

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

студента Зінченка Максима Костянтиновича

академічної групи 281М-21з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Розвиток територіальних громад в Україні: сучасний стан та перспективи»

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

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

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О. В.			
-----------------	------------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Розвиток територіальних громад в Україні: сучасний стан та перспективи».

111 стор., 6 табл., 16 рис., 2 додатки, 114 джерел.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, РЕФОРМА, СПРОМОЖНА ГРОМАДА, МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО.

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

Предмет дослідження – сучасний стан та перспективи розвитку територіальних громад в Україні.

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

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

У другому розділі проаналізовано правові засади функціонування територіальних громад, охарактеризовано сучасний стан і визначено проблеми їх розвитку та виявлено особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області.

У третьому розділі визначено напрями та механізми подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

Сформульовані в роботі рекомендації та пропозиції можуть застосуватися органами місцевого самоврядування під час розробки заходів щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні, підвищення їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Development of territorial communities in Ukraine: current state and prospects»

111 pages, 16 figures, 6 tables, 2 applications, 114 sources.

TERRITORIAL COMMUNITY, LOCAL GOVERNMENT,
DECENTRALIZATION, REFORM, CAPABLE COMMUNITY, LOCAL
BUDGET, LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, INTERMUNICIPAL
COOPERATION.

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

Subject of research – the current state and prospects for the development of territorial communities in Ukraine.

The purpose of research is scientific substantiation of theoretical and development of practical recommendations for the development of territorial communities in Ukraine.

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

The second section, the legal principles of the functioning of territorial communities are analyzed, the current state is characterized and the problems of their development are identified, and the peculiarities of the development of the Soloniy settlement territorial community of the Dnipro district of the Dnipropetrovsk region are identified

In the third section directions and mechanisms of further development of territorial communities in Ukraine are defined.

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

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	9
1.1. Територіальна громада – первинний суб’єкт місцевого самоврядування.....	9
1.2. Стан наукових досліджень проблематики розвитку територіальних громад.....	22
1.3. Історичний досвід становлення та розвитку територіальних громад в Україні.....	29
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	35
2.1. Правові засади функціонування територіальних громад в Україні.....	35
2.2. Розвиток територіальних громад в сучасних умовах.....	50
2.3. Особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області.....	58
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	69
3.1. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад: уроки для України.....	69
3.2. Основні напрями підвищення спроможності територіальних громад в Україні.....	85
3.3. Міжмуніципальне співробітництво як ефективний механізм розвитку територіальних громад в Україні.....	100
ВИСНОВКИ.....	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	112
ДОДАТКИ.....	123

ВСТУП

В умовах сьогодення розвиток громад є основою розвитку країни і благополуччя громадян. Завершений процес об'єднання громад, шляхом їх укрупнення, новообрані органи місцевого самоврядування яких отримали більше повноважень і відповідних ресурсів для їх виконання, – надав значно ширші можливості для розвитку територіальних громад в Україні.

Повномасштабна війна росії проти України показала, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам. У сучасних умовах територіальні громади та сформовані ними органи місцевого самоврядування не тільки забезпечують щоденну життєдіяльність мешканців громади, соціальних та комунальних закладів, сприяють функціонуванню бізнесу та підприємницьких структур, надають адміністративні послуги, а й виконують нові завдання, що постали перед ними після 24 лютого 2022 р., а саме: організація укриттів, організація та забезпечення діяльності територіальної оборони, матеріально-технічна допомога Збройним Силам України, залучення допомоги іноземних партнерів на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу та ін.). Стійкість територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування, їх здатність консолідувати зусилля для вирішення складних завдань у надзвичайно скрутних умовах є свідченням успішності та ефективності проведеної децентралізації, яка надала змогу територіальним громадам розширити власні повноваження та отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси для ефективного виконання власних конституційно визначених функцій і повноважень.

Водночас незавершеність децентралізаційної реформи (зокрема, не внесені відповідні зміни до Конституції України в частині децентралізації влади та не завершена секторальна децентралізація), диспропорція адміністративно-територіального устрою, що подекуди призводить до нераціональної територіальної організації влади, створюючи умови для

конфлікту компетенції як між самими органами місцевого самоврядування, так і між ними та місцевими органами виконавчої влади та євроінтеграційні прагнення нашої країни, що обумовлюють необхідність гармонізації чинного законодавства із законодавством Європейського Союзу, потреба впровадження європейських принципів належного урядування в систему вітчизняного публічного управління визначають потребу подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

До того ж, реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні передбачала одним із першочергових завдань формування спроможних територіальних громад, які здатні самостійно, за мінімального залучення коштів з державного бюджету, забезпечувати належний рівень надання суспільних послуг на території громади, зокрема у сфері житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури, розвитку інфраструктури. Однак, 75 % територіальних громад залишаються дотаційними, лише 14 % є донорами і лише 11 % громад є збалансованими, у зв'язку з чим фінансова спроможність значної кількості територіальних громад потребує подальшого зміцнення [57].

Різноманітні аспекти становлення та розвитку територіальних громад в Україні є предметом дослідження в численних працях вітчизняних науковців. Теоретичною основою магістерської роботи є наукові доробки провідних учених, таких як: Н. Альошина, М. Баймуратов, Ю. Бардачов, О. Батанов, Л. Беновська, О. Бобровська, М. Вакуленко, О. Васильєва, І. Гасюк, Н. Гончарук, Ю. Дехтяренко, Я. Жаліло, В. Куйбіда, Ю. Куц, І. Лопушинський, Ю. Молодожен, М. Орзіх, Х. Патицька, Р. Плющ, С. Потапенко, І. Чикаренко, А. Шевченко, І. Шумляєва та ін.

