

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

Здобувача вищої освіти Бевзова Микити Геннадійовича

академічної групи 281М-23-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньо-професійною програмою Публічне управління
та адміністрування

на тему: «Забезпечення спроможності територіальних громад»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Липовська Н.А.			
розділів:				

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
------------------------	--------------	--	--	--

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Забезпечення спроможності територіальних громад».

84 стор., 8 рис., 1 табл., 71 джерело.

СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, РЕФОРМУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ.

Об'єкт дослідження – територіальна громада в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Предмет дослідження – забезпечення спроможності територіальних громад в Україні.

Мета дослідження – дослідити шляхи розвитку спроможності територіальних громад в Україні в умовах війни та розробити рекомендації щодо удосконалення цього процесу.

У першому розділі досліджуються теоретичні основи дослідження формування спроможних територіальних громад в Україні.

Другий розділ присвячено аналізу інституційних засад формування та розвитку спроможних територіальних громад в Україні, особливостей формування об'єднаних територіальних громад. Проаналізовано сучасний стан формування об'єднаних територіальних громад та особливості їх функціонування.

У третьому розділі здійснюється аналіз орієнтирів розвитку спроможності територіальних громад. Розроблено та обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення підходів до відновлення спроможності територіальних громад у контексті повоєнного відновлення.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's qualification work on the topic "Ensuring the capacity of territorial communities".

84 pages, 3 figures, 1 tables, 71 sources.

CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES, PUBLIC ADMINISTRATION, LOCAL GOVERNMENT, REFORM, DECENTRALIZATION.

The object of the study is a territorial community in the conditions of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

The subject of the research is ensuring the prosperity of territorial communities in Ukraine.

The purpose of the research is to investigate ways of developing the capacity of territorial communities in Ukraine in the conditions of war and to develop recommendations for improving this process.

The first chapter examines the theoretical foundations of the study of the formation of capable territorial communities in Ukraine.

The second chapter is devoted to the analysis of the institutional foundations of the formation and development of capable territorial communities in Ukraine, the peculiarities of the formation of united territorial communities. The current state of the formation of united territorial communities and the peculiarities of their functioning are analyzed.

In the third section, an analysis of the guidelines for the development of the capacity of territorial communities is carried out. Proposals for improving approaches to restoring the capacity of territorial communities in the context of post-war reconstruction have been developed and substantiated.

The field of practical application of work results is local self-government bodies.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУБ'ЄКТНОСТІ ТА СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	9
1.1. Територіальна громада як суб'єкт публічного управління	9
1.2. Нормативно-правове забезпечення спроможності територіальних громад в Україні	17
РОЗДІЛ 2	
СТАН ТА ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	29
2.1. Інституційні засади формування спроможних територіальних громад в Україні.....	29
2.2. Історія формування та розвитку спроможності територіальних громад	37
РОЗДІЛ 3	
ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	48
3.1. Досвід інших країн щодо розвитку спроможності місцевих громад ...	48
3.2. Розвиток потенціалу спроможності територіальних громад в умовах війни та повоєнного відновлення.....	56
ВИСНОВКИ.....	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79

ВСТУП

Напередодні війни в Україні було більше тисячі об'єднаних територіальних громад. Визнання на конституційному рівні права територіальної громади на місцеве самоврядування створило умови становлення принципово нового суб'єкта владних повноважень, який довів своєю ефективністю з перших днів війни – починаючи з евакуації мешканців та розбудови оборонних укріплень – до активного опору загарбникам та захисту своєї території за допомогою бойових підрозділів територіальної оборони.

У зв'язку з необхідністю активізації діяльності територіальної громади в умовах війни, посилення їх стійкості особливого значення набувають теоретичні та практичні питання формування та розвитку інституту територіальної громади, а також вироблення рекомендацій з питань удосконалення організаційно-правових засад її функціонування. Усе це підтверджує актуальну суспільну проблему, яка існує на сьогодні в Україні, і на вирішення якої спрямована реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У свою чергу, це обумовлює актуальність теми магістерського дослідження, яке присвячене вирішенню питання створення дієздатних, самодостатніх територіальних громад, втілення в життя принципу субсидіарності, підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню.

Актуальні питання розвитку територіальних громад досліджують численні вітчизняні науковці – правознавці, політологи, економісти, фахівці з державного управління. Серед них слід виокремити таких як М. Баймуратов, О. Бобровська, Є. Бородін, В. Колтун, Т. Кравченко, В. Мамонова, Т. Тарасенко, І. Чикаренко, І. Шумляєва та багато інших. Більшість з них зосереджують свою увагу на юридичних аспектах реалізації територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Мова йде як про особливості розподілу повноважень між органами публічної влади на

місцевому рівні, надання адміністративних та соціальних послуг, так і про вирішення економічних, соціальних та інноваційних проблем в місцевому самоврядуванні.

Проте, незважаючи на широке коло наукових напрацювань з питань розвитку інституту територіальної громади, існує багато практичних проблем, які вимагають подальшої розробки. Саме необхідність застосування нових підходів та інструментів щодо розвитку територіальної громади у контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Об'єкт дослідження – територіальна громада в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Предмет дослідження – забезпечення спроможності територіальних громад в Україні.

Мета дослідження – дослідити шляхи розвитку спроможності територіальних громад в Україні в умовах децентралізації та розробити рекомендації щодо удосконалення цього процесу.

Відповідно до поставленої мети у роботі необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити роль та місце територіальної громади системі організації публічної влади;
- визначити концептуальні засади реформи децентралізації та місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення;
- вивчити досвід реформування територіальних громад у контексті здійснення децентралізації влади в країнах ЄС та розробити рекомендації щодо його імплементації в Україні;
- здійснити аналіз інституційних засад формування та розвитку спроможних територіальних громад в Україні;
- дослідити сучасний стан та визначити основні проблеми розбудови спроможності територіальних громад в умовах війни;
- розробити і обґрунтувати пропозиції щодо подальшого розвитку територіальних громад в умовах повоєнного відновлення.

Методологія дослідження базується на використанні загально- та спеціально наукових методів. Серед основних слід відзначити: історичний метод, методи системного та структурно-функціонального аналізу, порівняльно-правовий метод.

У роботі аналізуються конституційні та інституціональні засади формування спроможних територіальних громад в Україні. Здійснено дослідження законопроектної бази щодо реформування у даній сфері. Інформаційну й емпіричну бази дослідження становили статистичні матеріали з офіційних сайтів органів публічної влади та аналітичні матеріали з електронних ресурсів, публікації наукових періодичних видань.

Мета та завдання дослідження визначили структуру роботи, яка складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. У роботі містяться таблиці та рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУБ'ЄКТНОСТІ ТА СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Територіальна громада як суб'єкт публічного управління

Реформа децентралізації обумовила перегляд ролі місцевого самоврядування (далі – МС) в системі публічного управління (далі – ПУА) України. Це пов'язано з тим, що МС є вираженням самоорганізації громадян на найнижчому рівні публічного управління, яким в Україні є територіальні громади (далі – ТГ).

Конституція України визначає ТГ як суб'єкти МС, що є логічним наслідком іншого конституційного положення про те, що джерелом державної влади в Україні є народ [1]. Водночас МС може позитивно впливати на формування нових економічних і соціальних відносин лише за наявності самодостатньої ТГ з належними правовими гарантіями, усталеною системою суспільних відносин, достатнім кадровим забезпеченням і, головне, достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами в межах своєї компетенції.

Слід зазначити, що поняття «ТГ» є відносно новим для досліджень з ПУА. Як зазначалося вище, вона була конституційована як важливий суб'єкт МС в Україні з прийняттям Конституції України у 1996 р.: «Самостійна адміністративно-територіальна одиниця (далі – А-ТО) – село, селище, місто – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, або добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, чи їх об'єднання» [10]. Це тлумачення є законодавчо визначеним, але не досконалим. На цьому наголошували багато науковців, зокрема М.Баймуратов та О.Батанов. Вони вважають, що таке тлумачення терміну «ТГ» акцентує увагу лише на територіальних ознаках і не відображає багатогранності цього соціально-правового явища. Таке спрощене ставлення

до ТГ, яке включає поняття населення як спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями (ТГ) для задоволення потреб, пов'язаних з побутом, умовами проживання, відпочинку, освіти та спілкування, залишає поза увагою соціально-правову сутність цього явища [29; 30].

На нашу думку, такий підхід є слушним, оскільки ТГ як самоврядний локальний орган є дуже складною соціальною організацією. Об'єднання людей у ТГ для спілкування, виробництва та освіти є природним, добровільним і свідомим процесом, який враховує бажання і прагнення кожної окремої людини або більшості.

В Україні місцеві громади глибоко вкорінені у давні традиції та звичаї. Еволюція ТГ в Україні тривала протягом століть, але їхня роль і значення в українському суспільстві завжди були значними. Про це, зокрема, писав Іван Франко наприкінці ХІХ століття: «Якщо кожна провінція, держава чи територія, сільська чи міська, складається з громади, то перший обов'язок тих, хто керує провінцією, державою чи територією, полягає в тому, щоб дати цій найменшій, але найголовнішій одиниці добру організацію та мудрі права. Бо якщо організація громади слабка, бідна, незрозуміла і внутрішньо роздроблена, то зрозуміло, що весь порядок провінції, регіону чи держави, на якому вона побудована, довго не протримається».

Визнання ТГ основними суб'єктами МС в Україні стало важливим кроком на шляху до побудови демократичної та правової держави. Водночас, українська Конституція пішла дещо далі, ніж європейська традиція демократичної державності та права. Європейська хартія МС трактує місцеву автономію як право і реальну здатність органів МС діяти в межах закону, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, організувати значну частину державних справ і управляти нею. На відміну від Хартії, Конституція України наголошує на ТГ, а не на органах МС. Це свідчить про те, що Конституція України регулює питання МС переважно на основі

концептуальних положень доктрини ТГ, що зумовлює певні особливості конституційної концепції [44].

Фактично поняття «ТГ» в західних адміністративно-правових джерелах відсутнє. Законодавство основних країн світу його ігнорує. Водночас дослідженню ТГ, територіальних колективів і комун приділялася велика увага. Зокрема, у 1955 р. Й. Гіллер, проаналізувавши 94 визначення ТГ, дійшов висновку, що, незважаючи на існуючі відмінності, у більшості з них найважливішими характеристиками є соціальна взаємодія, територія та спільні зв'язки [29, с. 51].

Аналізуючи міжнародну літературу, можна виокремити декілька підходів до вивчення ТГ. Зокрема, якісний підхід описує громади як місця. Його прихильники досліджують питання якості життя (наприклад, житло та його якість, умови навчання в школах, якість освіти). Екологічний підхід вивчає громади як певні спільноти в природно-географічному просторі (наприклад, просторове розташування, вплив природних факторів на характер діяльності і навпаки, взаємозв'язки всередині громади та з іншими громадами). Етнографічний підхід вивчає громади як спосіб життя, з акцентом на визначенні демографічних, економічних і географічних параметрів, а також загальних культурних характеристик і культурних просторів. Соціологічний підхід розглядає громаду як соціальну систему і описує соціальні відносини, характерні для певної групи або більшого соціального утворення, як всередині громади, так і по відношенню до зовнішнього середовища. Економічний підхід досліджує взаємозв'язки між різними секторами економіки, домогосподарствами та підприємствами; описує професійний склад населення та зайнятість; вивчає джерела, розподіл та динаміку доходів; досліджує наявні в громаді ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські тощо) [52].

Комплексний та системний підхід до визначення понять і характеристик громади, комуни, ТГ та локальної групи (спільноти) здійснив колектив авторів на чолі з Д. Бернсом. Перша категорія визначає громаду (комуну) як історично сформовану групу людей, що характеризується спільними традиціями,

культурою та приналежністю до комуни. Таким чином, вона набуває певної легітимності завдяки своєму історичному минулому. Друга категорія розглядає громаду як низку соціальних взаємодій, взаємодій між індивідами. Прикладами таких взаємодій є родинні стосунки, проживання в одному районі, приналежність до певної соціальної групи, а також зв'язки соціального захисту та підтримки. Третя категорія визначає громади як спільних колективних споживачів. Іншими словами, вона підкреслює домінування економічного виміру. Четверта категорія ґрунтується на привілеях виробництва та надання публічних послуг. Це стосується, насамперед, повноважень місцевих громад залучати місцеві організації громадянського суспільства до підтримки життєдіяльності людей. Такий підхід певною мірою виправданий технологією надання послуг. Відповідно до п'ятої категорії, муніципалітети характеризуються здатністю впливати на місцеве суспільне життя, представляти місцеве населення та делегувати певні повноваження. В основному це стосується прямих і непрямих, формальних і неформальних способів реалізації політичної волі та громадської діяльності. Ця категорія значною мірою визначає ТГ як соціального актора на політичній сцені [52].

О. Мороз узагальнює здобутки сучасної науки у сфері вивчення локальних спільнот і перераховує основні риси цих досліджень наступним чином.

- Сфери спільного існування (які можуть включати проживання, роботу та володіння власністю);
- Спільні інтереси у вирішенні життєвих проблем;
- Соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- Психологічна ідентифікація кожного члена зі спільнотою;
- Спільне майно;
- Сплата спільних податків [50].

Інший дослідник, правознавець М. Баймуратов, описує ознаки ТГ наступним чином. На нашу думку, це комплексно і послідовно відображає всі

особливості функціонування ТГ (деякі з них вже закріплені в чинному законодавстві):

- Територіальна – спільне проживання на певній території осіб, які є членами (жителями) громади;

Іншими словами, членами ТГ можуть бути громадяни країни, іноземці або особи без громадянства, які постійно проживають на цій території. Біженці та переміщені особи також включаються до складу ТГ;

- Інтелектуальна – в основі формування ТГ лежать спільні інтереси її мешканців. Ці інтереси мають особливий характер і проявляються у вигляді широких систематичних особистих і територіальних зв'язків, що виникають між жителями території;

- Майнова – ТГ є суб'єктами права спільної власності (їм належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності кожної ТГ);

- Фінансова – члени ТГ є платниками місцевих податків і зборів [29]. Створення ТГ – це процес формування самостійної або внутрішньорегіональної територіальної одиниці. Цей процес регулюється Конституцією України та Законом України «Про МС» і включає в себе набуття необхідних функцій громади, таких як самостійна організація, власність та бюджет. Існує кілька способів створення ТГ. По-перше, дві або більше ТГ можуть спонтанно об'єднатися в одну громаду, утворивши нову ТГ. На таку можливість вказує визначення системи МС в Конституції України. Під ТГ тут розуміється, зокрема, добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох населених пунктів.

На думку Є. І. Бородіна та Т. М. Тарасенко, найважливішою зміною в системі МС за останній час стало схвалення Урядом «Концепції розвитку МС та реформування територіальної організації влади в Україні» [21], зокрема «Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» [8] та Закону України «Про співробітництво ТГ» [13], після прийняття низки відповідних законодавчих актів, «у тому числі перегляду підходу до визначення поняття

«ТГ» як базового елементу системи МС в Україні». Зокрема, у ньому зазначається, що чинне законодавство змінює підхід до визначення меж ТГ, які розглядаються ширше, ніж просто населені пункти (села, селища, міста). Таким чином, створюються умови для зміни існуючої територіальної основи організації МС та оновлення «базового рівня» адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) – А-ТО (громади). Натомість незмінним залишається погляд на ТГ сіл, селищ, міст як на головних суб'єктів МС та основних носіїв його завдань і повноважень [32].

Основним критерієм належності до ТГ є проживання особи на цій території. Однак існують різні погляди на те, як дивитися на це питання. Стаття 38 Основного Закону України та стаття 3 Закону України «МС в Україні» передбачають, що громадяни України мають право брати участь у місцевих референдумах та вільно обирати і бути обраними до органів МС. Тому необхідно вирішити питання забезпечення виборчих прав осіб без громадянства, які постійно проживають в окремих регіонах, а також осіб без громадянства, які навчаються в навчальних закладах за межами регіону і реєстрація яких була скасована. Але в будь-якому разі важливим аспектом функціонування ТГ є взаємодія людей у її межах з приводу суспільного життя, результатом якої є визнання їх як групи, об'єднаної спільною долею, а отже, і спільними інтересами.

ТГ мають специфічні функції. Це основний напрям і вид муніципальної діяльності, що виражає волю та інтереси місцевого населення і гарантує його відносини з державою та її інститутами. Коло функцій ТГ перетинається з колом функцій системи МС. Це пов'язано з тим, що система МС - це сукупність цілісних, структурно та функціонально організованих суб'єктів (ТГ, представницьких органів МС, їх виконавчих органів та посадових осіб, органів самоорганізації населення), побудованих на правовій основі, а в процесі їх функціонування та взаємодії застосовуються принципи МС [30].

Протягом свого існування українські ТГ виконували низку функцій, які гарантують важливу діяльність у сільській та міській місцевості.

Найважливішими з них є підтримання правопорядку на території, безпека всіх членів громади, захист рухомого та нерухомого майна, а також економічні, соціальний захист, культурні та освітні функції.

Відповідно до Конституції України, МС може здійснюватися ТГ самостійно або через органи МС. Таким чином, основним призначенням ТГ є гарантування, безпосередньо (самостійно) або опосередковано (через асоціацію органів МС), життєдіяльності певної території.

Повноваження ТГ як інститутів МС в Україні викладені у статті 143 Конституції. До їхніх повноважень належать:

- управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження планів соціально-економічного та культурного розвитку і організація їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних А-ТО та організація їх виконання;
- встановлення місцевих податків і зборів у межах закону;
- проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, здійснення управління ними та виконання інших повноважень.

Таким чином, серед функцій ТГ можна виокремити функції планування та формування розвитку відповідних А-ТО, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну та функцію громадського контролю.

Особливої уваги заслуговують нормотворча та інформаційна функції ТГ. Наприклад, нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних правил, що регулюють життєдіяльність території, а й через підготовку Статуту ТГ як документа нормативно-процедурного характеру, що відображає специфіку відносин всередині ТГ. Статут ТГ визначає структуру здійснення МС ТГ, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам ТГ право на участь у МС та встановлює нормативні правила і процедури реалізації цього права [46, с. 207].

За своєю структурою повноваження МС включають:

а) власні (самоврядні) повноваження, які пов'язані з вирішенням важливих питань місцевого значення та наданням публічних послуг населенню;

б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, якими органи МС наділяються законом), які пов'язані з виконанням адміністративних функцій на місцевому рівні.

Однак під час реалізації завдань і повноважень, покладених на ТГ та їх органи, виникає низка проблем, зокрема пов'язаних з фінансуванням, управлінням місцевим розвитком, створенням умов для надання адміністративних послуг населенню, вирішенням питань соціального забезпечення та управлінням спільною власністю. Існують також проблеми у відносинах між органами державної виконавчої влади та органами МС і ТГ.

