

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Кулик Оксани Олександрівни

академічної групи 281М-21з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні»

| Керівники | Прізвище, ініціали | Оцінка за шкалою | | Підпис |
|---------------------------|-----------------------|------------------|---------------|--------|
| | | рейтинговою | інституційною | |
| кваліфікаційної роботи | Гончарук Н. Т. | | | |
| розділів: | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| | | | | |
|------------|--|--|--|--|
| Рецензент: | | | | |
|------------|--|--|--|--|

| | | | | |
|-----------------|------------------|--|--|--|
| Нормоконтролер: | Вишневська О. В. | | | |
|-----------------|------------------|--|--|--|

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні».

115 стор., 5 табл., 15 рис., 1 додаток, 125 джерел.

ГРОМАДА, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, РЕФОРМА, СЕКТОРАЛЬНА РЕФОРМА, СПРОМОЖНА ГРОМАДА, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД, РОЗВИТОК.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі розвитку територіальних громад в Україні.

Предмет дослідження – розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Мета дослідження – наукове обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

У першому розділі досліджено теоретичні та правові засади становлення й розвитку територіальних громад в Україні.

У другому розділі проаналізовано сучасний стан та проблеми розвитку територіальних громад в Україні; виявлено особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області.

У третьому розділі визначено перспективні напрями розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Development of territorial communities under decentralization of power in Ukraine».

115 pages, 15 figures, 5 tables, 1 applications, 125 sources.

COMMUNITY, TERRITORIAL COMMUNITY, LOCAL GOVERNMENT, DECENTRALIZATION, DECENTRALIZATION OF POWER, REFORM, SECTORAL REFORM, CAPABLE COMMUNITY, EUROPEAN EXPERIENCE, DEVELOPMENT.

Object of research – social relations arising in the process of development of territorial communities in Ukraine.

Subject of research – development of territorial communities in conditions of decentralization of power in Ukraine.

The purpose of research – scientific substantiation of theoretical and development of practical recommendations regarding the further development of territorial communities in the conditions of decentralization of power in Ukraine.

In the first section examines the theoretical and legal foundations of the formation and development of territorial communities in Ukraine.

The second section analyzes the current state and problems of the development of territorial communities in Ukraine; the peculiarities of the development of the Solonyn settlement territorial community of the Dnipro district of the Dnipropetrovsk region were revealed.

In the third section promising directions for the development of territorial communities in the conditions of decentralization of power in Ukraine are determined.

Scope of practical application – local self-government bodies, self-organization bodies of the population, civil society institutions.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУП..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ..... | 8 |
| 1.1. Поняття та ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування..... | 8 |
| 1.2. Принципи організації та функціонування територіальних громад..... | 18 |
| 1.3. Правові засади формування та розвитку територіальних громад в Україні..... | 24 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ..... | 41 |
| 2.1. Розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні..... | 41 |
| 2.2. Секторальна децентралізація та її вплив на розвиток територіальних громад..... | 52 |
| 2.3. Стан та особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області..... | 64 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... | 74 |
| 3.1. Європейський досвід розвитку територіальних громад та можливості його впровадження в Україні..... | 74 |
| 3.2. Удосконалення нормативно-правових засад функціонування територіальних громад в Україні..... | 92 |
| 3.3. Перспективні напрями розвитку територіальних громад в Україні..... | 101 |
| ВИСНОВКИ..... | 112 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 116 |
| ДОДАТКИ..... | 129 |

ВСТУП

Стратегічними напрямками інституціональних змін у системі публічної влади в Україні є запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, зміни в системі територіального управління та розвиток територіальних громад. Під час демократичних перетворень, які відбуваються в Україні з 2014 р. в умовах децентралізації та реформи місцевого самоврядування, особливу увагу приділено розвитку територіальних громад, посиленню їх інституційної та фінансової спроможності, зокрема шляхом об'єднання.

Реформа з децентралізації призвела до справді тектонічних змін в українському суспільстві, в органах державного управління, у місцевому самоврядуванні [115]. Одним із найбільших успіхів децентралізаційної реформи вважається формування спроможних територіальних громад. Із майже 12 тис. територіальних громад, що існували на початку реформи (більш як половина з них мали чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб [35]) сформовано 1470 територіальних громад. Повноваження та ресурси, які отримали органи місцевого самоврядування в результаті реформ, дозволяють ефективніше вирішувати локальні проблеми, надавати більш якісніші послуги мешканцям громад та забезпечувати втілення секторальних реформ.

Прагнення нашої держави до досягнення європейської моделі місцевого самоврядування, високого рівня забезпечення прав і законних інтересів мешканців територіальних громад, незавершеність секторальних реформ, а також наявність невирішених проблем в організації та функціонуванні територіальних громад свідчать про необхідність та актуальність дослідження сучасного стану територіальних громад в Україні та визначення шляхів і механізмів їх подальшого розвитку в умовах децентралізації влади.

В актуальності обраної теми дослідження переконує також ступінь наукової розробки проблематики функціонування територіальних громад. На особливу увагу заслуговують наукові доробки вітчизняних дослідників, таких як:

Н. Альошина, М. Баймуратов, О. Батанов, М. Баюк, О. Бобровська, І. Гасюк, Н. Гончарук, Я. Жаліло, М. Орлатий, Р. Плющ, М. Пірен, І. Шумляєва та ін.

Водночас, незважаючи на значний діапазон наукових розробок з даної тематики і велику кількість публікацій, присвячених різним аспектам децентралізації влади та функціонування місцевого самоврядування, залишилися малодослідженими проблеми розвитку вітчизняних територіальних громад після завершення процесу їх об'єднання, що й обумовило вибір магістерського дослідження, його мету і завдання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі розвитку територіальних громад в Україні.

Предметом дослідження є розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Метою магістерської роботи є наукове обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити поняття й ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- проаналізувати правові засади формування та розвитку територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати сучасний стан та виявити проблеми розвитку територіальних громад в Україні;
- виявити особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області;
- узагальнити європейський досвід розвитку територіальних громад та виявити можливості його впровадження в Україні;
- визначити та обґрунтувати перспективні напрями розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження.

Системний підхід став основою всієї магістерської роботи і визначив напрями дослідження територіальних громад, їх місце, роль і значення в системі місцевого самоврядування. Методи аналізу і синтезу та діалектичний метод застосовувалися під час визначення теоретичних засад організації та функціонування територіальних громад. Індуктивний метод застосовувався при встановленні взаємозв'язку ознак територіальної громади. Компаративний метод дав змогу виявити подібні та відмінні ознаки процесу розвитку територіальних громад в європейських країнах. Метод прогнозування застосовувався під час визначення перспективних напрямів розвитку територіальних громад в Україні. За допомогою методу узагальнення сформульовані висновки роботи.

Нормативно-правову базу магістерської роботи складають Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти України, локальні нормативно-правові документи органів місцевого самоврядування, міжнародні нормативно-правові акти, законодавство зарубіжних держав. Теоретичною та емпіричною базою магістерської роботи є наукові праці вітчизняних вчених, довідкова література, інтернет-ресурси органів місцевого самоврядування та аналітичних центрів.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування

У результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні основою нової системи місцевого самоврядування стали територіальні громади, які утворені як внаслідок об'єднання на добровільній основі (2015-2018 рр. – етап добровільного об'єднання громад, утворено 806 територіальних громад), так і внаслідок застосування адміністративних стимулів (2019-2021 рр. – етап обґрунтованого процесу формування об'єднаних територіальних громад із застосуванням адміністративних стимулів, утворено 664 громади). Результатом завершення другого етапу стало 100 % покриття території країни об'єднаними територіальними громадами.

Аналіз розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні варто розпочати зі звернення до теоретичних засад їх функціонування, для чого, перш за все, необхідно визначити сутність поняття «територіальна громада» та її характерні ознаки.

Аналіз існуючих визначень даного поняття, на нашу думку, варто розпочати із конституційного та законодавчого його тлумачення. Стаття 140 Конституції України визначає, що територіальна громада – «жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» [34]. А місцеве самоврядування, що здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Таким чином, згідно Конституції України, територіальні громади є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Свідченням цього є й ст. 95 Конституції, яка визначає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [34].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» акцентує увагу на необхідності постійного проживання жителів у межах відповідного населеного пункту, визначаючи територіальну громаду як «сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» (ст. 1) [81].

Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810, затверджує територіальну громаду, як первинний, реальний суб'єкт, головний елемент системи місцевого самоврядування та «спільноту мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднаних загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [80].

Водночас, Цивільний кодекс України визначає, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом...». Згідно п. 2 ст. 2 даного Кодексу, територіальні громади є учасниками цивільних відносин. У свою чергу, ст. 172 Кодексу визначає, що територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом [120].

Базовою одиницею адміністративно-територіального устрою визначає територіальну громаду Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [120].

Отже, чинне законодавство України не дає єдиного тлумачення поняття «територіальна громада». Аналіз довідкової та наукової літератури засвідчив наявність значної кількості відмінних тлумачень даного поняття.

Так, територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями та добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр визначають автори Юридичної енциклопедії [124, с. 636]. При цьому правознавці акцентують увагу на той факт, що добровільне об'єднання має відбуватися за підсумками місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл.

Не лише як жителів, а як спільноту жителів, визначають територіальну громаду автори Енциклопедичного словника з державного управління: територіальна громада – спільнота жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійним, в межах законів, вирішенням питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Науковці зазначають, що комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

Водночас, автори Енциклопедії державного управління у визначенні даного поняття оперують словосполученням «спільнота людей» (на відміну від «спільнота жителів»): територіальна громада – спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. На думку науковців, поняття «територіальна громада» також використовують щодо осіб,

які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (аж до субнаціонального та національного рівнів) [26, с. 378].

Науковці акцентують увагу на той факт, що виникнення та існування територіальної громади обумовлено й тісно пов'язано з наявністю спільної для її членів території, яка відіграє інтеграційну, формуючу роль. А інтегративність громади виявляється в територіальному зосередженні елементів життєдіяльності людей, об'єднаних передусім спільним проживанням та діяльністю. Передумовою включення індивіда в територіальну громаду виступає своєрідний зв'язок людини з територією, що створюється завдяки тому, що інтереси та потреби індивіда задовольняються в межах певної території. Особливості території обумовлюють, по-перше, подібність, однорідність умов життєдіяльності людей в межах певного простору та, по-друге, їх деяку відмінність, несхожість з умовами життєдіяльності в інших ареалах, що стає основою виділення територіальної громади як спільноти осіб зі своїми специфічними інтересами, породжує спільні для членів територіальної громади норми поведінки, зумовлює формування єдиних традицій, ціннісних орієнтацій, ставлення до дійсності, культури, способу життя тощо. Суттєве значення має територія не тільки як певний простір, а і його сприйняття членами територіальної громади, а також те значення, яке вони йому надають. Таке сприйняття об'єднує місцевих жителів у спільноту з єдиним відношенням до цієї території, що слугує основою виділення саме територіальної громади. Члени територіальної громади об'єднані численними формальними й неформальними зв'язками, які склалися внаслідок спільної життєдіяльності, відпочинку, сусідства, особистих контактів, взаємодопомоги, родинних, дружніх, професійних відносин тощо. Завдяки зв'язкам забезпечується цілісність територіальної громади, взаємодія її членів) [26, с. 378].

О. Лазор та О. Лазор визначаючи територіальну громаду як «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають спільний адміністративний центр»,

окремо виділяють первинну та вторинну територіальні громади. За їх визначенням: первинна територіальна громада – жителі «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень; вторинна територіальна громада – населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці (регіони і субрегіони), яка може або визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, або не визнаватися як таким [37, с. 172].

Колектив науковців на чолі з Р. Плющем визнає територіальну громаду ключовою ланкою самоврядування, первинним суб'єктом місцевого самоврядування [44, с. 166, 171]. На їх думку, громада – самоврядна спільнота людей, своєрідний простір, у межах якого відбувається об'єднання інтересів мешканців з метою задоволення власних економічних, соціальних, культурних, побутових потреб тощо. Громади виступають первинними або головними суб'єктами публічної місцевої влади. Без них неможливо уявити громадянське суспільство і неможливо розбудувати дієздатне, спроможне самоврядування [44, с. 170].

Науковці зазначають, що феномен територіальної громади полягає ще й в тому, що це колектив людей, об'єднаний не тільки спільним проживанням, інтересами, нерухомим майном, але який за власною волею здійснює діяльність у межах тих повноважень, що віднесені до предметів відання місцевого самоврядування та делеговані державою місцевим органам. По суті, територіальна громада, залишаючись первинним суб'єктом місцевого самоврядування, постає основним носієм функцій і повноважень, є його осердям, матрицею, ключовою ланкою, підґрунтям структури, що постійно оновлюється, самоорганізується, самовдосконалюється. І чим вища саморегуляція громадського життя, солідаризація та інтеграція людей у межах територіальної громади, тим менша відстань між суб'єктами і об'єктами владарювання, тим вища легітимація самоврядних органів та посадових осіб [44, с. 171].

На думку С. Русанової, територіальна громада – засноване у відповідності до законодавства України соціально-територіальне об'єднання фізичних осіб – жителів, які постійно проживають на території села, селища, міста і мають автономні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. Дослідниця

акцентує увагу на тому аспекті, що визначення цього утворення повинно закріплюватися у основному локальному акті – статуті територіальної громади. Відсутність такого визначення у статутах муніципальних об'єднань негативно впливає на їх правовий статус, тому що громада – це багатоаспектне, полізмістове явище, а тому саме ознаки роблять її основним невід'ємним суб'єктом місцевого самоврядування. Тому кожне муніципальне утворення повинно закріплювати свою суть у статутах, іншими словами – свою форму і зміст [97, с. 8].

На відміну від інших, О. Батанов вийшов за межі правового нормативно-легального підходу, адже розглядає територіальну громаду не як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням на визначеній території, а як жителів, які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду жителів кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані територіально особистими зв'язками системного характеру [6].

Таке визначення викликало дискусії в науковій літературі з приводу приналежності до територіальної громади осіб, які лише працюють на території громади чи мають нерухоме майно. Зокрема, колектив науковців на чолі з В. Кравціва та І. Сторонянською вважає, що безумовно дискусійним є момент віднесення до жителів територіальної громади осіб, які у ній працюють, адже вони, з одного боку є платниками податків (насамперед податку з доходів фізичних осіб, який є визначальним для визначення рівня податкоспроможності громади), але, з іншого – не отримують соціальні послуги в межах громади. Аналогічна ситуація з не прописаними власниками нерухомого майна, що знаходиться на території громади, які сплачують податки на нерухоме майно. Інтереси таких категорій громадян лише частково співпадають з інтересами територіальної громади [111, с. 49].

За визначенням колективу науковців на чолі з М. Орлатим, громада розглядається як першооснова загального поняття «суспільство» [119, с. 52]. На

думку науковців, територіальна громада в сучасних умовах виступає однією із форм соціальної організації суспільства, своєрідним соціальним інститутом, який забезпечує реалізацію на певній території інтеграційної політики щодо врахування спільних інтересів місцевих жителів. Публічна форма функціонування територіальної громади дає підстави розглядати її як представницьке об'єднання, що репрезентує демографічні, правові, політичні, економічні, соціальні, професійні, мовні, релігійні зв'язки тощо [119, с. 12].

Автори колективної монографії «Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку», здійснивши ґрунтовний аналіз існуючих теоретичних підходів до визначення даного поняття та узагальнивши їх, ідентифікують територіальну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни [111, с. 53]. На думку науковців, територіальна громада як соціальна спільнота створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними, екологічними інтересами; як суб'єкт місцевого самоврядування здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем та нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як базова ланка адміністративно-територіального устрою, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території [111, с. 54].

М. Грицаєнко вважає, що територіальна громада – це складна ієрархічна соціально-політико-економічна система, яку слід розглядати як сукупність взаємопов'язаних, взаємодіючих рис спільноти, яка об'єднана за територіальною ознакою та є частиною соціуму, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а також носієм спільних економічних інтересів. Взаємовідносини всередині окремої територіальної громади згуртовують її суб'єктів завдяки спільним інтересам і підтримують неформальні контакти з метою отримання взаємної вигоди й допомоги. Таким чином формується соціальний капітал територіальної громади

– сукупність здатних приносити дохід зв'язків та соціально-економічних відносин, які виникають у певній соціальній мережі на основі існуючих норм та довіри [15, с. 117].

Ураховуючи властивості територіальної громади (спільна територія, населення, єдність інтересів та цінностей, соціальна взаємодія, наявність комунального майна, сплата податків та зборів) І. Шумляєва визначає територіальну громаду як жителів самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [123, с. 13].

Існують й інші визначення поняття «територіальна громада», найбільш розповсюджені із яких наведені у додатку А.

Аналіз навчальної та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив наявність не тільки значної кількості визначень поняття «територіальна громада», а й існування різних підходів (та їх кількості) до його визначення.

Так, І. Шумляєва виокремлює три концептуальні підходи щодо розуміння і визначення поняття «територіальна громада»: за пріоритетністю територіально-інтеграційної ознаки, що передбачає прив'язування територіальної громади до певного населеного пункту як природної територіальної одиниці, у межах якої жителі об'єднуються для здійснення повсякденної діяльності (В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Краснов, А. Тertiшний, Я. Щепанський та ін.); за критерієм переваги соціальних зв'язків та взаємодії між членами громади на основі спільних інтересів (І. Бутко, С. Іванов, Ю. Наврузов, Р. Нісбет, А. Югов та ін.) та змішаний (запропонований самою дослідницею) [123, с. 5-6].

У свою чергу, колектив Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України виділяє чотири концептуальних підходи до визначення поняття «територіальна громада»:

– територіальний (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Кампо, М. Корнієнко та ін.), представники якого фокусуються на двох основних моментах: перший – інтеграційний, територіальна громада є об'єднанням мешканців; другий визначає територіальну основу їх функціонування – територія села, селища,

міста, району. Водночас, такий підхід є обмеженим, адже не враховує соціальні, економічні, правові чинники функціонування територіальних громад. На основі територіального підходу сформульоване визначення даного поняття й у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке наведено вище;

– соціальний або інтелектуально-комунікативний (Ю. Наврузов, І. Видрін та ін.), представники якого розглядають територіальну громаду як соціальну спільноту, яка заснована на спільності інтересів і потреб осіб, які складають її, системності зв'язків і відносин між ними;

– публічно-правовий (І. Франко, М. Драгоманов, В. Скрипничук та ін.), представники якого сфокусовані на визначенні місця і ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. За їх визначенням територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування, тобто територіальну громаду можна розглядати як суб'єкт місцевого самоврядування. Вона є не просто інтеграційним об'єднанням, а дієздатним суб'єктом, що є політично, економічно та соціально активним, має необхідне фінансово-економічне забезпечення та відповідає за розвиток своєї території;

– комплексний, системний (В. Кравців, В. Кравченко, Л. Мельник, В. Новіков, І. Сторонянська та ін.), представники якого розглядають територіальну громаду не лише, як населення та соціальну спільноту, але і як територію, яка може розвиватися, а акцент роблять на економічному вимірі [111, с. 48-52].

Специфіка територіальної громади полягає в тому, що на місцевому рівні відбувається її перетворення з учасника управління в його первинного суб'єкта. Управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Водночас, в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Отже, у цих умовах, існує не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування проявляється у організаційній та матеріально-фінансовій відокремленості, вирішенні питань місцевого значення у рамках законодавчо визначеної компетенції, відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Відмінними ознаками та рисами територіальних громад, на думку колективу науковців на чолі з Ю. Бардачовим, І. Лопушинським та Р. Плющем, є такі: реалізація місцевих інтересів і розв'язання проблем; відчуття співпричетності; ідентифікація власних (особистих) інтересів з інтересами спільноти; соціальна взаємодія; територія і загальний зв'язок; можливість діяти на корпоративних засадах для вирішення місцевих справ; усвідомлення належності до певної спільноти; наявність спільної культури і соціальної системи населення; територіальна база; взаємозалежність і взаємозумовленість; солідарна відповідальність усіх мешканців разом і кожного зокрема; довіра один до одного; наявність горизонтальної, а не вертикальної підпорядкованості; громадська участь тощо [16, с. 130]. Науковців доходять висновку, що населення, місце проживання, територія, соціальна взаємодія, економічна правосуб'єктність та громадські інтереси сукупно і складають найважливіші риси територіальних громад [16, с. 131].

У свою чергу, колектив науковців на чолі з А. Лазаревою виділяють специфічні ознаки територіальних громад, що наведені на рис. 1.1 [34, с. 102].

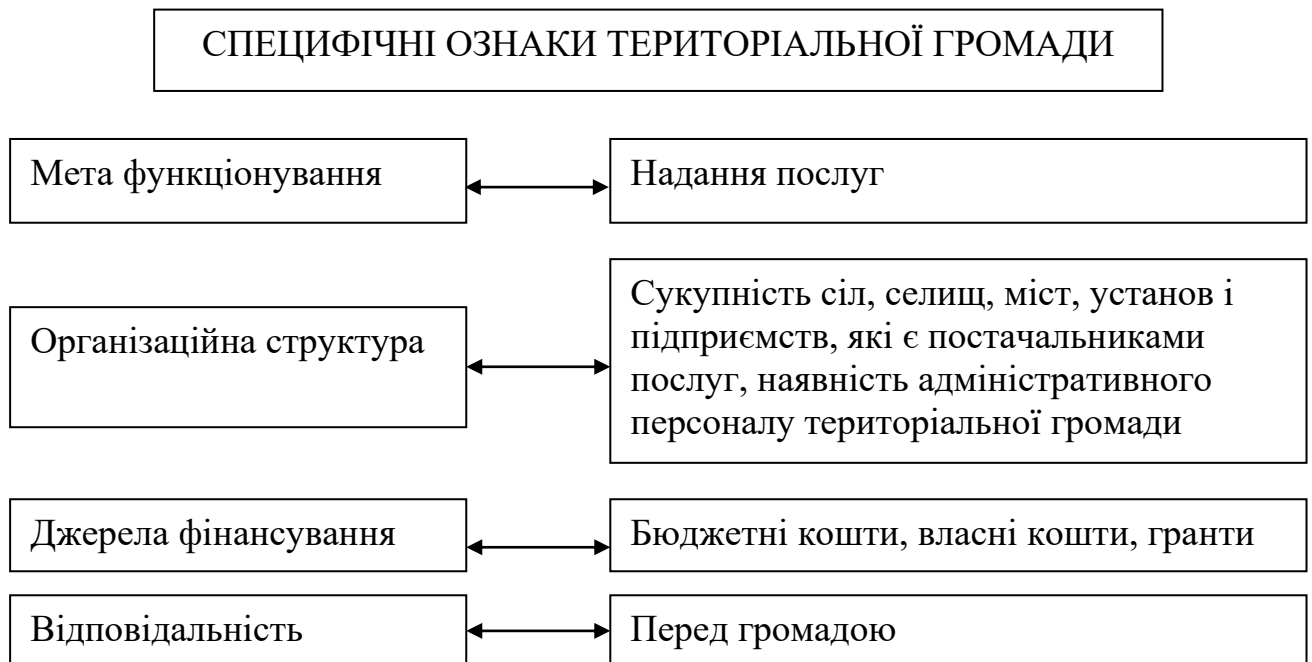


Рис. 1.1. Специфічні ознаки територіальної громади

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що незважаючи на відмінні тлумачення поняття «територіальна громада» як в чинному

вітчизняному законодавстві, так і в науковій літературі, беззаперечним є той факт, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його ключовою ланкою та головним елементом системи місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Від якісних характеристик територіальної громади, її дієвості та спроможності, здатності вирішувати питання місцевого значення та надавати якісні послуги своїм мешканцям залежить загальний поступ суспільства та держави.

1.2. Принципи організації та функціонування територіальних громад

Визначенню особливостей територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні сприяє виявлення певного теоретичного базису, а саме принципів їх організації та функціонування. Принципи – це основні, вихідні положення, що визначають головний зміст діяльності територіальної громади, включаючи побудову самої громади, механізми її функціонування, організаційну культуру тощо. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосувати їх в управлінській діяльності [44].

Як відомо, принципами організації та функціонування органів публічної влади є нормативно закріплені основні положення, які визначають їх зміст. Принципами місцевого самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституціоналізацію, функціонування та розвиток місцевого самоврядування в цілому, так і територіальних громад, зокрема. Ці принципи, зокрема, прописані в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 143, 144, 146) [34], Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4, п. 3; ст. 4, пп. 4-6, ст. 6, п. 2, ст. 7, п. 1, ст. 9) [27], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [81], Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (ст. 2) [88], Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [87], Концепції реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розділ «Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади») [35].

Серед найважливіших принципів на основі яких організуються та діють всі органи публічної влади в Україні варто визначити: принцип демократизму, який передбачає створення сприятливих умов задля реальної участі громадян в управлінні справами держави, суспільства, територіальної громади; принцип поділу влади, який передбачає обов'язковий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, і забезпечує визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення; принцип законності, який є основою функціонування органів держави і місцевого самоврядування і який означає, що всі органи публічної влади можуть створюватися і діяти лише у спосіб, передбачений чинним законодавством; принцип гуманізму, як одна із головних засад конституційного ладу України, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, визнаються найвищою демократичною цінністю.

Європейська хартія місцевого самоврядування містить п'ять базових принципів самоврядування територіальних громад: децентралізація, публічна влада, представницька демократія, автономія, субсидіарність, свобода об'єднань [27].

Організація та функціонування територіальних громад в Україні відбувається, перш за все, згідно загальних принципів місцевого самоврядування. Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах [81]:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;

- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Усі вищезначені принципи можна поділити на дві групи:

- принципи, які притаманні лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії), виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав);
- принципи, які є універсальними, тобто притаманними як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів).

