баран

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Паращук І. І. Перспективи розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерському дослідженні розкрито процес становлення та розвитку територіальних громад в Україні. Досліджено правові, організаційні і економічні засади формування територіальних громад України.

Висвітлено сучасний стан розвитку територіальних громад та існуючі проблеми. Виокремлено особливості формування територіальних громад в Україні.

Обґрунтовано, що реформа децентралізації влади повинна мати продовження, оскільки її завершення пов'язано з благополуччям населення, забезпеченням прав і свобод людини, наданням якісних адміністративних послуг на місцях.

Матеріали магістерської роботи будуть корисними для органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян, а також можуть бути використані у процесі підвищення кваліфікації чи професійного навчання публічних управлінців.

Ключові слова: децентралізація, реформа децентралізації влади, територіальна громада, воєнний стан, спроможність громад.

ANNOTATION

Paraschuk I. I. Prospects for the development of territorial communities in conditions of decentralization. – Manuscript.

Master's Research Paper for the specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The process of formation and development of territorial communities in Ukraine is highlighted in the master's thesis. The legal, organizational, economic foundations of the formation of communities of Ukraine have been studied.

The current state of development of territorial communities and existing problems are highlighted. The peculiarities of the formation of territorial communities in Ukraine are highlighted.

The reform of the decentralization of power must continue, since its completion is connected with the well-being of the population, the provision of human rights and freedoms, and the provision of high-quality administrative services on the ground.

The materials of the master's work will be useful for state authorities and citizens, and can also be used in the process of improving the qualifications or professional training of public managers.

Key words: decentralization, reform of power decentralization, territorial community, martial law, capacity of communities.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ	8
1.1 Сутність та основний зміст територіальних громад як об'єкта управління	8
1.2 Правові, організаційні і економічні основи формування територіальних громад України	17
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	30
2.1 Особливості формування територіальних громад в Україні	30
2.2 Стан розвитку територіальних громад на сучасному етапі: досягнення, проблеми	40
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД	48
3.1 Європейський досвід організації розвитку територіальних громад	48
3.2 Перспективи розвитку децентралізації публічної влади в Україні	60
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	69

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні процес децентралізації влади є одним з пріоритетних в контексті адміністративної реформи та завершення демократичного транзиту. Він покликаний забезпечити реалізацію структурних та економічних реформ в державі через збільшення повноважень, а отже посилення позицій органів державної влади на місцях. Децентралізація в Україні зумовлена загальнонаціональним інтересом збалансування влади в державі, оскільки вона напряду пов'язана з можливостями оперативно та ефективно виявляти та задовольняти потреби громадян. Також процес децентралізації здатний пришвидшити розвиток демократії, адже він зменшує сфери впливу держави на суспільство та сприяє активізації населення в питаннях реалізації власних інтересів і залученості до процесу державотворення та прийняття політичних рішень зокрема.

Процеси і результати становлення, розвитку і діяльності в Україні системи місцевого самоврядування, її територіальних громад, а також різноманітних управлінсько-економічних проблем організації життєдіяльності вітчизняних самоврядних соціально-економічних систем рівня територіальних громад були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців з державного управління, економіки, політології, права серед яких В. Алексеєв, Т. Барановська, Т. Безверхнюк, О. Бобровська, Є. Бородін, І. Дробот, В. Куйбіда, Ю. Куц, О. Лазор, І. Лопушинський, Ю. Молодожен, О. Мороз, В. Олуйко, С. Серьогін, А. Ткачук, Б. Шевчук, В. Якобчук та багато ін.

Проблемні питання децентралізації влади в Україні, створення і управління ефективним функціонуванням територіальних громад досліджувались в роботах О. Батанова, М. Баран, В. Кампо, В. Марущина, О. Молодцова, О. Мороз, Р. Панасюка, Я. Пилипенко, Н. Струк, А. Ткачука. Однак, зростаючі вимоги соціуму, зміни законодавства про систему публічної служби, євроінтеграційний вектор розвитку України вимагають пошуку нових

механізмів формування і розвитку територіальних громад в умовах децентралізації, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних основ та розробка практичних рекомендацій щодо перспектив розвитку територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Відповідно до мети були поставлені для вирішення наступні **завдання**:

- дослідити основні характеристики поняття «територіальна громада»;
- висвітлити правові, організаційні і економічні основи формування територіальних громад України;
- розглянути особливості формування територіальних громад в Україні;
- розкрити сучасний стан розвитку територіальних громад на сучасному етапі та проблемні моменти;
- проаналізувати європейський досвід організації розвитку територіальних громад;
- виокремити перспективи розвитку децентралізації публічної влади в Україні.

Об'єктом дослідження є процес формування і здійснення публічної влади в умовах децентралізації.

Предметом дослідження є тенденції розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтуванні

науково-прикладних рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання розвитку територіальних громад в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені в магістерському дослідженні теоретичні положення можуть бути використані у:

нормотворчості щодо вдосконалення основ законодавства про децентралізацію влади;

науковому процесі щодо подальших наукових досліджень у сфері конституційного права, адміністративного права, публічного управління;

навчальному процесі щодо вивчення проблематики децентралізації влади в Україні.

Логіка проведеного наукового дослідження зумовила **структуру роботи**: вступ, три розділи (шість підрозділів), висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 75 сторінок. Список використаних джерел налічує 57 найменувань, в тому числі 6 іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

1.1 Сутність та основний зміст територіальних громад як об'єкта управління

Новий етап територіального розвитку в Україні розпочався у 2014 році із стартом реформи місцевого самоврядування, що передбачало створення об'єднаних територіальних громад як спроможної адміністративно-територіальної одиниці. Цей процес передбачав фінансову децентралізацію з переданням на місцевий рівень відповідних ресурсів та повноважень. Основне завдання реформи – дощенту знищити залишки радянського минулого в адміністративному управлінні державою та сформувати самодостатні адміністративно-територіальні одиниці задля покращення рівня та якості життя громадян. Однак тут доцільно відзначити, що суть реформи – це не ліквідація державної влади в територіях, а розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади.

Про необхідність децентралізації влади в Україні почали говорити з початком новітнього періоду історії з 1990 року, однак в силу різних обставин не вдавалося провести глибоку реформу адміністративно-територіального устрою ні на початку 1990-х, ні у 2000-х роках. Процес потроху рухався у зворотному напрямку – посилювалася централізація повноважень та ресурсів у вертикалі державних органів виконавчої влади. Однак це не вирішувало проблем конкретної людини у своєму місці проживання. Виконавча гілка влади посилалася на те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції і тому змушена частину функцій знову перебирати на себе. Постало питання ідеології і змісту реформи децентралізації влади. У

цьому контексті важливою є чітка наукова дефініція поняття «територіальна громада»¹.

Поняття «територіальна громада» є відносно новим та малодослідженим для сучасної української державно-управлінської науки. Разом із тим, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася серйозна увага, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Уже в 1955 році, вивчивши 94 визначення територіальних співдружностей, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, в більшості з них найважливішими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки)². З цього часу були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних утворень.

Дослідник Ж. Гербер³ розглядає територіальні громади як публічні корпорації, зокрема, він дійшов висновку, що територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, але також регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного спеціалізованого об'єднання, скерованого на управління своїм комунальним майном.

Також у західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад («community») як територіальних спільностей людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні і економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму⁴.

¹ Марущин Ю. В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2022. С. 20.

² Hiller G.A. Definitions of Community : Areas og Agreement. *Rural Sociology*. 1955. June. P. 778.

³ Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. 2011. P. 185–204. URL: <https://cutt.ly/4RbOQCl>.

⁴ Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16.

Лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром ⁵ ідентифікує громаду, як чітко визначену групу індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, у відповідності з локальними умовами, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій.

Очевидно, що дослідження територіальних громад з точки зору їхнього функціонування як базового суб'єкта системи територіальної організації влади, потребує системного підходу, що поєднує економічні, соціальні, географічні, просторові, управлінські та інші аспекти. Так, український дослідник О. Мороз пропонує такий перелік ознак територіальної громади ⁶:

спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);

спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;

соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;

психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;

спільна комунальна власність;

сплачування місцевих податків.

З точки зору реалізації реформи децентралізації слід відзначити підхід до розуміння територіальної громади В. Кравченка ⁷, котрий розглядає територіальну громаду в трьох аспектах: по-перше, як базову адміністративно-територіальну одиницю; по-друге, як форму організації місцевої влади; по-третє, як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт, господарювання. Останні дві ознаки фігурують у дефініції В. Баранникова ⁸, котрий трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, що здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що виступає

⁵ Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії / [пер. з англ. Т. Монтян]. К. : Наш час, 2012. 399 с.

⁶ Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократичне врядування. 2008. Вип. 2. URL: <https://cutt.ly/aKfspKO>.

⁷ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання» України, 1999. С. 55.

⁸ Конспект лекцій «Муніципальне право України». URL: <https://cutt.ly/uKfsalG>.

суб'єктом цивільно-правових відносин, з допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення.

На думку В. Кампо ⁹, громаду визначено як початковий суб'єкт місцевого самоврядування, «територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста». Науковець висвітлює її як мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці.

Н. Руда розглядає громаду як «спільність, що здійснює свої функції в різних сферах життєдіяльності, яка об'єднана спільними інтересами і формується в межах спільного проживання людей» ¹⁰. Науковець вбачає соціальну взаємодію, спільні інтереси, соціальні зв'язки мешканців однієї території основними чинниками об'єднання людей у громаду. На думку дослідника, соціальний підхід є домінуючим. Однак він зазнав коректив та змін, і надалі Н. Руда дала інше визначення територіальній громаді: «визнана законом група людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному вирішенні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування» ¹¹. У визначенні науковиця зазначає, що правовий підхід є головним для жителів місцевого осередку. Юридично-правовий аспект надає можливість активної участі у вирішенні питань місцевого значення, формуванні стратегій та програм розвитку громади.

Вітчизняний науковець М. Орзіх ¹² дав визначення громаді: «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують

⁹ Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1993. Вип. 1, 2. С. 68.

¹⁰ Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційноправових відносин: теоретичний та історичний аспекти. *Правова держава* : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2001. Вип. 12. С. 236.

¹¹ Руда Н. І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин. *Правова система України : теорія і практика* : зб. матеріалів доп. наук.-практ. конф. Київ, 1993. С. 203.

¹² Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.

місцеві податки та збори». Автор акцентує увагу на територіальній та економічній ознаках. Він вбачає утворення базовим осередком місцевого управління з мешканцями – громадянами, які проживають, працюють або мають нерухоме майно на певній території та є платниками податків і зборів до місцевого бюджету.

Комплексний підхід полягає у групуванні більшої кількості ознак у визначенні терміна, його суттєвій основі та є таким, який всебічно характеризує громаду:

– внутрішньо пов'язане об'єднання людей, сукупність людей певної території, сукупність громадян України зі своєю культурною спадщиною, колективними інтересами, громади здійснюють різні види діяльності для задоволення своїх економічних та соціальних потреб ¹³;

– первинний суб'єкт місцевого самоврядування в складі громадян України, іноземців, осіб без громадянства, вимушених переселенців, біженців (або/та інших категорій громадян, які в певний момент проживають, працюють, мають нерухоме майно на території громади), яких поєднує спільна територія проживання, колективні інтереси, соціально-економічні питання місцевого значення, які є платниками податків та зборів на місцевому рівні ¹⁴;

– свідомо сформована людська спільнота із соціальною та політичною активністю, життєзабезпечена ресурсами (економічними, фінансовими, природними) ¹⁵.

На нашу думку, комплексний підхід є найбільш розширеним для визначення ознак територіальної громади, а саме:

– громада утворена та функціонує як адміністративно-територіальна одиниця відповідно до нормативно-правової основи держави;

– є частиною регіону із внутрішніми і зовнішніми зв'язками;

– має місцеві органи управління, ресурсне забезпечення;

¹³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : Навч. посіб. К. : Т-во «Знання» України, 1999. С. 28.

¹⁴ Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.

¹⁵ Пухтинський М. О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць УАДУ*. 1999. Вип. 1. С. 257.

- виконує самостійне стратегічне планування та забезпечує власну життєспроможність;
- удосконалює соціальну, економічну, культурну, екологічну взаємодію, що має вплив на рівень комфортного проживання на території.

Таким чином, територіальну громаду можна визначити як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Аналізуючи формулювання поняття «територіальна громада» маємо можливість також виділити критерії, що базуються на ознаках місцевої спільноти, або їх сукупності: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний.

Згідно з територіальним критерієм визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. Так, у конституційно-правовій літературі територіальна громада визначається як основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста ¹⁶, місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території» ¹⁷. Цей критерій використаний і в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому територіальна громада визначена як жителі, що об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Як

¹⁶ Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ.* 2001. № 1. С. 144–149.