Тому ТГ використовують різні форми прямої демократії для безпосереднього вирішення питань, що належать до компетенції МС. Громадські збори та зібрання визнаються елементом безпосередньої участі мешканців сіл та селищ в управлінні. При цьому інститут загальних зборів і сходів є дуже поширеним і ефективним у невеликих громадах, таких як сільська місцевість. Таким чином, ТГ в Україні є ключовим елементом системи МС і разом з іншими елементами системи, такими як представницькі органи, виконавчі органи та органи МС та органи самоорганізації населення, покликані захищати інтереси жителів певної А-ТО. Важливою ознакою, що характеризує ТГ, є соціальні зв'язки, які виникають між її членами і пов'язують їх між собою. До них належать прями та опосередковані взаємодії між людьми, такі як міжособистісне спілкування, спільна праця та відпочинок, взаємне обслуговування, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою та комунікаційними мережами, а також єдиними системами управління, постачання та розподілу [51].

Важливість та актуальність вирішення проблеми формування громад як ключового елемента системи МС зумовлена не лише необхідністю створення

ефективної моделі МС в Україні, а й потребою розбудови та розвитку громадянського суспільства. МС не нав'язується зверху, а виникає знизу. МС ґрунтується на потребі у свідомій самоорганізації населення та почутті відповідальності мешканців сіл, селищ і міст за вирішення проблем повсякденного життя. Тому найсерйознішою проблемою сьогоденної України, крім обстрілів та руйнувань, є зниження рівня громадянської активності, без якої неможливо не лише створити в Україні спроможні громади, впроваджувати реформи як на місцевому, так і на національному рівнях, а й перемогти ворога.

1.2. Нормативно-правове забезпечення спроможності територіальних громад в Україні

Труднощі, з якими зіткнулася Україна у 2014 р., значною мірою були зумовлені тим, що за роки незалежності не вдалося створити сильне МС, здатне ефективно вирішувати регіональні проблеми, тим самим покращуючи умови життя українських громадян і звільняючи центральну владу від функцій, які вона спочатку не могла виконувати. Тривалий час в Україні на всіх рівнях обговорювалась необхідність реформи МС, але спроби реформування не увінчалися успіхом. В 2015 р. біло визнано, що децентралізація – це вже не просто прагнення покращити державне управління, а необхідна передумова для подолання політичної кризи в Україні. З огляду на це, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 333-р від 1 квітня 2014 року схвалив «Концепцію реформування МС та територіальної організації влади в Україні».

Питання вдосконалення системи МС в Україні є актуальним вже давно, і цей процес триває вже кілька років. Як тільки Україна здобула незалежність, вся система МС мала бути докорінно переглянута. Однак минуло вже понад 30 років без будь-яких кардинальних змін. Було прийнято низку законів, які регулюють місцевий розвиток, діяльність органів МС та місцевих державних адміністрацій. Верховна Рада ратифікувала Європейську хартію МС, але її

положення не сумісні з Конституцією України. Тому Україні необхідно було внести зміни до Конституції відповідно до своїх міжнародних зобов'язань, чого не було зроблено. Загалом, місцева автономія в країні тривалий час залишалася на законодавчому рівні, передбаченому Конституцією 1996 року.

Ретроспективний аналіз еволюції державотворення в Україні свідчить, що створення МС було одним із найскладніших і найсуперечливіших завдань у становленні сучасної української держави. Більшість проєктів конституційних змін, підготовлених за роки незалежності України, прямо чи опосередковано стосувалися органів МС. Такі пропозиції були фрагментарними або поверхневими, наприклад, стосувалися лише умов обрання депутатів органів МС або комплексно змінювали статтю 11 Конституції України, як з точки зору термінології, так і змісту. Основне нехтування органами МС містилося в ухваленому Верховною Радою України проєкті Договору про внесення змін до Конституції України [44].

Як уже зазначалося, протягом періоду незалежності в політичному та професійному середовищі України регулярно порушувалося питання про необхідність створення нових моделей публічної влади на місцевому та регіональному рівнях. Однак більшість цих ініціатив так і залишилися на стадії концептуального обґрунтування та законопроєктів [43]. Навпаки, недосконалість АТУ та проблеми, пов'язані з територіальним управлінням, з кожним роком не зменшуються, а навпаки, збільшуються. Особливо гостро ці проблеми відчуються в селах, селищах та малих містах на базовому рівні, де органи МС часто не в змозі стимулювати економічну активність та забезпечити сприятливе середовище для життя людей. Найвідомішою моделлю, концептуальні засади якої пройшли публічну апробацію і яка лягла в основу проєкту Закону «Про територіальний устрій», була розроблена у 2005 р. під керівництвом віце-прем'єр-міністра України Романа Безсмертного як модель адміністративно-територіальної реформи – модель територіальної структурної реформи [54]. В основі моделі лежить ідея максимальної передачі повноважень місцевим органам влади. Пропонувалося створити трирівневий

АТУ – область (місто-регіон) – район (місто-район) – громада, причому остання була базовим початковим рівнем реформи. Громада як А-ТО мала стати основою для створення і діяльності органів МС та надання населенню адміністративних, соціальних і культурних послуг, передбачених законом. В якості кількісного критерію чисельності населення для формування громади було запропоновано не менше 5 000 мешканців, а в менш густонаселених районах – не менше 3 500 мешканців. Реалізація такої масштабної реформи вимагала б політичної волі на найвищому рівні влади, консенсусу між ключовими політичними силами та організаціями громадянського суспільства, а також значних фінансових ресурсів. Відсутність цих елементів стала основною причиною скасування реформи. Коли реформа була оприлюднена, вона зустріла значний опір на місцевому та регіональному рівнях влади. Протести проти реформи були особливо активними в західних областях (Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській та Тернопільській), де територіальний устрій є найбільш фрагментованим. У протестах брали безпосередню участь представники місцевих адміністрацій та обласної влади. Подальші кроки у розробці нової моделі АТУ включають моделювання ТГ відповідно до методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливостей створення спроможних громад у регіонах [27]. У 2009 р. було змодельовано територіальні адміністрації у 23 областях. При цьому центри громад у планах, розроблених громадами та впроваджених Мінрегіоном, на 95% збігалися [33, с. 70]. Згодом, у 2010 р., роботи з моделювання АТУ були призупинені. У контексті визначення критеріїв реформування субрегіонального рівня АТУ вторинна медична допомога має надаватися на рівні нових регіонів, і заслуговує на увагу робота зі створення госпітальних округів: у 2011 р. було прийнято Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» [12], який передбачає реалізацію пілотних проєктів з реформування системи охорони здоров'я у цих регіонах та надання первинної, вторинної, третинної та екстреної медичної

допомоги на різних територіальних рівнях. Зокрема, передбачається створення госпітальних округів у межах одного або декількох адміністративних районів для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги.

1 квітня 2014 року Уряд України схвалив Концепцію реформування МС та територіальної організації влади в Україні [21] та розробив План заходів [19] з її реалізації. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, насамперед, необхідно було внести зміни до Конституції України та розробити новий пакет законів.

Конституційні зміни мали стосуватися створення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій як органів управління та контролю, а також чіткого визначення ТГ як А-ТО. Завдяки зусиллям національних експертів, практиків, науковців та фахівців було підготовлено проєкт змін до Конституції, який було винесено на широке національне обговорення. Важливо, що проєкт змін був підтриманий суспільством і визнаний Венеціанською комісією [36].

На жаль, певні політичні обставини не дозволили ухвалити Верховною Радою України конституційні зміни щодо децентралізації, подані Президентом України. Тому у 2014 р. Уряд ініціював реформу в межах чинної Конституції.

Основною метою цієї реформи було забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами МС та А-ТО і створення спроможних ТГ як базових одиниць АТУ. Згодом для забезпечення розвитку системи МС були прийняті закони «Про співробітництво ТГ», «Про добровільне об'єднання ТГ», «Про засади державної регіональної політики» [8; 9 13] та інші.

Таким чином, варто зазначити, що ця реформа є четвертою спробою модернізації системи управління в Україні з моменту здобуття незалежності. Попередні спроби були здійснені у 1998-2000, 2004-2006 та 2010-2011 роках. На думку науковців та експертів [31], реформи останніх трьох спроб мали серйозні недоліки. Зокрема, не було створено організаційної структури планування та реалізації адміністративної реформи на національному та

місцевому рівнях, не було встановлено оптимального порядку взаємодії органів влади на всіх рівнях на основі балансу повноважень між центральними та місцевими органами влади. Крім того, після набуття чинності Конституції в Україні не було прийнято базового закону про АТУ, який би чітко визначав механізми його зміни. Тому в Україні досі діє Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з АТУ Української РСР». Розробники нинішньої моделі реформи певною мірою врахували багато недоліків попередніх невдалих спроб.

Так, у 2014 р. в Україні, крім Концепції та згаданих законів, були запроваджені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів щодо фіскальної децентралізації, які започаткували процес децентралізації в Україні. Основою реформи є реформа МС. Цей процес дозволяє створити ефективні та компетентні інститути МС на базовому рівні – на рівні ТГ – відповідно до положень Європейської хартії МС. Як зазначено на сайті Уряду України: «Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя в Україні – може бути реалізована шляхом створення ефективної системи управління на всіх рівнях (грумада, район, область) та передачі якомога більшої кількості повноважень на найближчий до громадян рівень – органи МС. Цього можна досягти шляхом передачі повноважень ТГ. Це також може бути досягнуто шляхом створення умов для динамічного місцевого розвитку та надання якісних, доступних публічних послуг громадянам» [57]. Впровадження реформи децентралізації було розпочато на основі Стратегії Сталого розвитку «Україна-2020» [14], Концепції та пакету законодавчих актів, розроблених Урядом та Парламентом [21]. Відповідно до Концепції, в Україні передбачається не лише передача повноважень та ресурсів органам МС, таким як сільські та міські ради, а й створення спроможних ТГ, здатних здійснювати передані повноваження. Фактично, ця концепція вказує на необхідність проведення реальної реформи МС в Україні.

Більше того, як зазначають деякі дослідники, зокрема А. Мельничук та П. Остапенко, особливістю реформи децентралізації в Україні є те, що на

практиці реформа АТУ відбувається паралельно з реформою МС. Однак цей факт активно приховується, оскільки ця реформа потребує залучення зацікавлених науковців та розширення кола експертів. На сьогодні цього не зроблено, і наукова спільнота може впливати на хід реформи через публічні коментарі та аналітичні матеріали, але не може брати в ній реальної участі [38].

З точки зору інших дослідників МЦПД [58], які вивчали основні процеси децентралізації, всі рішення, пов'язані з децентралізацією, можна розділити на чотири блоки: реформа МС, реформа АТУ, децентралізація ресурсів та передача повноважень на місцевий рівень.

Відповідно до Концепції, децентралізація здійснювалася за такими принципами рис.1.1):

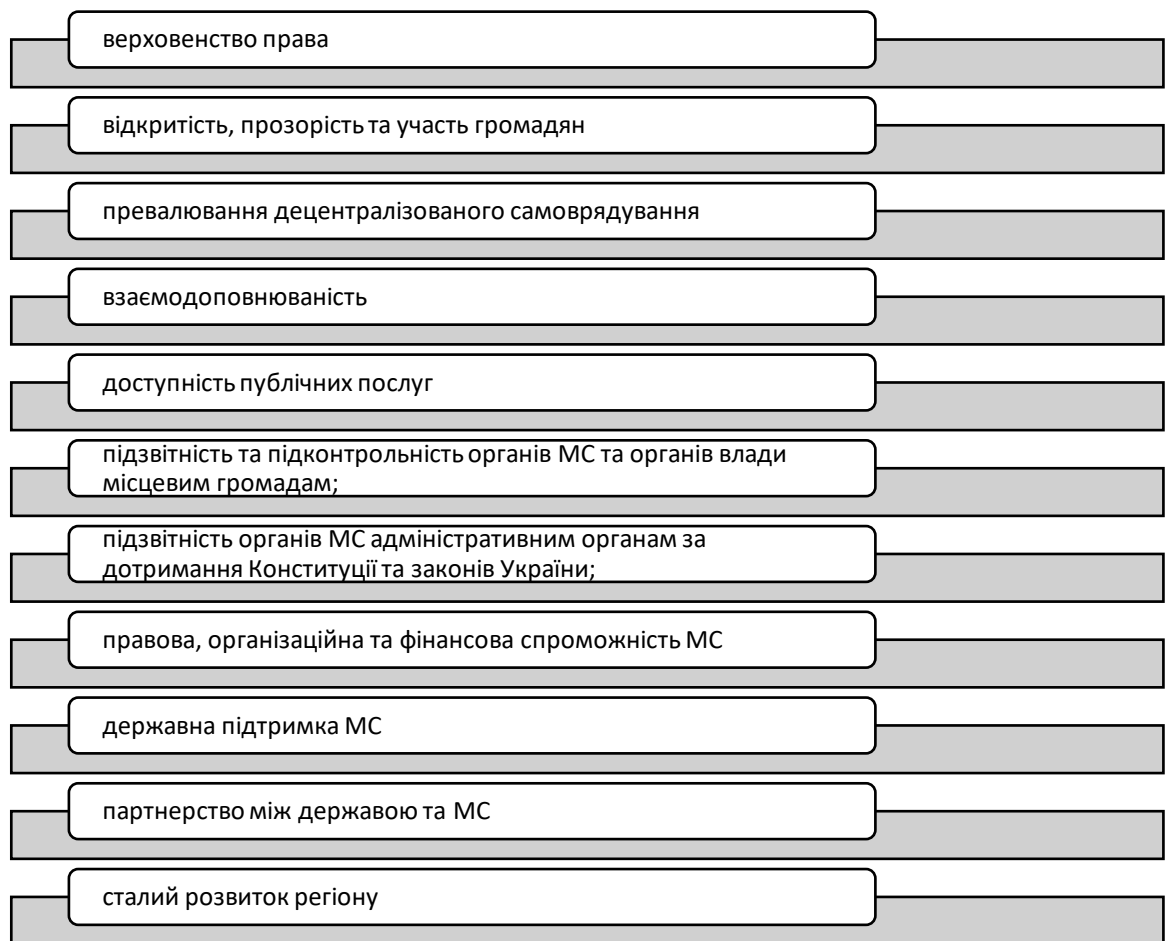


Рис. 1.1. Принципи децентралізації

Складено за: [21].

Реформа спрямована на досягнення наступних цілей:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг – публічні послуги повинні надаватися відповідно до національних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення місцевої доступності, належної матеріально-технічної інфраструктури для надання основних публічних послуг, доступу громадськості до інформації про послуги, процедури та умови надання послуг та професіоналізму у наданні послуг
- найбільш доцільний розподіл повноважень між МС та адміністративними органами (на основі принципів субсидіарності та децентралізації);
- створення обґрунтованої територіальної основи для їх діяльності з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються органами МС та А-ТО (м. Київ та м. Севастополь);
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами МС власних і делегованих їм повноважень [21].

Як справедливо зазначають С. М. Серьогін та Н. Т. Гончарук, трансформація, що розпочалася в Україні у 2014 р., потребувала, насамперед, ефективного та швидкого вирішення правових та інституційних проблем. Вирішення проблем на рівні ТГ потребувало спільних зусиль громад і регіонів та фінансової підтримки держави. З цією метою Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України прийняло рішення щодо перших двох законопроектів про право на об'єднання ТГ та міжмуніципальне співробітництво, які обговорювалися у Верховній Раді. Це пов'язано з тим, що хоча Конституція України визнає право селян добровільно об'єднуватися в єдину ТГ та створювати органи МС, на законодавчому рівні не передбачено механізму реалізації цього конституційного положення.

Такі муніципальні реформи розпочалися зі злиття (укрупнення) ТГ через постійне перевитрачання їхніх ресурсів на утримання управлінських структур та брак коштів на реалізацію повноцінних проектів місцевого

розвитку. Крім того, надання додаткових ресурсів більшості існуючих малих громад не забезпечить спроможності цих ТГ. Тому реформа МС, враховуючи європейський та вітчизняний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) ТГ [61]. Так, завданнями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій МС, сприяння створенню спроможних сільських громад, формування ефективно функціонуючого парламенту та його виконавчого органу, основними завданнями яких є забезпечення задоволення потреб громадян, надання необхідних соціальних послуг, забезпечення сталого розвитку їх територій та ефективного використання їх бюджетів [8].

Слід зазначити, що територіальне розширення громад не повинно бути довільним і повинно мати логічні межі. Відстань від центру громади до найвіддаленішого населеного пункту має бути такою, щоб пожежні, швидка допомога та поліцейські патрулі могли покрити цю територію протягом 30 хвилин у разі виникнення надзвичайної ситуації. Через більший проміжок часу надана допомога значно втрачає свою ефективність [15]. Питання визначення меж нової об'єднаної громади вирішує місцева влада, враховуючи як об'єктивні критерії, так і думку громадян. Після об'єднання громад села, які не мають власних сільських рад, будуть представлені в місцевій раді депутатами, а у виконавчому комітеті - старостою села. Староста та депутати виступатимуть зв'язковими між мешканцями села та владою громади і вирішуватимуть різні проблеми мешканців села у раді та виконкомі.

Таким чином, з прийняттям відповідного закону на початку 2017 року староста став новим органом МС [5]. Варто зазначити, що попереднє розуміння інституту старости знайшло своє відображення в національному впровадженні реформи МС. Староста - це лідер, якого підтримують сільські громади. Він є посадовою особою нового МС, нового інституту, створеного для забезпечення належного представництва інтересів усіх селян в об'єднаних територіальних громадах. Він забезпечує задоволення соціальних, побутових

та інших потреб селян. Забезпечує швидке, відкрите та зрозуміле вирішення місцевих проблем.

Таким чином, чинне законодавство запроваджує поняття «старостинських округів», межі яких збігаються з межами депутатської юрисдикції об'єднаної громади. Це забезпечує повсюдність інституту старости в межах об'єднаної громади та гарантує захист прав та інтересів мешканців усіх сіл і селищ [60].

Реформа передбачає передачу низки важливих послуг, таких як адміністративні послуги, соціальна допомога через районні центри, пожежна охорона, правоохоронні органи, санітарно-епідеміологічні послуги з районних центрів до компетентних центрів ТГ (тобто ближче до мешканців, які проживають за межами районного центру). Якщо ТГ не вистачає приміщень та іншої інфраструктури для надання необхідних послуг, вони можуть отримати допомогу з державного бюджету на їх придбання або будівництво. Крім того, буде створено виконавчий орган, що складатиметься з районних та обласних рад. Це посилить місцеву автономію і зробить політичну систему в регіонах по-справжньому демократичною. Регіони будуть управлятися обраними на місцях одиницями.

У процесі децентралізації місцеві адміністративні органи будуть ліквідовані і замінені призначеними губернаторами. Повноваження, надані губернаторам, включають, перш за все, керівництво діяльністю місцевих органів влади відповідно до Конституції та законів. Губернатор має право призупинити рішення місцевої ради і звернутися до суду, якщо рішення суперечить Конституції або закону. Якщо має місце серйозне порушення Конституції (наприклад, якщо місцеві збори приймають рішення про створення «республіки»), Президент призупиняє дію рішення і звертається до Конституційного Суду. Президент також може призупинити повноваження органу МС або достроково припинити його повноваження після того, як рішення органу буде визнано неконституційним.