Водночас, актуальність даної проблематики, необхідність завершення децентралізаційної реформи в нашій країні, підвищення ролі і значення територіальних громад у забезпеченні благополуччя населення та необхідність наближення публічної влади до європейських стандартів та принципів належного урядування, закріплених в рішеннях Ради Європи, обумовлюють

потребу в подальших комплексних дослідженнях, що розкривали б наукові та практичні аспекти розвитку територіальних громад в Україні.

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

Предметом дослідження є сучасний стан та перспективи розвитку територіальних громад в Україні.

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

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- охарактеризувати територіальну громаду як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- визначити стан дослідження проблематики розвитку територіальних громад у науковій літературі;
- проаналізувати нормативно-правові засади створення та функціонування територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати сучасний етап розвитку територіальних громад в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід розвитку територіальних громад та виявити можливості використання його в Україні;
- визначити та обґрунтувати напрями та механізми подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

Для досягнення поставленої в магістерській роботі мети використовувалися загальнонаукові та спеціальнонаукові методи дослідження. Системний підхід став основою всієї магістерської роботи і визначив напрями дослідження процесу становлення та розвитку територіальних громад, їх місце, роль та значення в інституті публічної влади України. Під час визначення теоретичних засад функціонування територіальних громад застосовувалися методи аналізу і синтезу та діалектичний метод. Історичний метод використано у процесі аналізу основних етапів становлення та розвитку вітчизняних

територіальних громад з часу їх виникнення й до сьогодні. Методи функціонального і системно-структурного аналізу було застосовано для розкриття функцій міжмуніципального співробітництва громад, для характеристики повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування договорів співробітництва, організації та функціонування різних форм співробітництва. Компаративний метод дав змогу установити подібні та відмінні ознаки створення та розвитку територіальних громад у зарубіжних країнах з метою виявлення можливостей використання позитивного досвіту у вітчизняну практику. Застосовування методу прогнозування сприяло визначенню основних напрямів та механізмів розвитку територіальних громад в Україні.

Нормативно-правову базу магістерської роботи складають Конституція та закони України, укази Президента України, нормативно-правові документи Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування. Інформаційною базою магістерської роботи є наукові праці вітчизняних вчених, статистичні дані Міністерства розвитку громад та територій України та Державної служби статистики України, інтернет-ресурси органів публічної влади, аналітичних центрів та дослідницьких організацій.

Результати даного дослідження можуть бути використані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час розробки заходів щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні, підвищення їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування

У запровадженій в Україні системі місцевого самоврядування провідне місце посідають територіальні громади. Територіальні громади визнані на найвищому законодавчому рівні як джерело самостійної форми публічної влади в Україні, первинний суб'єкт, носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Територіальні громади це не проста сукупність жителів певного населеного пункту, а дієздатний суб'єкт публічної влади, соціально й політично активний, самодостатній з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможний на ефективне та відповідальне управління власними справами.

Аналіз сучасного стану та перспектив розвитку територіальних громад в Україні, на нашу думку, варто розпочати з визначення сутності самого поняття «територіальна громада». Дефініція «територіальна громада» як у наукових дослідженнях, так і в чинному українському законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. Як цілком слушно зазначає О. Батанов, при визначенні цих спільностей за час конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні вітчизняний законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян» [6, с. 290-291]. Конституційне ж визначення даного поняття надається у ст. 140 Конституції України, відповідно до якої територіальна громада – «жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» [36]. А місцеве самоврядування, що здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого

самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, згідно Конституції України, територіальні громади є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Дещо інше трактування даного поняття надається у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [84].

Територіальна громада, як первинний суб'єкт і головний елемент системи місцевого самоврядування та «спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» визначається в указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810 [83].

Цивільний кодекс України визначає, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом...» [109]. Згідно п. 2 ст. 2 даного Кодексу, територіальні громади є учасниками цивільних відносин. У свою чергу, ст. 172 Кодексу визначає, що територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Поняття «територіальна громада» на міжнародному рівні надається, перш за все, у Європейській хартії місцевого самоврядування, у якій зазначено, що одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна

група [25]. Специфіка територіальної громади полягає в тому, що на місцевому рівні відбувається її перетворення з учасника управління в його первинного суб'єкта. Управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Водночас, в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Отже, у цих умовах, існує не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування проявляється у організаційній та матеріально-фінансовій відокремленості, вирішенні питань місцевого значення у рамках законодавчо визначеної компетенції, відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Розглянувши законодавче та нормативно-правове трактування поняття «територіальна громада», проаналізуємо його визначення у довідковій та науковій літературі. Розпочнемо із енциклопедичних видань. Так, автори Юридичної енциклопедії на чолі з Ю. С. Шемшученко, визначають територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [112, с. 636]. Правознавці акцентують увагу на той факт, що добровільне об'єднання відбувається за підсумками місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Позитивне рішення референдумів є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, об'єднання комунального майна, формування спільного бюджету.

Територіальну громаду як спільноту жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднану загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійним, в межах законів, вирішенням питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування визначають автори Енциклопедичного словника з державного управління. Науковці зазначають, що «комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю

людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу» [23, с. 703].