Однією із важливих особливостей місцевого самоврядування є той факт, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудовано систему органів виконавчої влади, адже територіальні громади сіл, селищ, міст через створені ними органи місцевого самоврядування самі ухвалюють відповідні рішення й самі їх виконують.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється з дотриманням таких основоположних принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [35].

Водночас, створення і діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування здійснюється із дотриманням принципів: законності; добровільності; рівноправності членів; самоврядності; самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності; відкритості і публічності [35].

У свою чергу, ст. 2 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає, що співробітництво територіальних громад ґрунтується на принципах [88]:

- законності;
- добровільності;
- взаємної вигоди;
- прозорості та відкритості;
- рівноправності учасників;
- взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

Водночас, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, згідно ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Реформування публічної влади в Україні має на меті, зокрема, впровадження принципів належного врядування на всіх рівнях її функціонування. Тому, на особливу увагу заслуговують принципи належного демократичного врядування на місцевому рівні, що стали основою для розробки Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування. У 2005 р. у Варшаві під час Третього Саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи було визначено, що належне врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях публічного управління. На місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти причетність до суспільних дій [10]. Отже, принципами належного демократичного врядування на місцевому рівні є:

- чесне проведення виборів, представництво та участь, з метою забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати власний голос у вирішенні місцевих суспільних справ;

- чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян;

- ефективність та результативність, для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів;

- відкритість і прозорість щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи;

- верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність;

- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;

- компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;

- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;

- сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;

- надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;

- права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;

- підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії [10].

Аналіз наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив, що вчені виділяють й інші принципи організації, функціонування та розвитку територіальних громад в Україні. Водночас, обмеженість нашої роботи за

обсягом не дозволяє нам детально їх всі проаналізувати, тому зупинимося лише на розгляді деяких із них.

Зокрема, Н. Альошина до принципів організації та функціонування територіальних громад пропонує відносити: самоврядність, спрямованість діяльності виключно на благо територіальної громади, демократизм, рівність територіальних громад між собою, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, законність [1, с. 6].

Повністю погоджуємося із твердженням О. Євсюкової, яка зазначає, що в процесі діяльності органів місцевого самоврядування будь-якого рівня відбувається розробка та прийняття рішень, які б відповідали потребам та вимогам певної територіальної громади. Тобто, для створення та реалізації програм розвитку певної територіальної громади, варто використовувати також і допоміжні принципи: відкритості, безперервності, довіри влади до пересічних громадян, координованості дій, безпосереднього спілкування, зворотного зв'язку, компетентності, оптимізації діяльності, економічної доцільності [28]. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування як територіальної громади, так і місцевого самоврядування, і визначають принципи організації діяльності органів місцевого самоврядування.

Враховуючи той факт, що одним із визначальних факторів ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування є діяльність їх посадових осіб, на нашу думку, доцільно звернути увагу й на принципи служби в органах місцевого самоврядування, що законодавчо визначені в ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [87]. Отже, служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;

- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Підсумовуючи все вище означене варто зазначити, що у вітчизняному законодавстві та науковій літературі виділена значна кількість принципів організації та функціонування територіальних громад. Незважаючи на їх різну кількість та змістовну відмінність у різних законодавчих документах та наукових публікаціях, на нашу думку, головними серед них є: законність, повсюдність місцевого самоврядування, самоврядність, субсидіарність, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, відповідальність, прозорість та відкритість, громадська участь, економічна доцільність, доступність послуг та ін.

1.3. Правові засади формування та розвитку територіальних громад в Україні

Основний Закон гарантує місцеве самоврядування (ст. 7), а ст. 140 Конституції України визнає право територіальних громад на добровільне їх об'єднання та самостійне вирішення питань місцевого значення [34]. Таким чином, правовий статус територіальних громад закріплений на конституційному рівні.

Варто зазначити, що Конституція України 1996 р. по-новому визначила місцеве самоврядування, проголосивши його первинним суб'єктом не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду – як певний тип самоорганізації громадян, які живуть на одній території.

Місцеве самоврядування, згідно Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. А органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи [34].

Конституція України істотно змінила статус головної посадової особи територіальної громади. Раніше був головою сільської, селищної, міської ради, який хоча й обирався безпосередньо населенням села, селища, міста, проте діяв на правах уповноваженого члена відповідної ради, очолюючи при цьому її виконавчий комітет. Сьогодні це сільський, селищний, міський голова, тобто головна посадова особа відповідної територіальної громади, яка обирається безпосередньо населенням і за посадою очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Правовий статус територіальної громади деталізується і конкретизується на рівні галузевого законодавства, а саме Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [81], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [87], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [60], «Про співробітництво територіальних громад» [88], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [76] та ін.

Правове регулювання окремих питань функціонування територіальних громад в Україні визначаються також Бюджетним, Адміністративним, Виборчим, Господарським, Земельним, Податковим та Цивільним кодексами, Кодексом законів України про працю та іншими законодавчими документами.

На нашу думку, аналіз правових засад формування та розвитку територіальних громад в Україні варто здійснювати відповідно до хронології прийняття законодавчих та нормативно-правових документів, що здійснюють визначальний вплив на їх функціонування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріпив територіальну громаду як жителів, об'єднаних

постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а й визначив її: місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6), посадових осіб (ст. 12), організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи (ст. 16.) та інші засади функціонування [81].

Відповідно до ст. 9 Конституції України [34] Європейська Хартія місцевого самоврядування [27], що ратифікована законом України від 15 липня 1997 р., стала частиною національного законодавства, а її норми мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створюваних вітчизняним законодавцем. Європейська хартія місцевого самоврядування не містить визначення поняття «територіальна громада», водночас встановлює загальноєвропейські стандарти визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування. Разом з тим, варто зазначити, що незважаючи на ратифікацію Хартії нашої країною, далеко не всі її принципи впроваджені в практичну діяльність органів місцевого самоврядування й до цього часу.

Прийнятий 16 квітня 2009 р. за № 1275 Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [60] у ст. 1 визначив, що асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, що створюються органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Серед повноважень асоціацій органів місцевого самоврядування стосовно територіальних громад, зокрема, виділено: об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого

самоврядування у підготовці проєктів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; підготовка пропозицій щодо типових (примірних) статутів територіальних громад; обстоювання інтересів територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань та ін. [60].

З 2014 р. – з часу ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, була створена потужна законодавча база для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Сама Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), що схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. [35], справила визначальний вплив не тільки на розвиток територіальних громад, а й на функціонування всієї системи місцевого самоврядування, адже відповідно до неї було розпочато повноцінну реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Одним із ключових принципів формування системи ефективних органів місцевого самоврядування в Україні Концепцією визначено принцип субсидіарності, за яким повноваження належать тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе найбільш ефективне виконання цих повноважень. З метою передачі більшості важливих для жителів повноважень у територіальні громади було запропоновано на першому етапі реформи сформувати спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності [35].

Прийнятий 17 червня 2014 р. Закон України № 1508 «Про співробітництво територіальних громад» [88] ознаменував початок вирішального етапу децентралізаційної реформи. Закон № 1508 визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Прийняття даного Закону створило умови для реалізації територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проєктів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо. Саме поняття «співробітництво територіальних громад» Закон № 1508 визначає як «відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» [88].

Відповідно до ст. 3 даного Закону суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють його через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Співробітництво територіальних громад здійснюється у формі:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [88].

Процес об'єднання територіальних громад стартував з моменту набрання чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [76], який врегулював відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Також даним Законом в систему місцевого самоврядування введено нову посадову особу – старосту, який обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, на строк повноважень місцевої ради [76]. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою. Варто зазначити, що запровадження повсюдності інституту старост в межах територіальної громади є важливою гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ, що перебувають на її території.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [77] затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. У постанові зазначається, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудової міграції населення; результатів попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад; оптимальних

мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної громади, уточнено вимоги щодо визнання громади спроможною. Закон передбачає, що у разі відмови ради громади у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною [65].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848 [66] удосконалено функціонування інституту старост в територіальних громадах, уточнено його правовий статус, визначено повноваження та форми підзвітності й відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної територіальної громади. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» [81]: старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (пунктів) старостою (ст. 1) [76]. Зміна меж старостинського округу може здійснюватися відповідною радою територіальної громади лише з метою поліпшення умов для зв'язків старости з населенням.

З метою унормування питання набуття повноважень сільським, селищним, міським головою Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850 внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори».

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923 [69] врегульовано порядок призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів. Зокрема, даний Закон визначив чітку послідовність дій: спершу призначення перших місцевих виборів і вже потім – зміна меж таких районів.

Прийнятий 14 березня 2017 р. Закон України № 1923 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [69] запровадив механізм для створення територіальної громади, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення громади, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких громадах.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24 травня 2017 р. № 348-р [78] врегульовано питання створення та затвердження такого переліку. Кабінет Міністрів затвердив перелік спроможних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.

Закон України від 3 квітня 2018 р. № 2379 [71] шляхом внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» врегулював питання щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення».

Саме ці нормативно-правові документи визначали основні етапи, умови і сам процес добровільного об'єднання територіальних громад на першому етапі їх об'єднання, а також функції й обов'язки, яких набували територіальні

громади на цьому етапі, та фінанси, які надавалися для їх реалізації після завершення процедури добровільного об'єднання.

Другий етап об'єднання територіальних громад розпочався із затвердженням розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77 [79] плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки та внесенням змін до нього розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 96 [74], відповідно до яких обласним державним адміністраціям спільно з Мінрегіоном та за згодою всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування необхідно було розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 % території області з урахуванням міст обласного значення, враховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» від 5 грудня 2019 р. № 348 [72] затверджено, що об'єднання територіальних громад відбувається виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад. Прийняття даного Закону викоринило практику політизації цього процесу обласними радами, які не завжди вчасно та раціонально приймали рішення щодо схвалення перспективних планів формування територій громад областей, намагаючись таким шляхом зберегти свій вплив на потенційних виборців. Ігноруючи критерії формування спроможних територіальних громад, обласними радами інколи схвалювалися перспективні плани формування територій громад, якими передбачалася можливість утворення громад, що нездатні надавати якісні й доступні публічні та інші послуги мешканцям громад. Законом № 348 створено підґрунтя для застосування адміністративного підходу до формування територіальних громад та спрощено процедури затвердження перспективних планів.

У липні 2020 р. з Виборчого кодексу України були виключені положення про обрання старост виборцями, змін зазнали і положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [81], якими визначався правовий статус старости. Зокрема, було передбачено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу (ст. 54¹).

Суттєвий вплив на процес формування громад справила Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34 «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [73], яка надала можливість більш комплексно оцінювати рівень спроможності громад. У оновленій Методиці увагу акцентовано на порядок розроблення перспективних планів і формування спроможних громад та встановлені критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад [73]:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної громади (до 3 тис. осіб – 0,3; від 3 до 7 тис. – 0,6; 7 тис. осіб і більше – 1);
- чисельність учнів, що здобувають освіти в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади (до 300 – 0,3; від 300 до 500 – 0,6; 500 і більше – 1);
- площа території спроможної територіальної громади (до 200 кв. км – 0,3; від 200 до 400 кв. км – 0,6; понад 400 кв. км – 1);
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади (до 0,3 – 0,3; від 0,3 до 0,9 – 0,6; більше 0,9 – 1);
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади (до 20 % – 0,3; від 20 до 40 % – 0,6; понад 40 % – 1).

Рівень спроможності визначається за сумою вказаних вище критеріїв: низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1; середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8; високий рівень спроможності – від 3,9.

Згідно постанови № 34, кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 % загальної кількості спроможних територіальних громад АРК, відповідної області. Разом з тим, при формуванні спроможних громад мають братися до уваги ще й оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

Згідно прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562 [63] Кабінетом Міністрів визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких мали відбутися місцеві вибори у 2020 р. на новій територіальній основі (фактично вибори відбулися у 1438 територіальних громадах). Адміністративним центром громади, відповідно до даного Закону є населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування даної громади [63]. Територію територіальної громади Закон визначає як нерозривну територію, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні Кабінет Міністрів України схвалив 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад по кожній області країни.

Законом України від 17 вересня 2020 р. від № 907 [62] внесені зміни до Бюджетного кодексу України у зв'язку із запровадженням нового адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів, що детермінувало внесення відповідних змін правових засад функціонування бюджетної системи України. Серед основних нововведень даного Закону:

– завершення бюджетної децентралізації, збереження за бюджетами громад 60 % податку на доходи фізичних осіб та переведення на прямі міжбюджетні відносини новостворених громад з 1 січня 2021 р.;

– внесення змін до Бюджетного кодексу України, якими закладається основа бюджетної системи України відповідно до дворівневої концепції місцевого самоврядування «грумада-область» [62].

Таким чином, на законодавчому рівні була закладена основа нової бюджетної системи та створено фундамент для формування фінансово спроможних громад та підвищення добробуту їх жителів незалежно від місця проживання (село, селище чи місто), а саме:

– розмежування доходів і видатків між бюджетами районів та територіальних громад. Районні бюджети виключено із системи горизонтального вирівнювання й нині вони не мають міжбюджетних відносин із державним бюджетом. Склад доходів і видатків бюджетів територіальних громад встановлено в обсягах, закріплених за бюджетами міст обласного значення. Усі територіальні громади є незалежними – органи влади районного рівня не мають на них жодного адміністративного та фінансового впливу;

– закріплення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування та приведення у відповідність положень бюджетного законодавства з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою. Передбачається, що всі питання забезпечення життєдіяльності мешканців населених пунктів будуть вирішуватися на рівні територіальної громади, а за районними державними адміністраціями залишаться лише ті повноваження, які необхідні уряду для загального державного управління;

– закріплення права залишати 60 % надходжень податку на доходи фізичних осіб в місцевих бюджетах;

– формування бюджетів районів переважно за рахунок доходів від районної комунальної власності;

– врегулювання проблемних питань міжбюджетних відносин між Державним та місцевими бюджетами;

– встановлення рівних умов у бюджетному забезпеченні для сільських, селищних, міських територіальних громад.

Указом Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [75] передбачена передача земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності. Згідно указу, після проведених чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. усі новостворені громади мали отримати землі в комунальну власність та зможуть використовувати кошти від землекористування для свого розвитку. Практична реалізація даного указу сприяла підвищенню фінансової спроможності територіальних громад, адже територіальні громади отримали у власність близько 2 млн. гектарів землі.

Постановою Верховної Ради України № 807 «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. [90] не лише ліквідовано 490 районів та створено 136 нових районів, а й конкретизовано склад територіальних громад за областями.

Із ухваленням Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711 [70] територіальні громади отримали право планувати майбутнє використання всієї своєї території (як в межах, так і за межами населених пунктів). Даним Законом, що набув чинності майже через рік (24 липня 2021 р.) внесені зміни в низку законодавчих актів, а саме: Водний та Земельний кодекси України; закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про землеустрій», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр». Відповідно до змін, внесених Законом № 711 в Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [86], з'явився новий вид містобудівної документації на місцевому рівні – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, що призначений для перспективного планування та функціонального зонування всієї території територіальної

громади, встановлення обмежень на використання територій навколо режимоутворюючих об'єктів, забезпечення центрального населеного пункту громади генеральним планом, а всіх інших (перш за все невеликих) населених пунктів – планувальними рішеннями, які сприятимуть їхньому сталому розвитку.

Зміни, внесені Законом України № 711 до Закону України «Про архітектурну діяльність» [59], підвищили інституційну спроможність територіальних громад в сфері просторового планування, надавши їм можливість формування виконавчого органу з питань містобудування і архітектури, який належить до системи уповноважених органів містобудування та архітектури. Законом передбачена також посада головного архітектора села, селища, міста, повноваження якого поширюються на всю територію відповідної територіальної громади.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» 17 листопада 2020 р. № 1009 [64] врегульовано питання щодо:

- закінчення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;
- реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;
- продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України;

– утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;

– особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Згідно пп. 20 п. 6-1 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [81], викладеному в редакції Закону № 1009, визначено поняття «міська територіальна громада», «селищна територіальна громада» та «сільська територіальна громада».

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423 [68] визначив, що комплексний план, поряд із генеральним та детальним планом, є підставою для прийняття органом місцевого самоврядування рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб.

Порядок встановлення меж територій територіальних громад встановлено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423 [68] шляхом внесення змін до Земельного кодексу. Відповідно до змін територіальним громадам надано право розпоряджатись землями за межами населених пунктів. Також даний закон передбачив щорічну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Серед оперативних цілей Стратегії людського розвитку, що затверджена указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225 [104] стосовно територіальних громад, зокрема, визначено:

– розвиток системи надання адміністративних та соціальних послуг безпосередньо на території територіальних громад;

- 100-відсоткове надання адміністративних та соціальних послуг жителям територіальних громад через центри надання адміністративних послуг або через Єдиний державний вебпортал електронних послуг;
- запровадження ефективного управління на всіх етапах організації надання соціальних послуг населенню територіальних громад;
- забезпечення надання базових соціальних послуг жителям територіальних громад безпосередньо за місцем проживання;
- забезпечення провадження діяльності в територіальних громадах фахівців із соціальної роботи для запровадження раннього виявлення вразливості сімей/осіб та профілактики складних життєвих обставин.
- утворення та забезпечення функціонування в кожній територіальній громаді служби у справах дітей;
- збільшення кількості територіальних громад, де надаються базові соціальні послуги.

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [105], головною метою визначила побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Серед завдань Стратегії, зокрема, визначено створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами, зокрема, шляхом вирівнювання можливостей територіальних громад у доступності послуг та якості обслуговування. Також Стратегією поставлено завдання забезпечення ефективного управління службою в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Визначальний вплив на функціонування територіальних громад в сучасних, надзвичайно складних, умовах справило введення воєнного стану в перші години широкомасштабної війни в Україні в лютому 2022 р. Згідно указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64, що затверджений Законом

України [61], обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування утворили ради оборони та забезпечують сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створені військові адміністрації.

Закон України «Про основи національного спротиву» надав право органам місцевого самоврядування на підпорядкованих територіях утворювати добровольчі формування територіальних громад [82]. Стаття 1 даного Закону визначає, що добровольче формування територіальної громади – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони. Добровольчі формування територіальних громад утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад (ст. 8 Закону). Повноваження сільських, селищних та міських рад у сфері національного спротиву визначені п. 2 ст. 14 Закону.

Отже, в Україні в цілому сформовано правові засади створення та функціонування територіальних громад. Водночас, певна недосконалість чинного законодавства та нові умови функціонування укрупнених територіальних громад на новій територіальній основі, отримання нашою країною статусу кандидата на вступ до ЄС та умови воєнного стану, обумовлюють подальше удосконалення законодавства в цій сфері. Зокрема, не внесені відповідні зміни до Конституції України щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення; потребує оновлення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; застарілими є норми Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; нагальною потребою є прийняття законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» та ін.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні

Як уже зазначалося вище, якісно новий етап розвитку територіальних громад України розпочався з початком впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [35], метою якої було подолання існуючих проблем у системі місцевого самоврядування. Адже, як зазначено у Концепції, станом на квітень 2014 р. в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо, а органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження. До того ж, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ [35]. До того ж, переважна більшість сільських, селищних, міських (районного значення) громад – понад 11,5 тис., мали декларативне місцеве самоврядування й у своїй більшості були надто дрібними, щоб могли на своїй території забезпечити надання всіх необхідних послуг населенню. Бюджет в таких громадах був фактично фондом заробітної плати невеликої кількості працівників такої ради [46].

Об'єднання територіальних громад в Україні фактично розпочалося 5 березня 2015 р., коли в Україні набув чинності Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [76] та відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [77] й проходило у два етапи: 2015-2018 рр. – етап добровільного об'єднання територіальних громад (створено 806 громад) та 2019-2021 рр. – етап як добровільного об'єднання територіальних громад, так і об'єднання із застосуванням адміністративних стимулів (створено 664 громади) (рис. 2.1) [21]. Усього за роки проведення об'єднання територіальних громад утворено 1470 територіальних громад [20]. Таким чином, кількість територіальних громад у результаті їх об'єднання за 2015-2021 рр. у порівнянні з 2014 р. зменшилася майже на 90 %: від більше ніж 12 тис. у 2014 р. до 1470 територіальних громад у 2021 р.

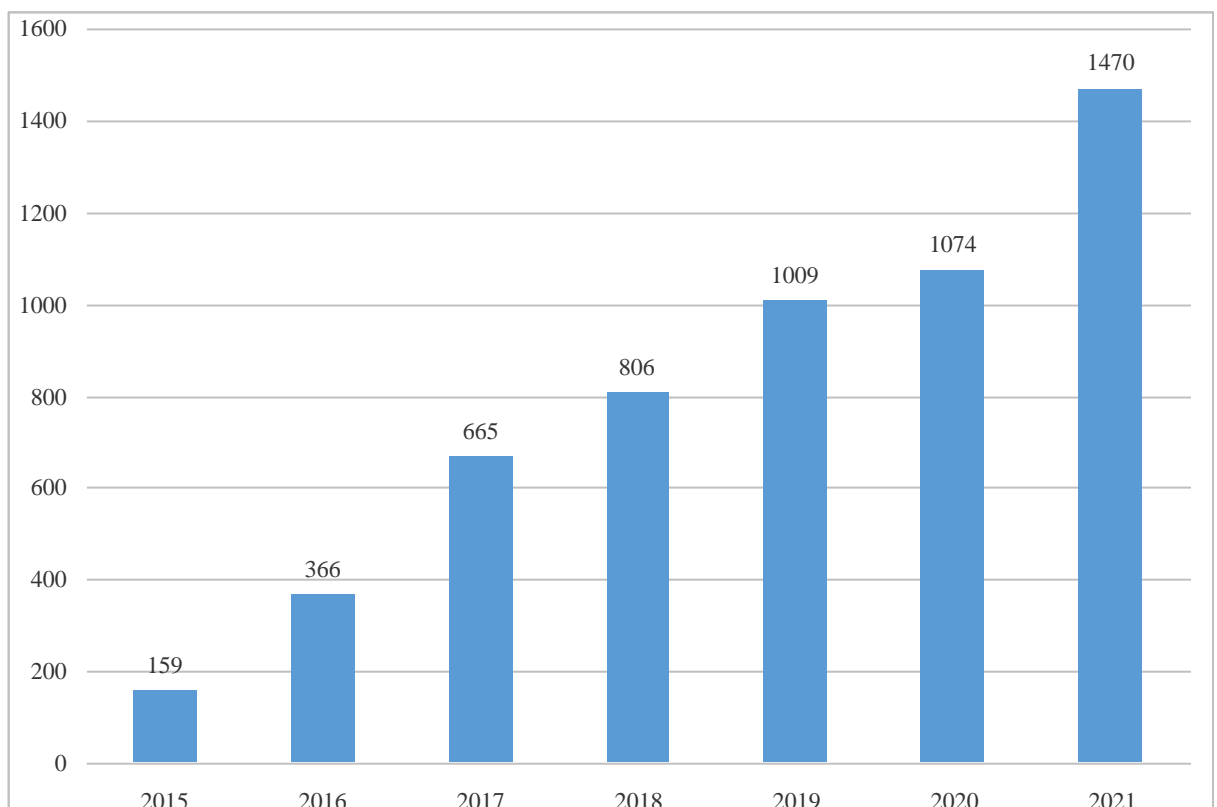


Рис. 2.1. Динаміка зміни кількості об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015-2021 рр.

Результатом завершення процесу об'єднання територіальних громад стало 100 % охоплення ними території нашої країни. У сучасних умовах в

Україні функціонує 1470 територіальних громад, у 1420 із яких 25 жовтня 2020 р. відбулися місцеві вибори. Із загальної кількості територіальних громад: 410 міських територіальних громад (або 27,8 %); 433 селищних територіальних громад (29,5 %); 627 сільських територіальних громад (42,7 %). До їх складу входить 443 міста, 1960 селищ та 26 261 село [20]. 47 територіальних громад (або 3,19 %) мають адміністративні центри у містах обласного значення.

Як уже зазначалося у попередньому розділі, децентралізаційна реформа сприяла появі нової посадової особи у системі місцевого самоврядування, а саме – старости. Станом на 10 січня 2022 р. інтереси територіальних громад представляли 7606 старост, затверджених відповідною радою. Згідно ст. 54¹. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. Староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради [81].

На території громад, станом на 10 січня 2022 р., створено 7975 старостинських округів, із яких:

- 9 % з чисельністю населення до 500 осіб;
- 62 % з чисельністю населення від 500 до 1500 осіб;
- 22 % з чисельністю населення від 1500 до 3000 осіб;
- 7 % з чисельністю населення понад 3000 осіб [20].

Згідно постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807 «Про утворення та ліквідацію районів» [20] ліквідовано старі райони та районні ради й утворено 136 нових районів та 119 районних рад. Одним із результатів реформи адміністративно-територіального устрою районного рівня стала передача майна громад районів до комунальної власності територіальних громад. Станом на 10 січня 2022 р. 98,8 % об'єктів спільної власності громад районів

перейшли до комунальної власності територіальних громад. Із загальної кількості 23 810 об'єктів комунальної власності районів лише 287 об'єктів залишалися не переданими [20].