¹⁷ Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* Х., 2004. Вип. 7. 210 с.

базове таке визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування.

Соціологічний критерій визначення поняття територіальної громади дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту.

Найважливішими системоутворюючими ознаками такої спільноти є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, які виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей.

Функціонально-цільова активність територіальної громади як складовий аспект поняття громади може бути розкрита за допомогою конституційно-правового критерію, в основі якого лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їх носіїв – територіальних громад – як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації. При такому підході функції самоврядування виступають не як результат розподілу і децентралізації влади і управління, а є похідними від колективних інтересів територіальних громад¹⁸. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади.

¹⁸ Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144–149.

Визначення територіальної громади на основі цього критерію дозволяє охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Однак ми вважаємо, що повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Так, В. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт ¹⁹.

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі ²⁰. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальної громади: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл),

¹⁹ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : Навч. посіб. К. : Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

²⁰ Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні : поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 52.

селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру²¹.

У цьому визначенні відображена переважно аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей.

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, а муніципальні права особи – члена територіальної громади, як зазначає О. Батанов, базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління²².

Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси, насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються, насамперед, у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Інтереси ж

²¹ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 512 с.

²² Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні : поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 56.

конкретної особистості – члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, що виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Отже, територіальна громада є тим самоврядним соціальним центром, формування та належне функціонування якого є необхідною умовою для розбудови суверенної, незалежної, демократичної та правової держави. Територіальна громада як первинний елемент місцевого самоврядування насамперед є органічною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу.

1.2 Правові, організаційні і економічні основи формування територіальних громад України

Сьогодні завершується формування української моделі місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію публічного управління, делегування функцій і повноважень центральних органів на регіональний рівень. Кожне міністерство і відомство повинно звільнитися від невластивих йому функцій, максимально передаючи їх від центру до регіонів і від держави в приватний сектор. Має бути чіткий механізм взаємодії органів місцевого самоврядування і центральних державних органів, що неможливо без чіткого визначення і розмежування їх завдань і функцій. Проте досі все ще не вирішені в повному обсязі навіть багато з тих завдань оптимізації функцій центральних державних органів, які були поставлені Урядом. Можемо відзначити, що функціональна структура публічного управління в Україні все ще потребує теоретичної розробки, вдосконалення інструментарію та впровадження нових методів – потрібний якісно новий підхід, нова методологія.

Планування і впровадження місцевої політики ²³ має на меті соціально-економічний розвиток території і передбачає реалізацію основного завдання – досягнення економічної стабільності і ефективного функціонування громади.

Організаційно-економічний механізм діяльності влади місцевого рівня впливає на результативність функціонування та подальшу життєдіяльність території і визначається сукупністю нормативно-правових, фінансово-ресурсних та організаційно-управлінських інструментів.

Основними детермінантами розвитку ТГ є організаційні та економічні інструменти місцевого управління, які залежать від нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики.

Фактично поштовхом до створення нормативно-правових основ розвитку системи місцевого самоврядування в Україні став приклад європейського правового простору щодо закладення засад офіційного проголошення незалежності держави. Отож в грудні 1990 р. було прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» ²⁴, в якому визначено термін «місцеве самоврядування» і основні принципи його побудови. У статті 2 названого Закону при закріпленні системи місцевого самоврядування було визначено, що обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради народних депутатів є державними органами місцевого самоврядування, що, звісно, суперечило принципу самостійності і незалежності Рад. На основі поєднання самоврядних і державних функцій, виходячи зі статусу органів місцевого самоврядування, який було закріплено в цьому Законі, можна стверджувати про зародження подільшої взаємодії публічної влади на місцях. Прийняття цього Закону було важливим з огляду на спробу відродження місцевого самоврядування в Україні, його інституціоналізацію в правовій системі. Але хаос, породжений самоврядністю місцевих Рад, спонукав органи законодавчої та виконавчої

²³ Соколова А., Тошнюк А., Мартинюк М. Особливості та завдання механізму забезпечення сталого розвитку сільських територій в умовах децентралізації. *Економічна наука*. 2022. С. 198.

²⁴ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

влади вжити заходів, тому в березні 1992 р. з'явилася нова редакція Закону про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування, яким ради були обмежені здійсненням функцій місцевого самоврядування, а державні функції було передано представникам Президента України в областях і районах.

Економічна криза в Україні в 1992 р. зумовила зміни і подальш удосконалення статей щодо структури місцевого самоврядування. Такі зміни було внесено до Конституції України (1996 р.), в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.)²⁵. Даний Закон регламентував систему функціонування, гарантії місцевого самоврядування в Україні, правові засади організації, діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

З прийняттям Конституції України 1996 р. і низки законів, що розвивають її положення, місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України.

Проте протягом тривалого часу поставало питання дискусій у спроможності органів місцевої влади базового рівня виконувати законодавчо визначені повноваження їх функціонування, які в переважній більшості переходили на виконання ТГ міст обласного значення. Причина полягала у надмірній подрібненості та фінансовій неспроможності ТГ.

Децентралізація влади на даний час є одним з пріоритетних напрямів державної політики, з успішною реалізацією якої безпосередньо пов'язується загальне соціально-економічне зростання України. Ключовими завданнями реформи є створення спроможних територіальних громад, які стануть основною та первинною територіальною одиницею, передача на їх рівень більшості повноважень і ресурсів, чітке розмежування компетенцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Децентралізація зачіпає майже всі найважливіші галузі і передбачає, зокрема, здійснення реформ в бюджетній та фінансових системах,

²⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

адміністративно-територіальному устрої, економічній та господарських сферах, освіті та охороні здоров'я.

Законодавчо визначено ряд нормативно-правових актів, що є базовими у правовій і фінансовій діяльності органів управління місцевого рівня:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.)²⁶ зазначає завдання, механізми, терміни для формування ефективного місцевого самоврядування, розподіл повноважень між органами територіальної організації влади і державної влади, забезпечення комфортного проживання на територіях, доступність та надання високоякісних публічних послуг, погодження інтересів між державою і територіальною громадою. Визначено принципи правової, управлінської, організаційної і фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що закладені у Європейській Хартії місцевого самоврядування, ратифікованій у 1997 році.

2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.)²⁷ закріплює організаційно-правові основи співробітництва громад, форми, принципи, механізми, системи фінансування, стимулювання та контролю.

3. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.)²⁸ констатує те, що децентралізація влади визначена як один із основних напрямів розвитку держави: «відхід від централізованої моделі управління державою, забезпечення спроможності місцевого самоврядування і побудова ефективної системи територіальної організації влади, реалізація у повній мірі основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, системності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування». Ефективність адміністративно-територіальної реформи мала тісну залежність від ефективності побудови системи територіальної організації влади, що визначено в Стратегії. Слід зазначити, що у розрізі реформи

²⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

²⁷ Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

²⁸ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

децентралізації вектором досягнення соціального та економічного розвитку ТГ стало їх добровільне укрупнення як стимулятор до самостійних стратегічних дій, що підвищить їх фінансову автономію.

4. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.)²⁹ визначає, що територіально суміжні громади об'єдналися в єдину територіальну цілісність, в основі якої було визначено ядро – єдиний центр місцевого самоврядування із представницькими органами влади.

Обов'язковими умовами передбачено збереження доступності і покращення якості публічних послуг; врахування чинників історії території – етнічних, культурних, історичних, які мають вплив на подальший соціально-економічний розвиток територіальної громади. На рівні держави такі територіальні громади отримали підтримку: фінансову, правову, інформаційно-просвітницьку, організаційно-методичну.

5. Постанова КМУ № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.)³⁰ а саме механізми формування спроможних територіальних громад, порядки розроблення їх перспективних планів.

Продовженням реформи децентралізації влади в Україні вважається прийняття у 2020 році таких нормативно-правових актів, як: Постанова КМУ «Затвердження перспективних планів нового територіального устрою України», яка визначає новий територіальний устрій держави, і Постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів»³¹, яка встановлює новий перелік районів України і віднесених до них населених пунктів, з яких складається територіальна громада. Реорганізація органів державної виконавчої влади (райдержадміністрацій, територіальних органів і підрозділів центральних

²⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

³⁰ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

³¹ Про утворення та ліквідацію районів : Постанова ВРУ від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

органів виконавчої влади) проводиться поетапно. Їх утворення в новостворених районах розпочалося з 1 січня 2021 р.

Реформа децентралізації виявилася однією з найкращих та найрезультативніших стратегічних реформ. Концептуальні засади щодо розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади було започатковано у 2014 році, практичне впровадження в дію відбулося вже у 2015 році.

Розробка і прийняття нормативно-правових документів внесли зміни у децентралізацію влади та територіальний устрій України, зміни Бюджетного та Податкового кодексів – у фінансову (фіскальну) децентралізацію.

Фактично територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні формувалися поетапно з початку незалежності держави (1991 р.): перший – 1991–2014 рр., другий – 2014–2018 рр., третій – 2019–2020 рр., четвертий – з 2021 р., а децентралізація влади в Україні відбувається з 2014 р.

Основним вектором обрано адміністративно-територіальні зміни через посилення ролі місцевого самоврядування. Головну роль територіальної організації влади у забезпеченні місцевого та регіонального розвитку мають відігравати територіальні утворення – об'єднані територіальні громади.

У 2022-2023 роках було заплановано прийняти та оновити низку законів України щодо упорядкування подальшої діяльності та розвитку місцевого самоврядування, збільшення фінансового забезпечення громад. Заплановано внесення змін до Конституції України стосовно децентралізації, для подальшого просування реформи та її завершення. Перешкодою до удосконалення законодавчого забезпечення зазначеного напрямку стало введення воєнного стану на території держави у лютому 2022 р.³²

Територіальна громада має ієрархічну структуру управління зі стійким зв'язком. Згідно з законодавчою базою щодо розподілу функцій влади згідно з

³² Про центральні органи виконавчої влади та Про правовий режим воєнного стану щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану : Закон про внесення змін до Законів України від 13.03.2022 р. № 7153. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73902.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»³³ повноваження і компетенції органів місцевого самоврядування визначаються окремо один від одного і мають певну послідовність у підпорядкуванні: окремі компетенції самих органів сільських, селищних, міських рад, повноваження її виконавчих органів (комітетів), окремі компетенції посадових осіб – сільського, селищного, міського голови.

У Методиці формування спроможних територіальних громад³⁴ поняття спроможної територіальної громади визначено так: «спроможною територіальною громадою є така, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством. Тобто, у даному документі фактично виділяються три види спроможності територіальних громад: фінансова, інфраструктурна, кадрова.

Автори Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁵ використовують терміни правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування (визначено як принципи). У цьому ж таки документі у розділі «Очікувані результати» використовуються поняття правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Економічна спроможність є невід'ємною частиною спроможності громади і полягає в здатності громади фінансувати місцеві заходи та забезпечувати необхідні ресурси для цього.

Отже, економічна спроможність територіальної громади охоплює фінансову та ресурсну спроможності. Фінансова спроможність громади складається з двох складових – бюджетної та інвестиційної. Бюджетна спроможність зазвичай – визначається за показниками місцевого бюджету.

³³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

³⁴ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

³⁵ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-п>.

Інвестиційна спроможність ілюструє стан залучення інвестицій та інвестиційну активність в територіальній громаді. Ресурсна спроможність громади, на відміну від фінансової спроможності, відображає ресурсний потенціал громади та ефективність його використання. Показники ресурсної спроможності можуть включати базу земельних та природних ресурсів громади, інформацію про нерухоме та рухоме комунальне майно та інфраструктурні об'єкти, базу немайнових прав тощо.

Зауважимо, що формулювання спроможності територіальної громади як здатності надавати суспільні послуги задекларовано в згаданій вище Методиці, однак під час оцінювання не завжди враховують рівень надання послуг. Так, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства щорічно проводить оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, за результатами якого формує їх рейтинг. Позиція Міністерства полягає в тому, що цей рейтинг може бути використаний «для здійснення аналізу щодо ефективності мобілізації власних ресурсів, раціональності використання бюджетних коштів і прийняття якісних управлінських рішень». В оцінці враховано окремі показники, зокрема власні доходи на одного мешканця, рівень дотаційності та капітальних видатків на одного мешканця без субвенцій з держбюджету, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах.

Виходячи з базового визначення спроможної територіальної громади, на нашу думку, критеріальними показниками (короткострокові цілі) передусім мали б слугувати секторальні показники надання публічних послуг. Іншим, не менш важливим, напрямом оцінювання спроможності є параметризація ознак розвитку громади, наприклад встановлення порогових значень обсягу капітальних видатків та інших показників.