У свою чергу, автори Енциклопедії державного управління визначаючи територіальну громаду як спільноту людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста, зазначають, що поняття «територіальна громада» також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (аж до субнаціонального та національного рівнів) [24, с. 378]. Науковці акцентують увагу на той факт, що виникнення та існування територіальної громади обумовлено й тісно пов'язано з наявністю спільної для її членів території, яка відіграє інтеграційну, формуючу роль. А інтегративність громади виявляється в територіальному зосередженні елементів життєдіяльності людей, об'єднаних передусім спільним проживанням та діяльністю. Передумовою включення індивіда в територіальну громаду виступає своєрідний зв'язок людини з територією, що створюється завдяки тому, що інтереси та потреби індивіда задовольняються в межах певної території. Особливості території обумовлюють, по-перше, подібність, однорідність умов життєдіяльності людей в межах певного простору та, по-друге, їх деяку відмінність, несхожість з умовами життєдіяльності в інших ареалах, що стає основою виділення територіальної громади як спільноти осіб зі своїми специфічними інтересами, породжує спільні для членів територіальної громади норми поведінки, зумовлює формування єдиних традицій, ціннісних орієнтацій, ставлення до дійсності, культури, способу життя тощо. Суттєве значення має територія не тільки як певний простір, а і його сприйняття членами територіальної громади, те значення, яке вони йому надають. Таке сприйняття об'єднує місцевих жителів у спільноту з єдиним відношенням до цієї території, що слугує основою виділення саме територіальної громади. Члени територіальної громади об'єднані численними формальними й неформальними зв'язками, які склалися внаслідок спільної життєдіяльності, відпочинку,

сусідства, особистих контактів, взаємодопомоги, родинних, дружніх, професійних відносин тощо. Завдяки зв'язкам забезпечується цілісність територіальної громади, взаємодія її членів.

Аналіз наукової та навчальної літератури за проблематикою дослідження дає підстави стверджувати, що визначення поняття «територіальна громада» не має єдиного підходу серед науковців. Існуючі підходи базуються на тій чи іншій ознаці або їх сукупностей як основної понятійноутворюючої. Водночас, територіальна громада є предметом аналізу науковців різних галузей знань, зокрема: права, державного управління, соціології, економіки та політології. Належність науковця до певної галузі знань обумовлює певні відмінності у визначенні поняття «територіальна громада». Яскравими представниками юридичних наук, які ґрунтовно досліджували інститут територіальної громади є, зокрема, Н. Альошина [1], М. Баймуратов [3 – 4], О. Батанов [5 – 7], С. Потапенко [60], С. Серьогіна та ін. [18].

Територіальна громада, за визначенням О. Батанова, – це територіальна спільність, яка складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [7, с. 56].

У свою чергу, колектив правознавців на чолі з С. Серьогіною зазначають, що територіальні громади, посідаючи провідне місце у системі місцевого самоврядування, являють собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [18, с. 268]. За визначенням науковців, територіальна громада виступає як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й

осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища, міста) та спільністю місцевих інтересів, наділений гарантованим державою правом самостійно, на підставі власної матеріально-фінансової основи, в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення у різноманітних формах реалізації компетенції [18, с. 270].

Обґрунтовуючи поняття територіальної громади як основи місцевого самоврядування колектив науковців доходить цілком логічного висновку, що територіальна громада є природним і єдиним соціальним утворенням, яке діє в просторових межах держави, в рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості) [51, с. 257]. Як зазначають науковці, оскільки місцеве самоврядування є вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства з необхідністю має відбуватися на її нижчих рівнях, у первинних осередках. У зв'язку з цим в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада) [51, с. 247].

Цікавий погляд на вище означене поняття має М. Орзіх, який розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [54, с. 67].

Відомий український правознавець М. Баймуратов формулює такі характерні ознаки територіальних громад: 1) територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії; 2) інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної

держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Також, на думку науковця, можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб; 3) інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків; 4) майнова, яка випливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність; 5) фіскальна, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [4].

Водночас, Н. Альошина вважає, що територіальна громада – це спільнота (як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства), що об'єднана на основі об'єктивного (певна територія проживання) та суб'єктивних критеріїв (наявність спільних інтересів та усвідомлення психологічної єдності), наявності спільного майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо [1, с. 8]. Дослідниця вважає, що територіальна громада є «необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами» [1, с. 3].

С. Потапенко акцентує увагу на тому факті, що місцеве самоврядування здійснюється лише там, де реально проживають люди (село, селище, місто), а тому воно має чітко виражений локально-територіальний характер. Територія, на якій проживає територіальна громада, є просторовою основою її життєдіяльності, матеріальною і фінансовою базою її розвитку. Науковець підкреслює, що саме територія ідентифікує належність жителя до конкретної територіальної громади. Територіальна громада та її територія перебувають між собою у діалектичному зв'язку, тут діє принцип «територія для громади», а не навпаки [60, с. 230-231].

За визначенням А. Шевченко, територіальна громада є заснованим відповідно до законодавства України соціально-територіальним об'єднанням жителів, які постійно проживають на території села, селища, міста або мають спільні інтереси, психологічно усвідомлюють свою приналежність до громади, наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Це складна форма суспільної організації, територіальна основа місцевого самоврядування – село, селище і місто або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою становить частину території держави, що має визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, є джерелом влади щодо вирішення питань місцевого значення [110, с. 8].

Інститут територіальної громади досить активно досліджується представниками галузі знань «публічне управління та адміністрування». Зокрема, колектив київських науковців на чолі з В. Вакуленком, Ю. Дехтяренком та В. Куйбідою підкреслюють, що територіальним громадам належить важливе місце у системі життєдіяльності людини, суспільства, держави, адже у їх межах практично сконцентровані всі елементи системи публічного управління та зв'язки між ними, ресурси (населення, земля, надра) та комунікації [43, с. 11].