За час проведення децентралізаційної реформи, з метою підвищення якості послуг, що ними надаються, територіальні громади досить активно використовують такий механізм підвищення власної спроможності як міжмуніципальне співробітництво. Так, згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, що оприлюднений на офіційному сайті Міністерства розвитку громад та територій України, станом на початок жовтня 2022 р. укладено 868 таких договорів [95]. Про ефективність використання міжмуніципального співробітництва свідчить той факт, що лише з дня набуття повноважень територіальними громадами після виборів у 2020 р. й до 10 січня 2022 р. 296 територіальних громад уклали 153 договори міжмуніципального співробітництва [20]. Перевагами міжмуніципального співробітництва досить активно користуються територіальні громади Дніпропетровської, Запорізької й Харківської областей. Значно менше цей механізм підвищення власної спроможності використовують територіальні громади Волинської, Донецької, Луганської, Тернопільської, Херсонської та Хмельницької областей.

Чи не найголовніший показник ефективності функціонування територіальної громади та її здатності надавати якісні послуги своїм мешканцям є наявність достатніх фінансових ресурсів для цього, до складу яких входять як обсяги доходів, що отримуються на відповідній території, так і кошти, що надається з державного бюджету на виконання делегованих повноважень. Отже, бюджет територіальної громади є основним інструментом реалізації її прав на автономне вирішення питань місцевого значення.

Децентралізаційна реформа не тільки зміцнила місцеві бюджети, а й змінила їх частку у ВВП країни (рис. 2.2) [20]. Дані рис. 2.2 свідчать, що за 2015-2021 рр. частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни зросла на 2,2 % – від 5,1 % у 2015 р. до 7,3 % у 2021 р. Водночас, частка видатків місцевих бюджетів навпаки зменшилася на 2 % – від 14,1 у 2015 р. до 12,1 у 2021 р.

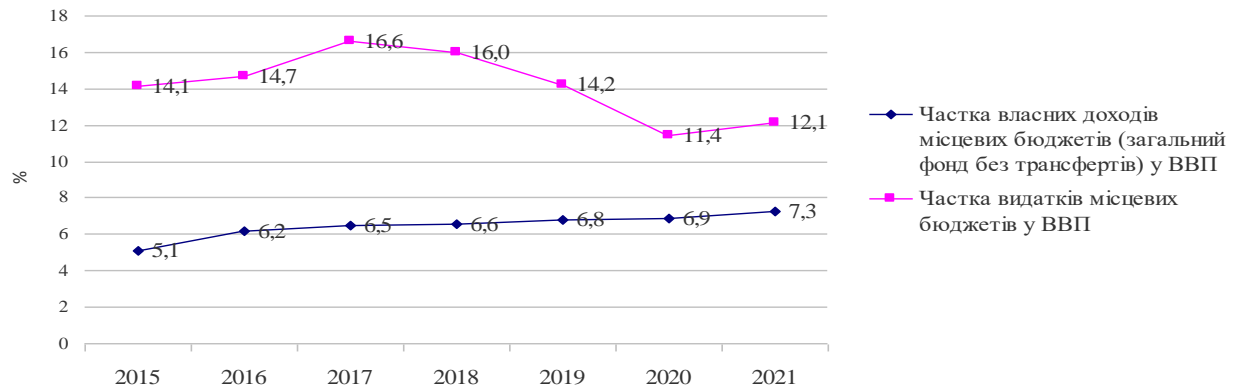


Рис. 2.2. Частка власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП України, 2015-2021 рр.

Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 2015-2021 рр. наведена на рис. 2.3 [20].

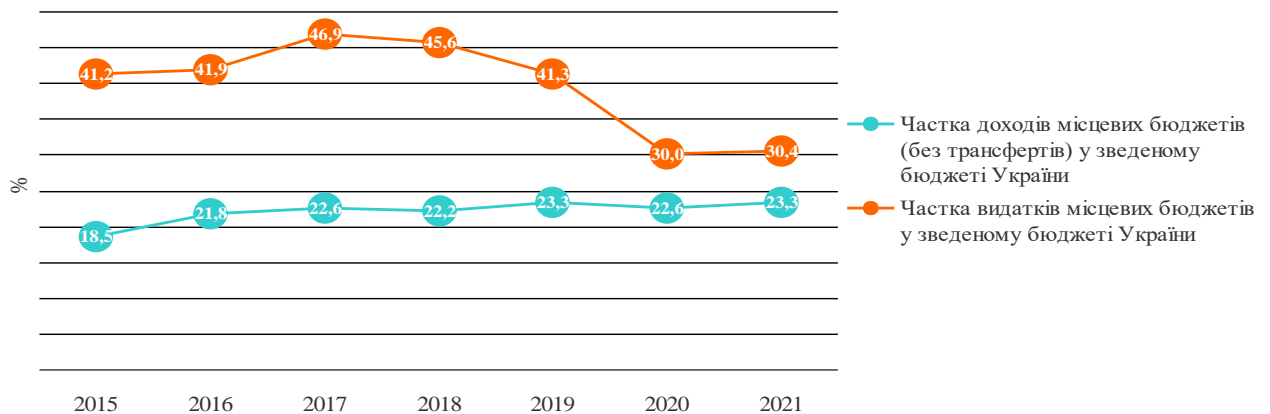


Рис. 2.3. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, 2015-2021 рр.

Отже, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за час децентралізаційної реформи зросла на 4,8 % – від 18,5 % у 2015 р. до 23,3 %

у 2021 р. А частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України навпаки зменшилася на 10,8 % – від 41,2 % у 2015 р. до 30,4 % у 2021 р.

Проведений аналіз фінансових показників діяльності територіальних громад дає підстави стверджувати, що існує суттєва різниця розміру частки власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі в розрізі регіонів (рис. 2.4).

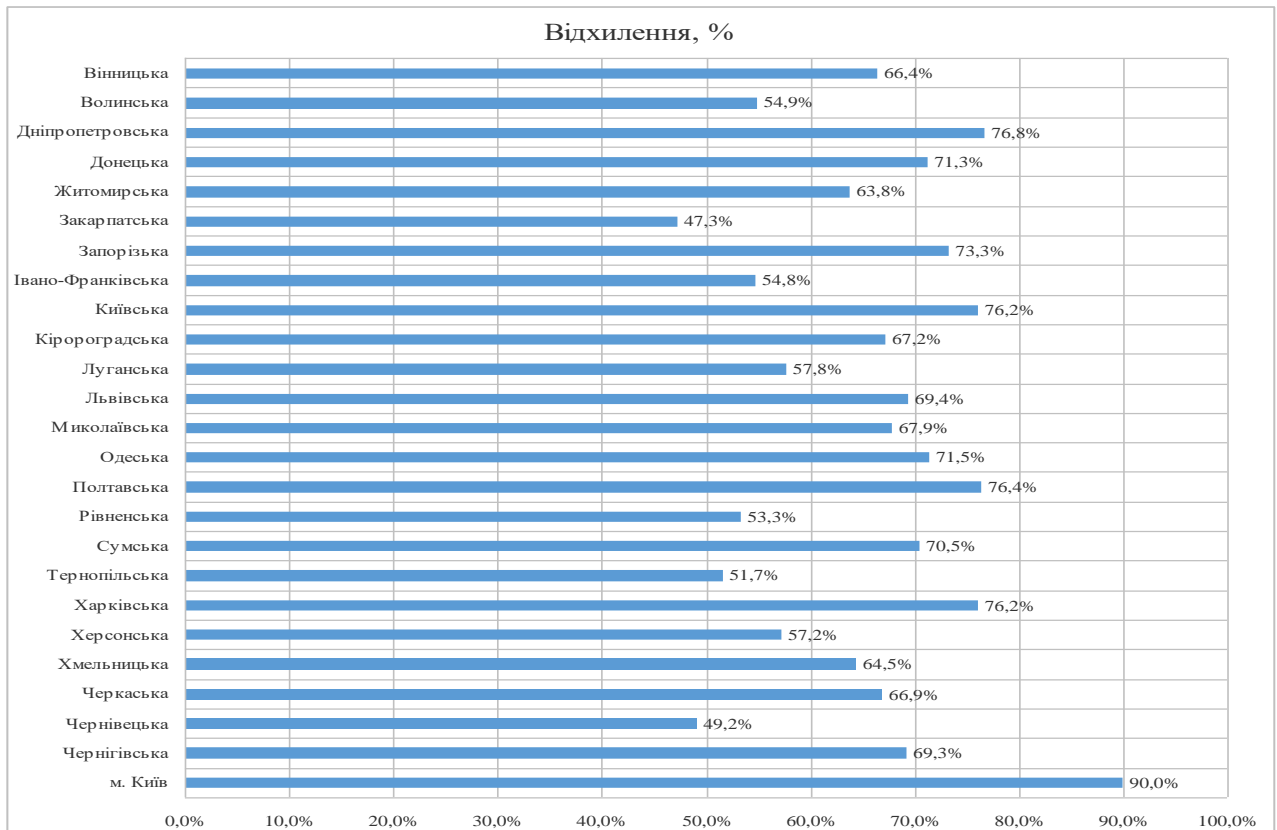


Рис. 2.4. Частка власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі, 2021 р.

Найкращі фінансові показники мають м. Київ (90 %), Дніпропетровська (76,8 %), Київська (76,2 %) та Харківська (76,2 %) області. Водночас, найнижчий відсоток власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі мають Закарпатська (47,3 %), Чернівецька (49,2 %) та Тернопільська (51,7 %) області.

Важливим інструментом бюджетного регулювання, що безпосередньо впливає на забезпеченість мешканців територіальних громад суспільними послугами та виконання важливих місцевих економічних і соціальних програм є міжбюджетні трансферти за допомогою яких вирішуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів

влади, а також розв'язуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю [41].

Водночас, незважаючи на позитивну динаміку власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП країни (рис. 2.2) та зведеному бюджеті (рис. 2.3), значна частина вітчизняних територіальних громад все ще залишаються дотаційними та отримують додаткові кошти (дотації) з державного бюджету для приведення місцевих бюджетів до фінансово спроможних. І хоча частка трансферту з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів за 2015-2021 рр. зменшилася на 25,4 % (від 59,1 % у 2015 р. до 33,7 % у 2021 р.), доходи місцевих бюджетів на все ще на третину залежать від державного бюджету.

Динаміка зміни частки трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів України за 2015-2021 рр. наведено на рис. 2.5.

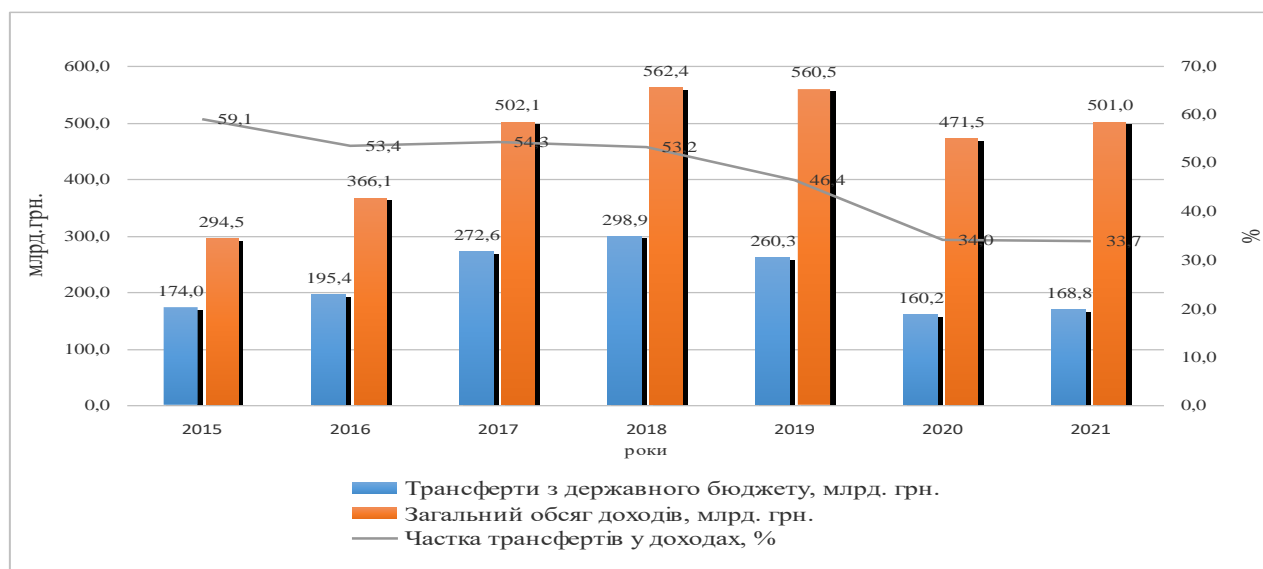


Рис. 2.5. Частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України, 2015-2021 рр.

У Державному бюджеті на 2022 р. передбачено 193,6 млрд. грн. трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам [118].

Місцеві бюджети територіальних громад, згідно Податкового та Бюджетного кодексів України, наповнюють такі податки: 60 % податку на доходи фізичних осіб; 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;

100 % єдиного податку; 100 % податку на майно (нерухомість, землю, транспорт); 100 % плати за землю; 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 25 % екологічного податку [21, с. 113]. У 2021 р. у структурі надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) найбільшу частку (59,2 %) склали податки з доходів фізичних осіб та єдиний податок (15,8 %) (рис. 2.6) [20].

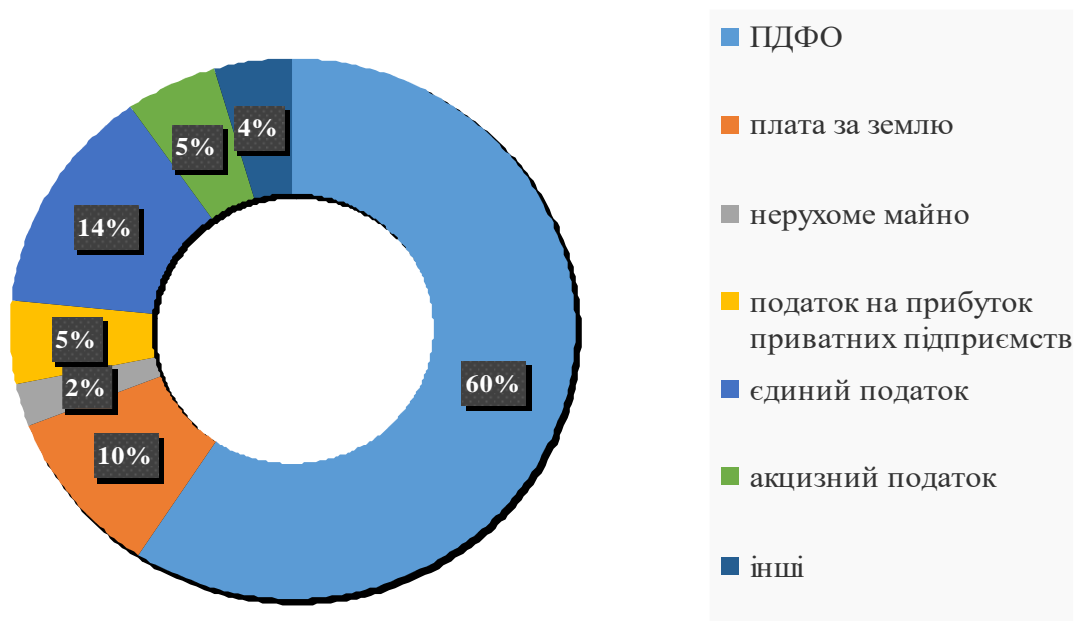


Рис. 2.6. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету), 2021 р.

Власні доходи територіальної громади на одного зареєстрованого у ній мешканця свідчать про ступінь ефективності місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів на 1-го мешканця територіальної громади на кінець 2021 р. склали в середньому по Україні 8008 грн. 90 коп., що на 1386 грн. 40 коп. більше ніж у 2020 р. Аналізуючи даний показник у регіональному розрізі варто відзначити наявність його суттєвих відмінностей у деяких областях. Так, найбільшими доходи місцевих бюджетів на 1-го мешканця територіальної громади є у місті Києві (16 559 грн. 10 коп.), Дніпропетровській (10 993 грн. 70 коп.) та Полтавській (9616 грн. 60 коп.) областях. Водночас, найменшим даний

показник є у Луганській (4259 грн. 70 коп.), Чернівецькій (4299 грн. 00 коп.) та Закарпатській (4568 грн. 90 коп.) областях.

Аналіз оприлюдненої статистичної інформації та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив, що за час децентралізаційної реформи зміна доходів загального фонду місцевих бюджетів характеризується такими загальними показниками:

- власні ресурси місцевих бюджетів зросли на 46,89 %;
- середньорічний темп зростання трансферів з державного бюджету місцевим складає 99,5 %;
- у структурі надходжень місцевих бюджетів основну частку складають податки на доходи фізичних осіб;
- у структурі надходжень місцевих бюджетів територіальних громад частка податку з доходів фізичних осіб складає 59,2 %, плати за землю – 15,8 %, єдиного податку – 12,6 %, акцизного податку – 6,4 %, нерухомого майна – 2,5 % та інших податків – 3,6% [20 – 21].

Структура видатків місцевих бюджетів за 2021 р. характеризується наступними показниками [20]:

- загальнодержавні функції – 39,8 млрд. грн.;
- громадський порядок, безпека та судова влада – 1,4 млрд. грн.;
- економічна діяльність – 77,8 млрд. грн.;
- охорона навколишнього природного середовища – 1,6 млрд. грн.;
- житлово-комунальне господарство – 26,8 млрд. грн.;
- охорона здоров'я – 23,5 млрд. грн.;
- духовний та фізичний розвиток – 22,7 млрд. грн.;
- освіта – 212,2 млрд. грн.;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 23,7 млрд. грн.

Відомості щодо загального обсягу видатків місцевих бюджетів, видатків на утримання органів місцевого самоврядування та частки видатків на утримання органів місцевого самоврядування у загальному обсязі в регіональному розрізі наведено на рис. 2.7 [20].

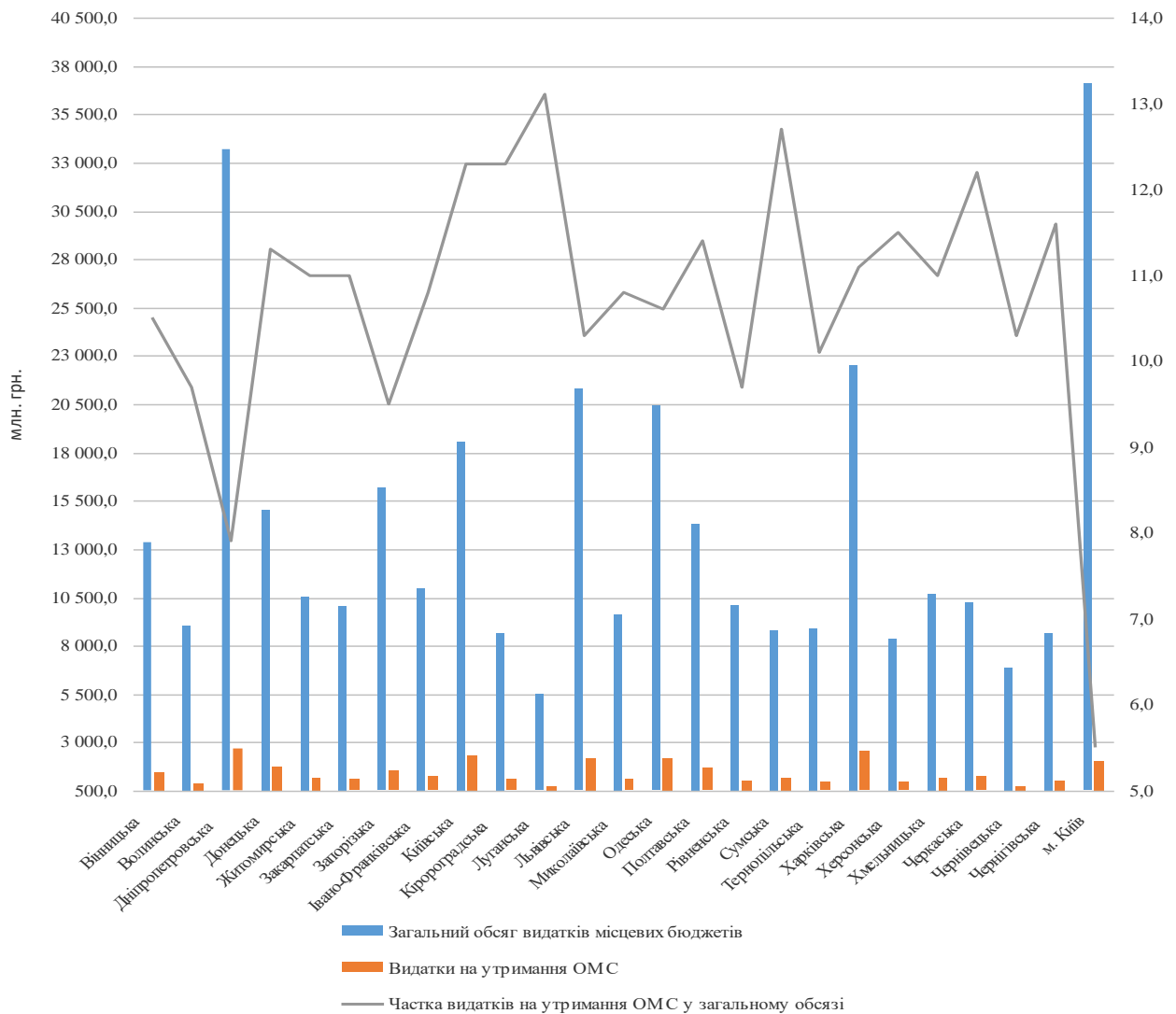


Рис. 2.7. Видатки місцевих бюджетів, 2021 р.

Видатки загального фонду бюджету на 1-го мешканця територіальної громади, станом на 1 липня 2021 р. склали в середньому 5176 грн. 13 коп. Для прикладу, після завершення першого етапу об'єднання територіальних громад, на кінець 2018 р. видатки бюджету на 1-го мешканця територіальної громади склали 1690 грн. 00 коп. Отже, за період 2018-2021 рр. видатки бюджету на 1-го мешканця територіальної громади зросли більше ніж у три рази.

Видатки загального фонду бюджету на 1-го мешканця територіальної громади у 2021 р. залежно від типу населеного пункту (табл. 2.1) [20].

Ефективне управління комунальною власністю – пріоритет діяльності органів місцевого самоврядування. У комунальній власності територіальних громад, зокрема, перебувають заклади освіти, культури, охорони здоров'я, комунальні

підприємства та ін. Як уже зазначалося вище, в результаті проведення децентралізаційної реформи, станом на 10 січня 2022 р. до комунальної власності громад перейшли 99,9 % об'єктів спільної власності громад районів. Таким чином, 23734 – об'єктів спільної власності громад районів передано та 22 об'єкти поки що залишаються у спільній власності громад районів.

Таблиця 2.1

Видатки загального фонду бюджету на 1-го мешканця територіальної громади у 2021 р., грн.

| Тип населеного пункту | Значення | Групи чисельності | Значення |
|-----------------------|----------|------------------------|----------|
| Село | 5364,47 | До 5 тис. осіб | 5656,68 |
| Селище | 5070,34 | Від 5 до 10 тис. осіб | 5242,90 |
| Місто | 4987,66 | Від 10 до 15 тис. осіб | 5101,02 |
| | | Більше 15 тис. осіб | 5005,64 |
| Середнє | 5176,13 | Середнє | 5176,13 |

Суттєвий вплив на ефективність функціонування територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування справляє наявність професійного та відповідального персоналу. Статистика свідчить, що чисельність посадових осіб місцевого самоврядування зазнає постійного зменшення – з 100 789 у 2009 р. до 83 465 у 2015 р. Водночас, укрупнення територіальних громад обумовили появу в органів місцевого самоврядування нових функцій і повноважень, зростання обсягів роботи та навантажень тощо. У зв'язку з цим, у громадах гостро відчувається потреба в висококваліфікованих кадрах. Але кадрова політика в органах місцевого самоврядування в Україні ще не повністю відповідає сучасним вимогам і викликам. На різних рівнях місцевої влади досі відсутня програма дій щодо розвитку персоналу і кадровий процес зводиться до подолання негативних проявів у кадровій роботі та причин конфліктів. Потребою є підвищення трудової мотивації посадових осіб, впровадження засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки кадрів, прогнозування потреби в кадрах тощо. До того ж, інколи в органах місцевого самоврядування зовсім відсутній підрозділ по роботі з кадрами.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що розвиток територіальних громад в умовах децентралізації свідчить про суттєві зміни в організаційному, фінансовому та соціальному аспектах їх функціонування. За 2015-2022 р. територіальні громади зміцнили свої ресурсні спроможності, покращили якість послуг, що надаються створеними ними органами місцевого самоврядування, наблизили ці послуги до своїх мешканців. Важливо також, що всі громади вперше з 1 січня 2021 р. отримали однотипні повноваження і закріплену податкову базу. До компетенції органів місцевого самоврядування громад відійшла більша частина повноважень в сферах освіти, медицини, соціальної політики, культури, адміністративних послуг, послуг безпеки, ЖКГ, інші повноваження. Змінами до бюджетного кодексу було закріплено за громадами ту частину податків, які раніше йшли до районних бюджетів.

Водночас, невирішеними все ще залишаються ряд проблем, основними серед яких є: нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад. І хоча у державному бюджеті щорічно передбачаються кошти для горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів (на 2022 р. передбачена базова дотація 16,3 млрд. грн. та реверсна дотація 10,8 млрд. грн. [118]), це не змінює рівень дотаційності громад: 14 % громад є донорами, 11 % громад – збалансованими, а 75 % – залишаються дотаційними; недофінансування з державного бюджету гарантованих державою пільг, що вимагає пошуку власних ресурсів громад; недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій і повноважень та суттєвий брак професійних кадрів в укрупнених територіальних громадах; незавершеність секторальної децентралізації та ін.