Як зазначалося вище, концепція реформи МС передбачає створення в Україні трьох рівнів АТУ:

Перший – базовий: створення об'єднаних ТГ на базовому рівні АТУ України.

Другий – створення нових районів, які займатимуться виключно питаннями, що належать до компетенції районів (спільна власність, вторинна медична допомога, інтернати тощо). Решта повноважень району передається до компетенції об'єднаної ТГ.

Третій рівень – держава. На практиці кордони ТГ залишаються незмінними. Області перейменовуються на регіони. Це означає, що кількість обласних центрів залишається незмінною. Змінюється лише форма правління.

Основною територіальною одиницею стає ТГ. ТГ матимуть голову та виконавчий комітет, який виконуватиме всі функції управління. Села, що входять до об'єднаної ТГ, обирають старосту. Староста є членом виконавчого комітету об'єднаної ТГ і виконує ті ж функції, що й сільська рада. Це означає, що немає необхідності їхати до нового центру ТГ, щоб отримати просту довідку, а староста може видати її на місці. Наступний рівень – район та область. Будуть обрані як районні, так і обласні ради, а виконавчі комітети замінять районні та обласні адміністрації.

Забезпечення ефективної місцевої автономії та прогресивного соціально-економічного розвитку в кожному регіоні вимагає розширення ресурсів та фінансової бази. Для якісного впровадження децентралізації необхідно забезпечити належні фінансові ресурси. З цією метою зміни до Податкового кодексу та Закону про бюджет, які набули чинності з 1 січня 2015 року, означають, що органи МС отримають більше коштів для розвитку своєї економічної спроможності.

Так, в результаті фіскальної децентралізації об'єднані ТГ отримали такі ж повноваження та ресурси, як і міста обласного значення, в тому числі право передавати 60% податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету ОТГ та зробити його своїм повноваженням. Крім того, об'єднана ТГ збереже всі

надходження від податків, включаючи єдиний податок, податки на прибуток підприємств і фінансових установ, що належать муніципалітету, а також майнові податки (на нерухомість, землю і транспорт).

За нових умов роботи об'єднані ТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи лише бюджети областей і районів та бюджети великих міст обласного значення мали прямі відносини з державним бюджетом. Для виконання делегованих державою повноважень вони отримували відповідні трансферти, такі як дотації, субвенції на освіту та охорону здоров'я, субвенції на розвиток інфраструктури ТГ. Крім того, завдяки законодавчим змінам органи МС отримали право затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

В результаті децентралізації об'єднані ТГ не лише збільшили свою фінансову спроможність, але й отримали інші інструменти для економічного розвитку, такі як зовнішні запозичення, самостійний вибір органу управління коштами місцевого бюджету розвитку та власні надходження для бюджетних установ. Повноваження у сфері будівельних норм і правил та вдосконалення містобудівного законодавства також були децентралізовані, що надало місцевим органам влади право визначати власну містобудівну політику.

Було прийнято низку законів про децентралізацію повноважень та земельних нормативно-правових актів, які надають місцевим громадам право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Зокрема, наприкінці січня 2018 року Уряд ухвалив постанову, якою обласний геокадастр розпочав процедуру передачі земель за межами населених пунктів об'єднаним ТГ.

Крім того, Верховна Рада України ухвалила закон, який передбачає децентралізацію частини повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг місцевим громадам, таких як реєстрація нерухомості, підприємств та населених пунктів. Для підтримання порядку на підвідомчих територіях планується створити муніципальну варту в населених пунктах громади. На практиці це буде організація, яка наглядатиме за дотриманням

правопорядку і займатиметься такими питаннями, як благоустрій, незаконне скидання сміття та місця для паркування. Вона не може займатися кримінальними справами – це завдання виключно поліції. Було розроблено законопроект, який чітко розмежував повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури тощо між органами МС та органами виконавчої влади.

Таким чином, повноваження та ресурси, отримані в результаті децентралізації, мали надати місцевій владі, особливо ТГ, більше можливостей для розвитку своїх територій, сучасної освіти, охорони здоров'я, транспорту, житла та соціальної інфраструктури. Це мало підвищити зацікавленість органів МС у покращенні інвестиційної привабливості своїх територій на користь суспільства, адже сплачені податки йдуть на покращення якості життя мешканців. Різноманітні дозвільні та реєстраційні документи для ведення бізнесу стали доступними на місцях, що дало можливість місцевим громадам залучати до себе інвестиції та сприяти соціально-економічному розвитку. Сьогодні можна сказати, що реформи дали поштовх для загального розвитку ТГ, давши їм можливість покращити життя своїх територій та країни в цілому, а громадянам взяти під контроль свої ТГ.

РОЗДІЛ 2

СТАН ТА ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Інституційні засади формування спроможних територіальних громад в Україні

Як уже зазначалося, впровадження реформи децентралізації було розпочато на основі Стратегії сталого розвитку – 2020 та Концепції Уряду щодо реформування МС та територіальної організації влади.

Концепція реформування МС та територіальної організації влади в Україні визначила напрями, механізми та умови для ефективного формування МС та територіальної організації влади, створення та підтримки унікального життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямої демократії, створення відповідних інституцій з метою задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності регіону та гармонізація інтересів держави з інтересами суспільства [21].

Ці умови підтримуються наступною нормативно-правовою базою (рис.2.1.)

Найбільш важливими та основоположними законодавчими актами, які встановлюють базові правила реформи децентралізації, є наступні: Закон України «Про добровільне об'єднання ТГ» та «Методика формування спроможних ТГ», затверджена Кабінетом Міністрів України.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевої автономії, сприяння створенню спроможних ТГ, формування ефективно функціонуючої ради та її виконавчого органу, основним завданням якого є підвищення рівня задоволення потреб громадян та надання необхідних соціальних послуг,

забезпечення сталого розвитку відповідних регіонів та ефективного використання бюджетних коштів [8].

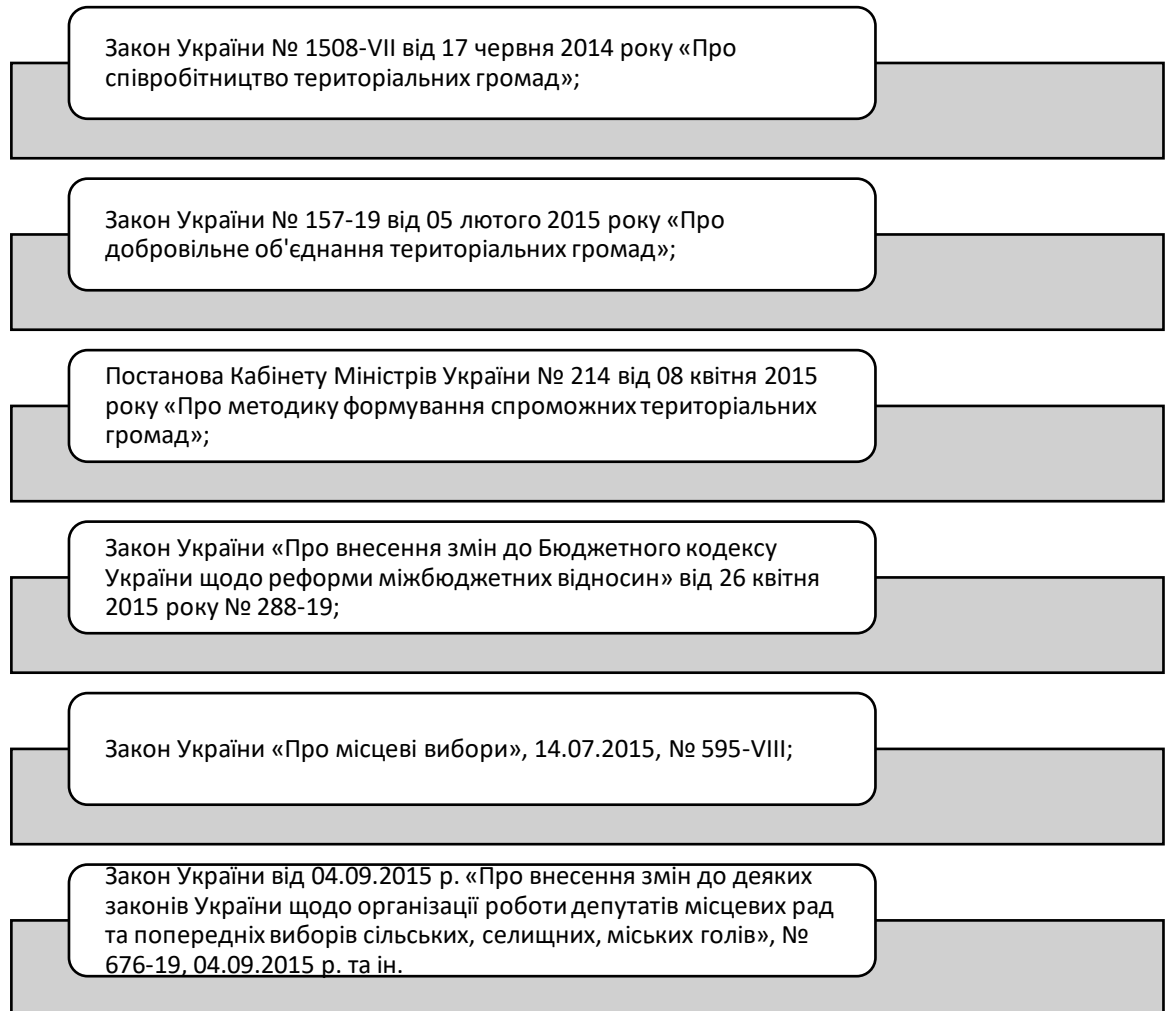


Рис. 2.1. Правове підґрунтя реформи децентралізації

Органічним доповненням до можливостей, наданих Законом України «Про співробітництво ТГ», є Закон України № 1508-VII від 17 червня 2014 року «Про добровільне об'єднання ТГ», який визначає організаційно-правові засади, форми та механізми співробітництва ТГ, підстави та джерела фінансування. Зокрема, Закон визначає співробітництво ТГ як «відносини між двома або більше ТГ, що здійснюються на основі договору». Крім того, Закон визначає спільний проєкт як комплекс спільних заходів, що здійснюються органами МС, які співпрацюють, для соціально-економічного та культурного

розвитку території, з використанням коштів місцевого бюджету та інших фінансових ресурсів, не заборонених законом.

ТГ ніколи не можуть бути повністю самодостатніми, особливо коли йдеться про об'єкти критичної інфраструктури, такі як поводження з відходами, водопостачання, водовідведення, теплопостачання та великі інвестиційні проекти (понад 10 мільйонів доларів). Тому як в Європі, так і в Україні міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) є доцільною, інноваційною та ефективною формою співпраці, яка успішно вирішує різні проблеми, в тому числі комплексні [48].

ММС набуває все більшого значення в епоху муніципальних реформ та формування спроможних ТГ. На власному досвіді такі громади можуть переконатися в доцільності процесу об'єднання. Це тим більше важливо з огляду на децентралізацію всього бюджетного процесу на основі змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Регіональні структури повинні не лише розуміти доцільність, але й бачити таку співпрацю як частину своєї роботи та надихати її. Ще одним дуже важливим аспектом є необхідність забезпечення ефективного базового громадського контролю за просуванням проектів, реалізацією заходів та досягнутими результатами. Це також є початком створення ефективного антикорупційного середовища. ТГ громад, затверджена Кабінетом Міністрів України 8 квітня 2015 року відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», передбачає механізми та умови територіального формування спроможних ТГ. Вона визначає процедуру розроблення та затвердження перспективного плану. Зокрема, Методика визначає терміни «спроможна ТГ», «потенційні адміністративні центри спроможних ТГ» та «територія доступності потенційних адміністративних центрів спроможних ТГ» і роз'яснює значення цих термінів [15].

Суть поняття «спроможність» ТГ полягає у здатності цієї А-ТО самостійно або через відповідні органи МС надавати належний рівень послуг з урахуванням кадрового потенціалу, фінансового забезпечення та розвитку

інфраструктури, зокрема у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та побутового обслуговування населення. Так воно і є. Іншими словами, наявна інфраструктура, кадровий та фінансовий потенціал новостворених А-ТО дозволяє їм самостійно здійснювати повноваження, передбачені законодавством та бюджетним законодавством.

Слід зазначити, що практичний процес створення ТГ шляхом злиття завжди викликає питання, які потребують законодавчого та нормативного врегулювання. Тому у 2016 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних ТГ». Постанова передбачає внесення змін до Плану формування ТГ, подання змін на розгляд Уряду та офіційне затвердження структури об'єднаної ТГ, включеної до відповідного Плану.

У 2017 р. було суттєво вдосконалено правове регулювання процесу створення спроможної ТГ. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного членства в ТГ». Законом запроваджено процедуру добровільного приєднання до вже створених ОТГ та уточнено вимоги до визнання ОТГ спроможними. Законом передбачено, що у разі відмови ради ОТГ від добровільного приєднання іншої ТГ Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади уповноваженою, що сприятиме формуванню ОТГ відповідно до затвердженого перспективного плану.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання ТГ, розташованих на території суміжних адміністративних районів» запроваджує механізм створення ОТГ за участю ТГ суміжних адміністративних районів та можливість створення ОТГ навколо важливих міст області. Він встановлює порядок проведення перших місцевих виборів [7].

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус старост сіл, селищ, міст» удосконалює функціонування органів старост в ОТГ,

уточнює їх правовий статус, визначає повноваження, форми підзвітності та відповідальності перед громадою та місцевими зборами кожної ОТГ. Закон вносить зміни до Закону України «Про МС» та визначає поняття старостинського округу [5].

Закон України «Про внесення часткових змін до Закону України «Про набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» вносить зміни до законів України «Про МС» та «Про місцеві вибори» та визначає питання набуття повноважень сільських, селищних, міських голів [4].

Крім того, 9 лютого 2017 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про службу в органах МС». Закон запроваджує нові принципові засади служби в органах МС, врегульовує статус службовців МС, забезпечує престижність та рівний доступ до служби в органах МС, сприяє кар'єрному зростанню, нові моделі оплати праці, запроваджує антикорупційні механізми, підвищує рівень соціального та матеріального захисту службовців та інші правові передумови. Однак 21 березня 2017 року Президент України, серед іншого, доручив 1) застосовувати прожитковий мінімум для працездатних осіб на 1 січня календарного року як розрахункову величину для визначення розміру посадових окладів службовців органів МС; 2) повернув закон на повторний розгляд з пропозиціями щодо результатів конкурсу на посади заступника сільського, селищного, міського голови; 3) Розширення порядку вступу громадян України на службу в органи МС [23]. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та МС підтримали першу пропозицію та відхилили другу; 16 травня 2017 р. Закон було направлено на доопрацювання до профільного комітету Верховної Ради України. Новий Закон було прийнято тільки 2 травня 2023 р. № 3077-ІХ з відтермінуванням набання чинності. Наразі діє Закон 2493-ІІІ, в поточній редакції від 01.08.2021.

Також слід відзначити низку спеціальних та галузевих законів, спрямованих на розширення повноважень органів МС в окремих сферах та надання доступних і якісних послуг населенню. Серед них, зокрема, Закон

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері будівництва та управління будівництвом і удосконалення містобудівного законодавства». Закон передбачає, зокрема, часткову передачу функцій і повноважень з державного архітектурно-будівельного контролю від Державної інспекції будівельного нагляду України органам МС та місцевим державним адміністраціям [6]. Процедури ліцензування будівництва також були частково спрощені. За останніми даними Мінрегіону, близько 90 міст та об'єднаних ТГ отримали нові містобудівні умови [49].

Окремо слід відзначити Закон «Про розширення повноважень органів МС та оптимізацію надання адміністративних послуг». Прийняття цього закону дозволило передати органам МС на відповідний рівень повноваження з надання базових адміністративних послуг, таких як реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців та громадських формувань, реєстрація актів цивільного стану, майнових прав та вирішення земельних питань.

Таким чином, нова законодавча база значно посилила стимули для ММС в країні та створила належні правові умови і механізми для формування спроможних ТГ сіл, селищ та міст, які об'єднують свої зусилля для вирішення нагальних проблем. Дійсно, тодішній Уряд визначив одним із своїх пріоритетів підтримку реформи децентралізації в Україні, що сприятиме розвитку МС та загальному економічному розвитку країни. 2018 рік став важливим для становлення базового рівня МС. До кінця року більшість існуючих невеликих місцевих рад були об'єднані і перебрали на себе більшу частину повноважень щодо належного використання ресурсів та збільшення підзвітності людям і державі за свої дії чи бездіяльність. Це забезпечило стабільну основу для наступних кроків у реформі МС та прискорило реформи в таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги та енергоефективність.

Одночасно було розпочато процес ініціації кількох важливих законів:

– Закон «Про службу в органах МС». Цей закон забезпечить рівний доступ до роботи в органах МС, підвищить престижність роботи в органах МС та мотивуватиме місцевих службовців розвивати свої громади і себе (його основні положення детально проаналізовано вище);

– про засади АТУ України (законопроект був готовий до розгляду Верховною Радою, але війна призупинила процес його розгляду). Чинна Конституція встановлює засади, на яких має ґрунтуватися АТУ України, види населених пунктів, А-ТО, повноваження органів державної влади та органів МС щодо АТУ, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж А-ТО та населених пунктів, статус А-ТО та населених пунктів України, передбачає ведення обліку;

– про управління земельними ресурсами на території ОТГ. Необхідно запровадити принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у сфері земельних відносин, а також надати їм повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Слід зазначити, що питання децентралізації землі вже давно вирішене, адже вже запрацював ринок землі;

– розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Це дозволить усунути існуючі недоліки в регулюванні містобудівної діяльності та запобігти нецільовому використанню та розподілу земель;

– державний нагляд за законністю рішень органів МС;

– закон про міські агломерації визначає організаційно-правові засади формування міських агломерацій ТГ сіл, селищ, міст, у тому числі об'єднаними ТГ, принципи та механізми взаємодії ТГ у межах міських агломерацій, форми державної підтримки міських агломерацій [25].

Не менш важливим є питання інституційного забезпечення реалізації децентралізаційних реформ. Зокрема, з цією метою було визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформ – Мінрегіонбуд, та призначено відповідального за реформу децентралізації безпосередньо Віце-прем'єр-міністром України (Міністром Мінрегіону). Крім того, при Мінрегіоні було створено Цільову групу з питань децентралізації,

місцевої автономії та реформування регіональної політики за участі українських та польських експертів, експертів Ради Європи та Європейського Союзу, а також представників усіх асоціацій органів МС в Україні.