Таким чином, важливо розрізняти спроможність, по-перше, як здатність задовольняти послуги, а по-друге, як можливість її соціально-економічного розвитку.

Крім існування теоретичної неузгодженості у визначенні видів спроможності, на нашу думку, поняття економічної спроможності територіальної громади доцільно доповнити і удосконалити. Розглядати економічну спроможність тільки як ефективне використання фінансового і ресурсного потенціалу територіальної громади в сучасних умовах є недостатньо.

Н. Струк ³⁶ під економічною спроможністю територіальної громади пропонує розуміти наступне: здатність громади фінансувати місцеві заходи і забезпечувати необхідні ресурси для цього; здатність громади генерувати та підтримувати економічне зростання та розвиток громади, зберігаючи при цьому навколишнє середовище.

Досліджуючи питання економічної спроможності і її складових, Н. Струк зроблено висновок, що найбільше позитивних для територіальних громад змін зроблено в напрямі забезпечення бюджетної спроможності. Внесення змін до Бюджетного кодексу України, що стосуються реформи міжбюджетних відносин, внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів та впровадження цих змін у практику дало можливість посилити бюджетну спроможність територіальних громад. Фактично були проведені значні зміни в міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів шляхом перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи.

13 вересня 2022 року Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», а також зміни до Бюджетного кодексу. Згідно з цим документом, загальний обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів на 2023 рік становитиме 571,3 млрд. грн., в тому числі: доходи місцевих бюджетів – 389,6 млрд. грн., трансферти з державного бюджету – 181,7 млрд. грн.

³⁶ Струк Н. П. Особливості забезпечення економічної спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану. URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-05-01/2023-7-05-01>.

Уряд запропонував низку нововведень та змін, які стосуються місцевих бюджетів:

У 2023 році планують продовжити норму щодо зарахування збільшеного нормативу ПДФО до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад на рівні 64% за рахунок зменшення нормативу Утворено фонд ліквідації наслідків збройної агресії, який спрямовуватиметься на будівництво громадських будівель, захисних споруд, ремонт об'єктів критичної інфраструктури, ремонт будівель для забезпечення житлом ВПО, розробка ПКД для зруйнованих об'єктів, закупівля шкільних автобусів, спецтранспорту для охорони здоров'я та комунальних підприємств з благоустрою.

Удосконалюється механізм визначення ліміту загального обсягу місцевого та гарантованого боргу: вилучено норму щодо окремого ліміту в 400% для Києва. Ліміт в 200 % залишився, але борг розраховується вже із урахуванням гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, та не може перевищувати 200% середньорічного обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, які надійшли за три попередні бюджетні періоди, що передують прийняттю рішення про здійснення запозичення та/або надання місцевої гарантії, без урахування ПДФО та міжбюджетних трансфертів.

Спрощуються норми щодо акцизу з пального: встановлено терміни подачі часток зарахування ДПС (15 січня та 15 липня), а також терміни перерахування коштів бюджетам ОМС: не пізніше останнього робочого дня січня та липня.

Упорядковуються норми щодо фінансування охорони здоров'я у зв'язку із переходом на механізм державних фінансових гарантій.

Виключаються із видатків місцевих бюджетів видатки на фахову передвищу освіту на умовах державного замовлення (стаття 90).

З 1 липня фінансування бюро судмедекспертизи буде передано з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Продовжується до 1 січня 2023 року термін дії пункту 20-6 частини першої статті 91 БКУ щодо місцевих програм підтримки автомобільних підприємств санітарного транспорту.

І найголовніше – залишається оподаткування податком на доходи фізичних осіб грошове забезпечення та інші виплати військовослужбовцям. зарахування ПДФО до державного бюджету (21%).

Завдяки бюджетній децентралізації у 2022 році територіальні громади довели, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Загалом за 2022 рік до місцевих бюджетів надійшло 555,1 млрд. гривень доходів загального та спеціального фондів. Найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд. грн., або 70,9% всіх надходжень. Офіційні трансферти склали майже 25%, тобто четверту частину всіх надходжень. Крім того, за 2022 рік значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (24,4%).

Розглядаючи помісячну динаміку надходжень місцевих бюджетів в порівнянні із відповідними періодами минулих років, простежується значне падіння в березні-квітні та відновлення темпів зростання, починаючи з травня. Також помітно, що надходження в березні-квітні впали нижче рівня минулого року, але не нижче 2019 року, на відміну від впливу пандемії в 2020 році, коли надходження в квітні опустились нижче 2018 року. Відслідковуються також вагомі темпи росту в 2022 році, після відновлення ділової активності (рис. 1.1).

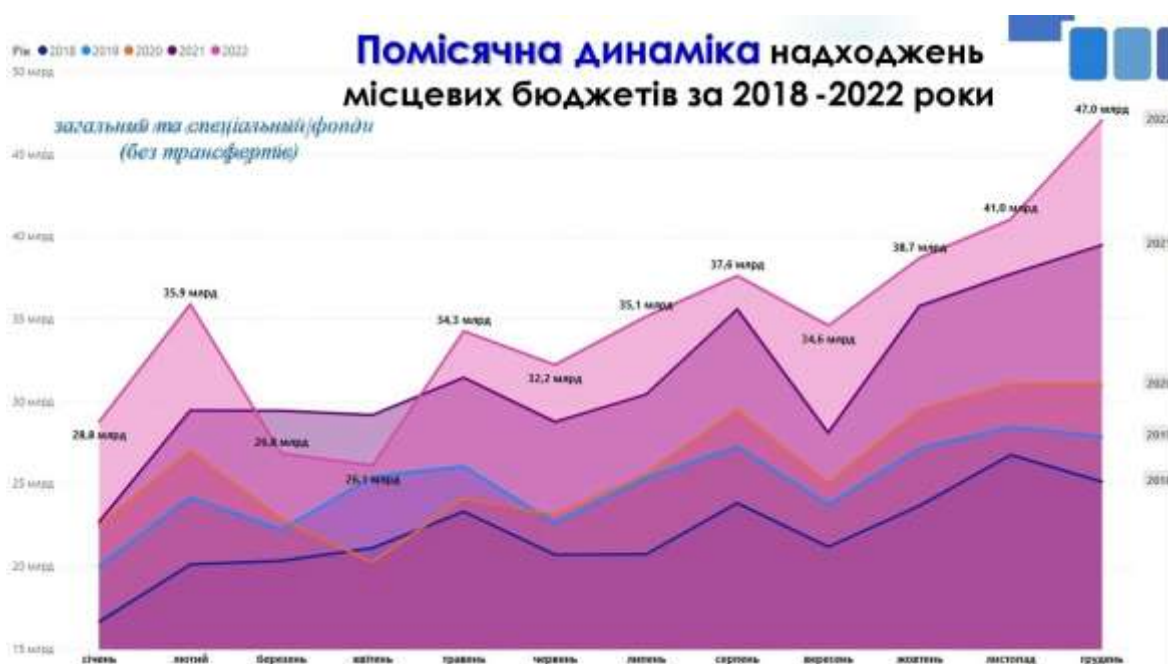


Рис. 1.1 Помісячна динаміка надходжень місцевих бюджетів за 2018-2022 роки ³⁷

Розглядаючи найбільші за обсягами надходження до державного та місцевих бюджетів, помітно, що ключовими є: ПДФО, міжнародні гранти, ПДВ та податок на прибуток (рис. 1.2).

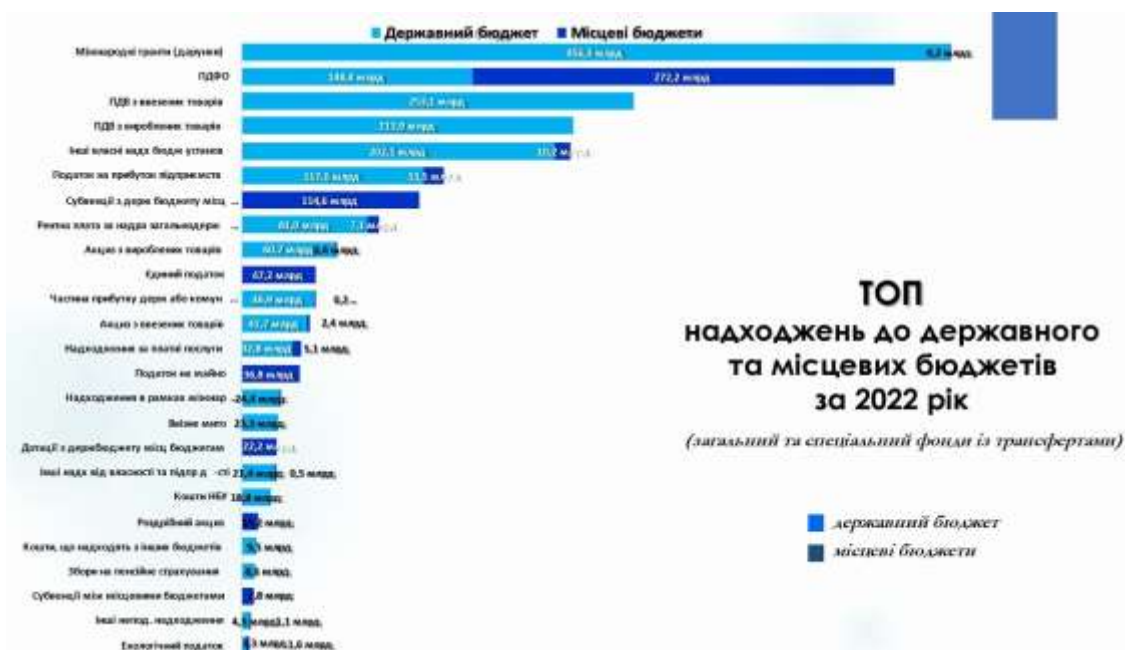


Рис. 1.2 Основні джерела наповнення бюджетів в 2022 році ³⁸

³⁷ Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>.

³⁸ Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>.

З року в рік бюджети територіальних громад показують хороші показники приросту надходжень, що лише підтверджує ефективність проведених реформ і результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади продемонстрували, що здатні ефективно розпоряджатися коштами та нарощувати отримані фінансові ресурси.

Отже, на державному рівні затребуваним із боку суспільства наразі є термінове оприлюднення урядом остаточного формату очікуваної адміністративно-територіальної реформи, яка має підтримати політику децентралізації, ліквідувати розбіжність між задекларованими пріоритетами й намірами та станом їх фактичної реалізації. Парламент, своєю чергою, має внести зміни до чинних законів або розробити нові законопроекти, необхідні для завершення реформи. Критичною умовою успішності зазначених заходів має бути посилення та реальне забезпечення стимулюючого впливу державного нормативно-правового регулювання на зміцнення потенціалу громад. Рекомендації щодо вдосконалення Бюджетного кодексу України мають бути спрямовані на забезпечення достатньої фінансової бази для повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування громад та надання місцевим радам можливості використання інструментів місцевого розвитку на своїй території (ліквідація централізованого розподілу окремих видів податків та акцизів, розширення переліку місцевих податків, зарахування окремих видів адміністративних зборів до місцевих бюджетів тощо). Окремим напрямом забезпечення реальної фінансової спроможності громадами є набуття актуальних знань та досвіду у сфері управління власними ресурсами фахівцями, відповідальними за вибір напряму розвитку та прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1 Особливості формування територіальних громад в Україні

Нормативно-законодавчою базою процесу формування територіальних громад в Україні є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Методика формування спроможних територіальних громад, закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та інші. Саме ці нормативно-правові акти визначають, у який спосіб має відбуватись об'єднання громад.

Згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³⁹ об'єднання територіальних громад повинно базуватися на таких принципах:

1) повсюдності влади – у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, що має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) цілісності – територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

³⁹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

3) економічної ефективності – при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

4) відповідності – якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Формування механізму створення спроможної територіальної громади та розробка перспективних планів території регламентуються «Методикою формування спроможних територіальних громад», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня № 214.⁴⁰

В Методиці прописано наступні дії створення громади:

1. виявлення адміністративних центрів спроможних рад та дистанцій, що необхідно подолати до них;
2. формування списку громад, які можна віднести до спроможних;
3. розрахунок рівня спроможності таких рад.

До уваги приймаються такі критерії, як розвинута інфраструктура, кількість закладів освітнього спрямування, наявність для надання різноманітних публічних послуг приміщень, кількість дітей шкільного та дошкільного віку повинна бути не менше 250 та 100 осіб, у разі невідповідності хоч одного вищезазначеного показника стандартам розрахунок не проводиться. Розрахунок можна здійснити самостійно з урахуванням показників, що затверджені методикою, або онлайн калькулятора, доступ до нього є у місцевих рад. Недоліком є недоступність простого населення до нього.