2.2. Секторальна децентралізація та її вплив на розвиток територіальних громад

Децентралізація влади – це системна реформа, що передбачає структурні зміни у багатьох сферах суспільного розвитку. У зв'язку з цим, побудова

ефективної децентралізованої системи управління вимагає узгодженого реформування багатьох галузевих політик. Результатом завершення секторальної децентралізації має стати чіткий розподіл повноважень та ресурсів між рівнями та органами управління щодо забезпечення всього комплексу соціальних та адміністративних послуг населенню та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку як територіальних громад, так і територій в цілому [99].

Децентралізація управлінських повноважень щодо реалізації секторальних реформ в територіальних громадах віддзеркалює виклики, що постають перед управлінською спроможністю місцевого самоврядування. Водночас вона відкриває додаткові можливості для зміцнення спроможності держави реалізовувати визначений порядок денний реформ у низці секторів [18, с. 82].

Серед усіх секторальних реформ, що проводяться в нашій країні в межах реформи децентралізації влади, на нашу думку, на окрему увагу заслуговують реформа у сфері надання адміністративних послуг, медична реформа та освітня реформа, адже саме вони справляють найбільший вплив на життєдіяльність територіальної громади.

Одним із головних показників ефективності функціонування територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що нею утворений, є доступність та якість адміністративних послуг, що ними надаються мешканцям громади. Адже, якість надання адміністративних послуг є не лише одним із критеріїв спроможності громади, а й рівнем довіри населення до органів влади.

Децентралізація повноважень дозволяє швидко наблизити адміністративні послуги до мешканців територіальних громад, інтегрувати їх у Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), швидко поліпшувати якість послуг, використовуючи їх ініціативу, змагальність і ресурси. При делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування є можливість наблизити ухвалення рішення до споживача послуги, забезпечити єдність усієї процедури надання послуги (і фронт-офісну, і бек-офісну частину роботи) та відповідальність за процес і результат, зменшити логістичні й інші операційні витрати ресурсів. При цьому враховується вищий рівень мотивації органів місцевого самоврядування

надавати якісні послуги своїм мешканцям, швидше реагувати на їхні запити й потреби. Також у кожній громаді з'являється більше можливостей надавати комплексні послуги за моделлю життєвих ситуацій, адже при делегуванні відбувається інтеграція (концентрація) послуг у межах громади.

Прикладами успішної децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг, зокрема є:

– децентралізація повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, проведена 2015 р., сприяла ліквідації черг і мінімізації корупційних ризиків, які мали значні прояви в час надання цієї групи послуг органами Мін'юсту;

– у результаті децентралізації повноважень з реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби України органам місцевого самоврядування (з квітня 2016 р.) суттєво зменшився час, що затрачається на ці реєстраційні дії. Якщо раніше громадянину на це потрібно було до тижня часу очікування і два візити, то тепер багато ЦНАПів територіальних громад надають ці послуги за один візит протягом 10-15 хв. Спроможність багатьох органів місцевого самоврядування сформувати й вести дієві електронні реєстри територіальних громад стала однією з передумов для запровадження комплексної послуги «єМалятко». І хоча велика кількість громад ще не розв'язала питання формування ефективних електронних реєстрів територіальних громад, у вирішенні цього питання є суттєвий прогрес [93].

Адміністративні послуги у більшості територіальних громад надаються через створені ними Центри надання адміністративних послуг. Станом на 10 січня 2022 р. 72 % територіальних громад створили ЦНАПи. У 182-х громадах створення ЦНАП було заплановано у 2022 р. Беззаперечними лідерами у створенні ЦНАП є територіальні громади Івано-Франківської, 98 % із яких мають функціонуючі ЦНАПи, Черкаської (92 %), Полтавської (78 %) та Волинської (78 %) областей. Водночас, аутсайдерами у цьому процесі є Закарпатська (58 %), Тернопільська (58 %), Хмельницька (60 %) та Чернігівська (60 %) області [20]. Нині практично всі територіальні громади активно працюють над цифровою трансформацією послуг, що ними надаються.

Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки визначено, що до 2025 р. частка територіальних громад, де проживає понад 10 тис. мешканців, в яких створено центри надання адміністративних послуг, має складати 80 %, частка територіальних громад, де проживає менш як 10 тис. мешканців, в яких створено ЦНАП також має складати 80 % [105].

Реформування освітньої галузі тісно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, реформою децентралізації та формуванням сильних та незалежних органів місцевого самоврядування. Децентралізація освіти є невід'ємною складовою реформ децентралізації управління [111, с. 409]. У контексті реформи децентралізації продовжується пошук ефективних та орієнтованих на потреби територіальних громад моделей функціонування закладів освіти, адже рівень розвитку цих закладів є одним з основних чинників, що впливають на рівень розвитку людського потенціалу територіальної громади.

У 2018 р. розпочато реформу загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р., якою на сьогодні охоплено 1-3 класи всіх закладів загальної середньої освіти, а також 144 заклади загальної середньої освіти, що є учасниками експерименту з впровадження нового державного стандарту початкової освіти у четвертих класах [104].

Сфера освіти посідає чільне місце у реформі місцевого самоврядування, і від того, наскільки якісно надаються освітні послуги, багато в чому залежить успіх децентралізаційної реформи в цілому. Водночас, виконання повноважень управління освітою є одним із надскладних завдань для вітчизняних територіальних громад у ході децентралізації влади. До створення спроможних громад управління освітою на місцевому рівні було повноваженням відділів освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (зокрема, організація підвозу учнів).

Децентралізація управління освітою означає чітке розмежування повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами

управління з максимальною передачею на місця функцій управління освітою; самостійність закладів освіти у виборі стратегії розвитку, цілей, змісту, організації та методів роботи; право освітян на творчість, на свободу вибору педагогічних технологій, методів оцінки діяльності учнів і т.ін., на участь в управлінні закладом освіти; організацію системи моніторингу громадської думки з метою виявлення соціального замовлення освіти, його вдосконалення і подальшого розвитку [100, с. 92].

У 2020 р. територіальні громади отримали нові повноваження з управління закладами освіти й нині органи місцевого самоврядування територіальних громад є автономними та мають всі повноваження у сфері управління освітою. Водночас, серйозним викликом на початку секторальних реформ та отримання бюджетних преференцій й управлінських повноважень була інституційна слабкість органів місцевого самоврядування щодо управління системою освіти. Свідченням цього є результати соціологічного дослідження, що проводилося з листопада 2020 р. по вересень 2021 р. Київським міжнародним інститутом соціології. Автори дослідження вивчали думки управлінців у сфері освіти, учасників освітнього процесу, мешканців територіальних громад про доступність та якість освіти, управління закладами освіти в громадах [101]. Результати опитування свідчать, що 90 % опитаних управлінців органів місцевого самоврядування відчувають потребу в роз'ясненнях і консультаціях з питань управління та фінансування освіти. Головні теми, які потребують роз'яснень і консультацій: бюджетний процес, стратегічне планування, закупівлі та управління мережею закладів освіти. Серед знань, яких не вистачає для ефективної роботи управлінцям, є питання децентралізованого управління у сфері освіти (57 %); демократичного врядування у сфері освіти (33 %); оптимальної організації часу для виконання завдань. Також управлінцям не вистачає навичок у галузі ІТ-технологій, розв'язанні конфліктних ситуацій у сфері освіти (32 %) [22].

Отримання повноважень щодо управління системою надання освітніх послуг на своїх територіях спонукало територіальні громади до утворення та

забезпечення діяльності окремих органів управління освітою, які мають ширші повноваження щодо менеджменту у сфері освіти, порівнюючи з минулими відділами районних державних адміністрацій. З метою забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг (зокрема, загальної середньої освіти) сформовані освітні округи, засновниками яких є представницькі органи місцевого самоврядування територіальних громад та районні ради [18, с. 141].

Отже, секторальна реформа децентралізації в сфері освіти передбачає докорінну зміну системи управління. Адже якщо раніше переважала централізована модель, то вже майже два роки прийняття рішень в освіті, максимально наближені до громадян. Дошкільна освіта, загальна середня освіта та позашкільна освіта, центри професійного розвитку педагогічних кадрів, інклюзивно-ресурсні центри – це ті установи, засновниками яких сьогодні є територіальні громади. Нині органи місцевого самоврядування опікуються понад 30 тисячами закладів освіти, 4 мільйонами учнів, понад 1 мільйоном вихованців ДНЗ та понад 450 тис. учителів [22].

В умовах децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу: заробітна плата працівників закладів освіти, підручники, підвищення кваліфікації вчителів тощо. У Державному бюджеті на 2022 р. передбачена освітня субвенція місцевим бюджетам у розмірі 108 млрд. грн., із яких, зокрема: 1,57 млрд. грн. – Нова українська школа; 1,5 млрд. грн. – оновлення харчоблоків у школах; 1,5 млрд. грн. – пожежна безпека в закладах освіти; 1,4 млрд. грн. – Спроможна школа для кращих результатів; 504 млн. грн. – інклюзивна освіта; 250 млн. грн. – створення центрів сучасної професійної освіти [118].

В умовах децентралізації створюються нові можливості для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування й управління закладами освіти. У процесі децентралізації та модернізації освіти зростає вплив місцевих громад на формування локальної освітньої політики, з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці, на основі державної освітньої політики. Належна

організація функціонування закладів освіти та ефективного управління ними на місцях є головним чинником успіху реформ та отримання громадянами якісних освітніх послуг.

Таким чином, завдяки впровадженню секторальної децентралізації та відповідно до чинного законодавства України (закони України «Про місцеве самоврядування» та «Про освіту») нині територіальні громади мають такі обов'язки у сфері освіти [48]:

- відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти: виконують закони, державні програми, накази тощо;

- відповідають за забезпечення якості освіти шляхом: фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів; утримання та розвиток матеріально-технічної бази; ініціювання позачергового інституційного аудиту закладів освіти; організації та фінансування методичного забезпечення освіти; створення інклюзивно-ресурсних центрів;

- відповідають за доступність дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом: організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; планування мережі відповідних закладів освіти та їх відкриття, закриття чи реорганізація; створення освітніх округів та опорних шкіл; закріплення за закладами початкової та базової середньої освіти території обслуговування; організації та фінансування підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів освіти;

- здійснюють функції засновника щодо підпорядкованих закладів освіти: затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них; укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, організують проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти; затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти; здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти; здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти; забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного

пристосування; здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації); оприлюднюють результати інституційного аудиту закладу освіти; оприлюднюють інформацію про отримані кожним підпорядкованим закладом освіти кошти, товари та послуги (публічні та приватні) та ін.

Наступна секторальна реформа, обрана нами для аналізу, – медична реформа, що є соціально значущою та найочікуванішою з усіх реформ, які наразі проводяться. Якісна медицина тотожна якісному життю, тому реформа повинна бути сфокусована на людині, яка отримує або отримуватиме якісну медичну допомогу.

Шлях розв'язання системних проблем у сфері охорони здоров'я – стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення здоров'я людини пріоритетом та забезпечення функціонування новітньої національної системи охорони здоров'я. Формування й реалізація стратегії підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості має здійснюватися за важливими компонентами, визначеними ВООЗ: медичні послуги, трудові ресурси, електронна система охорони здоров'я (e-Health), фінансування, лікарські засоби та медичні вироби, управління, громадське здоров'я. У кінцевому підсумку, після впровадження реформи медичного обслуговування у сільській місцевості населення в громадах має відчутти її позитивний вплив на якість і доступність медичної допомоги [18, с. 155].

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до власних (самоврядних) повноважень територіальних громад належать: управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування населення. Водночас, серед делегованих повноважень територіальних громад: забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення розвитку медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності; визначення потреб та формування кадрових замовлень для цих закладів [81].

У ст. 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» встановлено, що з метою забезпечення територіальної доступності якісної медичної допомоги населенню створюється госпітальний округ [51]. А постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1074 «Деякі питання створення госпітальних округів» затверджено порядок створення госпітальних округів, який, у свою чергу, визначив механізм створення, управління та функціонування госпітальних округів [23]. Згідно з п. 6 даної постанови суб'єктами госпітального округу є заклади охорони здоров'я та фізичні особи-підприємці, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, що забезпечують медичне обслуговування населення на території госпітального округу. Виходячи з цього, всі заклади охорони здоров'я, власниками яких є територіальні громади, є суб'єктами госпітального округу.

У межах кожного госпітального округу має бути сформована, відповідно до визначених критеріїв, оптимальна медична мережа, що передбачає наявність: багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування; багатопрофільної дитячої лікарні інтенсивного лікування; лікарні відновного (реабілітаційного) лікування; лікарні планового лікування (клінічної лікарні); патологоанатомічного центру; хоспісу; спеціалізованого медичного центру (за напрямками); центру з медичних консультацій і діагностики; служби швидкої медичної допомоги.

Адміністративним центром госпітального округу визначається населений пункт, як правило, місто з населенням понад 40 тис. осіб, у якому розміщена багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування другого рівня. Визначення меж госпітального округу здійснюється таким чином, щоб населення відповідної території мало доступ до вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги.

Після укрупнення районів згідно з постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807 [90] та передачі закладів охорони здоров'я вторинного рівня з районної у комунальну власність територіальних громад гостро постали питання наявної медичної інфраструктури вторинного рівня та наближення до мешканців територіальних громад спеціалізованих медичних послуг. Розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 15 січня 2020 р. «Про затвердження переліку опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах на період до 2023 року» затверджено перелік опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах на період до 2023 р.

Варто зазначити, що децентралізація публічного управління сферою охорони здоров'я – складна система заходів, що передбачає застосування різноманітних інструментів та стратегій з метою ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів та залучення додаткових джерел фінансування на основі визначення обов'язків та відповідальності в трикутнику суспільних відносин (органи управління, заклади охорони здоров'я, громада) задля збереження та охорони здоров'я населення України [103].

Оптимізація медичної інфраструктури є надзвичайно важливою проблемою під час реформування системи охорони здоров'я України, адже відповідно до реформи бюджетної децентралізації, утримання медичних закладів знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Таким чином, повноваження з розподілу коштів на потреби медичної інфраструктури перейшли з центрального на територіальний рівень: органи місцевого самоврядування мають змогу самостійно визначати пріоритети для розвитку медичних закладів, підпорядкованих їхній компетенції [122]. З одного боку – це дозволяє створити конкурентні умови для оптимізації, утримання і розвитку закладів медичної інфраструктури та підвищення якості медичних послуг, з іншого – відсутність чи недостатність медичної субвенції стають суттєвими перешкодами на шляху ефективного функціонування медичних закладів.

Згідно офіційної статистики мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ, що фінансуються з місцевих бюджетів станом на 1 січня 2021 р. нараховувала 3031 медичний заклад, із них:

- лікарень – 1156;
- диспансерів – 173;
- самостійні амбулаторно-поліклінічні заклади – 1220 (з них центрів первинної медико-санітарної допомоги – 808);
- стоматологічні поліклініки – 162;
- центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф – 25;

- будинки дитини – 38;
- санаторії – 65;
- бюро судово-медичної експертизи – 25;
- патанатомічні бюро – 13 ;
- центри громадського здоров'я та центри здоров'я – 27;
- центри медичної статистики – 13;
- фахові медичні навчальні заклади – 85;
- інші медичні заклади – 29 [42, с. 60].

Ключовими змінами для системи охорони здоров'я в умовах децентралізації є: перехід повноважень на рівень громад: сіл, селищ, міст; потреба у взаємодії громад заради спільних цілей; виключення бюджетних надходжень та повноважень районного бюджету[13, с. 74]

Отже, децентралізаційна реформа та медична реформа змінили роль органів місцевого самоврядування в системі публічного управління сферою охорони здоров'я, адже органи місцевого самоврядування базового рівня (сільські, селищні, міські ради) отримали нові повноваження з управління медичними закладами – комунальними некомерційними підприємствами. У світлі процесу децентралізації було зроблено багато кроків для поліпшення фінансування системи охорони здоров'я. А з 2016 р. у місцевому бюджеті виділяються кошти на об'єкти фінансування територіальних громад, у тому числі й на медичні заклади. Нині саме територіальні громади через власні органи місцевого самоврядування мають повноваження і ресурси для розвитку медичних закладів на території своєї громади.

Органи місцевого самоврядування територіальних громад здійснюють планування розвитку мережі закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, приймають рішення про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я самостійно з урахуванням плану розвитку госпітального округу. Оптимальною є мережа, потужність якої пропорційна кількості мешканців громади і медичні заклади якої надають різні послуги, що не дублюються [13, с. 75].

Органи місцевого самоврядування шляхом затвердження стратегічного та фінансового плану медичних закладів визначають, як саме той чи інший медичний заклад у громаді буде розвиватися. Органи місцевого самоврядування мають щонайменше три способи фінансово посилювати спроможність медичних закладів своєї територіальної громади:

- відповідно до Бюджетного кодексу місцева влада фінансує оплату комунальних послуг медичного підприємства;

- через капітальні інвестиції місцева влада може здійснювати ремонт, будівництво, закупівлю необхідного обладнання, покращувати доступність будівель медичних підприємств тощо, у тому числі для посилення спроможності закладів укласти договір з НСЗУ на надання окремих медичних послуг;

- через затвердження регіональних програм органи місцевого самоврядування можуть формувати місцеву політику охорони здоров'я, спрямовану на вирішення місцевих проблем громади. Наприклад, щодо забезпечення медичними послугами, які не входять до програми медичних гарантій, щодо закупівлі певних ліків чи вакцин [113, с. 11].

До повноважень органів місцевого самоврядування належить забезпечення прозорого конкурсу для обрання генерального директора медичного закладу. Спроможний генеральний директор з розвиненими управлінськими навичками, який розуміє правила нової системи та роботи в рамках програми медичних гарантій, – запорука того, що медичний заклад буде якісно і стабільно розвиватися, а жителі територіальної громади матимуть можливість, у разі необхідності, отримати якісні медичні послуги.

Підсумовуючи варто зазначити, що процеси децентралізації владних повноважень та зміна системи фінансування сфери освіти та сектору охорони здоров'я відкрили багато можливостей для громад щодо поліпшення якості освітніх та медичних послуг. Водночас, підвищується відповідальність органів місцевого самоврядування та управлінського персоналу закладів освіти та охорони здоров'я за якість надання освітніх та медичних послуг у територіальній громаді. З огляду на те, що фінансові можливості є обмеженими, органи

місцевого самоврядування й управлінці комунальних закладів освіти та охорони здоров'я вимушені ефективно планувати та використовувати власні ресурси, узгоджувати пріоритети та будувати партнерські відносини з усіма зацікавленими особами в громаді щодо розвитку освіти та охорони здоров'я.

2.3. Стан та особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області

На території Дніпропетровської області в рамках адміністративно-територіальної реформи однією із перших була утворена Солонянська селищна територіальна громада Дніпровського району (на час утворення – Солонянського району) Дніпропетровської області (далі – Солонянська територіальна громада). Солонянська територіальна громада утворена 14 серпня 2015 р. шляхом об'єднання населених пунктів Солонянської селищної ради та Василівської, Малозахаринської, Широчанської сільських рад.

На другому етапі децентралізаційної реформи у 2021 р. до складу громади приєднано території Башмачанської, Військової, Микільської, Письмечівської, Привільнянської, Сурсько-Михайлівської сільських рад. Й нині до складу Солонянської територіальної громади входить 51 населений пункт: 1 селище міського типу, 49 сіл і 1 селище. Адміністративним центром територіальної громади є селище міського типу Солоне. Найбільшим населеним пунктом за кількістю мешканців є адміністративний центр громади смт. Солоне – 7686 осіб та с. Сурсько-Михайлівка – 2539 осіб. Водночас, на території громади є 10 малочисельних населених пунктів з кількістю мешканців до 50 осіб, що складає 20 % від загальної кількості населених пунктів громади.

Площа громади складає 863,5 км², на якій, станом на початок 2021 р., проживало 25 398 мешканців (29 % – міське та 71 % – сільське населення). Щодо природного руху населення Солонянської громади, слід зазначити, що громада не є виключенням в розрізі основних демографічних процесів, які притаманні Дніпропетровській області та країні в цілому. Як і в цілому по країні, в

Солонянській громаді зберігається від'ємний природний приріст населення. Водночас, у порівнянні з показниками 2019 р., у 2020 році відмічається зменшення цього показника на 42 % (табл. 2.2) [106].

Таблиця 2.2

Природний та міграційний рух населення Солонянської селищної територіальної громади

| Показники | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Народжені | 132 | 107 | 103 | 121 |
| Померлі | 178 | 165 | 226 | 173 |
| Природний приріст | -46 | -58 | -123 | -52 |
| Прибулі | 666 | 744 | 663 | 225 |
| Вибулі | 347 | 495 | 497 | 429 |

Рівень зареєстрованого безробіття по Солонянській селищній громаді складає 17,3 %, що в 2 рази перевищує рівень безробіття по Дніпровській області (8,5 %) та в 1,7 разу – по Україні (10,1 %) [106].

Солонянська громада володіє потужним природно-ресурсним потенціалом, багатою історико-культурною спадщиною та значним кадровим ресурсом. За різноманітністю і значимістю природних ресурсів Солонянська громада є однією з найбагатших в Україні. На території громади переважають родючі чорноземні ґрунти. Громада багата також і на корисні копалини: родовища силікатних нікелевих руд, будматеріалів (глина, граніт, бут, щебінь, камінь будівельний), бурого вугілля, золоторудні родовища, молібден та інші рідкісні метали.

Загальна площа земель Солонянської громади становить 49821,1532 га, з них найбільшу частку становлять землі сільськогосподарського призначення, що складає 82,7 %, землі житлової та громадської забудови – 5,6 %, землі водного фонду – 4,6 %, землі лісгосподарського призначення – 4,4 %, землі промисловості – 2,6%.

На території Солонянської громади розташовано 164 підприємства, установи та організацій, в яких працює близько 5154 осіб. Зареєстровано 478 суб'єктів підприємницької діяльності. Економіка Солонянської громади представлена переробними промисловими підприємствами: ТОВ агропереробний

комплекс «Оліком», Дніпрооблагрохім, олійниця. Функціонують також хлібоприймальне підприємство, ТОВ «Інкубаційна станція» та ТОВ завод «Металіст». Сільськогосподарська галузь представлена 17 підприємствами (обробляють 10 936,89 га сільськогосподарських земель), 51 фермерським господарством (2 749,7 га земель) та 330 одноосібними сільськогосподарськими господарствами. На території громади функціонує 214 суб'єктів роздрібною торгівлі та 21 підприємство ресторанного господарства [31].

Солонянська територіальна громада має досить потужну мережу комунальних закладів. Так, мережа закладів освіти нараховує: 13 закладів дошкільної освіти; 3 дошкільних відділення при Тритузнянській гімназії, Маяцькій початковій школі, Оріхівській початковій школі; 17 закладів загальної середньої освіти (1 ліцей; 3 філії; 11 гімназій; 2 початкові школи). Позашкільна освіта громади представлена двома закладами: Центр дитячої та юнацької творчості та Дитячо-юнацька спортивна школа. Також до складу освітніх установ громади входять 2 комунальні установи: Центр професійного розвитку педагогічних працівників та Інклюзивно-ресурсний центр.

На території громади створена та функціонує розгалужена мережа закладів культури, яка налічує 39 установ, з них: 1 публічна бібліотека з 7 філіями; 9 бібліотек; 1 Центр культури і дозвілля з 6 філіями; 13 будинків культури та клубів; 1 мистецька школа; 1 музей історії.

Система охорони здоров'я Солонянської територіальної громади складається з двох медичних закладів – первинної та вторинної медичної допомоги.

У 2021 р. у комунальній власності Солонянської селищної ради перебувало 260 об'єктів права власності нерухомого майна, з них протягом року було зареєстровано право комунальної власності на 20 об'єктів нерухомого майна (об'єкти нерухомості, що були передані від Дніпропетровської обласної ради та Солонянської районної ради). У 2021 р. передано в оперативне управління та господарське відання 4 об'єкта нерухомого майна комунальної власності з метою здійснення управління та статутної діяльності суб'єктам

господарювання Солонянської селищної ради. У комунальну власність зареєстровано 541 земельну ділянку, на загальну площу 3485 гектарів [31].

Управління своїм соціально-економічним розвитком Солонянська територіальна громада здійснює через утворений нею орган місцевого самоврядування Солонянську селищну раду та її виконавчі органи. Солонянська селищна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє територіальні громади сіл, селища та селища міського типу, що входять до її складу та здійснює від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України. Депутатський корпус Солонянської селищної ради налічує 26 депутатів, які є представниками шести політичних партій.

Виконавчий комітет селищної ради працює у складі селищного голови, першого заступника селищного голови, заступників голови з питань діяльності виконавчих органів ради, членів виконкому в складі 19 осіб, які здійснюють свої повноваження у різних сферах життєдіяльності громади.

Рішенням сесії Солонянської селищної ради від 24 грудня 2020 р. № 68/3-VIII «Про структуру та умови оплати праці працівників апарату виконавчого комітету Солонянської селищної ради» затверджена структура апарату виконавчого комітету Солонянської селищної ради, згідно якого до апарату Солонянської селищної ради входять одинадцять відділів. Загальна штатна чисельність апарату виконавчого комітету селищної ради складає 85 осіб.

Рішеннями селищної ради утворюються структурні підрозділи ради, затверджуються їх положення та посадові інструкції працівників, затверджена «Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки» [106], місцеві цільові програми та інші місцеві нормативні акти, що регулюють розвиток територіальної громади.