Розглядаючи поняття територіальна громада необхідно усвідомлювати, що вона існує як об'єктивне соціальне явище та юридичне оформлення цього явища, зазначає Ю. Молодожон [48, с. 14]. Як соціальне явище територіальна громада є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Умовна схема утворення територіальної громади, на думку Ю. Молодожон, виглядає наступним чином: територія – спільне проживання та відносини, що виникають між людьми в рамках території – колективна свідомість. Основа утворення громади – факт спільного проживання на одній території. Люди, які мешкають на певній території, у процесі взаємодії між собою вступають у певні зв'язки, на основі яких виникає розуміння загальних інтересів і колективна свідомість, що в цілому і свідчить про формування громади.

Зв'язки, на яких ґрунтується територіальна громада, досить різноманітні. Це: особистісне спілкування, безпосередня й опосередкована взаємодія людей, взаємні послуги, спільна праця і відпочинок, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання, розподілу тощо. Громадське життя, що є важливою стороною взаємодії людей усередині громади, сприяє встановленню численних нових міжособистісних зв'язків між членами громади. Соціальні рухи та політична боротьба створюють підґрунтя для усвідомлення членами громади себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами. Основними ознаками територіальної громади, на думку дослідниці є: територія; соціальна взаємодія; територіальна самоідентифікація; місцевий менталітет; територіальні знання; територіальні інтереси [48, с. 15].

Колектив дніпровських науковців на чолі з О. Бобровською цілком слушно зазначає, що територіальна громада одночасно є і суб'єктом і об'єктом місцевого самоврядування. Як суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада є цілісною, реалізуючись перш за все як суб'єкт політичний, а як об'єкт місцевого самоврядування територіальна громада, як правило, фрагментується залежно від зацікавленості різних груп у вирішенні не лише окремих спільних, а передусім багатьох локальних проблем (насамперед соціально-економічного характеру). Поняття «об'єкт місцевого самоврядування» слід розуміти як сукупність локалізованих у межах територіальної громади соціальних об'єктів, у межах адміністративно-територіальної одиниці – соціально-економічних, соціально-технічних, соціально-екологічних систем, а також процесів і відносин, що забезпечують функціонування та розвиток цієї територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці, на які в межах Конституції і законів України може бути спрямовано управлінський вплив територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування [61, с. 42]. Функціонування територіальної громади як суб'єкт-об'єкта місцевого самоврядування науковці представили схематично (рис. 1.1) [61, с. 41].