Конституційна комісія була створена як спеціальний підрозділ безпосередньо при Президентові України для розробки проєкту змін до Конституції в частині децентралізації. У разі ухвалення поправок, вони забезпечать правову основу для прийняття низки законодавчих актів, таких як дозвіл районним та обласним радам створювати власні виконавчі органи та розмежування повноважень МС і виконавчої влади. З іншого боку, Міжвідомчий координаційний комітет регіонального розвитку був створений як інституційна платформа для координації дій органів виконавчої влади та органів МС у процесі формування та реалізації державної регіональної політики з метою забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях, розроблення рекомендацій та сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, насамперед європейських, у вдосконаленні впровадження реформ.

Центральний офіс реформ був створений як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України з метою забезпечення належної організації та координації реформ, у тому числі планування відповідних заходів, моніторингу та аналізу їх реалізації [17]. Центральний офіс реформ співпрацює з регіональними та галузевими офісами з метою сприяння децентралізації в освіті, охороні здоров'я, регіональному плануванні, культурі, соціальному захисті та інших сферах. У кожній області створено регіональні центри розвитку МС, які координують впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні. Створення центральних офісів та регіональних центрів є частиною програми «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», яка фінансується Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією і

підтримує Уряд України у впровадженні ключових реформ з децентралізації в Україні. «U-LEAD з Європою» впроваджувався Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) GmbH та Шведським агентством з питань міжнародного розвитку та співробітництва (Sida) у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) протягом 2016-2020 рр.

Також наприкінці 2016 р. було створено Асоціацію об'єднаних ТГ, метою якої є взаємодія з органами влади на місцевому та національному рівнях, відстоювання інтересів членів асоціації, надання послуг, налагодження партнерства та об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами. Станом на середину 2017 року членами Спілки є 62 муніципалітети у 20 регіонах [65].

Таким чином, незважаючи на значний прогрес у створенні правової та інституційної основи реформи ТГ, досі не прийняті рамкові закони та концептуальні документи щодо нових моделей загального АТУ України та алгоритмів реалізації реформи в цілому. Зокрема, необхідно ухвалити Закон «Про АТУ України», який визначає модель АТУ України, правовий статус і види А-ТО та повноваження органів державної влади та органів МС щодо вирішення питань АТУ. Крім того, основними напрямками подальшого розвитку правових засад реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації стане остаточне схвалення конституційною більшістю змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

2.2. Історія формування та розвитку спроможності територіальних громад

Практична реалізація процесу об'єднання ТГ регулюється положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» та Методикою формування спроможних ТГ, розробленою відповідно до вимог цього закону. Відповідно до Методики, спроможна ТГ – це ТГ, що складається із сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання спроможні забезпечити належний рівень

надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального та територіального обслуговування, з урахуванням розвитку кадрового потенціалу, фінансового забезпечення та інфраструктури відповідної А-ТО. Відповідно до закону, добровільне об'єднання сіл, селищ, міст має відповідати таким умовам (рис.2.2).

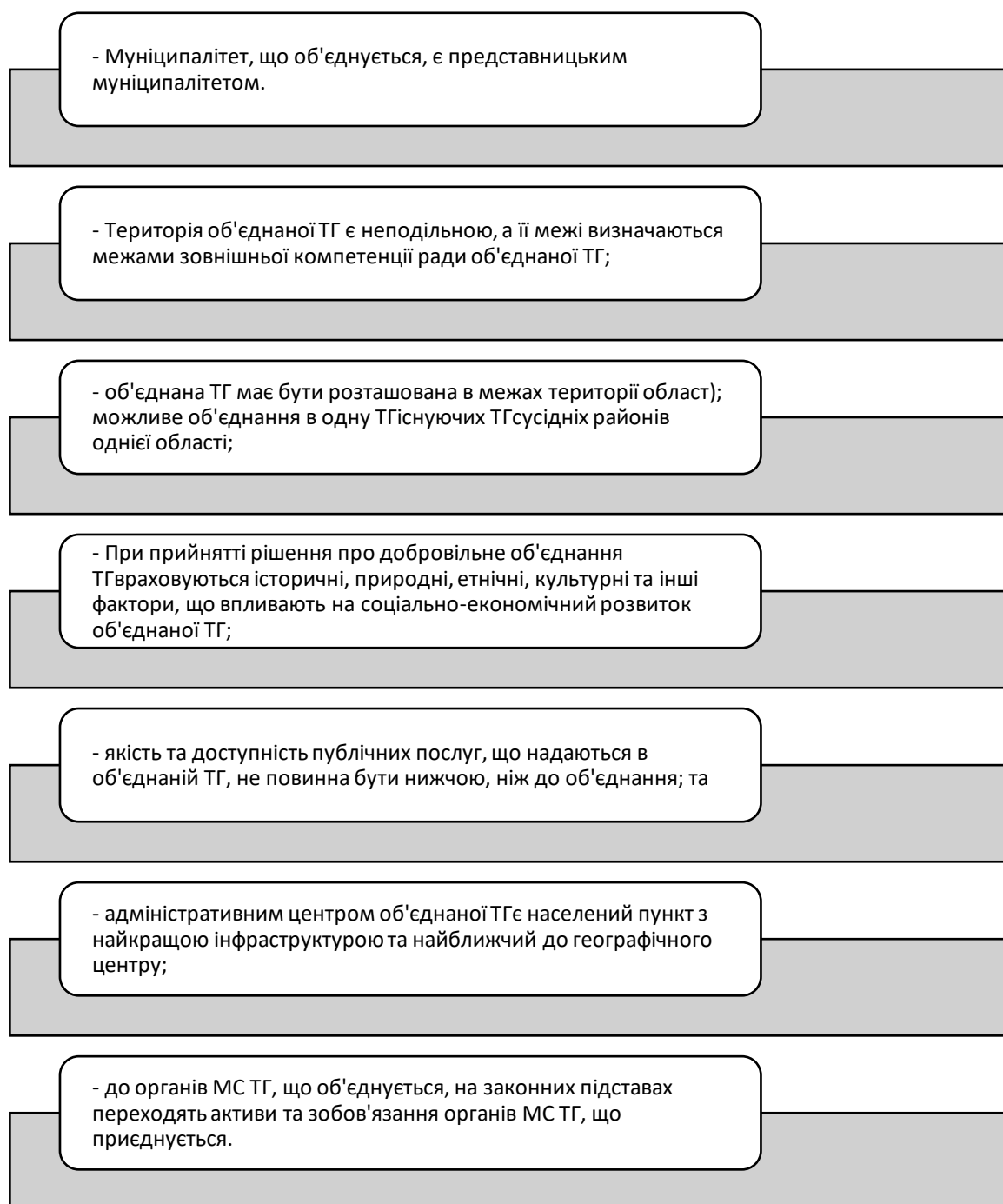


Рис. 2.2. Умови об'єднання громад

Процедура об'єднання ТГ включає наступні етапи (рис.2.3):

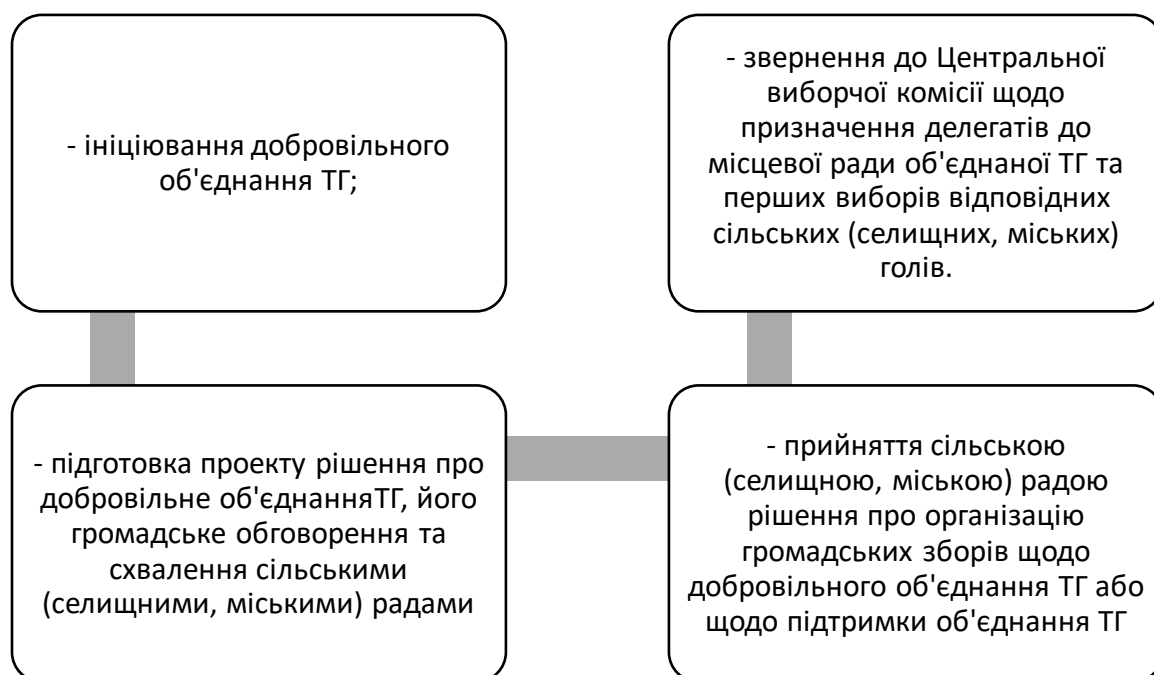


Рис. 2.3. Етапи об'єднання громад

Якщо до складу об'єднаної ТГ увійшли ТГ сусідніх областей, обласна рада має внести до Верховної Ради України пропозицію про зміну меж відповідних областей у порядку, встановленому законом.

Закон передбачає державну підтримку добровільного об'єднання ТГ у формі інформаційної, роз'яснювальної, організаційної, методичної та фінансової допомоги. Фінансова підтримка надається об'єднаним ТГ у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку відповідної ТГ за умови, що межі об'єднаних ТГ повністю відповідають межах, визначеним Перспективним планом формування ТГ. Законом передбачено наступне. Порядок розроблення та затвердження перспективних планів формування ТГ визначається Методикою формування спроможних ТГ. Значна імплементація процесу

об'єднання ТГ розпочалася в середині 2015 року. На думку експертів, реформа регіональної організації влади на засадах місцевої автономії та децентралізації була найбільш ефективною та помітною серед анонсованих стратегічних реформ [65]. Ця реформа отримала значну підтримку не лише з боку органів державної влади, а й з боку української громадськості та професійної спільноти. Причому найвища підтримка реформи була зафіксована в регіонах, які були лідерами у формуванні об'єднаних ТГ. На початку війни саме ТГ довели спроможність зі зброєю в руках, захищаючи свої землі та людей. Дієвість децентралізації доведена перевіркою випробуванням воєнного часу.

За даними опитування, проведеного в Україні компанією Kantar TNS на замовлення Національної ради реформ в рамках Моніторингу сприйняття прогресу реформ, ставлення до впровадження реформи децентралізації в Україні є позитивним і більшість респондентів підтримують реформу. Так, більше половини опитаних (55%) підтримують впровадження децентралізації, тоді як не підтримують лише 15% респондентів. Регіональний розподіл прихильників децентралізації показує, що досвід створення об'єднаних ТГ позитивно впливає на їхнє сприйняття цієї реформи. Західний регіон є найбільш прихильним до децентралізації, де створено найбільше ОТГ. Ця тенденція поширюється на всю Україну, причому в трійку регіонів з найбільш позитивною оцінкою децентралізації входять регіони з найбільшою кількістю об'єднаних ТГ [39].

Результати другої хвилі Всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація і реформа МС», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення програми Ради Європи «Децентралізація і регіональна інтеграція в Україні», свідчать про зростання обізнаності, підтримки та позитивних очікувань від реформи децентралізації [40]. Загалом 67% респондентів відчували або очікують змін на краще в результаті реформи децентралізації. Якщо у 2015 р. лише 19% респондентів заявили, що їхня місцевість змінилася на краще внаслідок збільшення місцевих бюджетів, то на кінець 2016 року цей відсоток зріс майже у 2,5 рази до 46% [41]. Водночас

61,3% респондентів вважають, що реформи МС та децентралізації влади в Україні впроваджуються дуже повільно [40].

Аналізуючи результати децентралізації на сучасному етапі, на першому етапі, у 2015 р., було створено 159 ОТГ та укрупнено 793 ТГ, 25 жовтня 2015 року в цих ТГ було обрано нову місцеву владу, а з 1 січня 2016 року запроваджено пряме казначейське обслуговування бюджетів з державним казначейством, у 2016 р. спостерігалася помітна позитивна динаміка розвитку. Ці ТГ отримали розширені повноваження та додаткові фінансові ресурси, що дозволило їм реалізовувати інфраструктурні проекти, такі як будівництво шкіл, дитячих садків, ремонт та будівництво водогонів, доріг та вуличного освітлення, закупівля комунальної техніки, створення комунальних підприємств та благоустрій території.

За офіційними даними, у 2016 р. спостерігався значний прогрес у створенні ОТГ, їх кількість зросла у 2,3 рази. Так, на початок 2017 р. в Україні було створено 366 ОТГ, об'єднано 1 740 місцевих рад та проведено перші місцеві вибори [65]. 2017 року ці громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України. У 2016 розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. За останніми даними, до початку війни було обрано понад 600 старост, а понад 1 700 – виконують обов'язки старост.

У 2017 р. процес формування ОТГ набрав нових обертів після прийняття низки законів, спрямованих на вирішення питань, що виникають у зв'язку з об'єднанням [57]. Загалом, за результатами мінірегіонального моніторингу, станом на 10 січня 2018 р. було утворено 699 ОТГ, а об'єдналися 3264 ТГ з населенням 6 млн осіб [49]. Водночас, процес об'єднання ТГ відбувався вкрай нерівномірно в різних регіонах. Зокрема, за інформацією, доступною станом на середину 2017 р., загальна картина по регіонах виглядає наступним чином (рис. 2.5) [65].

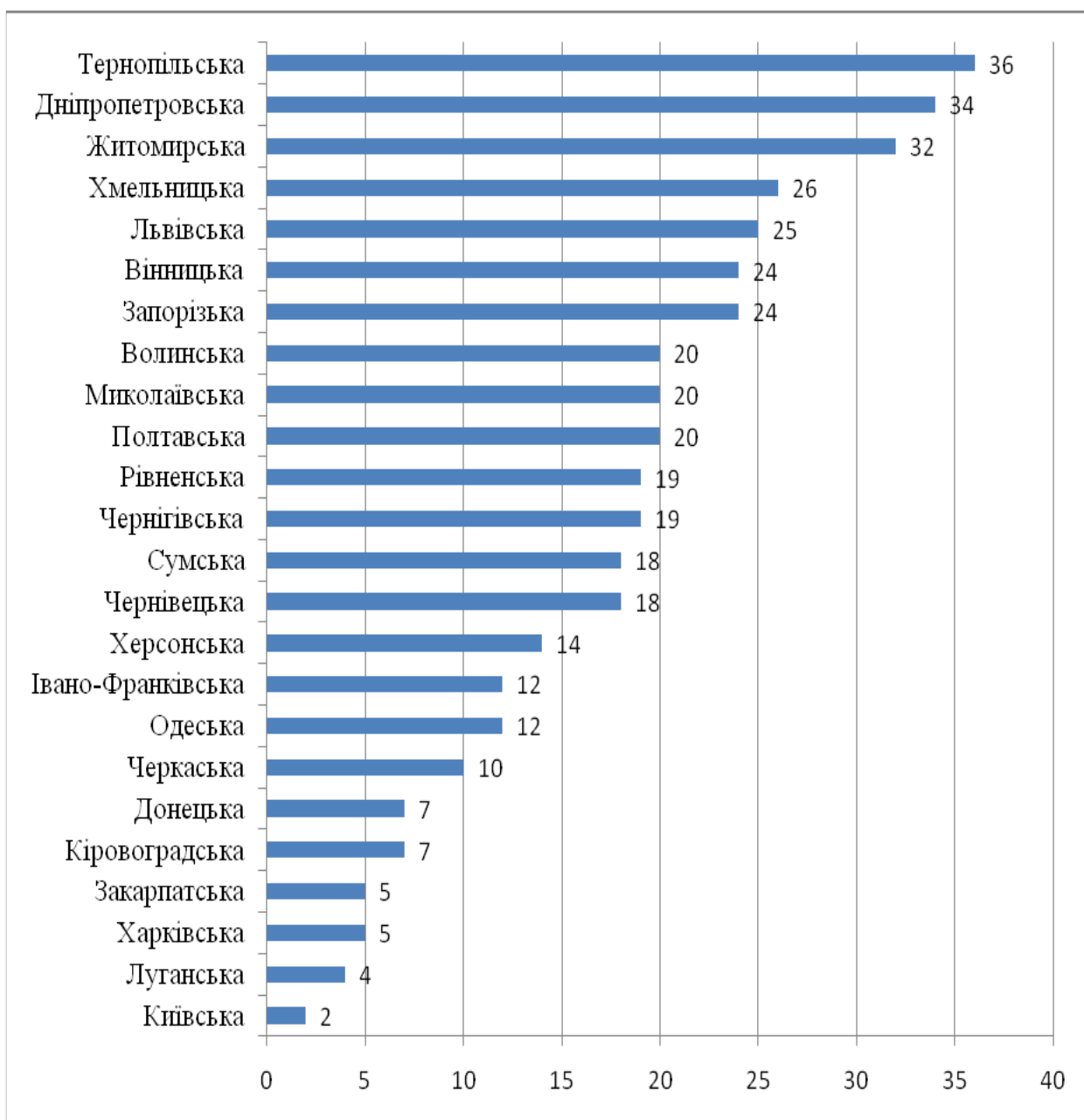


Рис. 2.5. Кількість створених об'єднаних територіальних громад в регіонах України

Найбільша кількість ОТГ створена у Тернопільській області (36 ОТГ), Дніпропетровській області (34 ОТГ), Житомирській області (32 ОТГ), Хмельницькій області (26 ОТГ), Львівській області (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій областях (по 24 ОТГ). Сукупна частка цих перших трьох областей становить чверть (24,6%) усіх ОТГ в країні. Водночас деякі регіони, такі як Київська область (дві ОТГ), Харківська та Закарпатська області (по п'ять ОТГ), суттєво відстають у процесі створення ОТГ [65].

У 2017 р. активізувалися механізми ММС ТГ: Станом на 1 квітня 2016 р. реєстр договорів про ММС ТГ містив дані про 35 договорів про спільну реалізацію проєктів у семи областях; станом на 10 травня 2017 р. реєстр містив дані про 82 договори про співробітництво, сторонами яких були 399 місцевих рад. З них 34 (41,5%) були підписані в Полтавській області, 10 – в Івано-Франківській, вісім – у Волинській та по шість – у Черкаській і Чернігівській областях. З іншого боку, у восьми областях (Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська та Чернігівська області) не було підписано жодної угоди про співробітництво [56].