Основні показники соціального та економічного розвитку, що визначають спроможність:

⁴⁰ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

1. кількість населення (граничне значення – 3000 осіб, що свідчить про низький рівень, і дорівнює 0,3 бала, значення вище 7000 осіб – високий рівень – 1 бал, проміжне значення між двома попередніми 0,6 бала);

2. кількість дітей, що навчається в закладах освіти (мінімальне значення 300 осіб, що дорівнює 0,3 балам, максимальне більше 500 осіб – 1 бал, проміжне – 0,6 бала);

3. загальна цілісна площа території (граничне значення – 200 кв. км. , максимальне більше 400 кв. км, проміжне від 200 до 400 кв. км. кількість балів аналогічна вищевказаним);

4. індекс податкоспроможності (граничне до 0,3, максимальне більше 0,9, проміжне 0,3-0,9, кількість балів аналогічна вищевказаним);

5. частка місцевих податків у власних доходах громади (граничне до 20%, максимальне більше 40%, проміжне 20-40%, кількість балів аналогічна вищевказаним).

За визначеними коефіцієнтами сумарна кількість набраних балів вказує на спроможність громади, наприклад діапазон від 1,5 до 2,1 на низьку, від 2,2 до 3,8 на середню та 3,9-5 на високу. Всі види можуть функціонувати, серед двох співставних обиратимуть з більшою кількістю балів, але і з низьким рівнем можуть працювати, єдиною умовою є, що кількість таких громад не більше 10% на область.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴¹ передбачено послідовність дій для добровільного об'єднання територіальних громад, яку представлено алгоритмом. Перелік дій складається з таких ключових етапів:

1. висувається пропозиція щодо створення ОТГ, затверджуються порядок проведення обговорення радою громади цієї пропозиції, відбувається нарада, де вирішують подальші дії, рішенням ради на сесії приймають дане ініціювання та визначають потенційних союзників;

⁴¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. надсилається лист до сусідських рад, з пропозицією стати однією ОТГ, у разі погодження сусідські ради проводять аналогічні дії пункту 1;

3. формується група робітників, що займаються в подальшому плануванням проекту рішення, після його розробки йде процес розгляду, вдосконалення та затвердження;

4. передача документів на перевірку, після схвали та відповідності всім стандартам на сесії приймають дане рішення про ОТГ;

5. затверджується дата виборів всіх вибірних членів громади ⁴².

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати дворічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 року в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 року вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо.

У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази. Таким чином, станом на початок 2017 року в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом України.

У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ.

⁴² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування.

Загалом, за результатами моніторингу Мінрегіону, станом на 16 червня 2017 року на фінальних стадіях формування знаходиться 185 об'єднаних громад: 106 ОТГ чекають на рішення ЦВК щодо призначення перших виборів місцевих голів та депутатів, облдержадміністрації готують звернення до ЦВК ще по 12 ОТГ, 49 ОТГ приймають остаточні рішення про об'єднання, 18 ОТГ чекають на висновок ОДА. Найбільше об'єднаних громад, які вже чекають на рішення ЦВК, у Дніпропетровській, Чернігівській, Полтавській, Черкаській, Волинській, Херсонській областях.

Якщо розглядати перебіг реформи, можемо чітко простежити, що з кожним роком територіальних громад стає все більше і поступово вони стають провідною ланкою у місцевому самоврядуванні. Станом на 10 січня 2020 року, в Україні було створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни. Такими є основні дані першого у цьому році Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України. Дані цього моніторингу – певний підсумок розвитку реформи у 2019 році.

Рисунок 2.1 демонструє динаміку утворення об'єднаних територіальних громад впродовж 2015-2019 років, кількість жителів та площу, охоплену громадами ⁴³.

⁴³ Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. Децентралізація : офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>.

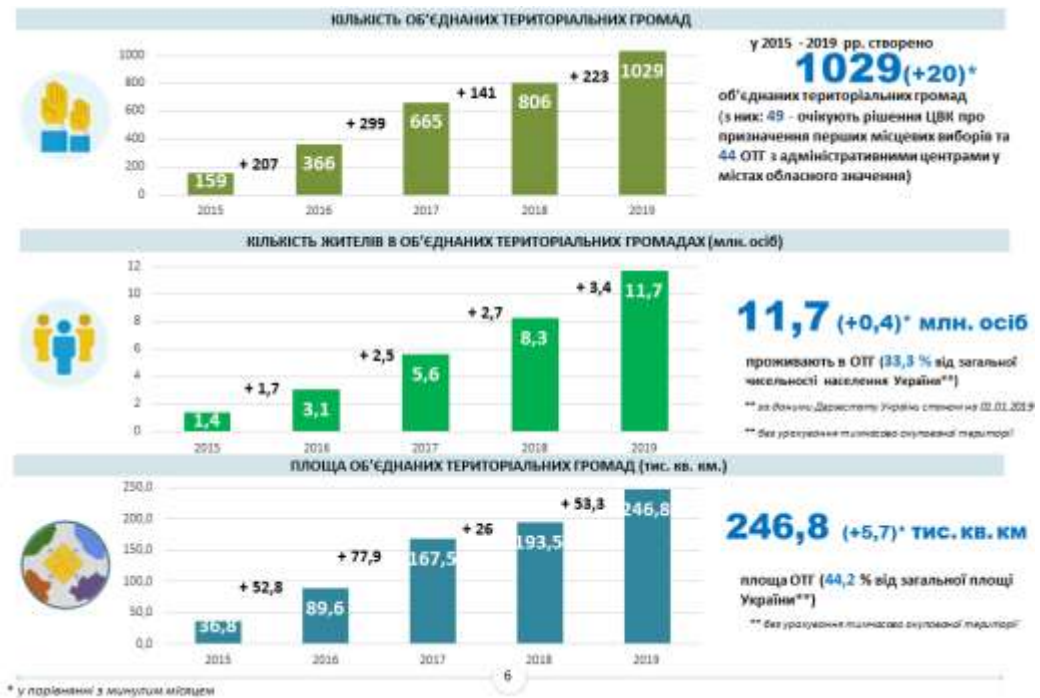


Рис. 2.1 – Динаміка формування територіальних громад

«223 ОТГ утворилися в 2019 році, тоді як у 2018 – лише 141. Тобто процес децентралізації продовжується, в нього повірили, і опір противників долається. Загалом вже створено 1029 ОТГ, у які об'єдналися 4698 громад. Знаємо, що багато з ОТГ слабкі – як правило, там, де приймалися політичні чи емоційні рішення. Будемо коригувати. Однак 6263 громад досі не об'єдналися, чим погіршують перспективи свого власного розвитку. У грудні минулого року відбулися вибори до новостворених ОТГ, ще 49 об'єднаних громад готові до призначення перших виборів і чекають на рішення ЦВК», – прокоментував дані моніторингу В'ячеслав Негода, заступник Міністра розвитку громад та територій⁴⁴.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв аж 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів і затвердження територій громад областей. У результаті в країні було створено 1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької і Луганської областей).

⁴⁴ Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. Децентралізація : офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>.

25 жовтня 2020 року відбулися перші вибори місцевих голів та депутатів місцевих рад у 1420 із 1469 громад (у 19 громадах Донецької і Луганської областей через безпекові питання місцеві вибори не відбулися. Там діяли військово-цивільні адміністрації).

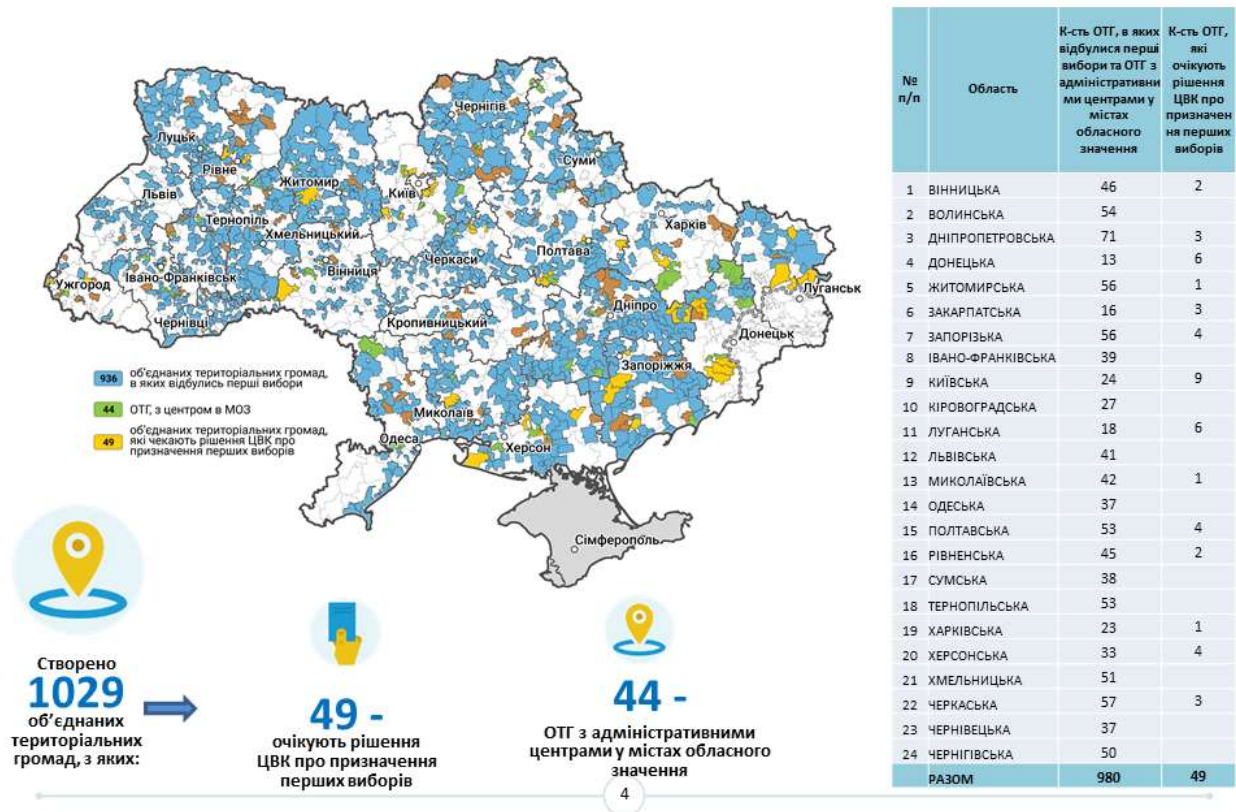


Рис. 2.2 – Формування об'єднаних територіальних громад в розрізі областей України

На рисунку 2.2 можемо простежити рейтинг областей по кількості створених громад станом на кінець 2019 року ⁴⁵.

Як бачимо, лідируючі позиції належали Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій та Черкаській областям. Найбільш повільно тривав процес об'єднання у Закарпатській, Луганській та Донецькій областях.

Від початку 2020 року процес децентралізації і надалі активно впроваджується в Україні. З часом передбачається, що районних рад на рівні нових районів не буде. Районні державні адміністрації будуть трансформовані у органи державної влади префектурного типу.

⁴⁵ Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. Децентралізація : офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>.

Спостерігаємо, що роль територіальної громади у розвитку місцевого самоврядування все більше посилюється та закріплюється на законодавчому рівні.

16 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653 ⁴⁶.

Цей Закон дає можливість Уряду прийняти необхідні рішення для затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад:

- вводить поняття адміністративного центру територіальної громади і території територіальної громади;
- пропонує до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України уповноважити Кабінет Міністрів України визначати адміністративні центри та території територіальних громад.

«Завдяки сьогоднішньому рішенням Верховної Ради, Уряд матиме змогу завершити процес створення спроможних громад в Україні. Останніми місяцями тривали непрості дискусії з усіма учасниками реформи: органами місцевого самоврядування, їхніми асоціаціями, обласними державними адміністраціями, експертами, урядовцями, народними депутатами. За результатами цих обговорень ОДА фіналізували перспективні плани формування громад областей. Міністерство докладатиме максимум зусиль, щоб найближчими тижнями були прийняті перспективні плани усіх областей. Саме ці плани і ляжуть в основу майбутнього адміністративно-територіального устрою на рівні громад», зазначив заступник Міністра розвитку громад і територій В'ячеслав Негода.

Законопроект № 2653 також дає повноваження Уряду подавати до Верховної Ради України проєкти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів. Усі учасники реформи сходяться на думці, що чинний районний поділ не відповідає сучасним вимогам. Старі райони стають усе менш

⁴⁶ Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653 від 20.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67740.

ефективними, бо більшість повноважень переходять на рівень спроможних громад.

На 2023 рік Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури визначило наступні завдання ⁴⁷:

Врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою (імплементация Закону «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» (№ 3285-IX); прийняття Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (законопроект № 4664); розроблення проекту Закону, спрямованого на визначення порядку, підстав та критеріїв формування територіальних громад та визначення їх адміністративних центрів та його імплементация.

Переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу (прийняття та імплементация Закону № 4298).

Відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях (розроблення проекту Закону України про особливості відновлення публічної влади на деокупованих територіях).

Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади за принципом субсидіарності (визначення засад розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування; розроблення проекту Закону України щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів і органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності; розроблення або перегляд державних стандартів у описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю; децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг з видачі документів реєстрації транспортних

⁴⁷ Дорожня карта децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17406>.

засобів та видачі посвідчення водія через ЦНАП; розроблення концептуальних засад запровадження місцевої статистики).

Посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів (за місцем реєстрації місця проживання фізичної особи – платника); удосконалення механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів; прийняття та імплементація Законів: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» (№ 6479), «Про адміністративний збір» (№ 4380), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо місцевих запозичень» (№ 6472).

Формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування (імплементація Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX).

Залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях.

Посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування (прийняття та імплементація Закону «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» щодо усунення обмеження органів місцевого самоврядування у членстві у всеукраїнських асоціаціях»)» (№ 2668).

Закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України – після скасування воєнного стану (розробка проєктів Законів: Муніципальний кодекс України або нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про префекта», внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо закріплення за органами місцевого самоврядування відповідного фінансового ресурсу для виконання оновлених повноважень, «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Таким чином, в Україні продовжується системна робота над втіленням завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

2.2 Стан розвитку територіальних громад на сучасному етапі: досягнення, проблеми

На сучасному етапі активно змінюються підходи до регіонального розвитку, посилюється роль територіальних громад у власному стратегічному плануванні та розвитку. Громади націлені ефективно використовувати власні ресурси та потенціал для розвитку.

Директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук визначає розвиток громади як «усвідомлений (тобто спланований), проактивно координований і реалізований за участі всіх зацікавлених сторін процес змін (кількісних і якісних), стратегічною метою якого є покращення якості життя членів такої громади без шкоди для перспективи наступних поколінь задовольняти свої потреби у майбутньому».

Спостерігаємо, що на завершальному етапі децентралізації територіальні громади поступово перетворюються із об'єкта управління на суб'єкт управління і самостійно починають формувати свою спроможність. Територіальні громади повинні нести повну відповідальність за планування свого розвитку, за економічний розвиток, залучення інвестицій і розвиток підприємництва.

Об'єднані територіальні громади, які утворились впродовж 2015-2020 років продемонстрували досить непогані показники з свого розвитку, за якими оцінюють проміжні результати реформи українські та іноземні спеціалісти. Це, передусім, надходження до місцевих бюджетів, інвестиції у місцеву інфраструктуру.

Як відомо, успішність та розвиток територіальної громади визначають завдяки оцінці рівня фінансової забезпеченості. Важливо розуміти, яким є фінансове становище громад, оскільки цей аспект визначальний з погляду можливостей для ефективного функціонування та перспектив розвитку громад.

Реформі децентралізації в Україні допомагають Програми: Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), USAID «Децентралізація

приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), міжнародної технічної та фінансової допомоги U-LEAD, Швейцарсько-українській проект DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», проект ОЕСР «Підтримка децентралізації в Україні 2021-22», спільний ПРООН/EU проект – «Суспільство, засноване на підході до місцевого розвитку».

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, що спроможне гідно протистояти будь-яким ризикам, зокрема і в фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку. Організація і забезпечення діяльності територіальної оборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів — це ті речі, які органи місцевого самоврядування взялися підтримувати з самого початку вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому належну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога ВПО, підтримка релокованого бізнесу, організація системи укриттів, продовження надання адміністративних послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Звісно, перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову основу місцевого самоврядування. Крім цього, держава повинна була забезпечити стабільні економічні умови для бізнесу, тому було запроваджено певні податкові пільги, до яких ОМС також повинні були пристосовуватись. І місцеве самоврядування виконало цю задачу на відмінно, адже в подальші місяці уже з власних коштів підтримували бізнес та формували різні програми підтримки суб'єктів господарювання.

Громади, де не велися бойові дії, змогли прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх необхідною інфраструктурою та наданням

адміністративних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в територіальних громадах, які не постраждали від злочинної агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах російсько-української війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг територіальні громади змогли наповнювати свої бюджети на рівні попереднього року та відновити зростання.

З року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники прирості надходжень, що лише вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що спроможні ефективно розпоряджатися і нарощувати отримані фінансові ресурси.

Узагальнимо загальну тенденцію в розвитку громад та виокремимо, на нашу думку, певні досягнення:

1. Територіальні громади активно формують чіткі стратегічні плани та цілі для динамічного та сталого розвитку.

Розробляються стратегічні плани розвитку, створюються генеральні плани розвитку, статuti, приймаються програми соціально-економічного розвитку.

2. Відбувається масштабне оновлення інфраструктури.

В багатьох територіальних громадах України громадах велику увагу зосереджено саме на активне вдосконалення інфраструктури та створення комфортних умов для жителів громади. Перш за все реконструкція та ремонт доріг, адже це важливий фактор соціально-економічного розвитку громади. Покращення дорожньої інфраструктури допомагає розвиватись іншим, суміжним галузям. Згадаємо, що ще на початку 2020 року Президент України ініціював національну програму «Велике будівництво», яка спрямована на масштабне оновлення інфраструктури в країні. Значна її частина стосується саме реконструкції та будівництва доріг і багатьом громадам, чий перелік об'єктів були обрані, вдалося скористатися цією можливістю. На багатьох

дорогах місцевого значення у громадах відремонтовано дорожні покриття, здійснено асфальтизацію. Не менш важливим є будівництво та відновлення мостів, проведення заходів з берегоукріплення річок. У громадах проводяться капітальні та поточні ремонти приміщень закладів освіти, культури, медицини. Переоснащується та встановлюється вуличне освітлення, проводиться газифікація сіл, налагоджується система водопроведення та водопостачання, реконструюються парки, впроваджуються системи відеоспостереження в для безпеки жителів громади, будуються дитячі ігрові та спортивні майданчики, рекреаційні зони та багато іншого.

3. В територіальних громадах запроваджуються «Бюджети участі».

Це можливість кожного жителя брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету громади. Будь-який житель може розробити та подати проект покращення благоустрою громади або ж проголосувати за чийсь проект та цим самим підтримати ініціативу інших жителів. Проекти, які найбільше підтримують мешканці, реалізуються з бюджету міста.

4. Розвиток мережі освітніх та медичних закладів.

В процесі децентралізації реформується медична та освітня галузі. В територіальних громадах створюється доступна первинна медицина. Сільська медицина отримує нові можливості. Будуються та відкриваються амбулаторії загальної практики сімейної медицини, фельдшерсько-акушерські пункти, населені пункти отримують сучасні автомобілі для оперативного надання медичної допомоги. Сфера освіти у територіальних громадах теж зазначає змін. Впроваджується реформа шкільництва «Нова українська школа», створюються опорні школи. Також в деяких громадах активно розвивається інклюзивна освіта, відкриваються спеціальні інклюзивно-ресурсні центри і це, на нашу думку, великий прорив, адже діти з особливими потребами мають можливість отримувати виховання та навчання з необхідними для них умовами.

5. Інвестиційна діяльність.

На сучасному етапі територіальні громади розпочинають максимально шукати можливості залучення інвестицій для власного розвитку. З цією метою

громади оцінюють наявний ресурсний та інвестиційний потенціал, проводять пошук інвесторів в різних галузях, беруть участь в проектах, створюються та розробляються інвестиційні паспорти громад.

6. Якісне надання адміністративних послуг.

В ході децентралізації територіальні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси та відповідальність. Перелік послуг, що можуть надаватися на місцях, постійно збільшується. Мешканці територіальних громад очікують від місцевої влади зручних і якісних публічних послуг. В територіальних громадах створюються сучасні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги. Практично у всіх створених центрах надаються послуги з реєстрації місця проживання, нотаріальні, соціальні, пенсійні, земельні, з реєстрації бізнесу та нерухомості. Зазначимо, що 3 листопада 2020 року Верховна Рада у другому читанні та в цілому прийняла проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі №2679. Він передбачає, що Центри надання адміністративних послуг можуть створювати лише органи місцевого самоврядування. Отже, передбачаємо, що найближчим часом у всіх територіальних громадах будуть створенні повноцінні цнапи і зможуть запропонувати широкий спектр послуг.

7. Соціальна підтримка і захист населення.

З метою наближення адміністративних послуг до громадян в територіальних громадах створюються відділи соціального захисту населення, Територіальні центри соціального обслуговування які надають послуги соціального захисту пенсіонерів, одиноких непрацездатних громадян, працездатних осіб, дітей та сімей, які опинились у складних життєвих обставинах.

Реформа встановлює нову модель територіальної організації влади, децентралізацію завдань, компетенцій та відповідальності, розвиток системи

місцевого самоврядування та формування повноправних територіальних громад, удосконалення національної регіональної політики тощо. Водночас успішне впровадження реформ децентралізації призводить до виникнення низки ризиків і загроз успішній діяльності органів місцевого самоврядування і спроможності громад. Це зумовлено, перш за все, зміною статусу громад та перспективними завданнями, які стоять перед місцевою владою.

Привертає увагу зокрема зростання протиріч між центром і регіонами та політизація діяльності органів місцевого самоврядування. Отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів. Спершу це усвідомили самі територіальні громади, дещо пізніше – політичні партії, які стали приділяти все більшу увагу участі у виборах до місцевих рад відповідних рівнів. По мірі збільшення фінансової та економічної спроможності як окремих громад, так і регіонів загалом, почали виявлятися компетенційні протистояння між центральною та місцевою владою. Зрозумілим і, певною мірою, природним є бажання столиці сформувати певну підконтрольну їй вертикаль влади на місцях (не завжди в межах чинного законодавства).

Оскільки сам процес укрупнення адміністративних одиниць базового рівня впливає на трансформацію структури підрозділів та субрегіонального рівня, компетенція районних органів влади на потребує переформатування. Такий стан речей зумовлює дублювання компетенції районної державної адміністрації і районної ради із органами місцевого самоврядування територіальні громади, непропорційно високих витрат на утримання районних державних адміністрацій, зниження якості послуг через зменшення асигнувань районного бюджету на освітню та медичну субвенції.

У районах, де територіальні громади створено в межах усієї території, спостерігається дублювання компетенції органів місцевого самоврядування територіальної громади, районних рад, а також районних державних адміністрацій.

Актуальним питанням реалізації децентралізації є також неузгодженість компетенції між органами місцевого самоврядування та загальною виконавчою владою, а також неузгодженість компетенції між місцевими радами територіальних громад, обласними державними адміністраціями та обласними радами. Ця проблема проявляється, наприклад, у відсутності механізмів перерозподілу регіональних бюджетів, пов'язаних із утворенням територіальної громади на їхній території. Створені протягом року об'єднані громади змушені були до кінця бюджетного року працювати за бюджетом, затвердженим районною радою ⁴⁸.

Проблемним є також те, що реформа місцевого самоврядування слабо прив'язана до галузевих реформ, особливо охорони здоров'я, освіти, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Децентралізація йде паралельно з реформами, і щоб запроваджувати реформи, на рівні територіальної громади потрібно приймати непопулярні рішення, наприклад, закрити кілька шкіл для оптимізації та підвищення якості освітніх послуг. Також проведення реформи у сфері охорони здоров'я не завжди синхронізовано з децентралізацією та компетенцією органів місцевого самоврядування. Ці реформи, які від самого початку мали бути частиною інтегрованої стратегії, проводилися окремо. Крім того, як вказує Ю. Петленко, недостатня координація здійснюється між центральними органами влади. Так, Міністерство розвитку громад і територій є головним агентством з децентралізації, але не несе відповідальності за галузеві реформи, розроблені та впроваджені на районному рівні іншими міністерствами ⁴⁹.

Процес поглиблення бюджетної децентралізації може також супроводжуватися появою так званих соціальних ризиків. Йдеться про виникнення ситуацій, які можуть загрожувати добробуту суспільства, і, як

⁴⁸ Слюсарчук О. П., Криштоф Н. С., Дороніна І. І. Фінансова децентралізація у контексті реформування міжбюджетних відносин : кількісні виміри та індикатори. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1.