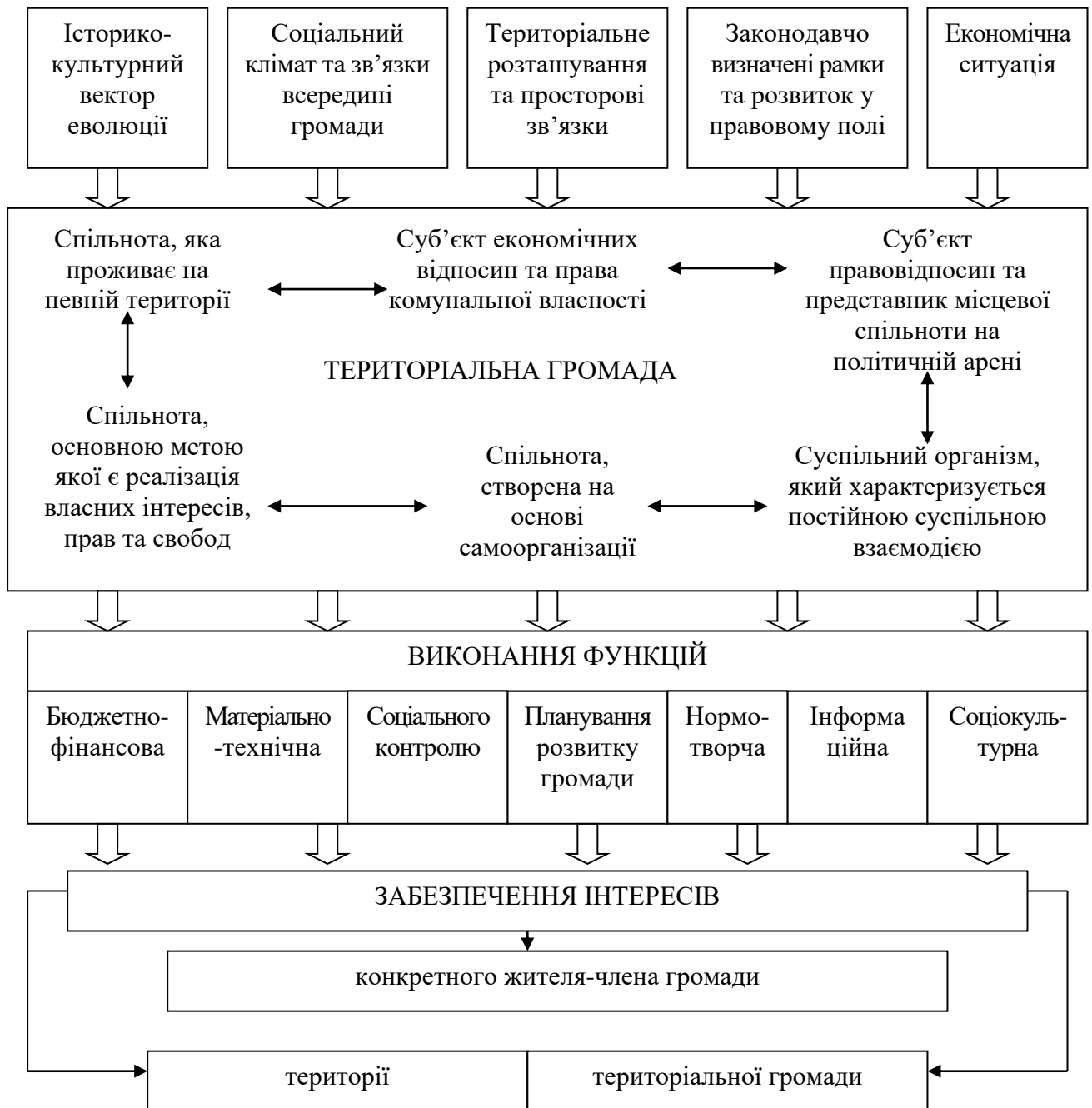


Рис. 1.1. Схема функціонування територіальної громади як суб'єкт-об'єкта місцевого самоврядування

Феномен територіальної громади (окрім того, що громада це мешканці відповідної території, між якими сформований особливий соціальний зв'язок, який набуває як спільних (колективних), так і індивідуальних форм, у результаті мешканці отримують можливість самостійно розв'язувати місцеві справи, захищати свої права та свободу) полягає ще й в тому, що це колектив людей, об'єднаних не тільки спільним проживанням, інтересами, нерухомим майном,

але який за власною волею здійснює діяльність у межах тих повноважень, що віднесені до предметів відання місцевого самоврядування та делеговані державою місцевим органам, – вважають автори колективної монографії «Громадівська модель самоврядування в Україні» [15, с. 129].

Здійснивши узагальнення наукових праць означеної проблематики, І. Шумляєва виокремлює два концептуальні підходи щодо розуміння і визначення категорії «територіальна громада», а саме: за пріоритетністю територіально-інтеграційної ознаки, що передбачає прив'язування територіальної громади до певного населеного пункту як природної територіальної одиниці, у межах якої жителі об'єднуються для здійснення повсякденної діяльності (В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Краснов, А. Тertiшний, Я. Щепанський та ін.); за критерієм переваги соціальних зв'язків та взаємодії між членами громади на основі спільних інтересів (І. Бутко, С. Іванов, Ю. Наврузов, Р. Нісбет, А. Югов та ін.) [111, с. 5-6]. Ураховуючи властивості територіальної громади (спільна територія, населення, єдність інтересів та цінностей, соціальна взаємодія, наявність комунального майна, сплата податків та зборів) І. Шумляєва вважає доцільним застосування змішаного підходу для визначення її сутності та визначає територіальну громаду як жителів самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [111, с. 13].

Як зазначають науковці Інституту регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України, публічно-правове визначення територіальної громади, яким найчастіше користуються державні управлінці, полягає у визначенні місця і ролі територіальної громади у системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування, тобто територіальну громаду можна розглядати як суб'єкт місцевого самоврядування. Вона є не просто інтеграційним об'єднанням, а дієздатним суб'єктом, що є політично, економічно та соціально активним, має

необхідне фінансово-економічне забезпечення та відповідає за розвиток своєї території [104, с. 50].

Для вітчизняної економічної науки поняття «територіальна громада» є відносно новим, що обумовлювалося обмеженістю територіальних громад як суб'єктів економічних відносин, існуванням надмірної адміністративної, фінансової залежності органів місцевого самоврядування від державної влади та обмеженими можливостями вирішення питань життєзабезпечення громади, розвитку територій. Водночас, проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації сприяло підвищенню ролі територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку та визначенню їх як суб'єктів регулювання соціально-економічного розвитку своїх територій.

Наведемо лише декілька визначень територіальної громади вченими-економістами. Зокрема, Л. Бенюк визначає територіальну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, є суб'єктом місцевого самоврядування та базовою ланкою адміністративно-територіального устрою країни (рис. 1.2) [8, с. 35].