За даними моніторингу Мінрегіону, станом на початок січня 2018 року кількість договорів ММС, укладених між 535 територіальними громадами, які використовують цей інструмент співробітництва, зросла до 118. Основними сферами такого співробітництва традиційно є житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, пожежна безпека та благоустрій.

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має достатній досвід створення об'єднаних ТГ і цей досвід може бути врахований для суттєвого підвищення спроможності новостворених ОТГ. Для того, щоб зрозуміти, що відбувається і як просувається у цій сфері, Мінрегіон розробив інструмент оцінки ефективності окремих громад та регіонів у просуванні децентралізації. Зокрема, розроблено рейтинг областей за формуванням спроможних громад: перша п'ятірка з першого по п'яте місце – це Хмельницька, Житомирська, Чернігівська, Запорізька та Дніпропетровська області [34].

За основу оцінки Мінрегіон взяв чотири параметри: Кількість ОТГ (включно з даними про громади, які подали документи до ЦВК для призначення перших виборів), площа ОТГ, кількість об'єднаних громад (місцевих рад) та кількість ОТГ з населенням менше 5 000 осіб. На початку 2021 року найбільша кількість ОТГ була у Дніпропетровській області – 57, а найменша – у Закарпатській (6). Водночас найбільша кількість об'єднаних ТГ – у Житомирській області (348), найменша – у Закарпатській (19); площа, яку

займають ОТГ, найбільша в Житомирській області – 56,4% від загальної площі області, а найменша – у Закарпатській області (4,8%) [49].

На основі проведеного аналізу було виявлено основні параметри продуктивності та спроможності ТГ. Одним з важливих параметрів є площа ОТГ. Чим більша площа, тим більше інфраструктурних проєктів може бути реалізовано. Це визначає можливість залучення інвестицій та конкурентоспроможність ТГ. Більша кількість ТГ має бути зацікавлена у приєднанні до нової ОТГ. Закон «Про добровільне об'єднання ТГ» дозволяє ОТГ приєднувати нові ТГ, що збільшить їхню територію та кількість населення і дасть змогу надавати якісні послуги [34].

З початком повномасштабної війни в Україні відбувається переоцінка значення та ролі децентралізації. Раніше реформа децентралізації вважалася успішною для вирішення завдань місцевого економічного розвитку. Планувалося завершення основного її етапу для посилення євроінтеграційних прагнень України. Але у 2022–2023 рр. децентралізація успішно пройшла величезні випробування та продемонструвала свою важливість в умовах воєнного стану як одна зі складових оборони та спротиву ворогові.

Фактично повторилася ситуація 2014–2015 рр., коли запуск реформи допоміг подолати сепаратизм та відцентрові тенденції. Тоді каталізаторами офіційного старту реформи стали успішне закінчення проєвропейської революції в 2014 р., втеча з країни президента Віктора Януковича та початок вторгнення в Україну з боку російської федерації. Щоб задовольнити величезний запит усередині країни на розвиток МС та зменшити можливість використання сепаратизму як чинника дестабілізації в умовах початку військової агресії проти України, новий Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 р. затвердив концепцію реформи. З огляду на те що у 2008–2013 рр. в Україні проводилася політика централізації, термін «децентралізація» був сприйнятий громадськістю позитивно.

У 2015–2022 роках рр. децентралізації настільки збільшила кількість прихильників України на півдні та сході, що в умовах війни громади ТГ

осередками організованого та стихійного спротиву в умовах окупації. ТГ стали одним із факторів стійкості та спротиву агресорові, а МС допомогло організувати оборону та захист України.

Отже, за дев'ять років від початку реформа децентралізації показала свою природню стійкість і важливість – як політичну, так і безпекову. Незважаючи на зміни кадрового складу парламентів, урядів та Президента, було завершено адміністративно-територіальну реформу базового рівня. В умовах війни вона також підсвітила переваги децентралізованої системи управління у вигляді підтримки територіальної оборони та зміцнення незалежності України. Якщо на початку реформи її головними завданнями були відхід від радянської, авторитарної системи управління територіями, економічний розвиток міст та сіл, забезпечення місцевої демократії, розвиток МС та створення незалежних органів, то в умовах війни цінність реформи значно посилилась.

Важливо також, що реформа децентралізації стала одним із факторів демократизації, що починало суттєво відрізняти Україну від радянської спадщини та наближати до інших країн Європи. Тому символічно, що Верховна Рада, обрана ще в 2012 р., під керівництвом спікера та водночас В.О. Президента України О.Турчинова першим кроком відновила проведення місцевих виборів. Раніше, в 2011–2013 рр., місцеві вибори блокувалися, внаслідок чого великі міста, зокрема Київ, існували без обраних на виборах міських голів. Таким чином, 25 травня 2014 р. відбулися місцеві вибори у Києві та інших великих містах. Наступні два скликання парламенту України поглибили й підхопили реформу, яка стала однією з пріоритетних. Зокрема, було ухвалено інші закони, які посилювали демократію та розвивали МС, наприклад щодо забезпечення доступу до інформації в усіх органах МС. Громади ставали відкритими для мешканців, забезпечувалася їхня участь в ухваленні рішень.

Окрім того, для розвитку реформи з 2014 по 2023 рік було здійснено низку кроків, спрямованих на посилення МС, про які йшлося вище.

Новообрана в 2019 р. Верховна Рада, як і попередні два парламенти, пішла шляхом ухвалення тематичних законопроектів, спрямованих на розвиток реформи. Останній успіх реформи в 2023 р. – ухвалення нового закону про службу в органах МС, що допоможе громадам у професійному та якісному управлінні. Унаслідок нових законів у сфері децентралізації в 2014–2020 роках було повністю змінено АТУ України.

Таким чином, замість 11 тисяч наявних сільських, селищних та міських рад було створено 1469 нових, замість 490 районів – 136, а кількість областей залишилася без змін – 24, а також Крим і міста Київ, Севастополь.

У концепції децентралізації також задекларовано ліквідацію районних та обласних державних адміністрацій та натомість посилення районних та обласних рад. Але станом на початок 2022 року районні та обласні адміністрації й далі функціонують, на час воєнного стану вони перетворені на військові адміністрації. По завершенню воєнного стану Україна зможе продовжити працювати над децентралізацією в цьому напрямку або переглянути концепцію залежно від умов, які складуться на час ревізії реформи.

Наразі реформа найбільше посприяла в створенні нових, а також посиленні існуючих ТГ за рахунок субрегіонального рівня. Передача прав та обов'язків уже допомогла частині ТГ у розвитку їхніх міст та сіл. Попереду економічне зміцнення та успроможнення всіх новостворених ТГ, що стане ключовим для поглиблення децентралізації. Ми вже відійшли від радянської адміністративної системи управління, яка зберігалася в Україні в перші роки незалежності, але попереду значно більші можливості децентралізації. В умовах війни значна частина ТГ здійснює переорієнтацію на першочергові проблеми – розміщення ВПО, релокація бізнесу, допомога добровольчим формуванням ТГ та територіальній обороні, розбудова сховищ тощо. Часто ТГ демонструють найкращі практики та успіхи, гідні національного поширення. Все це стало можливим завдяки тому, що реформа децентралізації стимулює ТГ до самостійних проєктів, планування власного розвитку. ТГ навчаються

нести відповідальність за стан справ на місцевому рівні, відбувається впровадження європейської субсидіарної системи управління.

Поглиблення та завершення реформи децентралізації, окрім своєї ролі в умовах війни, має величезне значення для повоєнної відбудови. Вже сьогодні ми спостерігаємо низку найкращих практик, у межах яких окремі ТГ активно включилися в процеси відновлення та роблять відновлення ефективним. Частина ТГ вже почала перегляд стратегічних документів, працюючи над стратегіями відновлення та розвитку.

Після перемоги ТГ зможуть взяти на себе відповідальність за реалізацію значної частини проєктів відновлення. В окремих місцевостях це доведеться поєднувати з відновленням МС, але в певних випадках МС збережено й донині, навіть якщо територія залишається окупованою. В таких місцевостях самоврядування часто вже зараз готує плани відновлення власних ТГ та необхідні проєкти.

Окрім потреби відновлення роботи самоврядних органів, слід буде посилити кадрову й інституційну спроможність органів МС. Фактично станом на сьогодні ми маємо ТГ з різною спроможністю – як фінансовою, так і організаційною. Часто в цих ТГ є потенціал та фахівці, але немає ресурсів. Буває й навпаки, коли є фінансові ресурси, але немає належного кадрового забезпечення. Разом із тим кількість ТГ, які самостійно досягають результатів та налагоджують співпрацю, в тому числі й міжнародну, зростає. Фактично слід поновити та посилити всі програми економічного місцевого розвитку, але під кутом повоєнного відновлення. Дуже важливо скористатися цим потенціалом ТГ, і в цій діяльності нам стане в пригоді вагомий досвід, який міжнародні організації та міжнародні проєкти накопичили в 2014–2022 роках, працюючи на підтримку реформи децентралізації.

У дослідженні зроблено висновок, що значні відмінності між регіонами у динаміці формування об'єднаних ТГ та впровадженні ММС ТГ переважно пов'язані з різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів МС до впровадження реформи децентралізації.

РОЗДІЛ ТРЕТІЙ

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Досвід інших країн щодо розвитку спроможності місцевих громад

У європейських країнах зміцнення фінансової бази та спроможності органів МС, реформування організації регіональної влади є дієвими механізмами стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості надання публічних послуг. Це реалізується насамперед через застосування принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями влади. Традиційно центральні органи влади мають необхідні повноваження лише для вирішення загальнодержавних питань (наприклад, національної безпеки, великих інфраструктурних проєктів, наукового розвитку), тоді як всі питання місцевого життя вирішуються безпосередньо на місцях. Така структура управління сприяє підвищенню довіри громадськості як до місцевих, так і до центральних органів влади, надає місцевій владі фінансову незалежність і дозволяє їй більш ефективно використовувати місцеві ресурси для сприяння економічному розвитку.

Оскільки реалізація політики інтеграції України до Європейського співтовариства вимагає створення системи управління відповідно до європейських принципів управління регіональним і місцевим розвитком та розвитку місцевої автономії, важливим є аналіз ключових елементів досвіду реформування територіальної організації влади для України [62]. У цьому контексті варто зазначити, що у «старих» європейських країнах з давніми традиціями децентралізованого державного управління (наприклад, Франція, Німеччина, Скандинавія) повноваження базових одиниць регіонального управління були розширені; реформи МС (як правило, адміністративно-

територіальні структурні реформи), що розпочалися у 1960-х роках і подекуди тривають донині, мали на меті покращити надання послуг на місцевому рівні шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади органам МС та посилення участі громадянського суспільства у прийнятті ключових рішень з питань місцевого розвитку. У більшості країн це було досягнуто шляхом укрупнення місцевих одиниць. Наприклад, з 1965 по 1975 рік кількість муніципалітетів у Данії зменшилася з 993 до 275; у Нідерландах (1980-1991 рр.) – з 811 до 504; у Греції (1997-2000 рр.) – з 5343 до 1033; у Швеції – з 2500 до 289 [66].

Країни з відносно невеликими територіями і населенням запровадили дворівневі (а в деяких випадках і однорівневі) системи АТУ. У Норвегії, наприклад, є 19 округів і 432 муніципалітети (половина муніципалітетів мають населення менше 5 000 осіб, а 12 – більше 50 000). У графствах головою державної адміністрації, функції якої значною мірою обмежені, є губернатор (призначається королем), представницьким органом є рада графства, а виконавчим органом – правління графства (обирається радою). Муніципалітети також мають асамблею і раду директорів (але не мають виконавчого органу). До компетенції муніципалітетів належить надання початкової освіти, організація надання житлово-комунальних послуг та виконання основних функцій у соціальній сфері. Округи відповідають за вищу освіту, середню професійну освіту, дороги (крім місцевих), громадський транспорт, регіональне планування, промисловий і культурний розвиток [45].

Данія має п'ять регіонів (0,6-1,6 млн жителів) і 98 муніципалітетів (із середнім населенням 55 000). До компетенції муніципалітетів належать початкова освіта, первинна медична допомога, громадські роботи, дозвілля, спорт і культура. До компетенції регіонів належать середня освіта, охорона здоров'я (лише в регіонах з населенням понад 600 000 мешканців є законна можливість створювати якісні заклади), дозвілля, спорт і культура. людей), регіональне планування, автомобільні та залізничні дороги [63].

Цікавим є досвід Швеції. У Швеції відповідальність за охорону здоров'я була передана на повітовий (регіональний) рівень, оскільки було визнано неможливим забезпечити належну якість послуг на нижчих рівнях управління. Слід зазначити, що в Огляді управління державними видатками Світового банку також рекомендується надавати медичну допомогу на державному рівні [45].

Європейські країни з великими територіями, населенням і давніми демократичними традиціями розробили набагато складніші адміністративно-територіальні системи. Наприклад, у Німеччині є п'ять федеральних земель (з історичних причин) і три додаткові міста (Берлін, Гамбург і Бремен), які ототожнюються з землями. У межах земель є 22 адміністративні регіони і так звані «вільні міста». У кожному адміністративному регіоні є муніципальні райони (загалом 429 районів, 313 сільських і 116 міських). У деяких регіонах (зокрема, Шлезвіг-Гольштейн, Бранденбург і Саксонія-Ангальт) муніципалітети об'єднуються в амти (проміжний рівень між громадою і районом), всього 252 амти. Статус і повноваження можуть відрізнятися між громадами і районами [62].

Як свідчить досвід «старих» європейських країн, великих успіхів у реформуванні АТУ та МС вдалося досягти лише тоді, коли реформаторські новації органів державної влади враховували інтереси місцевих громад, але не передавали їм повністю ініціативу. В інших випадках реформатори мали непередбачувані наслідки. У Франції, наприклад, кількість комун збільшилася, а не зменшилася в результаті відмови уряду примушувати комуни до злиття в процесі реформи [42]. У Фінляндії наприкінці 1980-х років була зроблена спроба значно скоротити кількість муніципалітетів шляхом прийняття рішення «зверху вниз», але в політичних дебатах переміг принцип автономії, і процес об'єднання місцевих громад було відкладено. Швеція стала чи не єдиним успішним прикладом об'єднання муніципалітетів за принципом «знизу-вгору» (здебільшого об'єднувалися муніципалітети, що співпрацюють між собою на міській периферії, з урахуванням ступеня територіального розвитку між населеними пунктами). [62].

Для «нових» європейських країн (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія та ін.) основним завданням реформування територіальної організації влади (яке розпочалося в 1990-х роках і триває донині) та розвитку місцевої автономії є ліквідація наслідків командно-адміністративної системи та гармонізація АТУ цих країн з вимогами ЄС. Зокрема, ЄС запровадив номенклатуру територіально-статистичних одиниць на основі критерію чисельності населення [45]; адміністративно-територіальний поділ країн-кандидатів на вступ до ЄС мав відповідати цій системі, яка використовувалася для розподілу коштів структурних фондів ЄС.

Також були встановлені загальні вимоги до реформи МС в «нових» європейських країнах (зокрема, Європейська хартія МС).

– Активне впровадження фіскальної децентралізації (передача повноважень від центрального уряду до місцевих органів влади супроводжувалася запровадженням місцевих податків та закріпленням частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами).

– Реалізація принципу субсидіарності (згідно з принципом субсидіарності, завдання мають вирішуватися на найвіддаленішому або найнижчому від центру рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним);

– Оптимальний розмір основних одиниць АТУ (громад, колективів, комун тощо), здатних задовольняти базові потреби населення та функціонувати самостійно. Громади, які не мають достатніх ресурсів для розвитку, мають бути об'єктами укрупнення [62]. На регіональному рівні існує 16 воєводств (до реформи їх було 49), на субрегіональному (районному) рівні – 373 райони (65 з яких мають статус міст), а на місцевому рівні – 2478 гмін (комун). Більшість гмін мають від 50 000 до 40 000 мешканців (є також 20 регіональних гмін з населенням менше 2 000 мешканців та муніципалітет Варшави з населенням понад 1,6 мільйона мешканців). Повіти складаються з восьми адміністративних регіонів із середньою чисельністю населення близько 832 000 осіб (53 повіти з населенням менше 50 000 осіб і 82 повіти з населенням понад 100 000 осіб). Регіони складаються з 11 до 38 районів із

середнім населенням 2,05 мільйона осіб. В результаті реформи 65% повноважень зосереджено на місцевому та воєводському рівнях, 30% - на регіональному рівні і лише 5% - на центральному (національному) рівні. До компетенції гміни належить організація житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, централізоване теплопостачання, збір твердих побутових відходів тощо), утримання (будівництво) місцевих доріг і вулиць, міського громадського транспорту, початкова освіта, а також основні соціальні та медичні функції [67]. Повіт уповноважений забезпечувати середню освіту, соціальне забезпечення та деякі питання землекористування.

До позитивного досвіду реформи МС в Польщі можна віднести те, що за короткий час після запровадження реформи значно покращилася якість послуг, що надаються населенню, зменшилося нецільове використання коштів та підвищилася якість прийняття управлінських рішень. Негативним досвідом є те, що прямі трансферти з державного бюджету відігравали важливу роль у фінансуванні нових органів МС через збереження сильної централізації польської фіскальної системи. В результаті, хоча більшість державного майна, переданого у комунальну власність, належить гмінам, лише невелика частина державних податків використовується для забезпечення доходів воєводства та повіту. Як наслідок, бюджетні надходження на рівні повітів і районів стали недостатніми [62].

У Литві в результаті адміністративно-територіальної структурної реформи було запроваджено дворівневу систему: 10 районів і 60 муніципалітетів. Важливим досвідом для України є те, що від початку реформи були законодавчо визначені критерії для новостворених гмін: чисельність населення – не менше 15 000 осіб; чисельність населення центру гміни – не менше 3 000 осіб; чисельність населення новоствореного центру гміни – не менше 3 000 мешканців. Фінансова спроможність – щонайменше 20 відсотків бюджету новоствореного муніципалітету (за винятком дотацій з державного бюджету) має складатися з податків від мешканців.

Повноваження та організація органів МС в Литві подібні до польських. Характерно, що районні ради були скасовані в 2010 р. (районні ради не існували на муніципальному рівні з самого початку) і замінені 10 регіональними радами розвитку. Радами регіонального розвитку керує Національна рада регіонального розвитку, діяльність якої перебуває під наглядом і контролем держави [62].

До негативного досвіду реформи МС в Литві можна віднести запровадження практики, коли кожен муніципалітет міг бути адміністративно поділений на менші територіальні одиниці за рішенням муніципальної ради (метою цього нововведення було покращення якості надання послуг місцевому населенню), але це призвело до фінансової неспроможності муніципалітетів. Більше того, скасування МС, яке мало на меті скоротити бюджетні витрати і бюрократію та дозволити представникам МС брати участь у регіональному плануванні, на практиці дало зворотний ефект [55].