Діяльність Солонянської селищної ради за 2021 р. характеризується такими показниками [31]:

– проведено 17 пленарних засідань ради та прийнято 708 рішень, у тому числі 262 рішення із земельних питань;

– відбулося 25 засідань виконавчого комітету на яких прийнято 408 рішень, що стосуються власних та делегованих повноважень органів виконавчої влади в різних сферах;

– видано 255 розпоряджень селищного голови із основної діяльності, 611 – з кадрових питань, 74 – з адміністративно-господарських питань.

Спроможність територіальної громади та створеного нею органу місцевого самоврядування, серед іншого визначається наявністю достатніх фінансових ресурсів. Варто зазначити, що динаміка зміни дохідної частини місцевого бюджету Солонянської селищної територіальної громади за 2018-2021 рр. була різнонаправленою – суттєве зменшення розміру доходів у 2019 р. порівняно з 2018 р. та постійне зростання у наступні роки (рис. 2.8). Структура дохідної частини місцевого бюджету громади наведена у табл. 2.3.

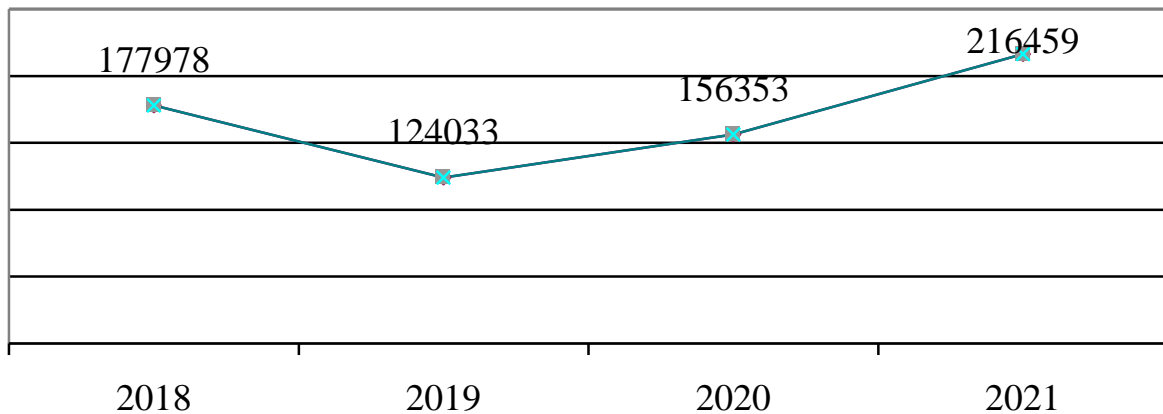


Рис. 2.8. Дохідна частина місцевого бюджету Солонянської селищної громади, млн. грн.

Основним джерелом власних надходжень місцевого бюджету Солонянської громади є податок на доходи фізичних осіб (55 % власних доходів у 2020 р.). Також важливими джерелами власних доходів громади є єдиний податок з фізичних осіб-підприємців та сільгоспвиробників, акцизний податок, плата за землю. Загальний бюджет територіальної громади у 2021 р. складав 248 026 тис. грн., із яких 139 476 тис. грн. (56,23 % від загального обсягу) – власні доходи. Виконання місцевого бюджету у 2021 р. склало 110,9 %.

Структура дохідної частини місцевого бюджету Солонянської громади, млн. грн.

| Показники | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Прибутковий податок з громадян/ Податок з доходів фізичних осіб | 35734,3 | 41344,8 | 45691,7 | 71066,5 |
| Єдиний податок (крім с/г виробників) | 6316,2 | 7932,3 | 8852,1 | 11660,6 |
| Єдиний податок від с/г виробників | 6284,5 | 5456,5 | 5906 | 15105 |
| Доходи від відчуження нерухомості та землі | 6,9 | 43,1 | 1427,2 | |
| Податок на прибуток підприємств | 1,8 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |
| Плата за землю | 8342,2 | 10735,8 | 10784,9 | 16934,8 |
| Податок на нерухомість | 1280,8 | 2228,1 | 2464,5 | 4236,8 |
| Акцизний збір | 5135,9 | 4518,4 | 5278,2 | 5433,1 |
| Інші податки та збори | 63,8 | 47,9 | 61,3 | 99,3 |
| Податкові надходження разом | 63166,4 | 72308 | 80466,8 | 124537 |
| Неподаткові надходження | 64180,8 | 4228,5 | 18044 | 3129,7 |
| Усього доходів (без урахування Офіційні трансферти | 127347,2 | 76536,5 | 98510,8 | 127666,7 |
| Офіційні трансферти | 50630,6 | 47496,8 | 57842,1 | 88792,5 |
| РАЗОМ ДОХОДІВ | 177977,8 | 124033,3 | 156352,9 | 216459,2 |

Структура доходів загального фонду бюджету Солонянської громади наведена на рис. 2.9.

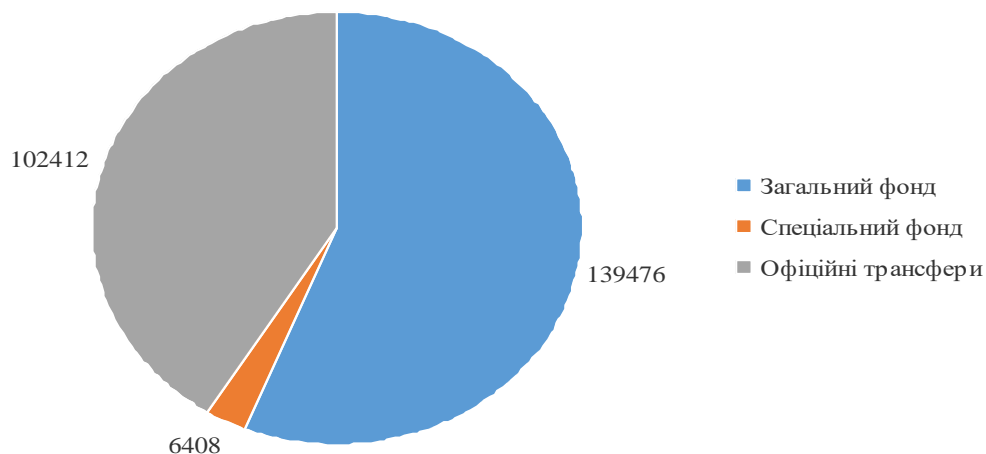


Рис. 2.9. Структура доходів загального фонду місцевого бюджету Солонянської громади за 2021 р., тис. грн.

У порівнянні із 2020 р. дохідна частина бюджету територіальної громади зросла на 18 765 тис. грн. (рис. 2.10).

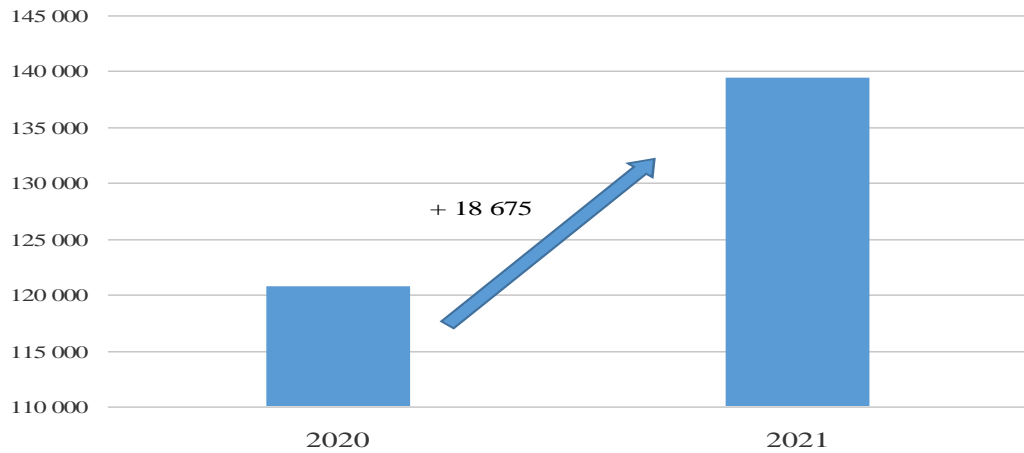


Рис. 2.10. Дохідна частина бюджету Солонянської громади, 2020-2021 рр., (тис. грн.)

У структурі доходів загального фонду бюджету Солонянської громади за 2021 р. за видами податків найбільшу частку складають податок з доходів фізичних осіб (77 950 тис. грн.), єдиний податок (27 037 тис. грн.) та земельний податок (19 687 тис. грн.) (рис. 2.11).

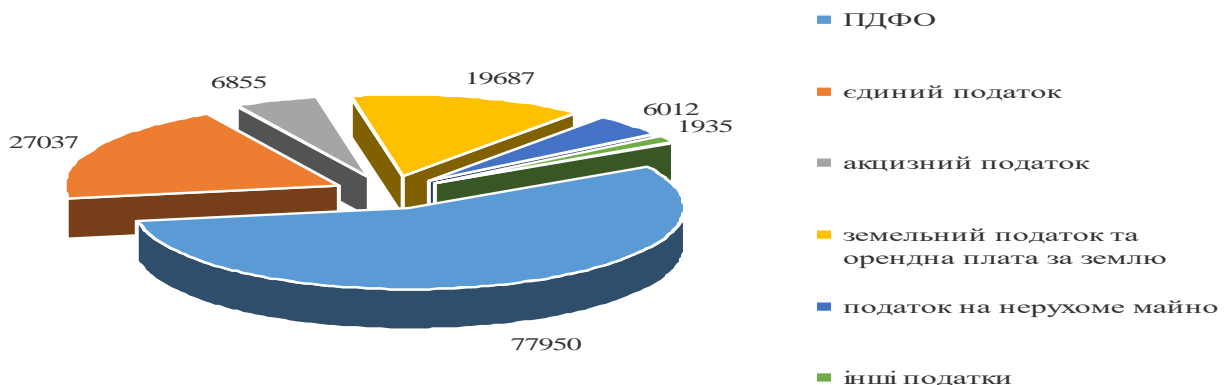


Рис. 2.11. Структура доходів загального фонду місцевого бюджету Солонянської громади за видами податків за 2021 р., тис. грн.

У структурі видатків місцевого бюджету Солонянської громади у 2021 р. найбільшу частку складають видатки на освіту (77 950 тис. грн.), надання

соціальних послуг (76 79,9 тис. грн.), утримання органів управління (27 037 тис. грн.) та ЖКГ, дорожнє господарство та землеустрій (19 687 тис. грн.). Традиційно найменшу частку складають видатки на фізичну культуру і спорт (2720 тис. грн.).

Видатки на 1-го мешканця в середньому по громаді складають 941 грн. 00 коп. Варто зазначити, що розмір видатків місцевого бюджету на 1 мешканця територіальної громади суттєво різняться у старостинських округах: від 436 грн. у Каменському до 1670 грн. у Широчанському (рис. 2.12).

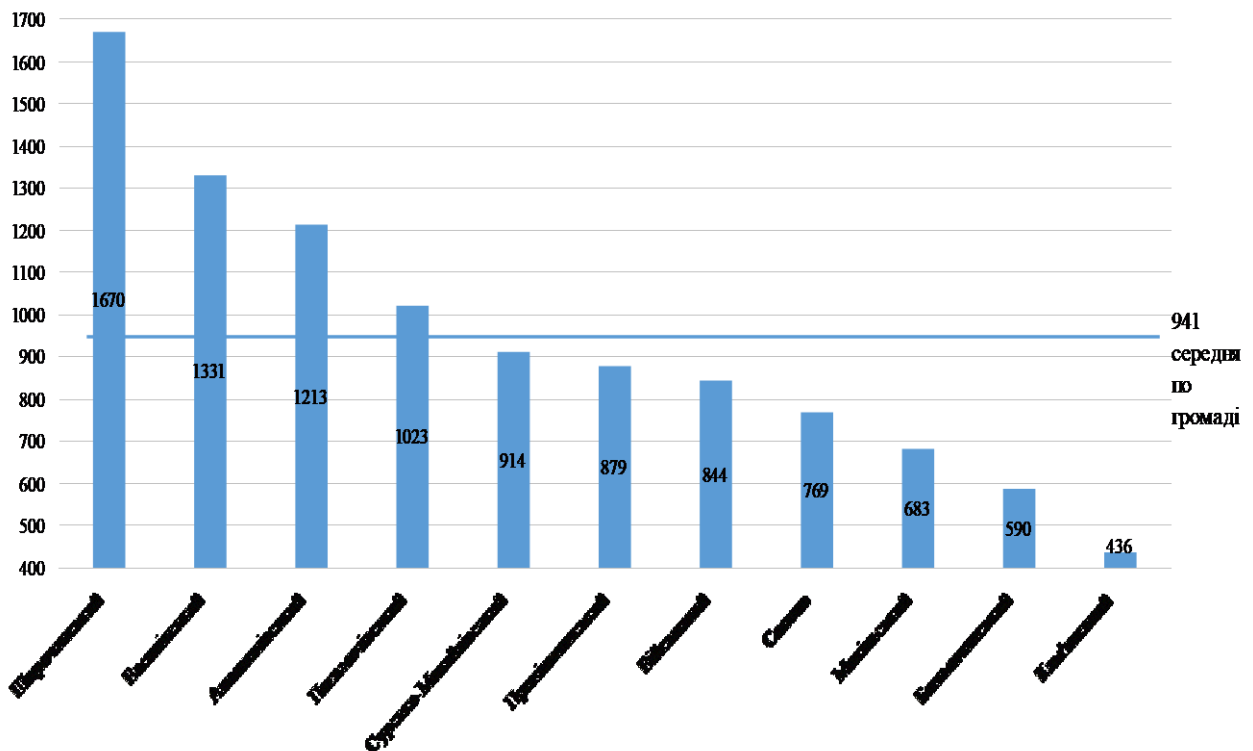


Рис. 2.12. Розподіл видатків на 1 мешканця громади за 2021 р., грн.

Солонянська селищна територіальна громада прагне забезпечити всебічний та динамічний розвиток, створити та підтримати комфортні умови, надати широкий спектр якісних і доступних соціальних і адміністративних послуг її мешканцям. На території громади рішенням Солонянської селищної ради утворено Відділ «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Солонянської селищної ради (ЦНАП), затверджено його положення та визначено штатну чисельність працівників. Метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних та дозвільних послуг високої якості

фізичним та юридичним особам. ЦНАП є структурним підрозділом виконавчого комітету Солонянської селищної ради, підпорядкований виконавчому комітету, підконтрольний і підзвітний Солонянській селищній раді, безпосередньо підпорядкований заступнику селищного голови з питань діяльності виконавчих органів відповідно до розподілу обов'язків. Перелік адміністративних послуг, які надаються через відділ ЦНАП, визначається та затверджується рішенням селищної ради та включає адміністративні послуги, суб'єктами надання яких є виконавчі органи селищної ради та адміністративні послуги, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади (територіальні органи/підрозділи територіальних органів), перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України. У 2022 р. через ЦНАП мешканці громади мають можливість отримати 143 адміністративних послуг різноманітного характеру.

Усього за 2021 р. через відділ ЦНАП було надано 12 190 адміністративних послуг, що на 4 424 послуг більше ніж у 2020 р. Найбільш затребуваними у 2021 р. були такі види адміністративних послуг:

- видача довідки про реєстрацію місця проживання особи – 1554;
- державна реєстрація права власності на нерухоме майно – 1340;
- надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 1233;
- надання інформації з Державного земельного кадастру у формі витягу з ДЗК – 1164.

Найбільша кількість адміністративних послуг надана виконавчим комітетом Солонянської селищної ради (7431 адміністративна послуга). З Державного земельного кадастру за 2021 р. затребувані 3245 послуг. Соціальних послуг за цей період надано 1232.

Розвиток Солонянської громади відбувається відповідно до Стратегії розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2018-2022 роки. Завершення строку реалізації даної Стратегії обумовило розробку та прийняття нової – «Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки», до розробки якої були максимально залучені всі стейкхолдери

громади. Спільними зусиллями вироблено стратегічне бачення (візія) громади – спільне, погоджене на основі консенсусу, уявлення жителів громади про те, якою вона має виглядати в майбутньому.

Згідно Стратегії Солонянська селищна територіальна громада 2027 – це громада:

- з інфраструктурою, достатньою для обслуговування населення та бізнесу, з розвиненим сільським господарством та новими підприємствами, що працюють за новітніми технологіями, з розвинутою енергозберігаючою інфраструктурою, якісною питною водою, гарним житлом та дорогами;

- з мешканцями, які згуртовано працюють на свою громаду і користуються широким спектром послуг та використовують створені умови для розвитку, незалежно від віку;

- з кваліфікованою місцевою владою, що піклується про кожного жителя громади та використовує сучасні інструменти управління;

- в якій комфортно жити мешканцям і відпочивати гостям;

- з надзвичайним людським потенціалом здатним брати на себе відповідальність і будувати майбутнє;

- в якій створюються робочі місця, надаються якісні медичні, освітні та культурні послуги.

Саме на реалізацію визначних Стратегією цілей, а саме: підвищення рівня розвитку економіки громади; забезпечення високих стандартів життя в громаді та покращення рівня розвитку інфраструктури й направлена діяльність громади та створеного нею органу місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ III

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ I

3.1. Європейський досвід розвитку територіальних громад та можливості його впровадження в Україні

Інтеграція України до Європейського Співтовариства передбачає побудову системи публічного управління відповідно до європейських принципів організації регіонального і місцевого розвитку та розбудови місцевого самоврядування. Основною метою децентралізації державного управління у європейських державах є розширення повноважень місцевого самоврядування та надання громадам низової ланки (гміни, комуни) нових повноважень щодо визначення напрямів територіального розвитку [119, с. 52]. Європейський досвід переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення [119, с. 5].

Здійснивши аналіз конституційних аспектів регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування Я. Богів доходить висновку, що у більшості конституцій європейських держав відсутнє визначення територіальної громади [11, с. 332]. Водночас, у конституціях Польщі (ст. 164), Словаччини (ст. 64), Словенії (ст. 139) територіальну громаду визначено базовою одиницею місцевого самоврядування, яка наділена правом здійснювати всі повноваження місцевого самоврядування, за винятком тих, що зараховані до компетенції інших спільнот; у конституції Австрії (ст. 116) під територіальною громадою розуміють територіальну корпорацію з правом на самоврядування; у конституції Болгарії (ст. 136) територіальна громада – юридична особа, яка виступає основною адміністративно-територіальною одиницею

місцевого самоврядування; конституція Чехії (ст. 101) визначає територіальну громаду як публічно-правову корпорацію, наділену правом власності на майно та ведення господарської діяльності на підставі власного бюджету [11, с. 332].

У конституціях європейських країн закріплено рівні самоврядних спільнот. Найпоширенішим є дво- і трирівневе самоврядування (табл. 3.1) [11, с. 332-333].

Таблиця 3.1

Рівні місцевого самоврядування у європейських країнах

| Країна | Кількість рівнів МС | Види рівнів місцевого самоврядування | | | |
|------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------|----------------------|--------|
| | | I | II | III | IV |
| Австрія | 2 | громада | край | | |
| Бельгія | 3 | громада | провінція | регіон | |
| Болгарія | 2 | громада | провінція | | |
| Хорватія | 2 | громада/місто | воєводство | | |
| Кіпр | 1 | громада/ спільнота | | | |
| Чехія | 2 | громада | регіон | | |
| Данія | 2 | громада | регіон | | |
| Естонія | 1 | громада | | | |
| Фінляндія | 2 | громада | регіон | | |
| Греція | 3 | громада | префектура | регіон | |
| Іспанія | 4 | громада | метрополія | провінція | регіон |
| Нідерланди | 2 | громада | провінція | | |
| Ірландія | 3 | графство | громада | регіон | |
| Литва | 2 | громада | графство | | |
| Люксембург | 1 | громада | | | |
| Латвія | 2 | міста/повіти/ парафії | округ | | |
| Німеччина | 3 | громада | повіт | ленди | |
| Польща | 3 | громада | повіт | воєводство | |
| Португалія | 3 | парафія/ громада | регіон | автономний регіон | |
| Румунія | 2 | громада | повіт | | |
| Словаччина | 3 | громада | повіт | край | |
| Словенія | 1 | громада | | | |
| Швеція | 2 | громада | округ | | |
| Угорщина | 2 | громада | повіт | | |
| Італія | 3 | громада | провінція, міста метрополій | регіон | |
| Франція | 3 | громада | департамент | регіон | |

Отже, дані табл. 3.1 свідчать, що із аналізованих країн лише Іспанія має чотири рівні місцевого самоврядування, чотири країни (Кіпр, Естонія,

Люксембург та Словенія) мають однорівневе управління, всі інші країни мають 2-х та 3-х рівневі управління. Водночас, незважаючи на різну кількість рівнів управління, за виключенням Ірландії та Латвії, громада – є первинною ланкою системи місцевого самоврядування у кожній із цих країн.

За останні 50-60 років у більшості європейських країн здійснювалися територіальні реформи муніципального рівня, спрямовані на те, щоб зменшити кількість органів місцевого самоврядування та створити більші й сильніші муніципалітети. Хоча ці реформи проводилися з різних мотивів, більшість із них сприяла суттєвому підвищенню ступеня автономії органів місцевого самоврядування в усій Європі. На початку 1990-х років в 39 європейських країнах налічувалося загалом близько 120 000 муніципалітетів, а у 2014 р. число муніципалітетів становило близько 106 500. Однак у деяких країнах процес об'єднання муніципалітетів ще триває. Країни Північної Європи, де муніципалітети мають дуже високий ступінь автономії, в період з 1990 р. по 2014 р. ще більше скоротили кількість своїх муніципалітетів (наприклад, з 275 до 98 у Данії, з 452 до 342 у Фінляндії). Німеччина також продовжувала зменшувати кількість своїх муніципалітетів приблизно на 5000 одиниць (головним чином в нових землях) [49].

Як було доведено у попередньому розділі, децентралізація влади в Україні справила суттєвий вплив на систему управління освітньою сферою та сприяла посиленню повноважень територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування у цій сфері. У зв'язку з цим, на особливу увагу заслуговує досвід європейських країн щодо успішності проведення децентралізаційних реформ у освітній сфері. У науковій літературі в управлінні освітою в контексті її децентралізації виділяють три теоретичні моделі, які передбачають передачу урядом частини повноважень органам місцевого самоврядування, школам – деконцентрація, децентралізація, делегування повноважень школам [111, с. 409-410]. Водночас, практика свідчить, що більшість функціонуючих освітніх систем становить комбінацію цих моделей. У рамках децентралізованої моделі управління освітою виділяють два підходи: децентралізація з

домінуючою позицією органів територіального самоврядування; децентралізація з сильною автономією шкіл (рис. 3.1). При децентралізації із збереженням сильної автономії шкіл (Велика Британія) провідну роль відіграють школи, що мають статус юридичної особи з широкими повноваженням керівництва шкіл. Типовим інструментом фінансування школи є освітні бони. Варто зазначити, що дана модель у чистому вигляді є мало поширеною.



Рис. 3.1. Децентралізовані моделі управління освітою

Прикладами моделі децентралізованої освіти, коли відбувається передача відповідальності за функціонування шкіл органам місцевого самоврядування є освітні системи Польщі, Естонії та Литви. У цій моделі школи сприймаються як елементи місцевих освітніх мереж, які підлягають спільному управлінню та плануванню.

Організаційна структура системи управління освітою та способи фінансування освіти для країн з різними моделями децентралізації освіти хоч і є дуже різноманітними, проте мають багато спільних рис, що проявляються у посиленні ролі місцевого самоврядування (табл. 3.2) [111, с. 411-412].

На нашу думку, на особливу увагу щодо децентралізації управління освітою заслуговує досвід Польщі, де органи місцевого самоврядування отримали два головних повноваження: право відкривати нові й ліквідувати

існуючі освітні заклади та право визначати бюджети шкіл. Варто зазначити, що освітні заклади в Польщі не мають права юридичної особи.

Таблиця 3.2

Особливості організації управління та фінансування освіти

| Країна | Модель децентралізації | Система управління освітою | Особливості фінансування освіти |
|-----------------|---|--|---|
| Велика Британія | Модель децентралізована з підвищеною автономією шкіл | На центральному рівні управління освітою здійснює Міністерство освіти. Школам надано право (з 1988 р.) виходу з під контролю місцевих органів освіти через створення системи нової фінансової підзвітності, відомої як школа шкільного менеджменту (Lokal Management of Schools). Школи відкривають банківські рахунки та безпосередньо, а не через місцеві органи влади здійснюють платежі. | Фінансування з державного бюджету здійснюється залежно від кількості учнів. Школи самостійно розподіляють кошти в межах отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу. Вони також отримують гранди від місцевої та федеральної влади та самостійно ними розпоряджаються. |
| Польща | Модель децентралізована з підвищеною роллю місцевих органів влади. | Організаційна структура системи управління освітою містить три рівні. Найвищий: міністерства (освіти, здоров'я, культури) середній – кураторії освіти, що здійснюють нагляд за бюджетними закладами освіти, відділи освіти органів територіального самоврядування управляють комунальними закладами освіти та установчі органи, яким підпорядковані суспільні заклади і третій рівень – школи. | Фінансування здійснюється через державну субвенцію, що розподіляється за формулою на учня. Місцеві органи влади відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів, за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ. |
| Естонія | Модель децентралізована з підвищеною роллю органів місцевого самоврядування | Організаційна структура освіти: Міністерство освіти і науки, міські та сільські муніципалітети, школи. Питання консолідації шкільної мережі покладено на муніципалітети | Середня освіта фінансується за освітньою субвенцією та додатковими доходами муніципалітетів. Освітньою субвенцією розпоряджаються муніципалітети згідно з правилами та умовами, які встановлює уряд. Дошкільна освіта фінансується з доходів муніципалітетів та внесків батьків (не більше 20% мінімальної зарплати). |

Децентралізація освіти у Польщі почалась у 1990 р. з передачі громадам завдання управління і фінансування дитячих садків і завершилась у 1999 р.