⁴⁹ Петленко Ю. В., Міланченко В. Фінансова децентралізація як напрямок підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Економіка. 2020. Вип. 4. С. 39-47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2020_4_5

наслідок, подальшому розвитку нових громад. Серед них можна виділити різноманітні прояви компетенційного конфлікту (наприклад, незадоволення громади єдиним підходом/умовами через те, що їхні інтереси не враховуються, або конфлікти, пов'язані з несправедливим розподілом ресурсів чи конфлікти, які, ймовірно, є найпоширенішими – оптимізація соціальної інфраструктури). До цієї групи ризиків експерти зазвичай відносять освітні ризики, які можуть бути спровоковані, наприклад, місцевим популізмом, особливо під час виборів, а не закриттям сільської школи, що закінчується погіршенням освіти, з одного боку. З іншого боку, оптимізація мережі шкіл призводить до недофінансування освіти, оскільки нова формула субвенції на освіту забезпечує відносно невеликий приплив коштів до громад, середня наповненість класів яких надто мала.

Наступним ризиком бюджетної децентралізації є поглиблення фінансово-економічних диспропорцій громад різних рівнів. Саме цей ризик світові та вітчизняні дослідники вважають найважливішим. Через свою ідеологію бюджетна децентралізація може поглибити внутрішньорегіональні відмінності в доходах (що спостерігаються в Україні в результаті впровадження першого етапу цієї реформи), через перерозподіл державних податків і місцевого самоврядування з правом самостійно визначити суму доходу. Недостатність власних доходів допомагає мобілізувати доходи з територій із сильним фінансово-економічним потенціалом. Як зазначає Р – І. Матете (Rose Ephraim Matete (2022))⁵⁰ країни ЄС стикалися з подібними проблемами і ми намагаємося вчитися на їхньому досвіді.

⁵⁰ Matete Rose Ephraim. Forms of decentralization and their implications for educational accountability in Tanzania, *Heliyon*. 2022. Volume 8. Issue 5. [https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436.\(https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844022007241](https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436.(https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844022007241).

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

3.1 Європейський досвід організації розвитку територіальних громад

Європа пройшла довгий шлях свого розвитку. Період централізації там давно перейшов у фазу глибокої децентралізації. На цьому шляху були і здобутки, і помилки. Саме тому українська децентралізація має враховувати як позитивний, так і негативний досвід децентралізації в різних країнах Європи.

Під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЄС базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства»⁵¹.

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави в тій чи іншій мірі стикалися з проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, однак по різному підходили до її розв'язання. Зокрема, деякі з них проводили реформи адміністративно-територіального устрою, інші тільки частково змінювали певні його складові або взагалі не проводили жодних змін.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у

⁵¹ The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. URL: https://www.researchgate.net/publication/316067928_Fiscal_decentralization_in_Central_and_Eastern_Europe.

місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління⁵².

Децентралізація по-європейськи – це створення системи можливостей для розвитку всього адміністративного простору на основі пріоритету повноважень громад, що складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії мас для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку місцевих політичних еліт.

Більшість європейських країн за повоєнний період провели по декілька реформ адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Основною ідеологією таких реформ були: наближення послуг до людини через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; передачі повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування; запровадження електронного урядування.

Найбільш «свіжими» прикладами реформам системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування можемо виділити Грузію (2006 рік), Данію (2007 рік), Латвію (2009 рік), Грецію (2011 рік). Відзначаємо, що у названих країнах реформи було здійснено за один тур – одразу було прийнято відповідний законодавчий акт. Натомість, держави, які пробували проводити реформу в два етапи (спочатку добровільний, а потім «примусовий») до цього часу так і не змогли завершити реформу на основі принципу «добровільності»⁵³.

В Україні політичний істеблішмент, деякі члени експертного та наукового середовища, коли мова йде про українську децентралізацію, говорять

⁵² Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

⁵³ Марущин Ю. В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2022. С. 44.

що наша країна обрала польський шлях реформи, або «польську модель» місцевого самоврядування.

Насправді це не зовсім так. Польща проводила свою головну реформу у 1989-1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала – це були гміни, утворені ще в 1973 році, за часів комуністичного режиму. Тож польська реформа місцевого самоврядування 1990 року не передбачала зміни територіальної основи⁵⁴.

Україна, як і Польща в 1990 році прийняла свій закон про місцеве та регіональне самоврядування, який по суті не був гіршим від польського закону. Проте, на відміну від Польщі, в Україні не було необхідної територіальної основи для спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні, передусім – сільських рад. Надто дрібні сільради не були спроможними реалізовувати всі повноваження, що покладалися на них законом. Саме ця неспроможність призвела до того, що з роками все більше повноважень знову передавались на вищі рівні управління, і реальне місцеве самоврядування розвивалось лише на рівні міст обласного значення. Така відмінність польської та української ситуації призвела до того, що до 2014 року спроможність українського і польського місцевого самоврядування виглядала дуже різною.

Натомість дуже подібна система адміністративно-територіального устрою була у Латвії, яка отримала її у спадок від СРСР, – такі ж дрібні місцеві громади та райони. Гостинна, цікава, туристично приваблива Латвія тим не менш мала багато проблем, зокрема дисбаланс розвитку різних регіонів. Процес децентралізації в Латвії так само, як і в Україні, включав декілька окремих реформ, які, на жаль, проходили не надто синхронно, через що виникло багато зайвих труднощів і проблем.

⁵⁴ Новак Е. Децентралізація влади і грошей. *Демократична Україна*. 2015. Випуск 26. URL: <https://cutt.ly/6KfsbsE>.

Латвія розпочала роботу щодо реформування адміністративно-територіальної системи ще 1998 року, коли з'явилися серйозні наміри вступити до Європейського Союзу. Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії можна умовно розкласти на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну реформи, але кожна з цих реформ не можлива одна без іншої⁵⁵.

Після їх проведення всі органи місцевого самоврядування (ОМС), навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Ситуація дуже подібна до української. Спершу латвійські політики боялись комплексної та всеохоплюючої реформи територіального устрою. Тому було запроваджено механізм «добровільного об'єднання волостей». Алгоритм тут був такий: держава надає досить значні кошти в підтримку об'єднання (додаткова дотація в розмірі 5%, а також 285 тисяч євро разової дотації на крайову інфраструктуру), але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, проте в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання пройде уже без преміальних коштів. Не зважаючи на це, добровільно об'єднання відбувалось дуже мляво. Перші шість років добровільного етапу виникло лише 20 об'єднаних громад. Були також спроби розвивати і співробітництво громад, яке теж не було успішним. Але, застосовуючи вагому стимуляцію дотаціями на інфраструктуру, держава таки домоглася прогресу, і в 2009 році створилося 110 об'єднаних громад, які в Латвії називають «краї». При тому ще, незважаючи на «дотаційні пряники», до 2009 року 35 самоуправлінь залишилися неукрупненими, їх об'єднали уже без всіляких дотацій адміністративно (примусово). Вони «образилися» за те, що їх обділили, і подали до суду, але Конституційний суд визнав їх програш.

Загалом, затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення – подальшу територіальну реформу до 2021 року з

⁵⁵ Ткачук А. Ф. Латвія : довга дорога реформи. Робочі записки. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 56 с.

укрупненням базових адміністративних одиниць і завершення реформи уже через ухвалення закону.

Реформа вирішила багато проблем, але не вирішила все. Політичний компроміс при проведенні реформи мав свою ціну. За реформу проголосували депутати більшості і члени опозиції, але за це вони отримали кілька додаткових країв, які випадали зі схеми, що зараз дає підстави для критики реформи, як не зовсім універсальної.

Досвід Латвії є дуже корисним для України, для цього є багато передумов⁵⁶:

по-перше, Латвія має досить низьку густоту населення, а особливо в її сільських територіях, вона ще нижча, ніж в українському Поліссі;

по-друге, латвійці, як і ми, отримали у спадок від СРСР дуже подрібнений адміністративно-територіальний устрій, і вони не могли провести реальну децентралізацію влади без зміни адміністративно-територіального устрою;

по-третє, в Латвії не вистачало духу провести реформу відразу, коли вона була підготовлена в другій половині 90-х, тому реформа була переведена у режим «добровільного» об'єднання волостей;

по-четверте, досвід Латвії переконливо свідчить, що після довгого періоду «добровільності» настає період швидкої реформи «за законом».

Латвійська реформа також показала, що в країнах з різноманітними політичними силами реформу проводять в умовах кризи, коли без її проведення вихід з кризи виглядає аж надто затяжним чи неможливим. Реформа, якщо у ній допускається забагато політичних компромісів, не дозволяє вирішувати до кінця проблеми, заради вирішення яких вона починалась. Саме тому надмірне подрібнення територіальних одиниць, як плата за компроміс, є не бажаним. В умовах, коли не всі одиниці базового рівня є спроможними для надання всього спектру повноважень, відсутність проміжного (регіонального) рівня управління створює додаткові труднощі. Запровадження системи бюджетного

⁵⁶ Ткачук А. Ф. Латвія : довга дорога реформи. Робочі записки. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 56 с.

вирівнювання за доходами, а не за видатками, розробленої в Україні, підтверджено позитивною практикою Латвії. А сподівання на надмірні надходження від податку на нерухомість у разі запровадження оцінки вартості майна та землі не є виправданим, надмірно завищена вартість оцінки не веде до зростання надходжень місцевих бюджетів, оскільки доводиться надавати пільги платникам податків, особливо в умовах кризи. Ну і наостанок, реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Латвії була тісно пов'язана з механізмами фінансування регіонального розвитку за європейськими рецептами та за європейські гроші. Так само зараз в Україні здійснюються паралельно ці дві реформи, що дає надію на успіх.

Для когось може бути новиною і дивиною, що Естонія, як і Україна, теж перебувала в процесі децентралізації⁵⁷. Там у 2015 році оголосили черговий етап адміністративно-територіальної реформи з об'єднанням громад, що у них розпочиналося ще в 2004-му, але тоді в результаті не досягли бажаного ефекту. Однак цього разу помилки враховано і встановлено чіткі критерії спроможності - громада повинна налічувати не менше п'яти тисяч мешканців. На першому етапі об'єднання є добровільним. Добровольцям обіцяють гранти від держави на розвиток (все, як у нас). Також головам рад або мерам, які втратять свої посади через об'єднання, пропонують грошові компенсації. На цей процес відведено два роки – до виборів у жовтні 2017-го. Тим громадам, що не погоджуються на об'єднання, які налічують менше п'яти тисяч мешканців, на початку 2017 року доведеться примусово об'єднатися, але вже без фінансових заохочень чи компенсацій.

Всі країни Північної Європи (Скандинавії) в різний час уже провели свої головні реформи системи публічного управління, проте вдосконалення управління – це постійний процес, а тому важко сказати, що реформи уже завершені. Адже завершення одного етапу реформи плавно переходить у нову реформу.

⁵⁷ Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfo2iJ>.

Виклики перед реформою в Швеції та Данії не були ідентичні викликам в Україні, але досвід цих країн у проведенні успішних реформ може бути використаним і для України. Скандинавські країни - це малі і досить однорідні країни. В однорідних країнах значно простіше проводити децентралізацію⁵⁸.

У країнах Скандинавії є певні спільні характеристики, та найважливішими є такі: високий рівень життя та великий акцент на солідарності (особливо для Швеції), міцна капіталістична економіка та соціалістичний перерозподіл благ.

Передумови реформи 1970 року в Данії майже схожі передумовам в Україні зараз. Такі ж самі проблеми: депопуляція населення, слабкість сільських муніципалітетів, неможливість виконувати власні функції без їх співробітництва громад. Процес першої реформи дуже затягнувся. Добровільне об'єднання муніципалітетів відбувалося не так вже й добровільно, було використано різні інструменти стимулу і тиску. Однак, в сучасних умовах стара структура управління вичерпала себе. Нові завдання перед муніципалітетами потребували нових спроможностей. Отож, у 2002 році почалися перші розмови про нову велику реформу, що були переведені у планування підготовки реформи. В ході реформи визначили один критерій – мінімум 30 тисяч мешканців для муніципалітетів, уряд погодився на 20 тисяч, хоча і тут є винятки, оскільки є острови з меншою кількістю населення. План реформи був прямо шалений. Від початку роботи комісії в 2002 році до проведення виборів на новій основі пройшло 3 роки. В жовтні 2005 року уже були проведені вибори на новій основі. Сьогодні до повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можна

⁵⁸ Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfo2iJ>.

встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця⁵⁹.

Франція. Франція – успішна країна, яка не здійснила укрупнення комун. У Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально. Проте тут не все так просто: тисячі французьких комун не мають власних бюджетів, їхні мери не отримують зарплати, а закон змушує їх створювати різні організації міжмуніципального співробітництва (ММС). У Франції зараз немає комун, які не охоплені ММС, тому ті, хто використовує просто загальну кількість комун у Франції, як приклад для наслідування, має розуміти, що це дуже складна система, яка має в собі елементи примушення до співробітництва⁶⁰.