Реформа МС в Латвії триває вже тривалий час. Зокрема, на першому етапі (на початку 90-х років 20 століття) було запроваджено дворівневу систему АТУ. На місцевому рівні функціонують 26 унітарних органів влади, 444 муніципалітети та 53 міста обласного значення; на регіональному рівні – 26 районів та сім міст республіканського значення. Внаслідок неефективності системи (недостатня фінансова спроможність більшості громад, причому 90% загального обсягу необхідного фінансування іноді надходило з Державного фонду збалансованості бюджету) у 2009 р. було запроваджено однорівневу систему, що складалася з 119 муніципалітетів (110 районів і 9 великих міст республіканського значення). Муніципалітети були уповноважені регулювати житлово-комунальні послуги, дошкільну освіту, охорону здоров'я, культуру та благоустрій [62].

Негативний досвід реформи МС в Латвії полягає в тому, що за перші шість років реформи шляхом добровільного злиття було створено лише 26 муніципалітетів (було об'єднано менше 5% всіх латвійських районів), і в результаті не було створено жодної нової А-ТО [63]. Основною причиною

невдачі стала відсутність ефективного державного механізму стимулювання громад до об'єднання. Кожен муніципалітет, який оголосив про намір об'єднатися, отримав дотацію з державного бюджету на підтримку розвитку інфраструктури, кожен об'єднаний муніципалітет отримав одноразову державну дотацію, еквівалентну 1-5% річного бюджету об'єданого муніципалітету, а кошти, необхідні для розробки проектів об'єднання муніципалітетів, виділялися з державного бюджету [62].

Негативний досвід Чеської Республіки, яка обрала шлях організації регіональних громад незалежно від чисельності населення, також є актуальним для України. Наразі близько 60% всіх громад мають менше 500 мешканців, а 80% – менше 1 000 мешканців, при цьому регіонам не вистачає власних фінансових ресурсів та кваліфікованих кадрів для надання населенню необхідних якісних послуг [66].

Таким чином, на основі аналізу особливостей реформування територіальної організації влади та МС в європейських країнах можна зробити певні висновки щодо врахування як позитивних, так і негативних елементів досвіду при здійсненні реформ в Україні. Особливо важливим для України є врахування наступних результатів реформ АТУ та МС в європейських країнах;

- досвід об'єднання А-ТО свідчить, що всі країни, які проводили реформи, здійснювали цей процес значною мірою в примусовому порядку. Однак, оскільки вкрай важливо враховувати інтереси місцевого населення, застосування принципу автономії має супроводжуватися запровадженням ефективних механізмів стимулювання об'єднання територіальних громад (для цього можна використати досвід Латвії та Швеції);

- «затягування» процесу реформ (як у випадку з Латвією) призводить до втрати довіри населення до процесу реформ та політичних сил, які їх анонсують;

- для виконання Україною вимог ЄС у сфері МС важливо скористатися позитивним досвідом та консультативною підтримкою «нових»

європейських країн, які нещодавно стали на цей шлях і чий дореформені стартові умови є співставними з українськими;

– створення нових територіальних громад має відбуватися за чітко визначеними законодавством критеріями (можна використати досвід Литви та Данії), оскільки велика кількість громад може призвести до фінансового краху (як у Чеській Республіці). Громади, які не відповідають цим критеріям, мають бути укрупнені;

– прийняти збалансований підхід до одночасного розпуску національних адміністративних органів (державних адміністрацій) на районному та державному рівнях.

Це (головним чином, ліквідація місцевих державних адміністрацій) може призвести до менш ефективного планування місцевого розвитку, нижчого рівня координації між різними адміністративними органами, неефективного використання бюджетних коштів тощо.

Децентралізація повноважень повинна супроводжуватися децентралізацією бюджетів, що призведе до зміцнення місцевої фінансової бази, дозволить місцевим органам влади самостійно збільшувати більшість своїх повноважень і підвищить їхню зацікавленість у забезпеченні місцевого економічного розвитку та розширенні податкової бази. В іншому випадку повноваження нових А-ТО фінансуватимуться переважно за рахунок прямих трансфертів з державного бюджету (досвід Польщі) [62].

Окремим питанням є стимулювання громад, які бажають об'єднатися за власним бажанням. Експерти Ради Європи стверджують, що такі програми заохочення мають бути включені до пакету реформ. Якщо взяти за приклад Великобританію, то нещодавні реформи МС спрямовані на раціоналізацію послуг, підвищення ефективності та створення ефекту масштабу в наданні державних послуг на місцевому рівні, а Закон про МС 2011 року запровадив обов'язковий обов'язок місцевих органів влади співпрацювати у плануванні питань, що становлять спільний інтерес. Місцеві органи влади мають право на

стимули для реалізації проєктів співробітництва, які не є доступними для місцевих органів влади, що не співпрацюють.

3.2. Розвиток потенціалу спроможності територіальних громад в умовах війни та повоєнного відновлення

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2014 р., започаткувала масштабні реформи, передовсім адміністративно-територіальну та місцевого самоврядування, які мали на меті надання динамічного розвитку територіальним громадам України на основі зростання їхньої спроможності. Необхідність реформ зумовлена тим, що система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства, тобто не забезпечувала створення сприятливого життєвого середовища для всебічного розвитку людини, її самореалізації та захисту конституційних прав. Унаслідок нечисленності й невисокого економічного потенціалу майже половина місцевих бюджетів залишалася дотаційною, тобто неспроможною самостійно забезпечувати виконання соціальних зобов'язань, через що багато територіальних громад утримувалося за рахунок коштів державного бюджету. Протягом кількох минулих років бюджети територіальних громад країни наповнювалися місцевими податками та зборами не більше ніж на 22–25 % (для порівняння: у більшості європейських країн – на 40 %). Крім того, надання населенню органами місцевого самоврядування адміністративних і соціальних послуг не відповідало реальним запитам членів громад.

Отже, головною метою здійснюваних реформ визначено створення сприятливого життєвого середовища в громадах, надання високоякісних і доступних суспільних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, що в умовах децентралізації управління передбачає спроможність у різних сферах життєдіяльності територіальних спільнот. Серед інших проблем соціального характеру, які потребували ефективного

розв'язання, зазначимо зниження ресурсної спроможності структур місцевого самоврядування в реалізації власних і делегованих повноважень, ускладнення демографічної ситуації у більшості територіальних громад внаслідок старіння населення, а також знелюднення сільських територій і монофункціональних міст. І хоча не всі із зазначених проблем вдалося розв'язати під час перших двох етапів децентралізації управління, спроможність громад істотно зросла. До того ж докорінно змінено умови життєдіяльності населення на основі таких головних процесів, як: укрупнення адміністративних районів і громад; фіскальна децентралізація з передачею громадам частини державних податків і комунальних закладів, управління якими раніше здійснювали структури районного рівня; перерозподіл повноважень з надання суспільних послуг на користь громад; передача земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності. Із завершенням процесу укрупнення й утворенням 1469 громад (до 2014 р. їх кількість перевищувала 11 тис.) створено необхідні передумови для подальшого підвищення їхніх організаційної, економічної та соціальної спроможностей.

Ведення воєнних дій на території України, спричинене російською збройною агресією, призвело до загострення зазначених вище проблем через зростання міграційних потоків населення, релокацію бізнесу, пошкодження та руйнування виробничих, інфраструктурних об'єктів. Новий етап у розвитку громад і територій, підвищенні їхніх спроможностей тісно пов'язаний із протидією руйнівним наслідкам війни, відновлювальними процесами та визначенням перспективних напрямів повоєнної розбудови країни. Для цього ухвалено низку важливих державних рішень щодо розширення повноважень територіальних спільнот у сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, використання коштів бюджетів громад та їхніх територій для потреб воєнного часу. Окремі завдання реформи децентралізації, зокрема пов'язані зі змінами управління районного рівня, відійшли на другий план, оскільки виникли нові непередбачувані ризики та загрози воєнного часу. Проте цілі формування спроможних територіальних громад залишились серед пріоритетів державної

політики на найближчі роки.

Реалії воєнного часу ускладнюють досягнення високого рівня спроможності територіальних спільнот країни, оскільки більшість із них зазнає скорочення фінансових ресурсів, зростання боргових зобов'язань, зниження купівельної спроможності населення та зміни структури споживання міських і сільських домогосподарств, частина з яких опинилась у зоні бідності. Місцеве самоврядування не досягло реальної фінансової автономії в усіх громадах країни. Макро- й мікроекономічні зміни воєнного часу формують нові обмеження та ризики щодо виходу громад на траєкторію фінансової, організаційної та соціальної спроможності. Закономірно, що скорочення приватного споживання, його перерозподіл між суб'єктами експерти вважають одним із основних обмежень на шляху до прискореного відновлення економіки територіальних громад.

Спроможність територіальних громад є їх головною якісною характеристикою, від якої залежить самодостатність, самоорганізація та саморозвиток цих спільнот. Визначення й аргументація пріоритетних напрямів зростання спроможності громад ґрунтуються на системному оцінюванні методологічної і методичної бази, реальних тенденцій соціально-економічного розвитку спільнот, виявленні слабких ланок і проблемних зон у цій сфері, обґрунтуванні конкретних шляхів досягнення визначених цілей нарощування потенціалу спроможності. Укрупнення громад шляхом об'єднання, спрямоване на позбавлення від малочисельних спільнот, досягнення економії витрат на масштабі під час надання суспільних послуг жителям, є одним із стратегічних напрямів досягнення високого рівня їх спроможності та найважливішим напрямом реалізації завдань децентралізації системи управління в Україні. Цей напрям відповідає політиці країн Європейського Союзу, здійснюваної через злиття муніципалітетів, утворення економічно самостійних і конкурентних громад, спроможних пристосуватись до бюджетних та операційних обмежень з боку центральної влади. Попри неоднозначність цих змін і можливих наслідків, наукове експертне

середовище дотримується думки, що таке об'єднання зміцнює інституціональну спроможність територіальної спільноти завдяки створенню потужних організаційних структур, вищому рівню професійності працівників місцевого самоврядування, реалізації стратегічних підходів до розвитку громад. Отже, інтегральну спроможність територіальних громад доцільно розглядати в ширшому контексті – як результат фінансової, управлінської, організаційно-економічної, громадської, соціальної та екологічної спроможності (рис. 3.1).

За таким підходом головним критерієм реалізації спроможності територіальних громад є повнота реалізації власних конкурентних переваг на ринку праці, товарному ринку та ринку капіталу. Відповідно до законодавства України спроможність територіальних громад визначено як здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечувати якісне надання адміністративних і соціальних послуг (передовсім у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, житлово- комунального господарства) з урахуванням наявної інфраструктури, кадрового та фінансового потенціалів.



Рис. 3.1. Основні складники інтегральної спроможності територіальних громад

Важливою особливістю є те, що попри визнання спроможності територіальної громади як здатності надавати послуги під час її оцінювання не

враховують досягнутий рівень доступності і якості цих послуг. Так, профільне міністерство проводить оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, на основі якого визначає, наскільки ефективно відбувається мобілізація власних ресурсів і використання бюджетних коштів з урахуванням показників, запропонованих відповідною методикою. Підвищення спроможності спільнот нерідко пов'язують із розширенням їхніх територіальних меж, новим будівництвом і залученням в економічний обіг нових земельних ділянок.

Такі зміни можуть позитивно вплинути на динаміку їхньої спроможності. Проте необхідно враховувати високу ймовірність змін протилежного спрямування. Зокрема, велика територія громади з низькою щільністю населення може знижувати транспортну доступність більшості послуг і сприяти підвищенню їхньої вартості, а зростання чисельності населення громади підвищуватиме навантаження на інфраструктуру й ускладнюватиме місцеве управління. Такі тенденції не виникнуть, якщо динаміка змін чисельності населення буде узгоджена з процесами розбудови транспортної, інженерної, соціальної інфраструктури, а також модернізацією місцевого управління. Проте, як показує досвід розвитку територіальних громад в Україні, такої синхронізації не відбувається, а стрімке зростання населення окремих спільнот (здебільшого приміських) не супроводжується адекватними змінами в забезпеченні соціальними послугами.

На тлі істотного скорочення загальної кількості територіальних громад України (порівняно із 2014 р. майже всемеро) [19] певні переваги одержали спільноти, які змогли успішно інтегруватися в економічний і соціальний простір потужніших міських і сільських громад. У результаті добровільного приєднання вони підвищили власну спроможність у наданні якісних соціальних послуг з урахуванням кадрових, фінансових, інфраструктурних ресурсів. Але економічно слабкі громади, доходи яких формуються лише завдяки податковим надходженням від зареєстрованих на їхній території юридичних осіб (зміна місця реєстрації яких може негативно вплинути на їх

бюджети), не відчули позитивних зрушень у власній спроможності. Загально визнано, що пріоритетним напрямом її зростання за будь-якого варіанта перебігу подій у воєнний і повоєнний періоди є інтеграція з економічно і соціально потужними громадами на основі тісних і взаємовигідних економічних відносин, розширення власної податкової бази, диверсифікації джерел бюджетних надходжень.

В Україні ведеться активний пошук прийнятних механізмів вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування як одного з інструментів впливу на їхню спроможність. На державному рівні визнано доцільним запровадити горизонтальне вирівнювання доходів місцевих бюджетів замість вирівнювання за витратами, що істотно збільшує їхню спроможність у фінансуванні послуг освіти, охорони здоров'я, культури, транспорту, житлово-комунального господарства. У разі застосування горизонтального вирівнювання покриття розриву, утвореного між доходами та витратами, розподіляється між державним бюджетом і місцевими бюджетами громад з вищими доходами. Ми погоджуємось з висновком, зробленим дослідниками [19; 20], про те, що система реформування місцевого самоврядування недостатньо синхронізована із секторальними реформами (зокрема, медичною, освітньою, реформою адміністративних послуг і соціальною політикою) на тлі слабкої координації між виконавчими структурами на центральному рівні.

Пріоритетним напрямом формування спроможних громад в Україні залишається фінансова децентралізація, спрямована на зниження дотаційності місцевих бюджетів і поліпшення їх наповнюваності. Упродовж 2017–2020 рр. загальні обсяги базової дотації місцевим бюджетам зросли у 2,3 раза (на 7,5 млрд грн – з 5,8 до 13,3 млрд грн; обсяги реверсної дотації збільшилися в 2,2 раза – з 3,9 млрд грн до 8,8 млрд грн). За цей період темпи зростання базової дотації були дещо вищими, а різниця між базовою та реверсною дотаціями досягла 4,5 млрд грн та була компенсована безпосередньо з державного бюджету [21]. Отже, компенсаційні механізми дали змогу підтримати

динамічну рівновагу між цими видами дотацій, а відтак сприяти спроможності спільнот у виконанні соціальних завдань.

Однак навіть після процесу укрупнення та запровадження нової системи бюджетного вирівнювання значна кількість територіальних громад залишилась дотаційною. Так, напередодні війни у 2021 р. майже три чверті громад отримували базову дотацію, сумарний обсяг якої дорівнював 15,7 млрд грн. Їх левову частку становили сільські та селищні громади – 835 (77,7 % від загальної кількості отримувачів базової дотації). Кількість громад, що перераховували реверсну дотацію в державний бюджет, становила 208, із них 127 громад (61 %) – сільські та селищні. Загальний обсяг перерахованої в держбюджет реверсної дотації становив 10,4 млрд грн, зокрема й сільськими та селищними громадами – 1,6 млрд грн (15,4 %). Відповідно, різниця між сумами реверсної та базової дотацій у 2021 р. становила 5,3 млрд грн: реверсна дотація забезпечувала близько 67 % усіх джерел державного фінансування дотаційних громад.

Ситуація воєнного періоду вплинула на фінансову спроможність громад та обсяги державної підтримки. Міжбюджетні трансферти у 2022 р. (включно з довоєнним періодом) отримували 1582 місцевих бюджети (119 районних, 1438 бюджетів територіальних громад, 24 обласних бюджети та бюджет міста Києва). У 2022 р. з державного бюджету України виділено 16,3 млрд грн базових дотацій, що на 3,8 % більше, ніж у 2021 р.; 5,2 млрд додаткових дотацій і 10,8 млрд грн реверсних дотацій. Базову дотацію отримали 1089 місцевих бюджетів, зокрема й: 18 обласних бюджетів і 1071 бюджет територіальних громад. Отже, кількість дотаційних громад протягом першого року російсько-української війни залишилася на рівні 2021 р. за зростання обсягів державної підтримки. Основними одержувачами найбільших сум базових дотацій у 2022 р., як і у 2021 р., залишились місцеві бюджети Закарпатської області (1,3 млрд грн), Івано-Франківської і Львівської (по 1,1 млрд грн), Одеської (1 млрд грн) областей [22].

У 2022 р. реверсну дотацію до державного бюджету України

перераховували (з урахуванням воєнного стану) 211 місцевих бюджетів, з яких 4 обласних бюджети та 207 бюджетів територіальних громад [23]. Залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів дали змогу місцевому самоврядуванню фінансувати невідкладні потреби місцевого рівня. Базову дотацію у розмірі 29 млрд грн з державного бюджету у 2023 р. отримали 1172 адміністративних одиниць: 17 обласних бюджетів і 1155 бюджетів територіальних громад. На основі ухваленого Закону України 2710-IX «Про Державний бюджет України на 2023 рік» від 21.07.2023 передбачено кошти на додаткову дотацію місцевим бюджетам у розмірі 23,9 млрд грн. Фінансові ресурси надходили у два етапи, насамперед на покриття фактичних витрат, пов'язаних із розміщенням ВПО і втратою податкових надходжень. Надалі щоквартально Уряд компенсував недоотримані у 2023 р. порівняно з 2022 р. суми ПДФО, враховуючи неперераховані реверсні дотації.

Друга черга додаткових дотацій місцевим бюджетам для посилення їхньої спроможності (3,1 млрд. грн.) була виділена в травні 2023 р. для 516 територіальних громад Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей [24]. Потрібно зазначити, що під час здійснення горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів не враховано чисельності ВПО через брак точної інформації від органів соціального захисту населення. Суми реверсної дотації у 2023 р. збільшено порівняно з 2022 р. Це може означати як збільшення кількості територіальних громад з індексом податкоспроможності більшим за 1,1, так і дещо занижений середній рівень доходів на одного мешканця по всій країні. Отже, у 2023 р. відбулося зростання обсягів базової та реверсної дотацій (в 1,8 раза) порівняно з обсягами міжбюджетних трансфертів у 2022 р. Збільшення дотаційності місцевих бюджетів у воєнний час зумовлено необхідністю фінансової підтримки громад для подолання наслідків війни.