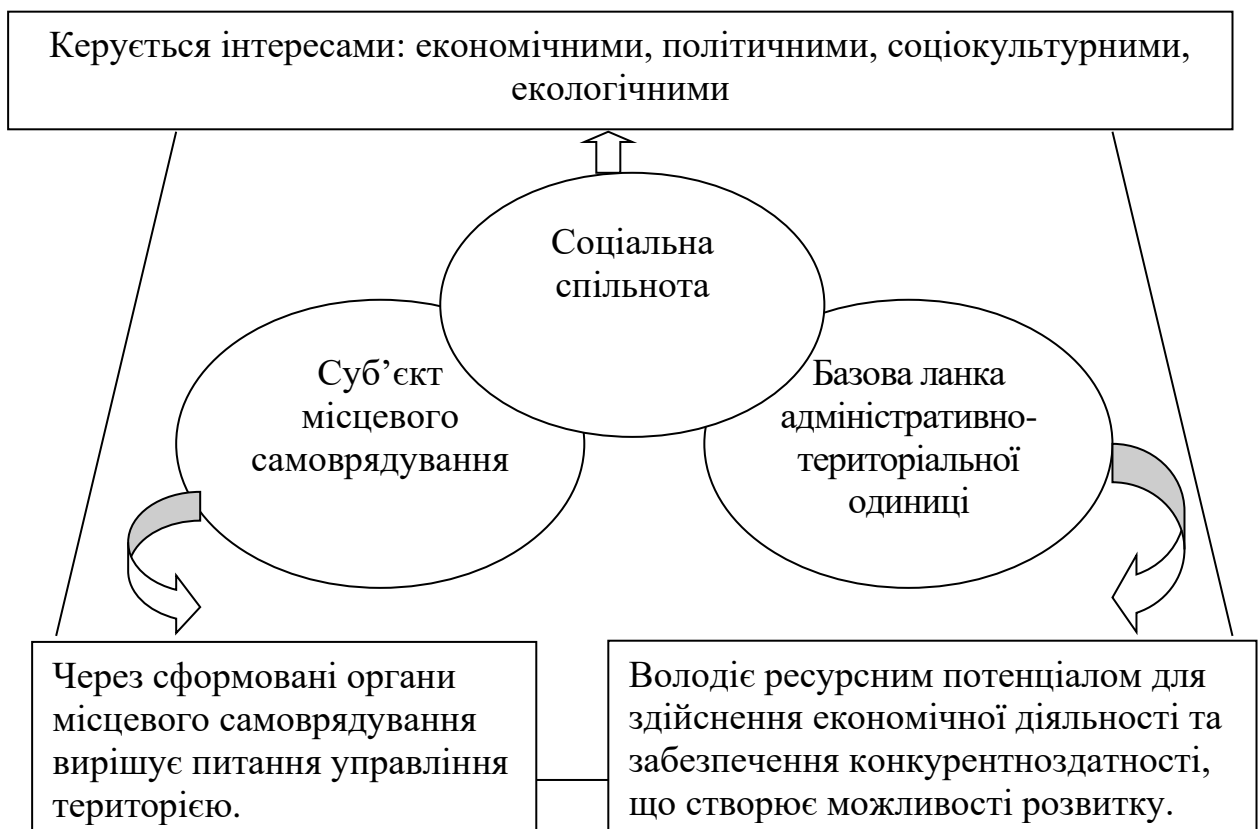


Рис. 1.2. Ідентифікація територіальної громади

Здійснивши аналіз наукових досліджень представників економічної науки Х. Патицька виділяє п'ять підходів до визначення сутності поняття «територіальна громада»: природно-географічний, якісний, соціологічний, етнографічний та економічний. На думку дослідниці, найважливішим сьогодні є досягнення спільності в розумінні цього терміну, необхідно характеризувати територіальну громаду комплексно, як систему з сукупністю екзо- та ендогенних зв'язків та відповідним просторовим розташуванням, з урахуванням часового вектора розвитку та психологічних, соціальних, історичних умов еволюції [55, с. 16].

Основні ознаки територіальної громади можна поєднати у сім груп, вважає Х. Патицька (табл. 1.1) [55, с. 19].

Таблиця 1.1

Ознаки територіальної громади

Ознака територіальної громади	Характеристика ознаки
Територіальна	Територіальна громада формується на певній території. Її членами є фізичні особи, які або проживають на цій території, або працюють, або володіють певним нерухомим майном.
Соціально-психологічна	Територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності інтересів.
Історично-культурна	Громада існує та розвивається в часі, тому при обранні напрямку її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних та звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат в громаді, і на ендогенні зв'язки, притаманні спільноті.
Політична	Територіальна громада є суб'єктом правовідносин та представником місцевої спільноти на політичній арені.
Економічна	Місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени, відповідно до законодавства, є платниками податкових платежів до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може виступати учасником виробничих процесів та є колективним споживачем, а також функціонує для забезпечення власної спроможності.
Природна	Територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної та економічної активності та потреби в постійному розвитку.
Організаційно-функціональна	Територіальна громада – це система з організованістю політичних та соціальних мереж, яка діє опираючись передовсім на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення.

Аналіз наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив наявність і інших визначень поняття «територіальна громада», однак обмеженість за обсягом нашого дослідження не дає можливості зупинитися на їх розгляді. Водночас, незважаючи на певні відмінності у трактуванні даного поняття, беззаперечним є той факт, що територіальна громада є базовим суспільствоутворювальним елементом, первинним суб'єктом і основним стрижнем місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. А від якісних характеристик територіальної громади, її дієвості, самодостатності, спроможності та здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави.

1.2. Стан наукових досліджень проблематики розвитку територіальних громад

Як зазначає О. Батанов, у вітчизняній науці вперше увагу на феномен територіальної громади фактично було звернуто в 1989 р. під час розробки загальносоюзного закону про місцеве самоврядування. Його автори вважали, що права місцевого самоврядування мають належати спільноті жителів (територіальному колективу) та реалізовуватися через представницькі органи, інші органи місцевого самоврядування, а в деяких випадках – за допомогою місцевих референдумів, розглядаючи територіальний колектив як «самоврядну співдружність із власною компетенцією та самостійною відповідальністю, яка забезпечує вирішення соціально-економічних і культурних завдань на основі поєднання місцевих та загальнонародних інтересів» [6, с. 294].

Відомий український правознавець О. Батанов одним із перших в нашій країні розпочав ґрунтовно досліджувати територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Перша монографія науковця «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» [7] вийшла з друку в 2001 р. й стала основою для подальших наукових досліджень територіальних громад. У вище означеній монографії комплексно досліджено теоретичні і

практичні проблемам конституційно-правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні; ґрунтовно розглянуто основні теорії походження інституту місцевого самоврядування та становлення наукових знань про територіальну громаду як у вітчизняній, так і у світовій науковій думці; розкрито поняття, ознаки та види територіальних громад, надано характеристику їх функцій та повноважень; окрему увагу приділено статусу територіальної громади як основному нормативному акту локальної саморегуляції; виявлено основні тенденції становлення територіальних громад в Україні та визначені перспективи їх розвитку.