Модель адміністративної системи Франції вибудовувалась багато років. Так, децентралізація у них ведеться вже понад тридцять років. В 70-тих роках, коли вся Європа об'єднувала громади (базовий рівень) французи також оголосили про добровільне об'єднання громад, але жодна громада не об'єдналась. У 1989 році Міністр внутрішніх справ запропонував запровадити міжмуніципальну взаємодію, як певну альтернативу об'єднанню комун. Зараз тут діють різні варіанти об'єднання: метрополії, агломерації, спеціальні угруповання, синдикати, об'єднання з особливим статусом і т.д. Починаючи з 2010 року у Франції знову почали говорити про злиття комун, і зараз є кілька таких прикладів⁶¹. А держава сьогодні вирішила скоротити кількість нинішніх угруповань комун.

Досвід Франції ще більше переконує, що кожна країна вибудовує свою систему виходячи із передусім двох складових: практичної необхідності та політичних можливостей. Необхідність децентралізації у Франції балансується традиційним впливом Сенату і тому загальні для Європи тенденції до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування у Франції замінено

⁵⁹ Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії : корисний досвід для України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 20–26. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf.

⁶⁰ Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://cutt.ly/iKfsTwq>.

⁶¹ Ткачук А. Ф. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. URL: <https://cutt.ly/0KfsOYw>.

різного роду заміниками на кшталт «угруповань міжмуніципального співробітництва», що породжує додаткові витрати на управління та ускладнює систему.

У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності.

Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: «права жителя на клопотання», «побажання громадян», «рішення громадян».

Актуальним для України є негативний досвід Чехії, де пішли шляхом організації територіальних громад незалежно від чисельності населення, на цей час близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб, при цьому на місцях відчувається нестача власних фінансових ресурсів і відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість послуг для населення⁶².

Ведучи мову про аспекти, що є ключем до успішного розвитку територіальних громад, узагальнюючи низку наукових праць, виділимо основні

⁶² Марущин Ю. В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2022. С. 48.

з них: державна підтримка, акцент на спроможності, визначення пріоритетних завдань для забезпечення сталого розвитку. Розглянемо їх детальніше.

Державна підтримка. У Великобританії та Нідерландах діють норми права, які визнають розвиток територіальних громад окремою сферою публічної політики і, виходячи з цього, здійснюють державну підтримку їх розвитку. Так, у Великобританії працює Фонд з розвитку громад, який активно співпрацює з урядовим Департаментом з питань громад і місцевих органів влади. За своїм функціональним станом він не лише отримує фінансування від центрального уряду, але також і від недержавних фондів. Подібні організаційні утворення – Федерація з вивчення розвитку громад і Організація з обміну досвідом розвитку громад, що об'єднують наукове та експертне середовище із розвитку територіальних громад. А у Нідерландах – лише Національна організація з розвитку громад отримує державне фінансування, тоді як місцеві організації, що сприяють розвитку громад є залежними від регіональної (місцевої) влади.

Поряд із вищезгаданими країнами є держави, де на національному рівні відсутнє законодавче регулювання питань розвитку територіальних громад. Тут вважається, що ця сфера перебуває у віданні місцевих органів влади, які є відповідальними також і за регулювання участі громадян у процесах місцевого розвитку. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина, на державному рівні ніколи не виділялося поняття розвитку громад як професійної сфери. Над цим здебільшого працювали співробітники федеральних соціальних служб, які за своєю ініціативою шукали можливості для створення колективного, за участі громадян, підходу у вирішенні питань місцевого розвитку. Хоча в останній час, саме на місцевому рівні помітний ріст чисельності проектів, спрямованих на розвиток територіальних громад, які фінансуються неурядовими організаціями. Цей тренд не пройшов поза увагою федеральної влади і у 2002 році було створено мережу організацій «Федеральна робоча група із соціального міського розвитку і розвитку громад» (BAG). В Іспанії аналогом є неурядова організація, яка бере участь у реалізації низки програм соціального забезпечення

каталонського уряду, а також у залученні громадськості до обговорення, прийняття й реалізації програм місцевого розвитку.

Фінансування проєктів розвитку територіальних громад у Східній і Центральній Європі з боку ЄС триває і зараз, завдяки чому було досягнуто багато позитивних результатів, хоча раніше можна було чути негативні прогнози деяких авторів відносно розвитку територіальних громад у країнах колишнього соціалістичного табору. Так, у звіті про виконання Європейського проєкту з вивчення громадської участі тих людей, які проживають в індустриальних районах відзначається, що дослідження показало істотні відмінності між колишніми соціалістичними країнами і старими країнами – членами ЄС у підходах і мірі участі громадян у вирішенні місцевих проблем. Хоча в перших країнах і існує певний прогрес, але традиції громадської активності і волонтерського руху, що поширені в багатьох західноєвропейських країнах, усе ще є відносно слабо розвиненими в Центральній і Східній Європі.

У нових державах-членах ЄС централізована модель є домінуючою в управлінні через менший розмір країн та значну роль фондів ЄС у регіональному розвитку цих країн. Розподіл цих ресурсів контролювався центральним урядом та його відомствами. У кількох державах-членах еволюціонували спеціальні гібридні органи, які частково перетворилися на органи місцевого самоврядування (часто у міжмуніципальні об'єднання).

Після економічної кризи 2008 року в системі публічної влади з'явилися нові підходи, централізація та концентрація управління стимулювалася саме впливом кризи. Так, тенденції «ремуніципалізації» та «ренаціоналізації» поширилися навіть в європейських країнах з федеративною формою правління. У 90-х і в 2000-х рр. агенції регіонального розвитку в основному створювалися як компанії, що належать державним органам.

Також варто відзначити, як показує практика, успіх або неуспіх діяльності організацій із розвитку територіальних громад багато в чому залежить від відкритості місцевої влади, а саме від того, наскільки вона дозволяє громадянам брати участь у визначенні й вирішенні найбільш

важливих проблем і в задоволенні їхніх потреб. Зокрема, готовність місцевих органів влади довіряти і сприяти можливості місцевих жителів реалізовувати програми і проводити кампанії, націлені на зміцнення соціальних зв'язків і вирішення актуальних проблем, має ключове значення в розвитку територіальних громад.

Акцент на спроможності. Так, в кращих світових практиках досвіду проведення реформ місцевого управління, що знайшли своє відображення в українській версії реформи з децентралізації влади, спроможною територіальною громадою визнається така громада, в якій фінансові, інфраструктурні, кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, що передбачені законодавством, в інтересах громади ⁶³.

За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоврядування є, насамперед, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про мобілізацію власних резервів територіальних громад.

⁶³ Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник (видання третє) / В. Мякоход, Ю. Вернигор, О. Чепель, М. Баран / За підтримки проекту USAID ПУЛЬС- Асоціація міст України та Агентства США з міжнародного розвитку. 2017. 67 с.

3.2 Перспективи розвитку децентралізації публічної влади в Україні

Реформа децентралізації публічної влади в Україні ознаменувала перехід українського суспільства до європейських засад місцевої демократії. Її результатом стало укрупнення громад шляхом їх добровільного об'єднання, що забезпечило зростання ресурсів, зокрема й фінансових доходів. Соціологічні дослідження свідчать про те, що децентралізація оцінюється українцями як найбільш успішна і затребувана реформа. За результати дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-листопаді 2022 року на замовлення Програми РЄ «Децентралізація та реформа публічної адміністрації в Україні», 76,5% українців прагне продовження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади⁶⁴. Цей результат є закономірним, адже в результаті реформи адміністративні послуги стали більш якісними та доступними. Крім того, українці високо оцінили наслідки децентралізації для організації територіальної оборони в перші дні війни.

Повномасштабне воєнне вторгнення російських військ в Україну спричинило окупацію окремих населених пунктів або їх руйнування, підвищило рівень загроз для життя та здоров'я людей, принесло відчуття незахищеності їхніх прав та інтересів, знищення житлових і нежитлових будівель, інфраструктури, припинення бізнесу або його релокацію у більш безпечні регіони країни. Це призвело до зростання безробіття та зменшення надходжень до місцевих бюджетів на 38%. За даними Київської школи економіки, станом на вересень 2022 року, обсяг прямих збитків економіки України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури (у грошовому еквіваленті) становить 127 млрд. дол.⁶⁵

Громади, особливо східного, південного та північно-східного регіонів України, крім зниження рівня економіки та територіальних трансформацій, зазнали суттєвих демографічних втрат – відбулося зменшення населення, його

⁶⁴ Аналітичний звіт (жовтень-листопад 2022). Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20221219_m/Sociology_lsg_2022.pdf.

⁶⁵ Відбудова України : принципи та політика. За редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб. & Б. Ведер ді Мауро. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf.

вимушене внутрішнє переміщення або виїзд за кордон. Це спричинило нові виклики для тих громад, які приймали тисячі внутрішньо переміщених осіб, – необхідно було здійснити їхню реєстрацію, надати тимчасове житло, гуманітарну, правову, соціальну, психологічну допомогу. Для цього в громадах, переважно великих міст, було організовано роботу пунктів прийому внутрішньо переміщених осіб, проведено інвентаризацію житлових приміщень для їх тимчасового перебування та розповсюджено необхідні дані про можливість отримання допомоги в соціальних мережах і засобах масової інформації.

Значне навантаження зазнали прикордонні громади, які приймали тих, хто виїжджав за кордон. Повномасштабне вторгнення призвело до найбільшої міграційної кризи з часів Другої світової війни. Наразі бракує достовірних даних скільки українців стали біженцями. З доповіді Верховного комісара ООН по правах людини біля 7,83 млн. виїхали з України, а 6,5 млн. отримали статус внутрішньо переміщених осіб ⁶⁶.

Необхідно відзначити роль громадськості та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у забезпеченні безпеки і оборони України під час вторгнення російських військ. Їхня позиція мала велике значення для організації спротиву загарбникам та утримання території. Громадянське суспільство стало тією силою, яка зірвала плани російських загарбників. В громадах було сформовано територіальну оборону, яка зупинила просування російських військ, організовано потужний волонтерський рух, що взяв на себе проведення евакуації населення з територій ведення бойових дій, збір коштів для Збройних Сил України, надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам тощо.

Однак тимчасова окупація окремих населених пунктів, неспроможність виконувати органами місцевого самоврядування своїх повноважень у районах ведення активних воєнних дій, загроза вбивств, катування, гвалтування

⁶⁶ Türk V. Human rights situation in Ukraine. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/12/human-rights-situation-ukraine>.

російськими військовими посадових осіб, державна зрада, вчинена окремими керівниками громад – все це зумовило вжиття тимчасових заходів, які обмежили право громад на місцеве самоврядування. З метою забезпечення національної безпеки в умовах повномасштабного вторгнення російських військ на територію України було запроваджено правовий режим воєнного стану, який спричинив посилення повноважень відповідних органів державної влади та військового командування. Замість цивільних адміністрацій були утворені військові (обласні, районні, населених пунктів) з розширеними повноваженнями. Для органів публічної влади пріоритетними стали заходи і повноваження, необхідні для «забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави»⁶⁷. Так, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру, повноваження відповідної обласної і районної ради здійснюють обласні і районні військової адміністрації. У тих громадах, де ради і їхні виконавчі органи, а також сільські, селищні, міські голови не здійснюють або не можуть здійснювати покладені на них повноваження через воєнні дії, утворюються військові адміністрації населених пунктів⁶⁸. Наразі вони функціонують у Донецькій, Луганській, Харківській, Херсонській, Миколаївській, Запорізькій областях. В громадах, на території яких не ведуться бойові дії і не утворена військова адміністрація, органам місцевого самоврядування надано можливість приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності людей та збільшено повноваження сільських, селищних, міських голів.

Утворення військових адміністрацій та збільшення їхніх повноважень в умовах воєнного стану, а також повноважень сільських, селищних, міських голів (порівняно з радами) можуть викликати деяке занепокоєння. Однак такі обмеження спрямовані на забезпечення життєвих національних інтересів і здійснюється з метою підтримки високого рівня обороноздатності країни, що є

⁶⁷ Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

⁶⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

найважливішою функцією держави, яка за цих умов не конкурує з місцевим самоврядуванням, а навпаки усуває зовнішні загрози йому.

Тимчасові заходи, яких зазнає Україна в умовах війни, неприпустимі в післявоєнний період, вони «не повинні стати постійними атрибутами системи місцевого самоврядування»⁶⁹. Реформа децентралізації влади повинна мати продовження, оскільки її завершення пов'язано з благополуччям населення, забезпеченням прав і свобод людини, наданням якісних адміністративних послуг на місцях. Тобто з тим усім, що є складником безпеки в громадах.

Саме безпека в громадах є основною умовою повернення українців, які отримали тимчасовий прихисток за кордоном (36% респондентів).