Важливим напрямом зростання спроможності територіальних громад є зниження їх надмірної соціально-економічної диференціації та мінімізація негативних наслідків для місцевого населення (різна вартість житла та послуг,

умов проживання й оплати праці тощо). Однак унаслідок проведеного укрупнення територіальних громад України відмінності між ними за основними соціально-економічними показниками, передовсім умовами проживання, збереглися. Такий висновок зроблено на основі даних Державної казначейської служби України щодо місцевих бюджетів 1438 територіальних громад (без Київської міської) у 2021 р. з урахуванням обсягів отриманих реверсної та базової дотацій, капітальних видатків, чисельності жителів цих громад, їхньої площі, кількості учнів середніх освітніх навчальних закладів. Серед досліджуваних територіальних громад – 1058 сільських і селищних, у яких проживає майже 11,2 млн осіб (понад 10,5 тис. жителів на одну громаду), та 380 міських громад із населенням майже 25 млн осіб (65,7 тис. жителів на одну громаду). З їх числа 184 громади із чисельністю населення до 5 тис. жителів, 442 – від 5 до 10 тис., 558 громад із чисельністю населення понад 15 тис. осіб.

Навіть після об'єднання зберігається надмірна диференціація територіальних громад за основними показниками соціально-економічного розвитку, передовсім чисельністю населення. Мінімальні та максимальні значення показників населення як по сільських і селищних, так і по міських громадах, суттєво різняться між собою. Зокрема, Харитонівська сільська громада Житомирської області налічує 1,81 тис. осіб (мінімум серед сільських і селищних громад), а в Біловодській селищній громаді Луганської області чисельність наявного населення становить 61,27 тис. осіб. Аналогічна ситуація в міських громадах. У понад 276 разів населення Харківської міської територіальної громади перевищує чисельність населення Дружбівської міської громади Сумської області (5,46 тис. жителів). Така ситуація істотно обмежує можливості надання громадам країни рівних шансів у досягненні високого потенціалу спроможності.

Диспропорції зберігаються й стосовно показників щільності населення різних типів громад, що формує об'єктивні обмеження на шляху досягнення спроможності як певної траєкторії розвитку громад.

Середні значення цього показника в зазначених міських громадах країни (368,27 осіб на 1 км²) у понад сім разів перевищують щільність населення в сільських громадах (51,21 особа на 1 км²). Ці показники різняться як між групами досліджуваних громад, так і всередині груп: мінімальна щільність населення сільських і селищних громад – 3,98 осіб на 1 км² (Зеленська сільська, Івано-Франківська область), серед міських громад – 11,48 осіб на 1 км² (Семенівська міська, Чернігівська область); максимальна щільність населення першої групи громад – 7160,4 осіб на 1 км² (Коцюбинська селищна територіальна громада, Київська область), другої – 10562,41 (Першотравенська міська, Дніпропетровська область). Такі диспропорції пов'язані з браком об'єктивних критеріїв під час віднесення територіальних громад до категорії сільських, селищних або міських. Доречно зазначити, що відповідно до нещодавно ухвалених законодавчих змін громади із чисельністю населення понад 10 тис. осіб вважатимуться містами.

Наочною є залежність дотаційності громади від економічного потенціалу, її близькості до економічних центрів. Зокрема, чисельність жителів Хустської міської громади Закарпатської області (80,96 тис. осіб) перевищує аналогічні показники Ірпінської міської громади Київської області (78,50 тис. осіб). Рівень дотаційності їхніх бюджетів коливається від максимального значення – 22,8 % Хустської громади до мінімального – 0,8 % Ірпінської територіальної громади.

Розподіл територіальних громад за щільністю населення характеризує його високу нерівномірність і збереження достатньо низьких значень показників. Високу щільність населення (понад 200 осіб на 1 км²) мають лише 125 громад (8,7 %), понад 500 осіб на 1 км² – 62 громади (4,3 %). Склались надмірні диспропорції у щільності населення серед громад, які віднесено до категорії сільські та селищні: максимальну щільність наявного населення зареєстровано у Коцюбинській селищній громаді Київської області – 7160,40 осіб на 1 км², мінімальну – 3,98 осіб на 1 км² у Зеленській сільській громаді Івано- Франківської області, тобто різниця становить майже у 1800 разів.

Основними причинами є відмінності історичного розвитку, географічної локації, темпів житлового будівництва.

Території навколо метрополій швидко забудовують, зростає чисельність населення, яке нерідко не забезпечено необхідними соціальними послугами. Типовою в українських реаліях є ситуація, коли плани з розбудови соціальної інфраструктури в нових житлових комплексах залишаються на папері.

Диспропорції у значеннях показників щільності населення серед досліджуваних міських територіальних громад становлять 919 разів. Водночас різниця між максимальними та мінімальними значеннями щільності населення серед сільських, селищних і міських громад становить менш ніж 1,5 раза. Це вказує на надзвичайну складність розв'язання проблем, пов'язаних із формуванням спроможних територіальних утворень внаслідок надмірних відмінностей за основними показниками соціально-економічного розвитку, передовсім чисельністю населення, його структурою та щільністю. Здійснене укрупнення територіальних громад не слід розглядати як остаточне. Доводиться визнати, що це створило лише необхідні передумови для фінансової та організаційної спроможності спільнот і має бути продовжене на наступних етапах децентралізації управління.

Важливим напрямом зростання спроможності територіальних громад країни є нівелювання обмежень, зумовлених відмінностями між сільськими та міськими громадами, передовсім у частині фінансових ресурсів і можливостей. У сільських, селищних територіальних громадах порівняно з міськими спостерігаються вищі значення таких показників, як середній обсяг видатків з місцевого бюджету на одного мешканця, середній обсяг місцевих податків і зборів на одну особу, видатків на освіту, культуру на одного мешканця. Однак вони поступаються міським громадам за такими показниками, як середній обсяг видатків на культуру на одного мешканця, обсяг капітальних видатків на одного мешканця.

Для сприяння спроможності територіальних громад потрібно врегулювати проблеми, що виникли із реформуванням соціальної сфери в

спільнотах, передовсім децентралізацією системи надання медичних послуг жителям громад. Неврегульованими залишаються питання фрагментації фінансування послуг охорони здоров'я, що входять до переліку медичних гарантій (ПМГ). Нечіткі, дублювальні сфери відповідальності Національної служби здоров'я України та місцевих бюджетів призводять до непрозорості підзвітності, перекладання видатків і відповідальності, конфліктів і зменшення видатків на охорону здоров'я. Перед органами місцевого самоврядування часто постає велика кількість проблем під час передачі прав власності на заклади охорони здоров'я через бюджетні обмеження, брак знань і менеджерських навичок [27].

В умовах воєнного часу потрібно на державному рівні створити умови, за яких кожна територіальна громада, незалежно від її геолокації, потенціалу розвитку була б заінтересована в нарощуванні власної спроможності для переходу на траєкторію стійкого розвитку. Пріоритетного значення набувають механізми пошуку прийнятної моделі балансування інтересів держави, регіону й територіальної громади в цій сфері. До того ж слід урахувувати такі аспекти: по-перше, країна має значні воєнні витрати, що обмежують можливості нарощування базових дотацій, а отже, громади повинні активувати внутрішні резерви розвитку; по-друге, епіцентром розвитку територіальних громад мають бути цілі, завдання та механізми досягнення економічної конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках; по-третє, територіальні громади за будь-яких умов і обставин виконують завдання, спрямовані на відновлення місцевої економіки та підтримку життєдіяльності населення; по-четверте, потенціал спроможності громад країни має зростати в контексті євроінтеграційних процесів. На підставі цього можна визначити концептуальні засади зміцнення спроможності громад України, які забезпечуватимуть їх поступовий перехід на нову траєкторію розвитку, що відповідатиме запитам, інтересам і потребам мешканців територіальних спільнот (рис. 3.2).

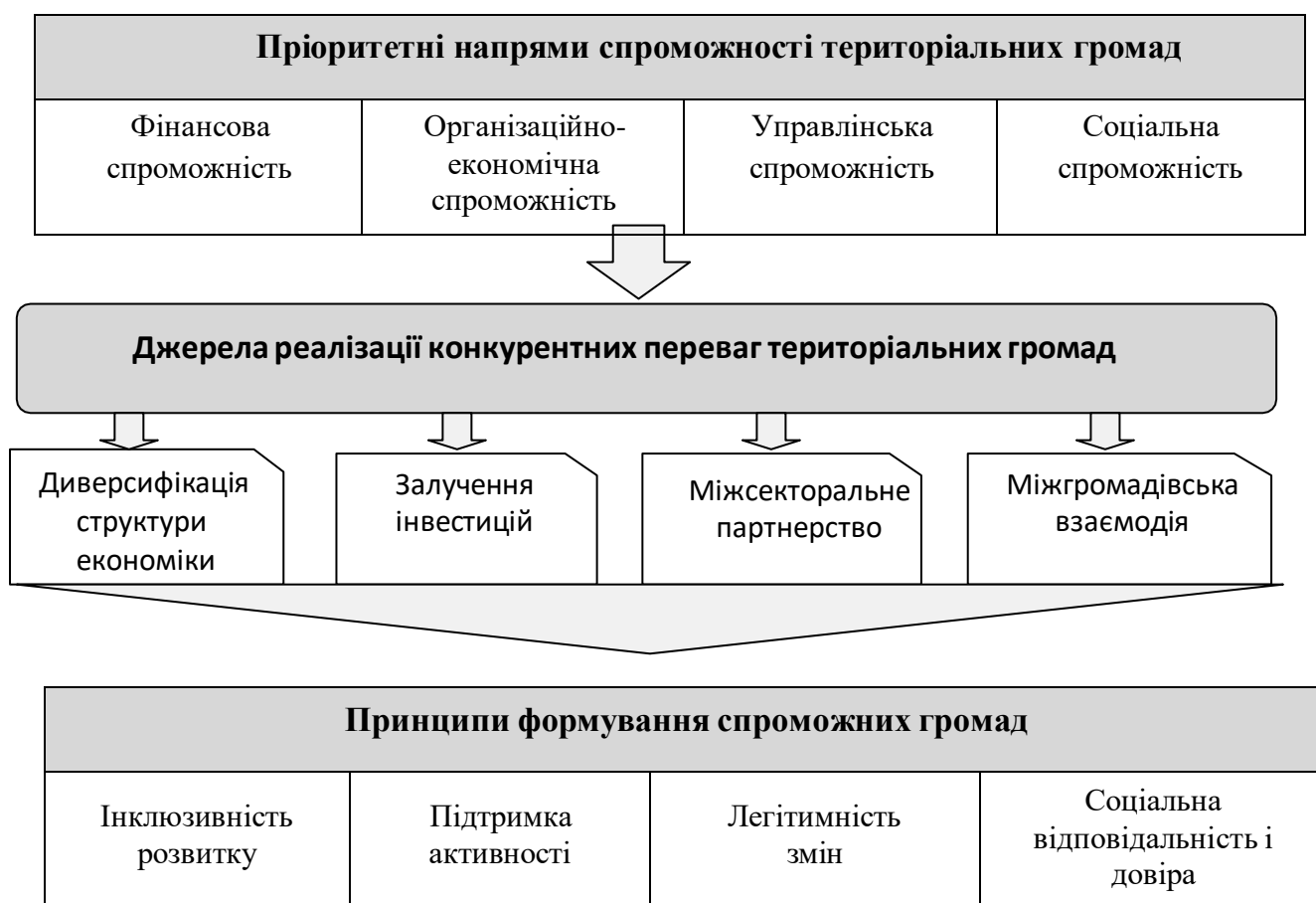


Рис. 3.2. Концептуальні засади моделі формування спроможних територіальних громад повоєнного періоду

Таким чином, у центрі уваги місцевої влади, яка має на меті зміцнити спроможність територіальної громади, мають бути: по-перше, пошук шляхів й ефективних інструментів мінімізації наявних обмежень та, по-друге, реалізація її конкурентних переваг в економічній і соціальній сферах. За результатами проведеного аналітичного дослідження визначимо основні перешкоди під час формування спроможних територіальних громад в Україні (табл. 3.1). Основними з них є: брак об'єктивних критеріїв та індикаторів визначення спроможності спільнот як здатності самостійно розв'язувати місцеві проблеми; збереження малочисельних громад, у яких відсутні суб'єкти підприємницької діяльності; недостатня активність місцевої влади у пошуку нових джерел наповнення бюджету; слабкість інформаційно-комунікаційної системи взаємодії між основними суб'єктами місцевого розвитку; пасивність місцевих жителів у взаємодії з управлінськими структурами; міжгромадівські

диспропорції і дисбаланси в ресурсному забезпеченні соціально-економічного розвитку територій.

Таблиця 3.1

Основні обмеження спроможності територіальних громад в Україні та пріоритетні напрями їх подолання

Основні обмеження	Пріоритетні напрями мінімізації негативних наслідків дії обмежень щодо спроможності громад
Брак об'єктивних критеріїв й індикаторів визначення спроможності спільнот	Розроблення нової методики оцінювання спроможності територіальних громад, адекватної досягнутим змінам в соціально-економічному розвитку спільнот унаслідок децентралізації управління
Збереження малочисельних громад, в яких відсутні суб'єкти підприємницької діяльності	Розроблення завдань нового етапу укрупнення територіальних громад для зменшення кількості малочисельних спільнот і підвищення рівня їх спроможності
Недостатня активність місцевої влади у пошуку нових джерел наповнення бюджету	Модернізація чинної системи місцевого самоврядування, зокрема скорочення кількості управлінських ланок, залучення лідерів громадського сектору, посилення соціальної відповідальності місцевої влади на основі впровадження відповідних стандартів
Слабкість інформаційно-комунікаційної системи взаємодії між основними суб'єктами місцевого розвитку	Діджиталізація інформаційно-комунікаційних систем, розширення мереж взаємодії із залученням старост, використання потенціалу некомерційних організацій, створення систем інформування жителів громад про рішення місцевих рад
Пасивність місцевих жителів у взаємодії з управлінськими структурами	Формування мотивації до тісної взаємодії на основі зростання довіри до місцевої влади, реалізації успішних соціальних проєктів, розвиток у спільнотах місцевої демократії, активізація старостатів
Міжгромадівські диспропорції і дисбаланси в ресурсному забезпеченні соціально-економічного розвитку	Розвиток міжсекторального і міжгромадівського співробітництва на партнерських засадах, розвиток інституту економічної і соціальної інклюзії, запровадження інституту префекта, розвиток смарт-спеціалізації

Пріоритетного значення для зростання спроможності територіальних громад набуває досягнення оптимального співвідношення основних джерел бюджетного фінансування місцевого розвитку, залучення нових інвестицій, диверсифікація ресурсної основи розвитку громад та її екологізації. За таких умов можна очікувати на вагомій соціальні результати, зокрема зростання громадської активності, згуртованості громад і поширення практик соціальної інклюзії. Важливо враховувати тісний взаємозв'язок і взаємозалежність між економічною і соціальною сферами громад. Зростанню

їхньої спроможності сприятимуть такі зміни у воєнному і повоєнному розвитку, як: інтенсифікація інформаційно-комунікаційних зв'язків між різними типами спільнот, які увійшли до складу територіальних громад; розвиток інтегрованих локальних ринків праці з високою активністю місцевого бізнесу у сфері створення нових робочих місць, що забезпечується державною підтримкою; реалізація оптимальних варіантів щодо локації закладів соціальної сфери з урахуванням щільності населення, раціональних норм обслуговування, потенціалу її розвитку на перспективу для створення багатофункціональних центрів соціального розвитку; розгалуження міжгромадівського транспортного сполучення, зростання інтенсивності перевезень мешканців громад до базових центрів територіального розвитку.

Для сприяння спроможності громад важливо використати досвід інших країн щодо впровадження механізмів співпраці, які ґрунтуються на концепції нового публічного менеджменту та широкого діалогу із зацікавленими сторонами. Доцільним стане систематичне опитування думки місцевих жителів щодо ефективності влади в поєднанні із самооцінкою участі жителів територіальних спільнот у місцевому самоврядуванні за п'ятьма критеріями: наявність ресурсів і навичок дій, відчуття співучасті, залучення до волонтерських груп або структур самоорганізації, впевненість у тому, що громадянин буде почутим [28]. Ураховуючи зазначене вище, сучасна модель зростання спроможності територіальних громад має охоплювати всі рівні управління й найдієвіші важелі впливу на їхню спроможність (рис. 3.3).

На державному рівні пріоритетним має бути зростання ефективності системи міжбюджетних трансфертів шляхом визначення реальної фінансової спроможності, застосування механізму її вертикально-горизонтального вирівнювання, державна підтримка успішних соціальних проєктів. На регіональному рівні потрібно здійснювати підтримку місцевого розвитку шляхом сприяння міжмуніципальному співробітництву, стимулювання розвитку спілок, асоціацій та об'єднань, активізації діяльності агенцій регіонального розвитку та здійснення підтримки успішних логістичних

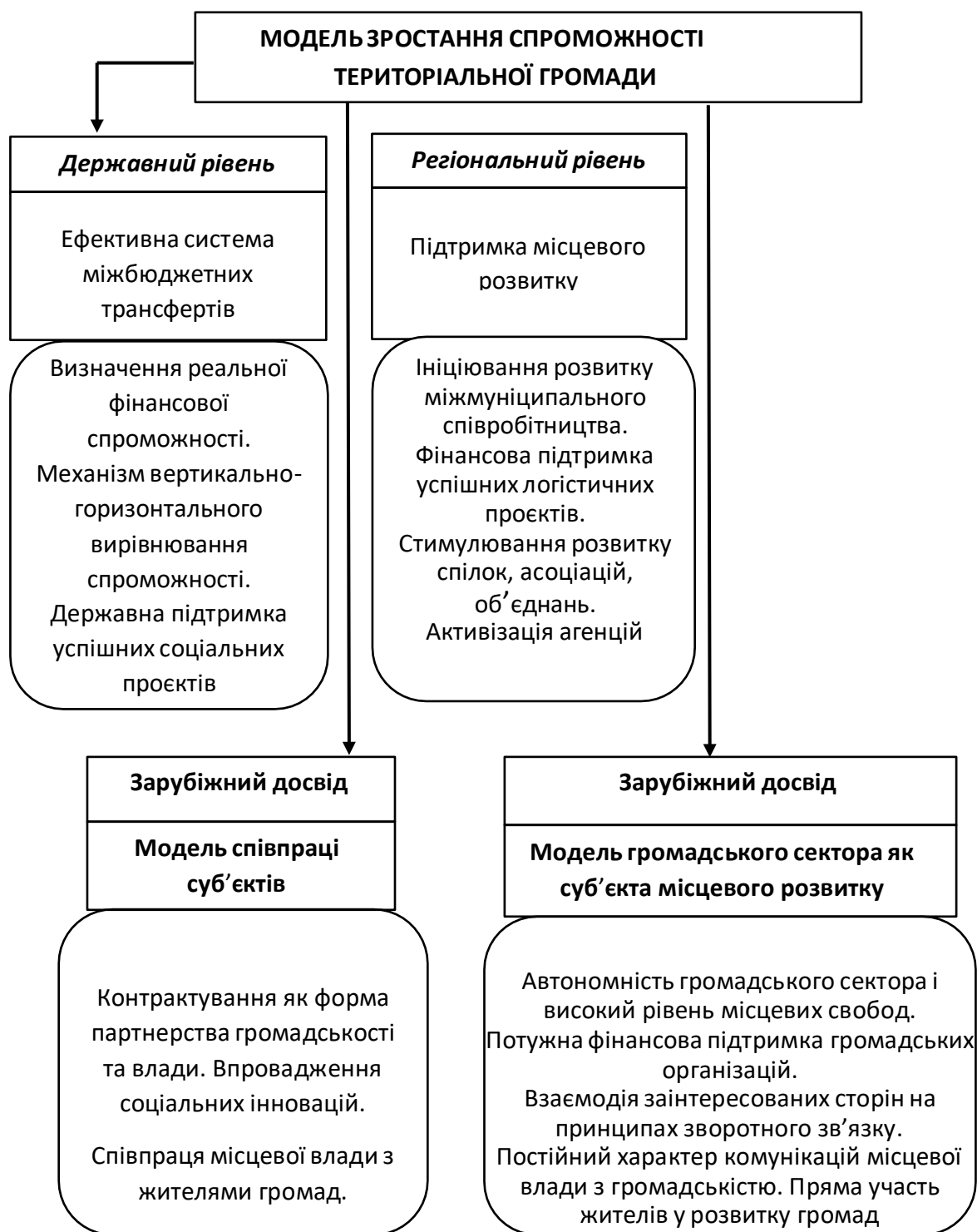


Рис. 3.3. Модель зростання спроможності територіальної громади

Проблеми визначення пріоритетних напрямів формування спроможних територіальних громад, зміцнення їхнього потенціалу та інструментів впливу лежать у площині широких наукових дискусій, у яких беруть участь вітчизняні та зарубіжні вчені. У центрі цих дискусій –

актуальні проблеми фінансової, організаційної, соціальної спроможності громад, яка може бути досягнута на основі різних економічних інструментів і соціальних важелів впливу. На тлі браку повних емпіричних даних щодо соціально-економічної ефективності укрупнення громад залишаються нерозв'язаними питання їхнього оптимального розміру для забезпечення конкурентності на ринку та збереження гідних умов проживання. Зокрема, деякі науковці визнають вплив людності на спроможність громади у зв'язку з тим, що їх укрупнення до 10 тис. осіб зумовлює істотне зменшення витрат у разі збереження якості послуг [7]. Проте інші дослідники дотримуються протилежної думки, вважаючи, що чисельність населення громади не є вирішальним чинником спроможності, що може бути досягнута на основі економії на масштабі у зв'язку з її нестабільністю, розширенням виробництва та виникненням додаткових витрат на управління чи зниженням організаційної транспарентності [8; 9]. Проведені дослідження показують, що на рівні загальних тенденцій, що розглядаються в контексті спроможності територіальних громад, ефект їх укрупнення та зростання людності зумовлює скорочення кількості дотаційних спільнот і навантаження на державний бюджет.