Розвиток територіальних громад та подальші наукові пошуки О. Батанова обумовили появу наступної його монографії – «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» [5], у якій окрім оновлення тематики попередньої монографії, особлива увага приділена напрямам і принципам державної політики розвитку територіальних громад в Україні. У монографії автор вперше порушує проблематику відповідальності територіальної громади у місцевому самоврядуванні.

Результатом подальшого семирічного дослідження О. Батановим теоретичних та практичних проблем розвитку територіальних громад стала наступна монографія науковця – «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» [6]. У монографії, зокрема, розкривається правова природа муніципальної влади як інституту сучасного конституційного права та аналізуються основні чинники виникнення муніципальної влади та муніципалізму в Україні у контексті світового досвіду тощо.

Самодостатність територіальних громад з точки зору системного підходу обґрунтовує у своїй монографії Ю. Молодожен [48]. Самодостатність територіальної громади дослідниця визначає як «властивість соціальної спільноти створювати та підтримувати феномен суспільного життя в межах визначеної території за умов внутрішньої структурно-функціональної організації, здатної взаємодіяти з оточуючим середовищем з метою самозбереження. При цьому основною ознакою самодостатності є те, що з усієї

сукупності цільових функцій територіальної громади 2/3 реалізуються виключно самостійно» [48, с. 47].

Комплексному дослідженню ролі територіальної громади і органів місцевого самоврядування України у створенні локальної системи зовнішньоекономічної діяльності присвячена монографія М. Баймуратова та Е. Васильєва «Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності» [4]. Науковці здійснюють комплексний аналіз теоретико-філософських підходів до визначення концептуальних засад потенціалу зовнішньоекономічної діяльності територіальної громади та сформованих нею органів та аналізують чинну нормативну базу, що формує правосуб'єктність територіальної громади та компетенцію її органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності. Особливу увагу приділено дослідженню ролі міжнародних стандартів місцевого самоврядування в становленні такої правосуб'єктності і компетенції. Результатом проведеного аналізу є виділення науковцями актуальних проблемних питань організаційного та правового забезпечення зовнішньоекономічної діяльності органів місцевого самоврядування та авторські пропозиції щодо їх вирішення.

Колектив науковців Херсонського національного технічного університету разом із своїми колегами з інших міст підготували монографію «Громадівська модель самоврядування в Україні» [15]. У монографії не тільки ґрунтовно досліджуються різноманітні аспекти теорії та практики громадівської моделі самоврядування, а й надаються практичні поради у вигляді «дорожньої карти» (Road map) щодо перспектив розвитку територіальних громад, як інституту справжнього народовладдя в умовах децентралізації влади в Україні.

У свою чергу, науковці Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України підготували колективну монографію «Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти» [106]. Монографія презентує опорні підходи, моделі,

нормативно-правове та управлінсько-інструментальне забезпечення процесів створення спроможних територіальних громад, практичне застосування яких використано під час формування перших об'єднаних територіальних громад у Дніпропетровській області.

Науковці акцентують увагу на той факт, що серед найбільш очікуваних результатів децентралізаційної реформи в Україні, чи не найактуальнішим є створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними фінансовими, матеріальними, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для забезпечення різноманітних потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів. Водночас, має формуватися й відповідна дієва та потужна системи місцевого самоврядування, яка б ефективно виконувала належну їй роль у вирішенні покладених на неї завдань [106, с. 49].

Організаційно-економічні засади реформування інститутів місцевого самоврядування та їх вплив на сталий розвиток об'єднаних територіальних громад на прикладі Рівненської області досліджує у своїй монографії колектив науковців на чолі з В. Окорським. У процесі дослідження науковці, зокрема, доходять висновку, що в чинному законодавстві України, що регулює функціонування територіальних громад, існує ціла низка невирішених проблем:

- територіальна громада не має чітко визначеного правового статусу, і хоча Конституція та закони України наділяють її певними правами та обов'язками, територіальна громада позбавлена прав юридичної особи. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування та самоврядування територіальних громад не є тотожними поняттями;

- територіальні громади не є структурованими інституціями, навіть після проведення місцевих виборів за пропорційною системою;

- відсутній чіткий розподіл повноважень між державною владою, органами місцевою самоврядування та територіальними громадами;

- не розроблений механізм забезпечення реалізації особливого інтересу територіальної громади в рамках місцевого самоврядування;
- не розроблений правовий механізм контролю територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування [52, с. 117].

Проаналізувавши вище означені проблеми функціонування територіальних громад науковці надають власні обґрунтовані пропозиції щодо їх вирішення.

Серед наукових робіт останніх двох років на особливу увагу заслуговує колективна монографія науковців Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України «Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку» [104]. У своєму дослідженні науковці акцентують увагу на визначенні особливостей проходження адміністративно-фінансової децентралізації в Україні в частині аналізу цілей реформи щодо різних рівнів публічного управління та стану законодавчого забезпечення децентралізації в Україні, аргументують необхідність застосування дуалістичного підходу до адміністративно-фінансової децентралізації в Україні, яким передбачається забезпечення спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (територіальних громад) та утвердження державної регіональної політики й обґрунтовують можливі ризики та переваги фіскальної децентралізації на прикладі досвіду розвинених країн. Науковці запропонували власну методику оцінювання впливу механізмів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територіальних громад, практична імплементація якого дозволяє виявити ефективність таких механізмів з позиції досягнення поставлених цілей реформи. Основні тенденції формування об'єднаних територіальних громад та визначення ризиків на цьому шляху проведено на прикладі Карпатського регіону.