передачею повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також чисельних позашкільних освітніх закладів [125].

На першому етапі при передачі дитячих садків гміни не отримали спеціальної субвенції, натомість їх доходи зросли завдяки збільшенню частки доходів від податків (доходи фізичних та юридичних осіб). Управління початковими школами передавалось у два етапи: на першому на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території гміни, підписували договір з урядом з врегулюванням розміру трансферту. При цьому гміни мали брати в управління всі шкільні заклади на своїй території, а не лише вибрані ними школи. На другому етапі, починаючи з 1996 р., всі початкові школи в обов'язковому порядку були передані в управління гмінам [111, с. 413].

Особливістю ситуації, яка виникла в Польщі, стало те, що при передачі гмінам початкових освітніх закладів витрати на одного учня початкової школи стали вищими, ніж витрати в школах вищого рівня, якими управляли кураторії освіти. Причиною цього був закон, згідно з яким повна сума освітньої субвенції для органів місцевого самоврядування не могла бути меншою від певного відсотка доходів державного бюджету.

У Польщі органи самоврядування мають значні повноваження не лише в розподілі коштів освітньої субвенції (частина загальної субвенції), але і у створенні мережі дитячих садків, шкіл, освітніх закладів та прийнятті фінансових планів. Вони відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів, за організацію і підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання установ і забезпечення школам належного обладнання і умов праці.

За час реформи відбулось зростання повноважень гмін у формуванні мережі освітніх закладів. Якщо на початку реформи гміни могли ліквідовувати (відкривати) школи лише за згодою куратора освіти, то починаючи з 1998 р. вимагається тільки висновок куратора з цього питання.

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом всього процесу радикальних перетворень в освіті. Елементом стабілізації стали так звані пороги в алгоритмі

розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для певної гміни в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, яка отримана в попередньому році. Згодом, із зростанням частки власних коштів гмін цей поріг було ліквідовано.

З метою контролю за дотриманням законності органами місцевого самоврядування більшість європейських демократичних країн впроваджують інститут префекта. Посада префекта не є політичною, а створюється з метою здійснення контролюючої функції на чітко визначеній території.

Успішний досвід побудови інституту префекта, на який орієнтуються інші країни має Франція. Інститут префектів Франції має майже 200-річну історію, адже був запроваджений за часів Наполеона Бонапарта з метою встановлення державного контролю на місцях. До 1892 р. префекти мали занадто сильні повноваження, зокрема, право вето та скасовувати акти органів місцевого самоврядування своїм рішенням без звернення до суду [24, с. 79]. Префект у сучасній Франції – це державний службовець, який наділений наглядовими та контрольними функціями, а для скасування актів органів місцевого самоврядування він повинен звертатися до суду [5, с. 208].

Ідентичну французькій систему префектури має Італія. На час її впровадження в 1802 р. префект сприймався як виконавча особа обраної регіональної влади. У 1889 р. італійське законодавство розділило такі поняття, як «держава» і «регіональна адміністрація». Після Другої Світової війни в країні обговорювалося питання відмови від інституту префектури, проте вона й нині існує, а префекти є представниками уряду і головами «префектури – територіального відділення уряду» [24, с. 79].

Проміжний інститут префекта, що покликаний забезпечувати контроль над додержанням законів органами місцевого самоврядування, функціонує у Німеччині. Варто зазначити, що територіальні підрозділи органів влади федеральних земель не мають впливу на префекта [24, с. 79].

Розглянемо дещо детальніше вплив децентралізації на розвиток територіальних громад на прикладі Нідерландів та Швеції.

Правові засади функціонування територіальних громад в Нідерландах визначають Конституція Королівства Нідерланди та Закон про муніципалітети [2]. І хоча Нідерланди ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування принцип місцевого самоврядування явно не визнають ні Конституція, ні галузеве законодавство, адже у ст. 1 відповідного розділу Конституції зазначено: «провінції та муніципалітети можуть бути розпущені актом Парламенту» [49]. Отже, відносна автономія органів місцевої влади Нідерландів зумовлена не стільки законодавчими й інституційними механізмами, скільки довготривалою демократичною практикою.

Як свідчать дані табл. 3.1 у Нідерландах існує дворівнева система місцевого самоврядування – муніципалітети та провінції.

Економічна криза 1980-х рр. спричинила серйозні зміни у моделі управління Нідерландів. Зменшення обсягу громадських коштів призвело національний уряд до втрати багатьох попередніх повноважень – передачі їх на нижчий рівень, але з недостатнім фінансуванням. Місцевим владам були передані компетенції у сфері громадського житла, освіти, догляду за дітьми та соціального забезпечення. У деяких випадках попередні обов'язки центрального уряду були передані до незалежних громадських організацій. Це була широко використовувана альтернатива територіальній децентралізації.

Зі зміною контексту, ідея нового громадського управління почала суттєво впливати на місцеве самоврядування Нідерландів. У 1980-х рр. велика кількість місцевих влад змінила свої організаційні заходи в бік від централізованої традиційної структури до більш децентралізованої. Нововведення полягали в перенесенні наголосу з процесу прозорості, який для місцевих влад полягав у балотуванні та виборності, до підзвітності, виходячи з результатів діяльності місцевих влад.

У 1990-х рр. міністерство внутрішніх справ Нідерландів, яке відповідає за взаємовідносини з місцевим самоврядуванням, сформулювало «Політику та управлінські інструменти для місцевого самоврядування» [121]. У документі даються рекомендації місцевим владам щодо запровадження схожих на бізнесові інструментів у таких процесах, як складання бюджету, розміщення

коштів та аналізування щодо ефективності діяльності. Такі управлінські інструменти були складовою змін, що сприяють руху муніципалітетів у бік моделі місцевого самоврядування, уповноваженого надавати послуги громадянам. Муніципальна організація була консолідована та звужена в процесі переходу до надання послуг приватним сектором або на контрактній основі неприбутковими організаціями, заснованими муніципалітетами. Місцеві влади мають регулювати та контролювати надавачів послуг через спеціальні критерії виконання. Суттєву увагу муніципалітети приділяють задоволеності споживачів цих послуг, залученню громадян шляхом опитування, консультативних референдумів, розвитку інших інтерактивних методів управління.

Королівська Комісія у 2001 р. підготувала пропозиції, які у березні 2002 р. втілилися у новому Муніципальному законі, що зосередив адміністративну владу в руках муніципальних виконавчих органів, у той же час надавши депутатам пріоритетне право контролювати та перевіряти їх діяльність.

У листопаді 2004 р. ухвалено новий Кодекс міжадміністративних стосунків, який детально визначає зміст та розподіл повноважень, а також прихильність до принципів децентралізації, якщо можливо, та централізації, якщо необхідно [121]. У Кодексі визначено, що виконання державних повноважень можливо лише тоді, коли вони є спільною відповідальністю, а провінції та муніципалітети залучаються до спільного управління. Фінансові стосунки між рівнями влади повинні слідувати цим принципам, передбачати наявність необхідних фондів та гнучкий бюджет для забезпечення виконання владних обов'язків. Кодекс передбачає, що для центрального уряду керівництво діяльністю місцевих влад з фінансовими санкціями може застосовуватися лише щодо спеціальних грантів, що повинно надати місцевому самоврядуванню більше автономії у використанні загальних грантів. Асоціація Нідерландських Муніципалітетів (VNG) та муніципалітети залучаються до процесу формування політики в питаннях, які впливають на місцеве самоврядування. Законопроекти та політичні рішення повинні першочергово обговорюватися з VNG та IPO.

Станом на 31 січня 2020 р. місцевий рівень Нідерландів нараховував 355 муніципалітетів [49]. Варто зазначити, що від 1990 р. кількість муніципалітетів у Нідерландах постійно скорочувалась від 672 у 1990 р., 478 у 2014 р., 403 у 2018 р. до 355 у 2020 р. Таким чином, в період від 1990 р. по 2020 р. кількість муніципалітетів у Нідерландах скоротилася на 47 %.

Кількість муніципалітетів скорочувалася шляхом об'єднання невеликих муніципалітетів або їх вливання в більші [98, с. 171]. Муніципалітети охоплюють всю територію Нідерландів і є різними за розмірами і населенням – від 725 тис. (Амстердам) до менше ніж 1 тис. (Schiermonnikoog, острів у Північному морі). Усі муніципалітети, незалежно від розміру, мають однакові обов'язки, хоча відрізняються за кількістю працюючих [98, с. 171].

Витрати бюджетів органів місцевого самоврядування Нідерландів на душу населення на кінець 2020 р. склали 14 % від ВВП [49].

Законодавчим органом муніципалітету є муніципальна рада, депутати до якої обираються на 4 роки за пропорційною представницькою системою. Рада обирається прямим голосуванням, в якому можуть взяти участь усі жителі, які мають право голосу і належать до даного муніципалітету. У виборах мають право брати участь також і іноземці, які легально проживають у Нідерландах не менше 5 років. Особи, які мають громадянство однієї з країн-членів ЄС, можуть брати участь в муніципальних виборах відразу ж після свого переїзду на проживання в Нідерланди.

Муніципальна рада, яку очолює мер, приймає головні місцеві рішення. Мер не приймає участі у голосуванні. Виконавчий орган, який готує та виконує рішення ради, обирається з числа депутатів на 4-річний термін. Мер (має шестирічний мандат) очолює також виконавчий орган місцевої ради. До повноважень місцевої ради належить: міське планування; житло; туризм; громадські роботи; транспорт; охорона здоров'я; первинна освіта; соціальне обслуговування; водне господарство; громадський порядок; культура і спорт.

Муніципальна рада назначає зі свого складу кількох членів у ранзі радників (членів магістрату). Кількість членів муніципальної ради і радників

залежить від кількості жителів. Бургомістр призначається на посаду на термін у шість років урядом за пропозицією Королівського комісару. Бургомістр і радники разом формують правління муніципалітету. Бургомістр є водночас головою як магістрату, так і муніципальної ради. Магістрат виконує рішення центральних і провінційних органів влади, які мають відношення до даного муніципалітету. Муніципальне управління перебуває під контролем провінційного управління і уряду. На практиці цей контроль здійснюється в дуже помірному обсязі.

Муніципальна рада налічує від 7 до 45 членів (обираються терміном на 4 роки та є представниками різних політичних партій) залежно від кількості населення. Ради збираються принаймні 6 разів на рік на відкритих для населення зустрічах.

Мер і члени виконавчого комітету є щоденним керівним органом муніципалітету. Члени виконавчого комітету обираються муніципальною радою з числа її власних членів і можуть бути звільнені нею, якщо вони втратили її довіру. Вони можуть піти у відставку як члени виконкому, але можуть продовжувати бути членами міської ради. Найменші муніципалітети мають 2 членів Виконавчого комітету, найбільші – 9. Лідер найбільшої партії має пріоритет на раді щодо розподілу місць у виконкомі та програми дій. Виконавець повинен заручитися довірою ради, щоб виконувати функції належним чином [98].

Джерелами доходів для провінцій та муніципалітетів є власні доходи і виплати з боку держави. Як правило, грошові кошти надходять від центральної влади у вигляді спеціальних виплат, які супроводжуються приписами щодо того, як вони повинні бути витрачені. Крім того, провінції та муніципалітети отримують спільні кошти з провінційного і, відповідно, муніципального фонду. Муніципалітети отримують власні доходи, зокрема у вигляді податків на нерухомість, зборів і мита. Вони мають також право самі вводити податок, наприклад туристський податок і податок на собак.

Організаційну роботу муніципалітетів, їх юридичний статус і розмежування між різними муніципальними категоріями законодавчо врегульовує Акт про муніципалітети. Відповідно до нього муніципалітети мають право ухвалювати будь-які практичні або юридичні рішення в інтересах

населення, тобто муніципалітети користуються загальною компетенцією, не обмежені у своїх діях з боку центральної влади.

Завдання муніципалітетів впливають з двох видів повноважень. По-перше, це місцева автономія, що передбачає самостійне використання власних ресурсів, ухвалення муніципальних законів (стан доріг, вивіз сміття, розвиток культури, соціальний захист, будівництво, житло, торгівлю, туризм). Ця система дозволяє посадовим особам нижчого рівня видавати регулятивні акти, якщо це не є компетенцією вищих посадових осіб.

По-друге, так зване спільне врядування. Муніципалітети можуть брати участь в ухваленні національних законів та інших постанов (соціальний захист населення, безпека, поліція, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища). Тут муніципалітети теж мають певний рівень свободи.

Таким чином, основними є два види муніципальної діяльності: місцева автономія і спільне управління країною. Існують інструменти для реалізації цієї діяльності: видання постанов, правил; надання субсидій (муніципалітет може надавати субсидії резидентам і будь-яким приватним організаціям); планування (будівництво житлових будинків, індустріальних зон, доріг, інших об'єктів). Муніципальна рада складає план цілей – так званий місцевий (зональний) план.

Особливістю системи нідерландської системи місцевого самоврядування є той факт, що мера не вибирають напряму місцеві жителі чи рада. Мерів призначають (на 6 років) королівським указом на основі рекомендацій місцевих рад. Тому головного офіційного представника муніципалітету – одночасно голову ради й виконавчого органу – можна вважати елементом державного нагляду [49].

Муніципальна рада не наділена правом звільняти мера з посади, але у неї є владні важелі впливу на нього аж до позбавлення посади. Слід зазначити, що країн, де мер призначається, у світі залишилося небагато, і Нідерланди є однією з них. Уже тривалий час точаться дискусії щодо зміни такого стану справ. Мер не займає першого місця у політичній ієрархії, хоч усі мери в Нідерландах належать до якоїсь політичної партії. Мер не має права голосу у муніципальній раді, бо не є виборною особою.

Усі муніципалітети є членами Асоціації муніципалітетів Нідерландів (VNG), що є однією із найвпливовіших та ефективних національних організацій місцевого самоврядування в Європі. Національний уряд кілька років працював над угодою з VNG для формування стосунків між центральним та місцевим рівнями влади. У період 1999-2002 рр. вони домовилися щодо проведення кожні два роки консультацій з ключових задач, пов'язаних з конкретними цілями та періодичним моніторингом. Керівництво VNG має прямий доступ до кабінету міністрів, а для її працівників робота в VNG, як правило, є стартом для майбутньої кар'єри. Кожного року близько 2 тис. членів різних спільнот беруть участь у конференції, організованій VNG, яка інформує своїх членів про використання членських внесків, і муніципалітети міст ретельно стежать за її бюлетенями.

Наступна країна, що обрана нами для дослідження, Швеція має багатий досвід розвитку місцевого самоврядування (зародилося за часів Середньовіччя) та децентралізації. Королівство Швецію зараз вважають однією з найбільш децентралізованих країн у світі [94].

Першим законодавчим актом у цій сфері прийнято вважати Указ про місцеве самоврядування 1862 р., який розмежував церковні та суспільні справи. Відповідальність за церковні справи була покладена на парафії, а за суспільні – на міста та сільські громади. Указ запровадив також новий орган місцевого самоврядування на регіональному рівні – окружну раду (ландстинг), якому підпорядковується територія, що відповідає регіональній адміністративній одиниці – округу (лену). Поділ Швеції на 2 500 міських і сільських територіальних громад, згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р., ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії. Унаслідок реформування кожна міська та сільська парафія стала муніципалітетом з повноваженнями вирішувати нецерковні справи, включаючи право стягувати податки. У 1952 р. внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість громад зменшилась до 1037 [43]. Реформування територіального поділу в 1950-х і 1970-х рр. призвело до об'єднання міст і малих сільських муніципалітетів, у результаті чого наразі країна має 290 муніципалітетів [49]. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників.

У 1960-1970 рр. муніципалітетам і округам надали значну фінансову автономію. Об'єднання муніципалітетів почалися на добровільній основі, однак згодом стали обов'язковими. У 1974 р. їх кількість зменшилася з 464 до 278. Сьогодні середній розмір муніципалітету становить 34 000 мешканців (порівняно з 9 700 мешканцями в середньому по країнах-членах ОЕСР), а медіанне значення складає 15 500 мешканців [49].

Від 1 січня 2000 р. церква у Швеції відокремилась від держави, і церковні парафії відразу втратили свій адміністративний статус. Нині у Швеції існує два типи органів місцевого самоврядування – муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг – на регіональному рівні.

Місцеве самоврядування закріплене в Урядовому акті – одному з чотирьох базових законів, які складають Конституцію Швеції. Урядовий акт передбачає, що повноваження з прийняття рішень здійснюються виборними асамблеями, а місцеві влади відповідають за місцеві та регіональні питання, які становлять громадський інтерес, і що вони можуть стягувати податки в цілях управління справами. Будь-яке обмеження місцевого самоврядування має бути пропорційним, тобто не перевищувати того, що є необхідним з огляду на мету обмеження.

Закон про місцеве самоврядування 1992 р. визначив межі повноважень місцевих рад та ландстингів. Повноваження місцевого самоврядування можна поділити на дві категорії: загальні повноваження, делеговані місцевим радам і ландстингам законом про місцеве самоврядування, та повноваження, визначені спеціальним законодавством. Закон про місцеве самоврядування встановлює загальні повноваження місцевих влад, а також організаційні правила стосовно асамблей, комітетів, бюджетів тощо. Органи місцевого самоврядування можуть займатися будь-якими справами, що становлять загальний інтерес і стосуються їх географічної території або членів, які не віднесені до виключної компетенції держави або інших органів місцевого самоврядування. Вони також можуть провадити господарську діяльність (яка є неприбутковою і стосується надання комунальних послуг), а також передавати управління деякими питаннями місцевого самоврядування муніципальним підприємствам чи асоціаціям місцевих влад. Низка інших законів і регуляторних актів, таких як Закон про

соціальні послуги, Закон про планування і будівництво, Закон про освіту і Закон про охорону здоров'я та медичні послуги, визначають спеціальні функції разом із докладними положеннями, яких органи місцевого самоврядування мають дотримуватися при виконанні своїх повноважень [43].

Органом прийняття рішень у шведських муніципалітетах є місцева рада, яка вирішує усі важливі питання, наприклад, бюджету та податків. Розподіл повноважень між місцевими радами та ландстингами спирається на принцип, що послуги, яких потребують усі, належать до компетенції ландстингів. Типовим прикладом є охорона здоров'я та медичне обслуговування – за винятком кількох приватних лікарень, ландстингам підпорядковані всі медичні заклади Швеції.

Муніципалітети надають більшість місцевих послуг, включаючи державну освіту на рівнях до вищої освіти. Обов'язковими функціями муніципалітетів є: соціальні послуги; догляд за дітьми і дошкільна освіта; початкова і середня освіта; догляд за літніми людьми; допомога людям з фізичними і розумовими вадами; первинна медична допомога; захист навколишнього середовища; територіальне планування; збір та утилізація відходів; аварійно-рятувальні служби; водопостачання і водовідведення; експлуатація доріг. Додатковими функціями є: культура; житло; енергетика; зайнятість; промислові та комерційні послуги.

Швеція є одним зі світових лідерів у сфері цифровізації та має тривалу історію цифровізації адміністративних послуг. Відповідно до Індексу готовності мереж (NRI) Швеція посідає перше місце серед 134 економік, охоплених цим індексом [93, с. 13]. Шлях цифрової трансформації Швеції характеризується децентралізованою системою врядування і делегування значної частини повноважень автономним органам місцевого самоврядування, високим рівнем довіри до органів влади та тривалою історією розвитку ІТ в публічному секторі.

На рівні муніципалітетів впроваджена ініціатива щодо запровадження фізичних центрів для подолання розриву між громадянами та використанням цифрових послуг. Центри з цифрової присутності (DigitalCenters) – це місця, куди мешканці муніципалітетів можуть звернутися по допомогу в розв'язанні питань, які потребують доступу до Інтернету. Центри з цифрової присутності розташовані зазвичай у легкодоступних місцях, як-от бібліотека чи громадська

приймальня муніципалітету. Метою DigidelCenters є поліпшення цифрових навичок мешканців муніципалітету та надання допомоги щодо цифрових послуг і технологій [93, с. 13].

Швеція – рідкісний випадок серед європейських країн, оскільки більшу частину доходів місцевих бюджетів (у середньому 70 %) отримують із місцевих податків. Вона також є рідкісним прикладом того, що органи місцевої влади зовсім не зазнали впливу економічної та фінансової кризи. Система фінансового вирівнювання бюджетів закріплена в законодавстві й успішно працює. Шведське місцеве самоврядування є досить потужним та відіграє головну роль у соціальному забезпеченні й наданні послуг. Витрати бюджетів органів місцевого самоврядування на душу населення складають 25 % ВВП [49]. Органи місцевого самоврядування мають високий ступінь самостійності у прийнятті рішень, хоча і знаходяться під щільним державним регулюванням і наглядом у багатьох сферах відповідальності.

Після об'єднання окремих асоціацій муніципалітетів і окружних рад у 2007 р. Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) представляє муніципалітети та округи/регіони і в якості об'єднання роботодавців, і в якості організації, що відстоює інтереси місцевого самоврядування. SALAR є найбільшою організацією роботодавців у Швеції. У головному офісі (м. Стокгольм) працює близько 440 осіб. Частково роль Асоціації полягає в тому, щоб вести перемовини щодо умов колективних трудових договорів від імені муніципалітетів, округів і регіонів для понад мільйона працівників, що становить близько 25 % загальної зайнятості в країні. Майже половина з цих працівників зайняті у сферах охорони здоров'я і соціальної допомоги. Близько третини працівників зайняті в секторі освіти. Майже 80 % працівників як у муніципалітетах, так і в округах/регіонах, складають жінки [43].

Муніципальні асамблеї обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Ці вибори проводяться в один день із виборами до національного парламенту. Асамблея є найвищим органом прийняття рішень і вирішує справи, які мають ключове значення (включаючи бюджет та оподаткування).

Виконавчий комітет складається з обраних членів, які призначаються пропорційно частці місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує

діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших комітетів і корпорацій чи асоціацій місцевої влади, готує і впроваджує рішення асамблеї. Асамблея може передавати адміністративні та виконавчі повноваження профільним комітетам.

Шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується, особливо в міжнародному контексті, для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї.

Контроль і нагляд за діяльністю місцевих влад має різні форми. Закон про місцеве самоврядування дозволяє будь-якому мешканцю або власнику нерухомості оскаржувати законність рішень ради, звернувшись до окружного адміністративного суду. Крім цього, Закон про адміністративні процедури може дозволяти тим, на кого вплинули рішення ради, оскаржувати ці рішення, надаючи в такий спосіб захист проти свавільних рішень або зловживання владою.

В окремих сферах відповідальності місцевого самоврядування держава здійснює нагляд за органами місцевої влади через такі агентства, як Національна рада з питань охорони здоров'я і соціального добробуту або Національне агентство з питань освіти. Ці агентства активно працюють з органами місцевої влади в контексті досягнення національних цілей, забезпечуючи спрямування, підтримку, супровід та оцінку. У випадках, коли місцева влада не виконує своїх обов'язків, можуть застосовуватися різні санкції, такі як публічна критика, штрафи або, в разі серйозних порушень, тимчасова заборона діяльності.

Органи місцевого самоврядування підлягають нагляду і з боку окружних адміністрацій, які є органами державної влади на рівні округів. Адміністрації надають рекомендації, здійснюють моніторинг дотримання законодавства органами місцевого самоврядування в таких сферах, як захист навколишнього середовища, захист та умови утримання тварин, ліцензування алкогольної продукції, а також можуть розглядати скарги осіб стосовно виконання муніципалітетами повноважень відповідно до Закону про планування та будівництво.

Рівень видатків місцевого самоврядування у Швеції є другим за розміром у ЄС і становить 25,4 % ВВП або 49 % загальнодержавних видатків. Соціальні послуги і соціальний добробут складають лівову частину видатків.

Більше двох третин доходів надходить від податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, який мають право стягувати муніципалітети та округи/регіони. У 2016 р. ставка цього податку була від 29,19 % до 35,11 %, а середня ставка у 2015 р. становила 32,10 % доходів мешканців, з яких приблизно дві третини йдуть муніципалітетам і одна третина – округам/регіонам [43].

Збори і плата за послуги становлять лише 5 % місцевих доходів. Такі місцеві послуги, як водопостачання, збір відходів, житлові послуги та громадський транспорт, здебільшого надаються приватними підприємствами.

Загальні державні субвенції становлять близько 12 % місцевих доходів, і цільові субвенції – близько 7 %. Держава використовує систему фінансового вирівнювання з тим, щоб компенсувати різницю між органами місцевої влади як в плані податкових надходжень, так і в плані витрат на надання послуг. Це здебільшого фінансується центральним урядом, але також частково за рахунок внесків муніципалітетів і округів, чия фіскальна спроможність складає більше 115 % середнього рівня по країні, або які мають сприятливу структуру витрат.

Принцип фінансування, затверджений у Швеції в 1993 р., визначає, що зміни до законів і регулювання, які безпосередньо впливають на органи місцевого самоврядування (нові або розширені обов'язки) супроводжуються змінами у фінансуванні, яке надається державою, що дозволяє місцевій владі уникати необхідності підвищувати податки або скорочувати витрати в інших сферах [43].

Підсумовуючи, варто зазначити, що в сучасних умовах особливо корисним для України є: досвід Польщі щодо децентралізації управління освітою; досвід Франції та Італії щодо функціонування інституту префекта; досвід Нідерландів щодо чіткого розмежування повноважень між рівнями влади та повноцінного фінансування повноважень, що передаються на місцевий рівень, широкого залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, функціонування потужної й впливової асоціації муніципалітетів та права муніципалітетів вводити власні податки; досвід Швеції щодо цифровізації адміністративних послуг, впровадження ефективно діючої системи фінансового вирівнювання бюджетів, збільшення частки доходів місцевих бюджетів за

рахунок місцевих податків, створення системи нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування та розбудова потужної та впливової асоціації місцевого самоврядування, що є по суті сервісним центром для муніципалітетів.