Дискусійним залишається обґрунтування критеріїв об'єктивної оцінки різних аспектів спроможності територіальних громад, які не є універсальними та придатними для міжрегіональних порівнянь. Зокрема, загальна чисельність населення є важливим складником ресурсного потенціалу громади, проте у визначенні її впливу на спроможність провідну роль відіграє структура населення (за віком, статтю, статусом зайнятості), передовсім питома вага економічно активного населення як найпродуктивнішого з погляду створення нових робочих місць, збільшення доходів населення та зростання надходжень до місцевих бюджетів.

Широкі дискусії в управлінських структурах, наукових колах і громадському середовищі викликає запровадження нового чи зміна чинного механізму вирівнювання доходів/витрат територіальних громад. На користь

того чи іншого інструменту впливу науковці наводять переконливі аргументи, які демонструють складність і суперечливість цих завдань. Тому запроваджене в країні горизонтальне вирівнювання доходів громад не слід розглядати як самоціль. Це лише один із можливих інструментів впливу на їхній соціально- економічний розвиток, що передбачає балансування базової і реверсної дотацій. Нині дедалі більше аргументів наводиться на користь вертикально- горизонтального вирівнювання спроможності територіальних громад як найбільш прийняттого для мінімізації територіальних відмінностей за різних соціально-економічних умов.

Тривалий час ведуться дискусії щодо необхідності узгодження дій між Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України як провідною інституцією децентралізації та іншими міністерствами, які здійснюють галузеві реформи на регіональному рівні. Зокрема, сформовані госпітальні округи не завжди відповідають межах нових адміністративно-територіальних одиниць, що спричиняє проблеми в одержанні послуг місцевим населенням. Крім того, здійснювані в країні галузеві реформи нерідко суперечать завданням децентралізації або відстають від темпів її реалізації (скорочення мережі шкіл у сільській місцевості через низьку наповнюваність учнями, повільні темпи створення так званих опорних шкіл), що в підсумку знижує доступність освітніх послуг. Реформування зазначених сфер має здійснюватися в межах єдиної структурно цілісної концепції, її головних завдань із чітко визначеними виконавцями й алгоритмом узгоджених дій.

ВИСНОВКИ

1. Дослідження показало, що реформа децентралізації в Україні вимагає зміни розуміння природи ТГ не лише як суб'єктів МС, а й як базових одиниць АТУ. Це зумовлює нові вимоги як з боку держави, так і з боку суспільства до ТГ, які повинні мати першочергові повноваження щодо надання соціальних та адміністративних послуг населенню.

ТГ в Україні є ключовим елементом системи МС і разом з іншими елементами системи, такими як представницькі органи, виконавчі органи та органи МС та органи самоорганізації населення, покликані захищати інтереси населення певної А-ТО. Важливість та актуальність вирішення проблеми формування спроможних ТГ зумовлена не лише необхідністю створення ефективної моделі МС в Україні, забезпечення реалізації принципу децентралізації влади та підвищення якості надання адміністративних і соціальних послуг населенню, а й потребою наближення вітчизняної моделі МС та організації місцевої влади до європейських стандартів. Це також зумовлено необхідністю наближення національної моделі МС та організації регіональної влади до європейських стандартів. Основними завданнями, які мають взяти на себе регіональні громади в умовах децентралізації, є розробка місцевих нормативно-правових актів, планування та розробка проєктів розвитку відповідних А-ТО, управління місцевими фінансами, управління майном регіональної громади, утримання та розвиток соціальної інфраструктури, мобілізація членів регіональних громад, забезпечення комунікації та інформування громадськості.

2. Під час аналізу політико-правових поглядів на реформування МС в Україні було визначено концептуальні засади впровадження змін, в основу яких має бути покладена ідея децентралізації влади в цілому та адміністративно-фінансової децентралізації зокрема. Трансформація має базуватися на принципах верховенства права, законності, відкритості, пропорційності, ефективності, субсидіарності, керованості, повсюдності,

відповідальності та доступності публічних послуг. Водночас роль і місце регіональних громад у загальній адміністративній системі України зазнає суттєвого перегляду, що тісно пов'язано з реалізацією реформи МС та реформуванням АТУ. Повноваження та ресурси, отримані в результаті децентралізації, мають надати місцевим органам влади і, зокрема, територіальним громадам більше можливостей для регіонального розвитку, створення сучасної освіти, охорони здоров'я, транспорту, житлової та соціальної інфраструктури.

3. У європейських країнах зміцнення фінансової бази та спроможності органів МС і реформування організації регіональної влади є дієвими механізмами стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального і місцевого розвитку та підвищення якості послуг, що надаються населенню. Це реалізується насамперед через застосування принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями влади. Традиційно центральні органи влади мають лише необхідні повноваження для вирішення загальнодержавних питань (наприклад, національна безпека, великі інфраструктурні проекти, науковий розвиток), тоді як всі проблеми місцевого життя вирішуються безпосередньо на місцях.

На основі аналізу особливостей реформування територіальної організації влади та МС в європейських країнах можна зробити певні висновки щодо врахування як позитивних, так і негативних елементів досвіду при здійсненні реформ в Україні. До них відносяться:

- досвід інтеграції регіональних співтовариств у Європі показує, що цей процес не обов'язково має бути добровільним (у більшості країн він був відносно примусовим), але повинен включати комплексні інституції, спрямовані на гармонізацію інтересів регіональних співтовариств, і національні стимули для добровільної інтеграції (зокрема, надання фінансових стимулів) (Латвія, Швеція);
- важливим є своєчасне впровадження реформ (Латвія);

- децентралізація повноважень має супроводжуватися децентралізацією бюджетів (Польща);
- важливо визначити критерії для новостворених громад (Литва, Данія);
- реформування системи управління на регіональному та субрегіональному рівнях слід проводити виважено та обережно, оскільки це може призвести до зниження рівня координації між різними органами управління та неефективного використання бюджетних коштів.

Також зроблено висновок, що доцільно скористатися позитивним досвідом децентралізації та консультативною підтримкою «нових» європейських країн (наприклад, Польщі, Литви, Латвії, Естонії, Румунії, Болгарії), які мають схожі з Україною початкові умови і нещодавно зробили крок до децентралізації.

4. Реформа територіальної організації влади та АТУ в Україні є однією з основних реформ, яка впливає на багато сфер життя суспільства. Враховуючи роль і місце ТГ у таких процесах, варто визначити перспективні напрями їх розвитку не лише як основних суб'єктів МС, а й як базового рівня АТУ України. Зокрема, у напрямі створення конституційного підґрунтя для майбутньої трансформації, визначення дизайну нового АТУ, врегулювання функціонування повноцінного МС на трьох рівнях (обласному, районному та комунальному), перерозподілу повноважень між державними органами управління та органами МС на засадах субсидіарності, зміцнення ресурсної бази МС. Потребує вдосконалення законодавча та нормативно-правова база, що забезпечує цей процес.

5. Важливим напрямом розвитку громад в умовах децентралізації є подальше зміцнення їхньої матеріально-фінансової бази. Це передбачає впорядкування земельних відносин та питань землеустрою, усунення недоліків у регулюванні містобудівної діяльності, що забезпечить цільове використання та раціональний розподіл земель.

Важливим також є посилення кадрового забезпечення реформ та подальша операціоналізація структур МС на рівні громад. Зважаючи на поточні виклики та враховуючи перспективи адміністративного розвитку, слід приділяти більше уваги як правовому оформленню роботи в органах МС, так і навчанню службовців органів МС та депутатів місцевих рад.

6. На тлі безумовного успіху реформи децентралізації управління, яка увійшла в завершальний етап, поки що не досягнуто істотного підвищення спроможності всіх типів територіальних громад, передовсім сільських і селищних. Це викликано браком необхідного досвіду самоуправління в більшості територіальних громад країни. Негативним фактором є збереження традицій формального підходу до місцевого самоврядування, вади системи планування місцевого рівня, яка не орієнтована на зростання спроможності територіальних громад і реалізацію конкурентних переваг. У результаті укрупнення територіальних громад не вдалось знизити їх диференціацію за основними показниками соціально-економічного розвитку, що зросла під час війни через вимушену міграцію населення та релокацію бізнесу в безпечні регіони України. Ефективність змін на локальному рівні не оцінювалась – апріорі вважалось, що укрупнені територіальні громади мають бути спроможними з погляду надання послуг та умов проживання.

В умовах воєнного стану цілі формування спроможних громад зазнають істотних змін. Вони підпорядковуються завданням протидії воєнній агресії та прискоренню відновлювальних процесів, з одного боку, та підтримці життєдіяльності населення і життєздатності бізнесу – з другого. Внесені під час дії правового режиму воєнного стану зміни в нормативно-правове поле спрямовані на те, щоб пристосувати раніше сформовану систему стимулювання спроможності до нових реалій, надати їй гнучкості, адаптивності й індикативного характеру. У найближчій перспективі потрібно здійснити перехід від проєктів розвитку локального значення до дійсно стратегічно значущих і таких, що спроможні надати нових імпульсів

розвитку територіальним громадам під час повоєнного відновлення.

Нова парадигма стратегічного планування полягає у відмові від формальних підходів, певного декларування намірів з боку місцевої влади, які не завжди збігаються з реальними інтересами територіальних громад. Її має замінити гнучкість системи планування, постійне її адаптування до змін зовнішнього середовища, активність місцевої влади, бізнесу, членів територіальних спільнот. У зв'язку із цим подальшого дослідження потребують проблеми, пов'язані з імплементацією принципів соціальної відповідальності в процесі взаємодії усіх сторін, залучених до процесу планування.

Крім того, важливу роль в успішному впровадженні реформ відіграє розуміння та підтримка необхідності змін як населенням, так і представниками публічних інституцій, таких як державні та районні адміністрації, місцеві ради. Це вимагає більшої участі громадян у прийнятті ключових рішень місцевої влади, максимальної прозорості та громадського контролю за діяльністю місцевої влади, а також широкого висвітлення процесу та проблематики реформ у засобах масової інформації.

Поглиблення та завершення реформи децентралізації, окрім своєї ролі в умовах війни, має величезне значення для повоєнної відбудови. Вже сьогодні ми спостерігаємо низку найкращих практик, у межах яких окремі ТГ активно включилися в процеси відновлення та роблять відновлення ефективним. Частина ТГ вже почала перегляд стратегічних документів, працюючи над стратегіями відновлення та розвитку.

Після перемоги ТГ зможуть взяти на себе відповідальність за реалізацію значної частини проєктів відновлення. В окремих місцевостях це доведеться поєднувати з відновленням МС, але в певних випадках МС збережено й донині, навіть якщо територія залишається окупованою. В таких місцевостях самоврядування часто вже зараз готує плани відновлення власних ТГ та необхідні проєкти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. в ред. від 1 січ. 2018 р. № 2456-17 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/>.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : закон України від 9 лют. 2017 р. № 1850-VIII. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України від 04 верес. 2015 р. № 676-19. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/676-19>.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : закон України від 18 груд. 2017 р. № 1817-19. <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. 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-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua>.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII : зі змінами та доп. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про засади державної регіональної політики : закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-19. <http://zakon3.rada.gov.ua>.

10. Про місцеве самоврядування : закон України від 21 травня 1997 р. № 280 : із змінами. <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про місцеві вибори : закон України від 14 лип. 2015 р. №595-VIII : зі змінами. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
12. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : закон України від 7 лип. 2011 р. № 3612-VI : втратив чинність. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3612-17>.
13. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 червн. 2014 р. № 1508-VII. <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
15. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
16. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 96. <http://zakon3.rada.gov.ua>.
17. Про утворення Офісу реформ : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 768. <http://zakon2.rada.gov.ua>.
18. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 353. <http://www.kmu.gov.ua>.
19. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р : втратив чинність. <http://zakon3.rada.gov.ua>.

20. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.
21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
22. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України № 656-19. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
23. Пропозиції Президента до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 30 берез. 2015 р. № 2489. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=9.
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин : проект закону від 04.10.2017 № 7118-1. <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
25. Про міські агломерації : проект закону від 17 лип. 2017 р. № 6743. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
26. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>.
27. Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, затвержені рішенням колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 23.09.2008 р. № 93. <http://www.minregion.gov.ua>.
28. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтн. 1985 р. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
29. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. Муніципальний рух: новий етап

- розвитку: матер. VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р., Бердянськ). К. Логос, 2002. С. 368 – 371.
30. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісн. Центр. виборчої комісії. 2008. № 2 (12). С. 51 – 57.
 31. Білуха Л. А. Територіальна громада як базисний елемент децентралізації публічної влади в Україні. <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-3/doc/2/02.pdf>.
 32. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публ. упр. 2015. № 4 (18). Квітень. С. 55 – 61.
 33. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. К. ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
 34. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація. <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740>.
 35. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні. Юриспруденція on-line : інтернет-видання. <http://www.lawyer.org.ua/>.
 36. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. <http://decentralization.gov.ua/about>.
 37. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. <http://decentralization.gov.ua/news/7960>.
 38. Децентралізація влади: реформа №1 : аналітичні записки / А. Мельничук, П. Остапенко. К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О., 2016. 35 с.
 39. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? <http://reforms.in.ua>.
 40. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного опитування. <http://www.slg-coe.org.ua>.

41. Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві. Міністерство Внутрішніх справ Республіки Литва, 2014. <http://www.slgcoe.org.ua/wpcontent/uploads/2014/10>.
42. Дробот І. О., Шуляр І. В. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід. <http://www.dbuara.dp.ua>.
43. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка. http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.
44. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. Переваги місцевого самоврядування : матер. міжнар. конф. (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). К. Логос, 2001. С. 147 – 157.
45. Крупіна Н. А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Вісн. соц.-екон. досліджень: зб. наук. пр. / гол. ред. М. І. Зверяков. О., 2010. Вип. 39. С. 263 – 268
46. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
47. Маланчук О. Бюджетна децентралізація: реальний вплив на фінансове забезпечення та розподіл видатків територіальних громад. <https://www.prostir.ua>.
48. Міжмуніципальне співробітництво в контексті реформ. <http://decentralization.gov.ua/news/1731>.
49. Моніторинг процесу децентралізації станом на січень 2018 року. http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info.
50. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократичне врядування : електронне наук. фах. вид. – 2008. – Вип. 2. www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/index.html.

51. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичний аспект. http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf.
52. Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування. Зб. наук. пр. УАДУ. К. УАДУ, 2000. Вип. 1. С. 276 – 277.
53. Об'єднані громади освоїли 95% субвенції на розвиток інфраструктури своїх територій. Реформа діє! <http://www.minregion.gov.ua>.
54. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою як чинник регіонального розвитку в Україні: монографія. К. НІСД, 2007. С. 328 – 330.
55. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. Вісн. Нац. академії прав. наук України. 2013. № 3. С. 265 – 271. http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013.pdf
56. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2021 р.). <http://www.minregion.gov.ua>.
57. Реформа децентралізації. <https://www.kmu.gov.ua>.
58. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація державної влади / П. Шилепницький, А. Окисюк, О. Захарова. <http://icps.com.ua>.
59. Серьогін С. М., Гончарук Н.Т. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публ. упр. 2014. № 5 – 6 (7 – 8). С. 71 – 80.
60. Сільські старости в об'єднаних громадах отримали чіткий статус та коло повноважень: Верховна Рада прийняла відповідний закон. <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4262>.
61. Суть реформи децентралізації – спроможність регіонів самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. <http://icps.com.ua>.

62. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. К. НІСД, 2016. 61 с.
63. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. Універ. наук. записки. 2007. № 3. С. 20 – 26. http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf.
64. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання, – експерт про дані моніторингу реформи за 9 місяців. <http://decentralization.gov.ua/news/7222>.
65. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. <http://www.niss.gov.ua>.
66. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні. Держ. будівництво. 2007. № 1(1). <http://nbuv.gov.ua>.
67. Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України. <http://www.dridu.dp.ua>.
68. Шумляєва І. Д. Функціональна характеристика діяльності територіальної громади. Аспекти публ. упр. 2013. № 2. С. 83 – 89. http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_15.
69. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. Access mode : <http://isotc.iso.org>
70. Raszkowski A., Bartniczak B. On the Road to Sustainability: Implementation of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals (SDG) in Poland. Sustainability. 2019. T. 11. Vol. 366.
71. Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union. Brussels, 1.6.2023.