Отже, безпека є не тільки основною умовою повернення українців із-за кордону, але й критерієм відновлення та повноцінного функціонування громад. Людей цікавить, як вони будуть жити і чи буде можливість задовольняти їхні життєві потреби. Подібну модель безпеки сконструювали жителі чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської) за результатами їх опитування, проведеного в 2020 році. Так, до рейтингу найважливіших із запропонованих проблем, які можуть бути пов'язані із відчуттям безпеки на рівні країни, учасники опитування віднесли такі: завершення війни (46,4%), брак грошей на їжу та базові потреби (39,4%), корумпованість влади (39,4%)⁷⁰. Вважаємо, що якби опитування проводилося б тепер, в умовах окупації та ракетних обстрілів російськими військами території України, а також вчинення ними воєнних злочинів, то рейтинг такої причини, як завершення війни, суттєво зріз би. Це свідчить про те, що пріоритет умов, за яких людина почувається в безпеці мінливий і залежить від певних обставин, у яких вона перебуває.

⁶⁹ Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Центр експертизи доброго врядування, м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf.

⁷⁰ Міхеєва О. Безпека людини : оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). URL: https://www.researchgate.net/publication/345997570_Bezpeka_ludini_ocinka_ta_ocikuvanna_meskanziv_ta_meskanok_cotiroh_oblastej_Ukraini_Doneckoi_Luganskoj_Zaporizkoi_ta_Hersonskoi.

Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень для здійснення системного, комплексного, превентивного захисту громад. У сфері управління безпекою вони уповноважені взаємодіяти із органами місцевої виконавчої влади, судовими та правоохоронними органами, інституціями громадянського суспільства тощо. Тому задоволення очікувань українців щодо гарантування безпеки в громадах залежить від припинення активних бойових дій на території їхнього постійного місця проживання та відновлення мирного життя. З цією метою необхідно провести відбудову зруйнованих громад в Україні.

Тому таким важливим стало включення до Плану відновлення України від наслідків війни підрозділу «Місцеве самоврядування». Цей підрозділ має чотири стратегічні цілі: «1) Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади; 2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади; 3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувавши привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі; 4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів»⁷¹. Виконання плану відновлення в частині місцевого самоврядування буде здійснюватися у три етапи упродовж 10 років.

Здійснення реформи в післявоєнний період передбачає внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади, проект яких оприлюднений 29 листопада 2021 р.⁷² Він містить низку прогресивних змін, ключові з яких такі: зміна системи адміністративно-територіального устрою України; утворення замість місцевих державних адміністрацій префектур, за

⁷¹ Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Центр експертизи доброго врядування, м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf.

⁷² Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>.

якими залишаються тільки функції адміністративного нагляду; утворення при обласних та районних радах виконавчих органів; посилення правового статусу громади як адміністративно-територіальної одиниці та територіальної основи для місцевого самоврядування; розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування та ін.

У зв'язку з цим потрібно буде внести зміни до чинних законів («Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», до Виборчого кодексу України та прийняти нові («Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцевий референдум»). Однак цим законодавча робота у сфері місцевого самоврядування не обмежиться, оскільки необхідно прийняти секторальні закони, які стосуються питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, будівництва та ін. Тобто закони, які стануть правовим підґрунтям для забезпечення спроможності громад та безпеки в них.

ВИСНОВКИ

Отримані в ході дослідження результати в своїй сукупності розв'язують важливе науково-прикладне завдання щодо подальших перспектив реформи децентралізації в Україні.

Основними результатами даної роботи є наступні:

1. З точки зору реалізації реформи децентралізації нами було проаналізовано та відзначено різноманітні підходи до розуміння територіальної громади. І, в підсумку, поняття «територіальна громада» ми визначили як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно проживають на визначеній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури розв'язують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують місцеві податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Аналізуючи формулювання «територіальної громади» ми також виділили критерії, що базуються на ознаках місцевої спільноти, або їх сукупності: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний.

Загалом, територіальна громада – це самоврядний соціальний центр, формування та належне функціонування якого є необхідною умовою для розбудови суверенної, незалежної, демократичної та правової держави.

2. Особливістю реформи децентралізації є те, що формування об'єднаних територіальних громад фактично позиціонується як реформування базового рівня системи адміністративно-територіального устрою. Загалом, процес формування ТГ супроводжується появою та пошуком шляхів вирішення цілої низки проблемних питань законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їхнього розвитку.

3. З'ясовано, що спроможність територіальних громад визначає сукупність умов, на основі яких у процесі функціонування територіальної громади визначається здатність територіальної громади надавати якісні публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний і прихований потенціал задля добробуту територіальної громади. Можливості зміцнення спроможності територіальних громад базуються на ідентифікації та задіянні їхнього потенціалу (інвестиційного, управлінського, економічного, фінансового, кадрового, потенціалу громадської участі) і визначаються підвищенням рівня ефективності, якості та доступності публічних послуг, а також можливостями розвитку територіальної громади у довгостроковій перспективі.

4. Встановлено, що важливою обставиною, що гальмує процеси реформування і становлення громад, є той факт, що до цих пір ще не є остаточно сформованими управлінські механізми визначення територіальних громад повновартісними суб'єктами публічного управління та адміністрування, які б не залишалися виключно об'єктами владного впливу центрального рівня управління, а зайняли б своє місце в загальнодержавній системі управління як повноцінні носії прав і обов'язків суб'єкт-суб'єктного характеру з всіма іншими підсистемами владної ієрархічної піраміди.

В рамках інституційного аналізу наслідків децентралізації державних фінансів можна зробити низку пропозицій щодо вирішення питань фіскальної децентралізації. По-перше, потрібно вдосконалити наявну податкову систему, щоб надати місцевим органам влади повноваження та можливість створювати бюджети з власних джерел, щоби посилити їхню самостійність у забезпеченні необхідними ресурсами. По-друге, необхідним є стимулювання територій, що поширюють тенденції економічного зростання через реформування механізму справляння ПДФО. Також доцільно провести подальші дослідження в аспекті оподаткування земель з огляду на спроможність територіальних громад і запропонувати оптимальні механізми оподаткування землі.

5. Було проаналізовано європейський досвід «децентралізації».

Відзначено, що кожна країна мала свій унікальний досвід. На цьому шляху були і здобутки, і помилки. Загалом децентралізація передбачає створення можливостей для розвитку всього адміністративного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад. Більшість країн за повоєнний період провели по декілька реформ адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Основною ідеологією таких реформ були: наближення послуг до людини через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; передачі повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування; запровадження електронного урядування. Не зовсім точним є твердження багатьох політиків та експертів, коли вони говорять про українську децентралізацію, що Україна обрала польський шлях реформ. Насправді ми реалізуємо свою унікальну модель, яка по суті є інтегрованим досвідом багатьох, в першу чергу скандинавських країн та Польщі.

6. Первинні позитивні результати реформи децентралізації влади в Україні вплинули на її підтримку населенням. Активна позиція органів місцевого самоврядування у протидії російській воєнній агресії та організації оборони в більшості населених пунктів України спричинила зростання прагнення українців до продовження реформи децентралізації в повоєнний період. Повномасштабне вторгнення російських військ на територію України спричинило тимчасове обмеження повноважень органів місцевого самоврядування і призупинення реформи децентралізації. Однак ці заходи української влади в умовах воєнного стану є вимушеними та здійснюються з метою забезпечення національної безпеки та підтримки високого рівня обороноздатності країни, що є найважливішою функцією держави. По завершенні війни реформа децентралізації має бути продовжена, про що свідчить включення до Плану відновлення України від наслідків війни підрозділу «Місьцеве самоврядування». Для успішної реалізації реформи потрібно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади та прийняти секторальні закони, які забезпечать спроможність громад, людську безпеку та повернення українців до місць постійного проживання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз методик оцінювання спроможності громад, висновки, пропозиції. URL: <https://decentralization.ua/news/17385?fbclid=IwAR3mzzwhufIHtoJsQyXflIpx1jFIBOWPNIP3h3sDg36-ssHV502hfT-VCJs>.
2. Аналітичний звіт (жовтень-листопад 2022). Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20221219_m/Sociology_lsg_2022.pdf.
3. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 512 с.
4. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні : поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.
5. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144–149.
6. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х., 2004. Вип. 7. 210 с.
7. Відбудова України : принципи та політика. За редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб. & Б. Ведер ді Мауро. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf.
8. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

9. Дорожня карта децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17406>.

10. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>.

11. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1993. Вип. 1, 2. С. 68–73.

12. Конспект лекцій «Муніципальне право України». URL: <https://cutt.ly/uKfsaIG>.

13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

15. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : Навч. посіб. К. : Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

16. Марущин Ю. В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Харків, 2022. 209 с.

17. Міхеєва О. Безпека людини : оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). URL: https://www.researchgate.net/publication/345997570_Bezpeka_ludini_ocinka_ta_oci_kuvanna_meskanciv_ta_meskanok_cotiroh_oblastej_Ukraini_Doneckoi_Luganskoj_Zaporizkoj_ta_Hersonskoi.

18. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL: <https://cutt.ly/aKfspKO>.

19. Новак Е. Децентралізація влади і грошей. *Демократична Україна*. 2015. Випуск 26. URL: <https://cutt.ly/6KfsbsE>.

20. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.

21. Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії / [пер. з англ. Т. Монтян]. К. : Наш час, 2012. 399 с.

22. Панасюк Р. В. Публічне управління використанням спільних ресурсів територіальних громад України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії (281 – Публічне управління та адміністрування). Івано-Франківськ, 2021. 271 с.

23. Петленко Ю. В., Міланченко В. Фінансова децентралізація як напрямок підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Економіка. 2020. Вип. 4. С. 39-47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2020_4_5.

24. Пилипенко Я. В. Реформа децентралізації : створення інституту префекта в Україні. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/16.pdf.

25. Писаренко С. Ми пишемо конституцію навіки. *Віче*. 2010. № 3. С. 23–25.

26. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

28. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2120-IX. URL: <https://tax.gov.ua/data/normativ/000/004/77303/Zakon.pdf>.

29. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. 2015. № 13. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

30. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

32. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

33. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

34. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова ВРУ від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

35. Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://cutt.ly/iKfsTwq>.

36. Про центральні органи виконавчої влади та Про правовий режим воєнного стану щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану : Закон про внесення змін до Законів України від 13.03.2022 р. № 7153. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73902.

37. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653 від 20.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67740.

38. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Центр експертизи доброго врядування, м. Страсбург, 30 червня 2022 року SEGG/PAD(2022)3.

URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf.

39. Руда Н. І. Територіальна громада – суб’єкт конституційноправових відносин: теоретичний та історичний аспекти. *Правова держава* : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2001. Вип. 12. С. 236.

40. Руда Н. І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин. *Правова система України : теорія і практика* : зб. матеріалів доп. наук.-практ. конф. Київ, 1993. С. 203.

41. Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfo2iJ>.

42. Сахно Т. А. Теоретичні аспекти феномену «територіальна громада» : поняття та ознаки. *Вісник Одеського національного університету*. Економіка. Одеський нац. ун-т ім. Мечникова. 2021. Т. 26. Вип. 1 (86). С. 98–103.

43. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16.

44. Слюсарчук О. П., Криштоф Н. С., Дороніна І. І. Фінансова децентралізація у контексті реформування міжбюджетних відносин : кількісні виміри та індикатори. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 143–154. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1.

45. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

46. Струк Н. П. Особливості забезпечення економічної спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану. URL: <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-05-01/2023-7-05-01>.

47. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії : корисний досвід для України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 20–26. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf.
48. Ткачук А. Ф. Латвія : довга дорога реформи. Робочі записки. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 56 с.
49. Ткачук А. Ф. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. URL: <https://cutt.ly/0KfsOYw>.
50. Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник (видання третє) / В. Мягкоход, Ю. Вернигор, О. Чепель, М. Баран / За підтримки проекту USAID ПУЛЬС-Асоціація міст України та Агентства США з міжнародного розвитку. 2017. 67 с.
51. Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. *Децентралізація* : офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12055>.
52. Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning*. 2011. P. 185–204. URL: <https://cutt.ly/4RbOQCl>.
53. Hiller G.A. Definitions of Community : Areas og Agreement. *Rural Sociology*. 1955. June. P. 778.
54. Interregional partnership as a background for the sustainable development : European facet / I. Zabłodska, K. Sieriebriak, O. Kolomytseva et al. *European Journal of Sustainable Development*. 2019. Vol. 8. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/805/800>.
55. Matete Rose Ephraim. Forms of decentralization and their implications for educational accountability in Tanzania, *Heliyon*. 2022. Volume 8. Issue 5. [\(https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844022007241\)](https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436).
56. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. URL: https://www.researchgate.net/publication/316067928_Fiscal_decentralization_in_Central_and_Eastern_Europe.

57. Türk V. Human rights situation in Ukraine. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/12/human-rights-situation-ukraine>.