3.2. Удосконалення нормативно-правових засад функціонування територіальних громад в Україні

Правове забезпечення функціонування територіальних громад є одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності їх діяльності і впливу на державотворчі процеси. Водночас, ключовою проблемою забезпечення статусу територіальних громад як самостійних суб'єктів права в Україні є забезпечення дієвості норм, які гарантують такий статус [1, с. 10].

Проведений у одному із попередніх розділів аналіз правових засад створення, функціонування та розвитку територіальних громад засвідчив необхідність їх удосконалення з урахуванням сучасних умов завершального етапу децентралізаційної реформи, необхідності повноцінного впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, потреби гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС, впровадження в Україні європейських принципів і норм демократичного врядування та ін. Напрями удосконалення чинного законодавства, що регулює функціонування територіальних громад в Україні наведено на рис. 3.2.

Удосконалення законодавства, що регулює функціонування територіальних громад повинно мати комплексний характер і розпочинатися саме з конституційно-правового регулювання та визнання територіальної громади базовою адміністративно-територіальною одиницею. Після чого має відбутися робота на законодавчо-спеціальному рівні через ухвалення низки базових законодавчих актів про основи адміністративно-територіального устрою, про службу в органах місцевого самоврядування, про місцевий референдум, якими мають бути визначені принципи організації та функціонування місцевого

самоврядування, а на завершальному етапі слід змінити галузеве законодавство – податкове, бюджетне, земельне тощо.

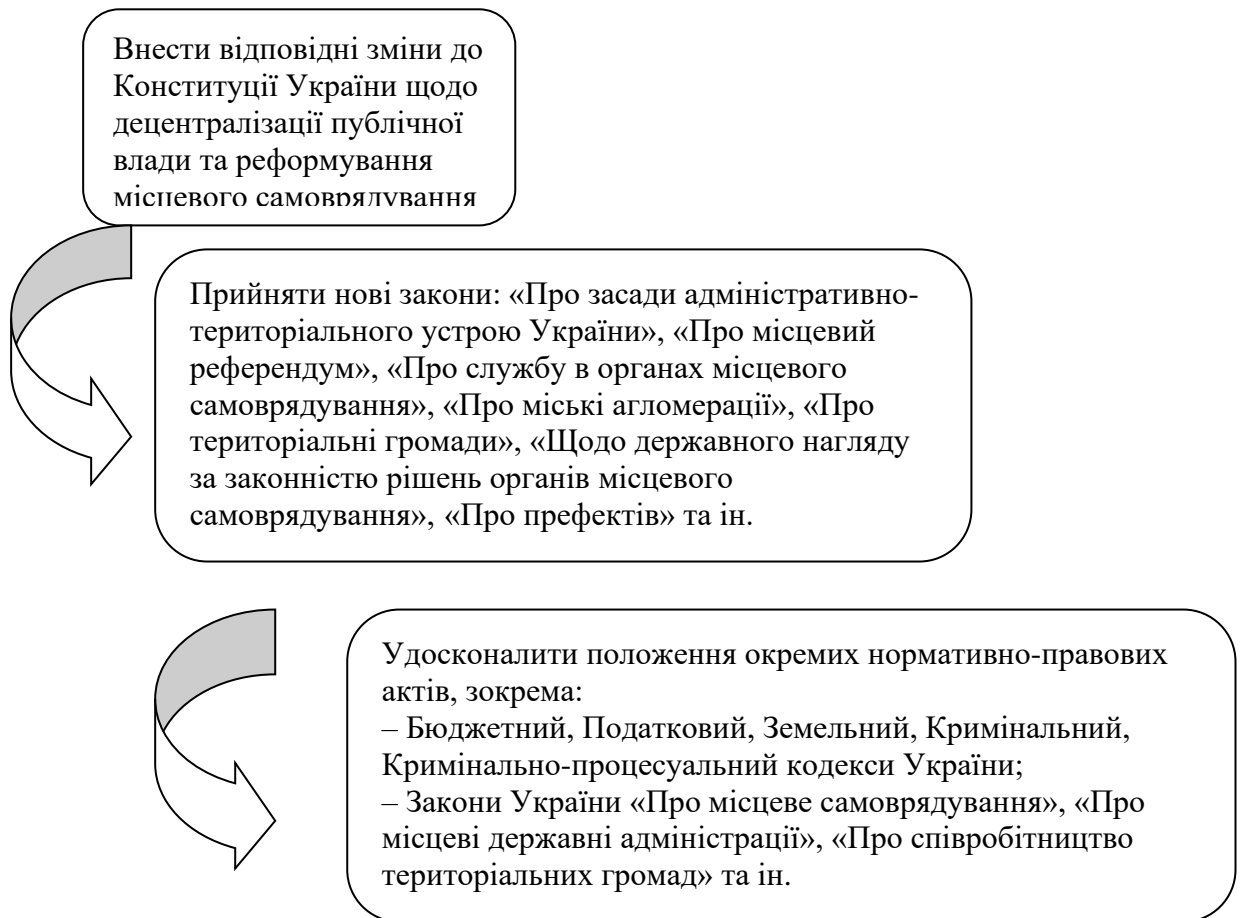


Рис. 3.2. Напрями удосконалення законодавства, що регулює функціонування територіальних громад

Отже, терміною необхідністю є внесення відповідних змін до Конституції України (в частині децентралізації влади) та прийняття низки законів, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Про міські агломерації», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про територіальні громади», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про префектів». Внесення відповідних змін потребують закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про співробітництво територіальних громад» та ін.

З метою законодавчого закріплення реформи децентралізації (реформовані системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою) та більш повного врахування положень та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування необхідним є внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Усі зміни умовно можна розділити на 7 напрямків: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, місцеві вибори, матеріально-фінансова основа, права та повноваження місцевого самоврядування, нагляд за законністю та виконавча влада на місцевому рівні. Зміни до Конституції України мають перш за все вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зміни до Конституції України, звичайно, повинні ґрунтуватися на Європейській хартії місцевого самоврядування та мати на меті забезпечення незворотності процесу децентралізації й реформи місцевого самоврядування в нашій країні. Внесення змін до Конституції України щодо децентралізації є необхідною передумовою для подальшого просування реформи та її завершення.

Зарубіжний досвід свідчить, що ефективним інструментом забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування є запровадження інституту префекта. Прийняття Закону України «Про префектів» запровадить систему префектур в нашій країні на рівні районів і областей та забезпечить державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Передбачається, що префекти здійснюватимуть адміністративний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування та координуватимуть діяльність органів виконавчої влади на підзвітних їм територіях. Префект буде державним службовцем і у своїх повноваженнях підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України [24, с. 79]. Префект здійснюватиме такі повноваження на певній території:

– здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

– координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

– внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

– здійснення інших повноважень, визначених чинним законодавством України.

Отже, запровадження інституту префекта допоможе забезпечити законність та унітарність нашої держави, її територіальну цілісність та єдність, дотримання законодавства органами місцевого управління та захист законних прав мешканців територіальних громад.

Складність децентралізаційної реформи полягає в тому, що вона охоплює і зміну системи адміністративно-територіального устрою, і реформу місцевого самоврядування, і зміну системи територіальних органів влади. Терміновою необхідністю є чітке розмежування повноваження між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням всіх рівнів, а це – зміни до сотень законів. Необхідно забезпечити розширені повноваження місцевого самоврядування фінансовими ресурсами. Внесенням відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» потрібно чітко визначити функції та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів з урахуванням проведених системних реформ в країні та з метою усунення дублювання повноважень між ними. У зв'язку з цим необхідно пришвидшити розгляд і прийняття законопроектів: про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування (№ 6281 від 4 листопада 2021 р.) та про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (№ 6282 від 4 листопада 2021 р.), а також законопроекту про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (№ 4298 від 30 жовтня 2020 р.) [46].

В експертних кругах та серед практиків місцевого самоврядування триває дискусія стосовно поглиблення та удосконалення процесу децентралізації за рахунок обговорення та доопрацювання проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у частині розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно територіального устрою» [91]. Положення нового законопроекту мають на меті приведення українського законодавства у відповідність до положень Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак, допоки не буде внесено зміни до Конституції, нововведення не стосуватимуться обласних і районних рад, виконавчі функції яких і надалі покладатимуть на місцеві державні адміністрації. Крім того, згідно з положеннями законопроекту буде розмежовано повноваження держави та місцевого самоврядування; закріплено умови та гарантії передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню; визначено сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення через виключну компетенцію держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності тощо [112, с. 91].

На нашу думку, назріла необхідність прийняття окремого Закону України «Про територіальні громади», у якому слід узаконити саме поняття територіальних громад як нових адміністративно-територіальних одиниць та визначити базові засади їх організації, функціонування та розвитку.

Вимогою сьогодення є прийняття закону України «Про міські агломерації», адже хоча реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяла посиленню спроможності територіальних

громад, водночас їх об'єднанням проблеми розвитку великих міст та територіальних громад поруч з ними вирішені не були. Одним із можливих варіантів розв'язання цих проблем є створення агломерацій навколо великих міст, що дадуть змогу використовувати потенціал декількох громад.

Варто зазначити, що агломерація – це не нова адміністративно-територіальна одиниця. Це форма співпраці рівних у своїх правах громад, яка дає їм змогу отримати нові можливості для реалізації окремих повноважень місцевого самоврядування, в тому числі тих, які нині виконуються на районному та обласному рівнях. За визначенням М. Сюська, «агломерація» – це складна організаційно-економічна просторова система, одна з форм співробітництва міста-центру агломерації або декількох таких міст та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу центру агломерації та об'єднані спільними інтенсивними господарськими, трудовими, освітніми, культурно-побутовими зв'язками [108, с. 14].

Чинне законодавство України щодо співробітництва територіальних громад не закріплює статус агломерації та не містить чітких правил для такої співпраці. Актуальність прийняття закону про агломерації на даний момент є вкрай високою у зв'язку з посиленням ролі великих міст, а також відповідно до нових викликів, з якими стикаються громади. Зокрема, необхідність спільної повоєнної відбудови та відновлення територій після окупації та вирішення проблем, які давно накопичувалися. У законодавчому документі варто чітко закріпити норму, що кожна громада залишається вільною в агломерації, щоб великий населений пункт не «підім'яв» під себе сусідні громади. Громади мають залишатися рівними, вирішуючи спільні питання за чіткими умовами взаємодії [20]. Такий закон повинен не тільки інституалізувати міські агломерації, визначивши їх правовий статус, але й забезпечити необхідну та достатню правову регламентацію їх діяльності. Закон повинен відповідати положенням Конституції України, повною мірою узгоджуватися із діючим законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містити ефективну організаційно-правову модель муніципального управління [108, с. 15].

Аналіз Закону України «Про співробітництво територіальних громад» засвідчив, що він чітко визначає послідовні етапи процедури організації співробітництва територіальних громад та суб'єктів ініціювання такого співробітництва. Розробка та реєстрація такого договору займає від двох до шести місяців часу (в залежності від швидкості проходження різних етапів процедури організації співробітництва). Це зумовлює необхідність розглянути можливість спрощення процедури укладення договорів. Зокрема, це може бути зроблено шляхом корегування положень, що стосуються роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, часових рамок укладення таких договорів.

Повністю підтримуємо пропозицію М. Сюська переглянути положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» з метою спрощення процедури укладення договорів. Запропоноване може бути здійснено шляхом внесення змін до положень, що стосуються роботи комісій із розробки проєктів договорів, їх громадського обговорення, врегулювання термінів їх укладення. Також варто внести зміни в Закон України «Про співробітництво територіальних громад» щодо покращення розуміння механізму організації співробітництва територіальних громад. Науковець пропонує викласти п. 2 ст. 11 в наступній редакції: «Під час підготовки проєкту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися. У разі не застосування даних вимог договір про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після затвердження його проєкту відповідною радою та вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад» [108, с. 18].

Також, на нашу думку, у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» необхідно законодавчо визначити механізм приєднання до вже діючого договору про співробітництво. Необхідно чітко прописати процедуру приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво, зі збереженням етапів організації такого співробітництва.

Завершення процесу об'єднання територіальних громад і зміни в адміністративно-територіальному устрої держави актуалізують запровадження такої форми співробітництва, як змішаний договір, котрий може поєднувати елементи декількох видів. Відносини сторін у змішаному договорі про співробітництво мають регулюватися відповідними положеннями Закону «Про співробітництво територіальних громад», елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів.

Одним із визначальних чинників успішності функціонування територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування є наявність високопрофесійних, вмотивованих, людиноцентричних, патріотично налаштованих посадових осіб місцевого самоврядування, здатних ефективно працювати в умовах розширених повноважень, постійно змінного середовища та надзвичайно складних умовах військового стану. Питання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятому більше 20 років назад. Окремі положення даного Закону є застарілими. До того ж, існує потреба у приведенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», що був прийнятий 10 грудня 2015 р. та набрав чинності 1 травня 2016 р. До того ж, окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України 16 грудня 1993 р. № 3723 «Про державну службу», який втратив чинність у 2016 р.

У зв'язку з вище означеним, терміновою необхідністю є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» для створення правових передумов щодо:

- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;
- врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування;
- рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування;

- введення в дію прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання;
- підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування [105].

Національним агентством України з питань державної служби підготовлено проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою [92]. Даним законопроєктом передбачено внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про державну службу» з метою узгодження їх положень та усунення прогалин і колізій. Реалізація проєкту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» потребує внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України. Підготовлено окремий проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 368 Кримінального кодексу України та статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення кола посадових осіб місцевого самоврядування».

Таким чином, питання удосконалення нормативно-правових засад функціонування територіальних громад є одним з ключових в процесі децентралізаційної реформи, адже розвиток місцевого самоврядування неодмінно спричиняє необхідність більш детального правового врегулювання статусу територіальних громад, удосконалення правового регулювання в цій сфері відповідно до суспільних потреб та вимог сучасності. Подальший розвиток територіальних громад значною мірою буде залежати від подальшого

зміцнення нормативно-правової бази їх функціонування, метою якого повинно бути підсилення ефективності місцевого самоврядування з урахуванням викликів, що постали у період дії воєнного стану та будуть обумовлені процесом відновлення України й набуття нашою країною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

3.3. Перспективні напрями розвитку територіальних громад в Україні

Проведений у другому розділі аналіз розвитку територіальних громад в умовах децентралізації засвідчив, що з отриманням повноважень і ресурсів, громади отримали не тільки автономію у прийнятті рішень, а й підвищилась їх відповідальність за прийняті рішення перед законом і своїми виборцями. У зв'язку з цим зростає важливість прийняття рішень громадами щодо напрямів свого розвитку, які, як правило, затверджуються у стратегіях.

На нашу думку, серед перспективних напрямів розвитку територіальних громад у сучасних умовах варто виділити:

- посилення інституційної спроможності територіальної громади;
- підвищення конкурентоспроможності територіальних громад;
- підвищення ефективності управління фінансовим потенціалом територіальної громади;
- подальший розвиток міжмуніципального співробітництва;
- розширення видів послуг, що надаються через ЦНАП територіальних громад, стандартизація процесів надання послуг, збільшення кількості видів послуг, що надаються в електронному вигляді;
- впровадження проєктного та кластерного підходів в практичну діяльність територіальних громад;
- підвищення цифрової спроможності територіальних громад;
- удосконалення кадрової політики;
- впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування механізмів та технологій управління людськими ресурсами;

– оновлення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

У межах однієї роботи детально розглянути усі запропоновані напрями не представляється можливим, тому зупинимося лише на деяких із них.

Посилення інституційної спроможності територіальної громади є можливим зокрема, шляхом посилення виконавських функцій голови й секретаря громади, створення відділу управління людськими ресурсами та введення посади керуючий справами громади. Повністю підтримуємо пропозицію розробників проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою», що оприлюднений на офіційному сайті Міністерства розвитку громад та територій України. Згідно з положеннями цього законопроєкту пропонується підсилити виконавські функції голови громади (призначає заступників та керівників виконавчих органів). Крім того, для збалансування владних повноважень, у випадку відправки у відставку голови громади пропонується одночасне припинення повноважень і самої ради громади. Вводиться нова посада у громаді – керуючий справами громади – професійна посадова особа, яка забезпечує інституційну сталість в громаді. Його повноваження не припиняються у випадку припинення повноважень ради або голови громади [91].

Стратегічними пріоритетами підвищення конкурентоспроможності територіальних громад України слід вважати: зростання інвестиційної активності та нарощення інноваційного потенціалу громади; розвиток та посилення конкурентних позицій реального сектору економіки громади; нарощення концентрації малого і середнього бізнесу, насамперед в сільських територіальних громадах; активізація структурних зрушень в підприємницькому середовищі громади на користь виробництв з більш високою доданою вартістю; нарощення інтелектуального та інноваційного потенціалу; удосконалення інституційного забезпечення функціонування

громади, усунення інституційних бар'єрів, адаптація інституційного середовища до нових умов територіальної громади.

Напрямами функціональної діяльності територіальної громади та їх органів місцевого самоврядування, спрямованими на підвищення конкурентоспроможності мають бути: інвентаризація майна та набуття права комунальної власності; інвентаризація правосуб'єктності територіальної громади; імплементація у сферу функціональної діяльності органів місцевого самоврядування (як обов'язкової технології) ресурсного аналізу і посилення контролю за ресурсоефективністю та ресурсовикористанням; емпіричне моделювання потенціалу громад; посилення контролю за передачею у користування і використанням комунального майна; дифузія інновацій; забезпечення узгодження інтересів суб'єктів ринку на території територіальної громади – досягнення балансу інтересів; удосконалення кадрового забезпечення у системі управління розвитком територіальної громади; формування регіональних і локальних кластерів; розширення міжмуніципального співробітництва; вироблення спільного механізму в межах конкурентної політики; застосування антикризових технологій; проведення структурних реформ, дотримання принципу субсидіарності.

Обґрунтування розробки і використання інтегральних показників конкурентоспроможності територіальної громади, проведення моніторингу, постійного компаративного аналізу їх значень дасть змогу підвищити якість інформаційно-аналітичного забезпечення, дієвість та адаптивність державної та регіональної політики щодо розвитку територіальних громад.

Фінансова спроможність конкурентного розвитку територіальних громад залежить від результативності залучення та використання фінансових ресурсів у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Впровадження сучасних методів бюджетування, орієнтованого на результат, що дозволяє територіальним громадам та їх органам місцевого самоврядування планувати свої фінансові та не фінансові ресурси відповідно до своїх стратегій розвитку та інших планів, розробляючи детальні плани витрат на поточну діяльність є ефективним інструментом підвищення ефективності діяльності громади.

Як було доведено у другому розділі, в ході реформи децентралізації, левова частка фінансових ресурсів була передана на місця. Практика свідчить, що у сфері планування бюджетів територіальних громад виникає чимало проблем, що в першу чергу пов'язано з відсутністю у місцевих радах територіальних громад внутрішніх документів, які детально регламентували б процедуру підготовки проєкту бюджету, а також координацію роботи структурних підрозділів та службових осіб місцевої ради, порядок обміну інформацією і участь громадськості в процесі підготовки документа. Крім того, спеціалісти окремих органів місцевого самоврядування часто не володіють відповідними компетенціями. У зв'язку з цим, повністю підтримуємо пропозицію І. Тищенко та В. Писаренко щодо необхідності чіткого визначення кваліфікаційних вимог до керуючого справами або запровадження посади відповідального фінансового радника територіальної громади для забезпечення ефективного процесу фінансового бюджетування. Відповідальний фінансовий радник має бути кваліфікованим членом одного з інститутів бухгалтерського обліку. Ця особа призначається керівником фінансової служби ради громади та займає центральне місце у забезпеченні: ефективного фінансового консультування; організації та підтримці надійної системи фінансового управління та контролю; забезпечення виконання радою усіх юридичних обов'язків у фінансових питаннях відповідно до наданих повноважень [112, с. 92].

Варто зазначити, що основними детермінантами фінансового забезпечення конкурентного розвитку територіальної громади є такі: місцеве господарство; бюджетні ресурси (доходи місцевих бюджетів); позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.); фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.; благодійні, спонсорські внески, пожертвування; грантові кошти та кошти європейських інвестиційних фондів. В Україні збільшення фінансового потенціалу конкурентного розвитку громад має бути в площині об'єднання бюджетних, позабюджетних, інвестиційних, грантових, кредитних ресурсів, ресурсів Державного фонду регіонального розвитку та

Всеукраїнського громадського бюджету, використання фінансового потенціалу співробітництва територіальних громад, краудфандингових форм залучення фінансових ресурсів, благодійних коштів з використанням потенціалу Української Біржі Благодійності. Використання краудфандингової платформи в територіальній громаді може створити ресурси для фінансування стартапів, комерційних і суспільно-соціальних та благодійних проєктів.

Підвищенню ефективності управління фінансовим потенціалом територіальної громади сприяє застосування механізмів оперативного управління, що включає взаємодію діагностики, регулювання, моніторингу й оцінки показників, які характеризують діяльність. Діагностика та оцінка, як інструменти управління фінансовим потенціалом, дають змогу отримати оперативну інформацію з метою виявлення можливостей і резервів розвитку територіальної громади та прийняття управлінських рішень щодо ефективного використання ресурсного потенціалу в інтересах громади. В управлінні фінансовим потенціалом територіальної громади важливо оцінити наявний ресурсний потенціал (власні і залучені зовнішні ресурси); провести розрахунок та оцінку допустимих ресурсних обмежень, визначити підходи до використання ресурсів різних типів; опрацювати та впровадити систему заходів щодо раціонального розподілу й використання ресурсів, відновлення та поповнення ресурсного потенціалу; забезпечити збереження ресурсів і довкілля територіальної громади.

Результати діагностики та оцінки дають змогу застосувати наступний механізм управління фінансовим потенціалом громади – регулювання, який передбачає гнучке маневрування фінансовими ресурсами (мобілізацію внутрішніх ресурсів, а в разі необхідності – додаткове залучення або запозичення коштів тощо) і своєчасну, тактичну реорганізацію фінансових відносин з метою забезпечення максимального управлінського ефекту за мінімальних витрат. Моніторинг та оцінка механізму управління фінансовим потенціалом громади спрямовані на здійснення аналізу ефективності реалізованих заходів відповідно до поставлених цілей, коригування та вдосконалення системи управлінських рішень. Кінцева мета моніторингу й оцінки – отримання найвищих результатів

з найменшими витратами для забезпечення досягнення цілей стратегії розвитку громади шляхом оцінки реалізації планів дій – заходів, завдань, програм чи проєктів й оперативних цілей, їх коригування (за потреби) та виконання.

Одним із інструментів підвищення спроможності територіальної громади, що на практиці довів свою ефективність, є міжмуніципальне співробітництво. Стратегічний ефект від використання переваг міжмуніципального співробітництва дає для територіальної громади такі позитивні результати:

- підвищує фінансову спроможність територіальної громади шляхом співфінансування робіт та послуг;
- гарантує раціональне використання коштів територіальної громади;
- здійснює позитивний вплив на організацію роботи у територіальній громаді та впровадження кращих практик муніципального менеджменту;
- сприяє розвитку нової управлінської культури, заснованої на співробітництві, що є важливим елементом для розбудови громадянського суспільства та забезпечення стандартів доброго врядування;
- спрощує процес подачі спільних заявок до ЄС, Світового Банку, міжнародних донорських фондів і організацій та підвищує шанси для отримання додаткових ресурсів для забезпечення розвитку відповідних громад;
- сприяє зниженню рівня корупції, підвищенню прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, що в цілому підвищує рівень довіри населення до місцевої влади;
- допомагає створити додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до вирішення проблем місцевого значення і розвитку партисипативної демократії.

В умовах російської військової агресії перед територіальними громадами постали нові надскладні виклики та перешкоди. Зокрема, додаткові функції, які випали на долю місцевої влади під час війни, стосуються великого напливу внутрішньо переміщених осіб в окремих територіальних громадах, що розміщені подалі від зон активних бойових дій. Серед нових повноважень територіальних громад – формування дієвої системи моніторингу внутрішньо

переміщених осіб та релокованих бізнесів. У цих умовах зростає значення міжмуніципального співробітництва щодо релокованих підприємств та соціального забезпечення та надання послуг внутрішньо переміщеним особам.

Внутрішньо переміщених осіб умовно можна поділити на три основні категорії:

– транзитні особи (ті, хто оселився в нових громадах на короткотривалий період: від кількох днів до кількох місяців, а надалі мають намір прямувати в інші громади чи регіони, або за кордон);

– групи тимчасового перебування (очікуваний термін проживання на території громади – від кількох місяців до одного року (залежно від перспективи завершення бойових дій та можливості повернення додому);

– громадяни, які орієнтовані на постійну зміну місця проживання, включаючи здійснення безповоротної релокації свого бізнесу зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід.

Кожна із цих трьох категорій громадян і підприємців має свої потреби та особливості, які органам місцевого самоврядування тих територіальних громад, в яких вони тимчасово перебувають, слід враховувати при вибудовуванні поточних планів та довгострокових стратегій розвитку територіальних громад. Водночас, якщо представники перших двох вище означених груп внутрішньо переміщених осіб та релокованих бізнесів тимчасово перебувають на території громади, то представники третьої групи в силу різних причин не планують повертатися та стають новими повноправними членами територіальних громад.

Як цілком слушно зазначає Я. П. Павлович-Сенета, по-перше, якщо мова йде про представників бізнес-середовища, то місцевій владі громад, де оселилися представники цієї категорії громадян, слід чітко визначитися з пріоритетними напрямками підприємницької активності, які відповідатимуть стратегічним цілям розвитку певної громади, і матимуть першочергову підтримку від їх органів місцевого самоврядування. По-друге, для таких видів бізнесу вже сьогодні слід започаткувати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, наприклад шляхом створення промислових,

індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон тощо. І, по-третє, варто створити дієвий механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх потенційних працівників. Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку тих територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у стратегіях слід відображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів на території громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків, зокрема з урахуванням досвіду, набутого Україною за час війни. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях [52, с. 224-225]. Звичайно що самотужки справитися із всіма цими завданнями окремі територіальні громади не в змозі. У цих умовах вирішення даних проблем і викликів є можливим за допомогою використання громадами міжмуніципального співробітництва.

Наступний напрям розвитку – удосконалення кадрової політики. Окрім прийняття нової редакції даного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», з метою вирішення проблеми недостатньо високої кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій і повноважень, поява яких обумовлена децентралізаційною реформою та недостатності професійних кадрів в укрупнених територіальних громадах, необхідно: розроблення та запровадження дієвих навчальних програм із підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад для належного виконання ними нових повноважень; надання службовцям місцевого самоврядування консультаційної та методичної допомоги органами виконавчої влади; створення сприятливих умов для залучення якісних кадрів з інших територіальних громад тощо.

Цілком погоджуємося із думкою І. Положешної, що для якісного використання кадрового механізму в побудові інституційно спроможної територіальної громади необхідно, зокрема, розробити методику розрахунків потреби в кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, та відповідну структуру, а також визначити штатну чисельність органів місцевого самоврядування й розробити HR-стратегію, яка буде стратегічним планом дій керівництва органу місцевого самоврядування для ефективного формування і розвитку людських ресурсів з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. HR-стратегія повинна бути частиною стратегії розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами мають сприяти досягненню цілей, які поставлені перед територіальною громадою. У цій стратегії потрібно враховувати чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може зумовити необхідність внесення змін у структуру та чисельність персоналу, а також щодо рівня його професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами [56, с. 98].

Ключовими компонентами кадрової політики органу місцевого самоврядування, на нашу думку, мають бути:

- забезпечення повноцінного захисту законних прав громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, прав та інтересів посадових осіб місцевого самоврядування;
- підвищення престижу та популяризація служби в органах місцевого самоврядування з метою залучення до роботи талановитої молоді;
- викорінення корупції;
- управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування;
- подальший розвиток системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням вимог швидкозмінного зовнішнього та внутрішнього середовища, розширення функцій і повноважень (що обумовлено проведенням децентралізаційної реформи), діджиталізації

публічного урядування та передових світових тенденцій у цій сфері, необхідністю подолання надзвичайно складних викликів спричинених війною;

- впровадження сучасних методів та технологій управління персоналом у діяльність органів місцевого самоврядування;

- впровадження автоматизованих систем управління персоналом та ін.

Одним із трендів на даний час є активне впровадження в діяльність територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування елементів системи цифрового урядування. Цифровізація публічної влади досить активно відбувається в містах вже не один десяток років. Водночас, у селищних та сільських територіальних громадах цей процес відбувається дещо повільніше.

Серед перспектив та заходів щодо посилення цифрової спроможності територіальних громад в Україні, слід виокремити наступні:

- запровадити проведення цифрових аудитів та цільових досліджень для визначення наявних ресурсів кожної територіальної громади, її сильних та слабких сторін, а також можливостей розвитку та викликів, з якими громада може зіткнутись під час цифрового розвитку;

- розробити нову концепцію та план цифрового розвитку, які визначають системне та послідовне впровадження цифрових інструментів для сталого розвитку територіальних громад. Що передбачатиме в свою чергу розуміння «цифрової» територіальної громади як сучасної, ефективної та успішної громади, де цифровізація розглядається не як самоціль, а в першу чергу як засіб для досягнення визначених цілей. Потрібен єдиний кількісний індикатор в області реалізації концепції цифрової громади, наприклад частка адміністративних і муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними установами в електронному вигляді онлайн [28];

- сфокусуватися на побудові довірливих та прозорих взаємовідносин між владою, територіальної громади та бізнесом завдяки впровадженню інноваційних цифрових ІКТ, які дозволять громадянам реалізувати власні ідеї розвитку територіальної громади, а місцевій владі – стати більш прозорою та зрозумілою для територіальної громади;

- сприяти підвищенню рівня цифрової компетентності (знань, вмінь та навичок) посадових осіб місцевого самоврядування до використання ІКТ тощо;
- підвищення цифрової грамотності населення, що передбачає створення не лише умов для навчання дорослих, а також і впровадження мотиваційних програм та проведення інформаційних кампаній з метою ширшого залучення жителів до використання впроваджених цифрових інструментів;
- подолання цифрової нерівності за допомогою комплексу заходів, а саме: створення інфраструктури широкосмугового інтернет-доступу на всій території країни; підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій; формування єдиного інформаційного простору;
- створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів;
- вирішення проблеми недостатнього фінансування для функціонування «цифрових» територіальних громад через стандартизацію систем «цифрової» громади в сфері сумісності форматів і протоколів цифрового обміну [28].

Впровадження вищезначених пропозицій має сприяти розвитку територіальних громад в Україні, що в цілому підвищить спроможність місцевого самоврядування як важливої складової побудови в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

ВИСНОВКИ

Результати, отримані в процесі дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети й вирішення завдань та дають підстави сформулювати наступні висновки та практичні рекомендації.

1. Визначено, що незважаючи на відмінні тлумачення поняття «територіальна громада» як в чинному вітчизняному законодавстві, так і в науковій літературі, беззаперечним є той факт, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його ключовою ланкою та головним елементом системи місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Від якісних характеристик територіальної громади, її дієвості та спроможності, здатності вирішувати питання місцевого значення та надавати якісні послуги своїм мешканцям залежить загальний поступ суспільства та держави.

Територіальна громада – багатоаспектне, полізмістовне явище, а тому саме ознаки роблять її основним невід'ємним суб'єктом місцевого самоврядування. Відмінними ознаками територіальних громад є такі: реалізація місцевих інтересів і розв'язання проблем; відчуття співпричетності; ідентифікація власних інтересів з інтересами спільноти; соціальна взаємодія; територія і загальний зв'язок; можливість діяти на корпоративних засадах для вирішення місцевих справ; усвідомлення належності до певної спільноти; наявність спільної культури і соціальної системи населення; територіальна база; взаємозалежність і взаємозумовленість; солідарна відповідальність усіх мешканців разом і кожного зокрема; довіра один до одного; наявність горизонтальної, а не вертикальної підпорядкованості; громадська участь тощо. Населення, місце проживання, територія, соціальна взаємодія, економічна правосуб'єктність та громадські інтереси сукупно і складають найважливіші риси територіальних громад.

2. Аналіз нормативно-правових засад формування та розвитку територіальних громад засвідчив, що в Україні в цілому сформовано законодавство в цій сфері. Водночас, певна недосконалість чинного законодавства та нові умови функціонування укрупнених територіальних громад на новій територіальній основі, отримання нашою країною статусу кандидата на вступ до ЄС та умови

воєнного стану, обумовлюють подальше удосконалення законодавства в цій сфері. Зокрема, не внесені відповідні зміни до Конституції України щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення; потребує оновлення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; застарілими є норми Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; нагальною потребою є прийняття законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» та ін.

3. Встановлено, що розвиток територіальних громад в умовах децентралізації свідчить про суттєві зміни в організаційному, фінансовому та соціальному аспектах їх функціонування. За 2015-2022 р. територіальні громади зміцнили свої ресурсні спроможності, покращили якість послуг, що надаються створеними ними органами місцевого самоврядування, наблизили ці послуги до своїх мешканців. З 1 січня 2021 р. всі громади вперше отримали однотипні повноваження й закріплену податкову базу. До компетенції органів місцевого самоврядування громад відійшла більша частина повноважень в сферах освіти, медицини, соціальної політики, культури, адміністративних послуг, послуг безпеки, ЖКГ, інші повноваження. Змінами до бюджетного кодексу було закріплено за громадами ту частину податків, які раніше йшли до районних бюджетів. Нині всі територіальні громади на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Водночас, невирішеними все ще залишаються ряд проблем, основними серед яких є: нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад. І хоча у державному бюджеті щорічно передбачаються кошти для горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів, це не змінює рівень дотаційності громад: 14 % громад є донорами, 11 % громад – збалансованими, а 75 % – залишаються дотаційними; недофінансування з державного бюджету гарантованих державою пільг, що вимагає пошуку власних ресурсів громад; недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій і повноважень та суттєвий брак професійних кадрів в укрупнених територіальних громадах; незавершеність секторальної децентралізації та ін.

На вирішення цих та інших проблем, що постають перед територіальними громадами та сформованими ними органами місцевого самоврядування, й має бути направлений подальший розвиток територіальних громад в Україні.

4. Встановлено, що Солонянська селищна територіальна громада Дніпровського району Дніпропетровської області утворена, однією з перших в області, 14 серпня 2015 р. шляхом об'єднання населених пунктів Солонянської селищної ради та трьох сусідніх сільських рад. На другому етапі децентралізаційної реформи в 2021 р. до складу громади приєднано території ще шістьох сільських рад. Нині до складу Солонянської територіальної громади входить 51 населений пункт: 1 селище міського типу, 49 сіл і 1 селище.

Солонянська територіальна громада має досить потужну мережу соціальних комунальних закладів: 33 заклади освіти, 2 заклади позашкільної освіти, Центр професійного розвитку педагогічних працівників та Інклюзивно-ресурсний центр; 39 закладів культури та 2 медичних заклади.

Через створений ЦНАП мешканці громади мають можливість отримати 143 адміністративних послуги різноманітного характеру.

У загальному бюджеті територіальної громади 56,23 % – власні доходи. Основним джерелом власних надходжень місцевого бюджету Солонянської громади є податок на доходи фізичних осіб (55 % власних доходів). Також важливими джерелами власних доходів громади є єдиний податок з фізичних осіб-підприємців та сільгоспвиробників, акцизний податок, плата за землю.

Розвиток громади відбувається відповідно до «Стратегії розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2018-2022 роки». Завершення строку реалізації даної Стратегії обумовило розробку та прийняття «Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки», до розробки якої були максимально залучені всі стейкхолдери громади. Спільними зусиллями вироблено стратегічне бачення громади – спільне, погоджене на основі консенсусу, уявлення жителів громади про те, якою вона має виглядати в майбутньому. Саме на реалізацію визначених Стратегією цілей, а саме: підвищення рівня розвитку економіки громади; забезпечення високих

стандартів життя в громаді та покращення рівня розвитку інфраструктури й направлена діяльність громади та створеного нею органу місцевого самоврядування.

5. Проведений аналіз європейського досвіду розвитку територіальних громад дає підстави щодо рекомендації його для впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування України. Зокрема, на особливу увагу заслуговує досвід: Польщі щодо децентралізації управління освітою; Франції та Італії щодо функціонування інституту префекта; Нідерландів щодо чіткого розмежування повноважень між рівнями влади та повноцінного фінансування повноважень, що передаються на місцевий рівень, широкого залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, функціонування потужної й впливової асоціації муніципалітетів та права муніципалітетів вводити власні податки; Швеції щодо цифровізації адміністративних послуг, впровадження ефективно діючої системи фінансового вирівнювання бюджетів, збільшення частки доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків, створення системи нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування та розбудова потужної й впливової асоціації місцевого самоврядування, що є по суті сервісним центром для муніципалітетів.

6. Перспективними напрямками розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні визначено: посилення інституційної спроможності територіальних громад; підвищення конкурентоспроможності територіальних громад; підвищення ефективності управління фінансовим потенціалом територіальної громади; подальший розвиток міжмуніципального співробітництва; розширення видів послуг, що надаються через ЦНАП, стандартизація процесів надання послуг, збільшення кількості видів послуг, що надаються в електронному вигляді; впровадження проєктного та кластерного підходів в практичну діяльність територіальних громад; підвищення цифрової спроможності територіальних громад; удосконалення кадрової політики; впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування механізмів та технологій управління людськими ресурсами; оновлення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Альошина Наталя Михайлівна ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 23 с.
2. Ауеркерк Х. Г. Місцеві органи влади у Нідерландах: минуле і сучасність. URL : <http://soskin.info/ea/1999/11-12/19991295.html>.
3. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муниципальне право України* : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Правова єдність, 2001. С. 122-123.
4. Баймуратов М. О., Васильєв Е. А. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності : монографія. Київ : Фенікс, 2017. 216 с.
5. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
7. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.
8. Батанов О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
9. Башлай С. В., Салата Г. В. Технологія фандрайзингу для стимулювання розвитку об'єднання територіальних громад. *Наук. зап. Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія : Економіка*. 2021. № 20. С. 96-101. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2021_20_16.
10. Бейко О. В. «Добре місцеве врядування»: можливий порядок денний для України. *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування* : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. О. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 250-257.

11. Богів Я. Конституційні аспекти регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5671/vnulpurn201685552.pdf>.
12. Васильєва О. І., Омельчук О. І. Методологічні аспекти забезпечення правової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 8 С.70-74.
13. Гавриченко Д. Г. Трансформації системи охорони здоров'я в умовах децентралізації України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 3. С. 72-76.
14. Гасюк І. Л., Баюк М. Механізми управління соціально-економічним розвитком територіальних громад : монографія. Хмельницький : Мельник А. А., 2021. 259 с.
15. Грицаєнко М. І. Місце соціального капіталу у формуванні та об'єднанні територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2017. № 8. С. 116-123. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2017_8_18.
16. Громадівська модель самоврядування в Україні : кол. моногр. / за заг. ред. Ю. Бардачова, І. Лопушинського, Р. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.
17. Грузд М. В. Активізація громадської участі в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад. *Наук. зап. Нац. ун-ту «Острозька академія»*. Серія : Економіка. 2022. № 25. С. 57-65. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2022_25_10.
18. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова [та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
19. Децентралізація – які закони ухвалить рада у 2022 році? URL : <https://agropolit.com/cards/9-detsentralizatsiya--yaki-zakoni-uhvalit-rada-u-2022-rotsi>.
20. Децентралізація дає можливості. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11727>.
21. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

22. Децентралізація управління освітою в територіальних громадах України : результати соціологічного дослідження / Київський міжнародний інститут соціології. URL : https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2022/01/Decide_presentation_Zvit.pdf.
23. Деякі питання створення госпітальних округів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 листоп. 2019 р. № 1074. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF>.
24. Динник І. П. Запровадження інституту префекта в Україні: сучасний стан та тенденції розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 3. С. 77-80.
25. Дрепін А. В. Пріоритети підвищення ефективності формування місцевих бюджетів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 256-265. URL : <https://www.business-inform.net>.
26. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5 : Територіальне управління / за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. 408 с.
27. Європейська хартія місцевого самоврядування : Страсбург, 15 жовт. 1985 р. : ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
28. Євсюкова О. В. Цифрова спроможність територіальних громад в Україні: проблеми та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 6. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2021_6_3.
29. Застосування теорії змін у стратегічному плануванні в об'єднаних територіальних громадах : практ. посіб. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/695/theory-of-change-manual.pdf>.
30. Західна О. Р., Вацяк Д. І., Західний Р. В. Теоретичні засади формування фіскального простору територіальних громад в умовах трансформаційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 11. С. 19-25. URL : <https://www.business-inform.net/main>.

- 31.Звіт голови Солонянської селищної територіальної громади за 2021 рік. URL : <https://solonyanska-gromada.gov.ua>.
- 32.Золотоноша О. В. Організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Золотоноша Олег Вікторович ; Дніпропетр. держ. ун-т внутрішн. справ. Дніпро, 2021. 405 с. URL : https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/new_d0872702/41/2/d.pdf.
- 33.Козак К. Б., Ніколюк О. В., Мироненко Б. В. Сталий розвиток об'єднаних територіальних громад: адаптивні інструменти управління персоналом. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 92-104. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1_11.
- 34.Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 35.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 30. Ст. 831.
- 36.Лазарева А. О., Кулініч Т. В., Боднарчук О. В. Проблематика розробки стратегії діяльності територіальних громад у контексті сталого розвитку. *Економіка та держава*. 2021. № 4. С. 99-104.
- 37.Лазор О., Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник. Київ : Дакор, 2006. 352 с.
- 38.Лещух І. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах війни: трансформація структури та перспективи подальшого формування. *Бізнес Інформ*. 2022. № 4. С. 74-82. URL : <https://www.business-inform.net/main>.
- 39.Лисяк Л. В., Качула С. В., Біневич Ю. О. Зміни доходів та видатків місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації: досвід ЄС в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 22-29.
- 40.Максимчук М. В., Кльоба С. М. Міжмуніципальне співробітництво як інструмент підвищення інклюзивності розвитку об'єднаних територіальних громад України. *Регіональна економіка*. 2019. № 2. С. 26-35.

41. Маршук Л. М., Любчик І. С. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. URL : https://economyandsociety.in.ua/journals/19_ukr/165.pdf.
42. Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2019-2020 роки / Державний заклад «Центр медичної статистики МОЗ України». Київ, 2021. 64 с. URL : <http://medstat.gov.ua/ukr/MMXIX.html>.
43. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд 2020. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf.
44. Місцеве самоврядування в мовах децентралізації влади : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
45. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелечко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ : Рада Європи, 2017. 110 с.
46. Негода В. «Усе залежить від поставленої мети і віри, що все можливо». URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14333>.
47. Нестор О. Ю. Теоретичні та практичні аспекти управління активами територіальних громад: зарубіжний досвід. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 99-109. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2021_3_12.
48. Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/182/освіта.pdf>.
49. Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах / Centre of Expertise for Good Governance, м. Страсбург, 31 січня 2020 р. URL : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGPAD20202_UKR.pdf.
50. Олексюк Г. В., Хром'як Й. Я., Попадинець Н. М. Маркетингова стратегія як інструмент реалізації стратегічного плану розвитку територіальних громад. *Економіка України*. 2022. № 7. С. 67-88.

51. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
52. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. URL : <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261888>.
53. Пірен М. І. Територіальна громада – першооснова демократичних змін і соціального забезпечення : навч.-практ. посіб. Чернівці : Чернівець. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича : Рута, 2021. – 303 с.
54. Повноваження ОМС щодо забезпечення якісної освіти. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/739/Повноваження_ОМС_що_до_забезпечення_освіти.pdf.
55. Податкове та бюджетне законодавство у 2021-2022 рр. – декілька важливих цифр. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14373>.
56. Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2021. № 2. С. 96-101.
57. Посібник з основ управління людськими ресурсами для територіальних громад. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/767/Посібник_HR.pdf.
58. Практичний poradnik для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/816/Практичний_порадник_з_організації_співробітництва_ТГ.pdf.
59. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>.
60. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закону України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.
61. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64 : затверджено Законом України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

62. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 17 верес. 2020 р. № 907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX>.
63. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : закон України від 16 квіт. 2020 р. № 562-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.
64. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17 листоп. 2020 р. № 1009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009>.
65. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
66. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09 лют. 2017 р. № 1848. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
67. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
68. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квіт. 2021 р. № 1423. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-21#Text>.
69. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.
70. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 черв. 2020 р. № 711-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20>.

71. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : закон України від 3 квіт. 2018 р. № 2379. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#n2>.
72. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 5 груд. 2019 р. № 348-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>.
73. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020>.
74. Про внесення змін до плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2020-%D1%80#n8>.
75. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : указ Президента України від 15 жовт. 2020 р. № 449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020>.
76. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
77. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
78. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 348-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250014874>.

79. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>.
80. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
81. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
82. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
83. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року : постанова ЦВК від 18 серп. 2017 р. № 164. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17>.
84. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 квіт. 2022 р. № 457. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>.
85. Про правовий режим воєнного стану : закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
86. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
87. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
88. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
89. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.

90. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
91. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно територіального устрою / Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua>.
92. Проєкт Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563.
93. Пропозиції щодо окремих напрямків державної політики з цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг та ЦНАП. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/692/U-LEAD-Policy-Paper-on-Digitalisation-2021.pdf>.
94. Профілі країн ОЕСР: регіональні факти й цифри. URL : <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SWEDEN.pdf>.
95. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr>.
96. Реформа з децентралізації: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library>.
97. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Русанова Світлана Юріївна ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 18 с.
98. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.
99. Секторальна децентралізація в Україні: стан реалізації, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-09/sector_decent-3424a.pdf.

100. Семенюк Ю. Управління освітою України в умовах децентралізації: світові тенденції та вітчизняні реалії. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. Вип. 77. С. 88-93.
101. Синяк Д. Що насправді відбувається з освітою у громадах? Результати масштабного дослідження. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14490>.
102. Ситник Н. С., Жовтяк К. В. Сучасні тенденції розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Бізнес Інформ*. 2021. № 6. С. 120-126. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2021_6_18.
103. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 792 с.
104. Стратегія людського розвитку : введена в дію указом Президента України від 2 черв. 2021 р. № 225. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21>.
105. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>.
106. Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки. URL : https://rada.info/upload/users_files/04339652/af4274507ff0b3a570b74a0c2a70edce.pdf.
107. Сухова К. К. Особливості реалізації організаційного механізму державного управління в територіальній громаді (на прикладі Хмельницької міської територіальної громади). *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 5-6. С. 82-90.
108. Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сюсько Микола Миколайович ; Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2021. 24 с.
109. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування / О. В. Аксьонова, А. М. Волківська, О. М. Яценко, В. П. Якобчук, А. А. Завгородній. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 2. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2620>.

110. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. URL : <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorityativ-povojennoho-rozvytku>.
111. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
112. Тищенко І. Г., Писаренко В. П. Організаційно-правові засади діяльності місцевих органів влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 87-93.
113. Трансформація системи охорони здоров'я: можливості для громад. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/787/med.pdf>.
114. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
115. Успішна територіальна громада: будуємо разом / М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. Харків : Фактор, 2018. 128 с.
116. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Київ : Ленвіт, 2012. 64 с. URL : <https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20UKRAINIAN.pdf>.
117. Федоренко В. Л. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
118. Фінансові ресурси місцевого самоврядування у державному бюджеті 2022 р. URL : <https://decentralization.gov.ua/finance>.
119. Формування паспорта об'єднаної територіальної громади в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
120. Цивільний кодекс України. – URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
121. Швидкий погляд на децентралізацію в Нідерландах. URL : <http://center.kr-admin.gov.ua/1.pdf>.

122. Шульц С. Л., Карп'як М. О. Організаційно-інституційні особливості реформування системи охорони здоров'я в Україні в умовах децентралізації. *Регіональна економіка*. 2017. № 3. С. 108-115.
123. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Шумляєва Ірина Дамирівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
124. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998- 2004. Т. 1 : А-Г. 1998. 669 с. ; Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.
125. Ярош А. О. Способи фінансування загальної середньої освіти в зарубіжних країнах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія:Юриспруденція*. 2014. Вип. 16. Т. 1. С. 99-101.

Додаток А

Трактування сутності поняття «територіальна громада»

| Автор, джерело | Визначення |
|---|---|
| Конституція України, ст. 140 | Жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. |
| Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 1 | Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. |
| Концепція адміністративної реформи в Україні | Спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. |
| Юридична енциклопедія | Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. |
| Енциклопедичний словник з державного управління | Спільнота жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. |
| Енциклопедія державного управління | Спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття ТГ також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (аж до субнаціонального та національного рівнів). |
| Альошина Н. | Спільнота (громадян, іноземців та осіб без громадянства), що об'єднана на основі певної території проживання, наявності спільних інтересів, усвідомлення психологічної єдності, наявності майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. |
| Батанов О. | <p>1. Первинний суб'єкт місцевого самоврядування, 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), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру.</p> <p>2. 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).</p> |

Продовження додатку А

| | |
|---------------------------------|--|
| Бобровська О., Шумік І. | Соціальна спільнота, яка проживає на одній території, має спільні соціальні потреби й інтереси, здатні свідомо і активно виражати спільну волю і об'єднувати зусилля у вирішенні місцевих справ шляхом виконання самоврядних функцій у різних сферах власної життєдіяльності через реалізацію економічної та соціальної правосуб'єктності. |
| Кравців В., Сторонянська І. | Цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни |
| Кравченко В. | Є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. ТГ – частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану систему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій людей. |
| Кулакова Є., Бречко А. | Сукупність фізичних осіб (громадян України, осіб без громадянства, іноземців), пов'язаних спільною територією постійного проживання, які мають спільні соціально-культурні, економічні, професійні інтереси, а також мають право здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через створені нею органи та мають можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем. |
| Лисенко І. | Спільність людей, об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (ради), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів. |
| Некряч А. | Мешканці відповідної території, між якими сформований особливий соціальний зв'язок, який набуває як спільних (колективних), так і індивідуальних форм, у результаті мешканці отримують можливість самостійно розв'язувати місцеві справи, захищати свої права та свободу. Територіальна громада – це колектив людей, об'єднаних не тільки спільним проживанням, інтересами, нерухомим майном, але який за власною волею здійснює діяльність у межах тих повноважень, що віднесені до предметів відання місцевого самоврядування та делеговані державою місцевим органам. |
| Остапенко О., Барановська Т. | Є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. ТГ як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. |
| Русанова С. | Засноване у відповідності до законодавства України соціально-територіальне об'єднання фізичних осіб – жителів, які постійно проживають на території села, селища, міста і мають автономні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. |
| Сах Д., Урсу О. | Група людей, які проживають на певній території, поділяють спільні цінності, мають подібні інтереси. |
| Шумляєва І. | Жителі самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування. |