У процесі дослідження науковці доходять висновку, що під час формування фінансово спроможних територіальних громад можуть виникати ризики (обумовлені бюджетною децентралізацією) різного характеру, які можна ідентифікувати за такими ознаками: рівнем виникнення (державний, регіональний, локальний); сферою охоплення (політичні, економічні, фінансові,

соціальні, культурні); причиною виникнення (некомпетентність, брак інформації, необізнаність персоналу); ступенем обґрунтованості (системні, несистемні); належністю до об'єкта (внутрішні, зовнішні) [104, с. 501]. На основі аналізу особливостей формування територіальних громад в Карпатському регіоні, до основних ризиків формування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації науковці віднесли: зростання впливу місцевих еліт та їх ролі у формуванні та розвитку адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні, руху фінансових потоків та розподілі бюджетних коштів; неспроможність певної частини громад до забезпечення розвитку території та належного рівня надання послуг; відмова приміських сільських територіальних громад від об'єднання/приєднання до міст обласного значення та формування територіальних громад без участі міста через загрозу втрати фінансової та управлінської самостійності внаслідок поглинання містом навколишніх сіл та повної економіко-управлінської асиміляції останніх [104, с. 502-503].

Практичну спрямованість мають видання, що підготовлені в рамках проєкту USAID [62; 96]. Метою підготовки даних видань є допомога територіальним громадам, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам ефективно організувати свою роботу.

Ефективним механізмом розвитку територіальних громад та підвищення їх спроможності на думку авторів «Практичного поради́ника для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад» є саме співробітництво територіальних громад. Актуальність налагодження співробітництва територіальних громад в сучасних умовах, на думку авторів поради́ника, обумовлюється такими факторами:

– завершився процес об'єднання громад шляхом їх укрупнення, новообрані у 2020 р. органи місцевого самоврядування яких отримали більше повноважень і відповідних ресурсів для їх виконання, що надало значно ширші можливості для налагодження тривалого і різностороннього співробітництва з іншими територіальними громадами;

– недонадходження до місцевих бюджетів територіальних громад, обумовлене військовою агресією РФ та боротьбою з COVID-19, вимагає від органів місцевого самоврядування ефективного і раціонального використання наявних коштів і ресурсів та є важливим аргументом для ширшого впровадження інструментів співробітництва;

– збільшення кількості отримувачів адміністративних, освітніх, соціальних, медичних та інших послуг у громадах за рахунок внутрішньо переміщених осіб може потребувати об'єднання зусиль кількох громад для їх оптимального вирішення;

– необхідність максимально ефективного використання потенційної міжнародної фінансової допомоги, неможливість одночасного вирішення всіх проблем з відновлення інфраструктури в громадах, на територіях яких велися активні бойові дії (пошкодження та знищення шкіл чи медзакладів на територіях суміжних громад);

– важливість урахування європейської практики використання міжмуніципального співробітництва у діяльності громад;

– можливі перспективи для вирішення проблемних питань за рахунок коштів європейського співтовариства потребуватимуть об'єднання зусиль територіальних громад з урахуванням форматів їх співробітництва [62].

Метою підготовки посібника для територіальних громад «Розробка комплексних планів» [96] є інформування представників органів місцевого самоврядування про вигоди Комплексного плану, надання їм рекомендації з проведення основних організаційних заходів з розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади та допомога представникам органів місцевого самоврядування стати «якісними» замовниками робіт та послуг. Запропоновані рекомендації дають можливість керівництву і фахівцям територіальних громад (як замовнику) визначити свою роль на кожному етапі та бути залученими до процесу розробки комплексних планів від виконання підготовчих заходів для замовлення територіальними громадами комплексних планів просторового розвитку до безпосередньо самої розробки документації, проведення громадських обговорень та оприлюднення Комплексного плану.

Проблематика створення та функціонування територіальних громад є предметом дослідження у дисертаційних роботах [1; 16; 32; 101; 110; 111]. Зокрема, територіальну громаду як суб'єкт права досліджує Н. Альошина [1]; правову природу співробітництва територіальних громад в Україні визначає Ж. Грушко [16]; правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні характеризує М. Сюсько [101]; організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації аналізує О. Золотоноша [32]; муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах порівнює А. Шевченко [110]; організаційно-правові аспекти становлення та розвитку інституту територіальної громади в Україні обґрунтовує І. Шумляєва [111] та ін.

Різноманітні аспекти формування та діяльності територіальних громад активно досліджуються у численних публікаціях науковців у збірниках наукових праць, періодичних виданнях та на сторінках Інтернет-видань і аналітичних та дослідницьких центрів [8; 12; 17; 22; 26; 28; 31; 33; 38-40; 54; 56; 58-60; 98; 114].

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що проблематика функціонування територіальних громад досить детально розглянута у навчальній та науковій літературі, однак наявність невирішених проблем та потреба пошуку оптимальної моделі розвитку територіальних громад України в умовах сучасних надскладних викликів потребує подальших ґрунтовних досліджень.

1.3. Історичний досвід становлення та розвитку територіальних громад в Україні

Як цілком слушно зазначає А. Шевченко, процес становлення засад сучасного місцевого самоврядування і правового статусу територіальних громад на українських землях можна охарактеризувати як тривалий і складний, що передбачав підтримку з боку держави та іноді їх фактичне заперечення [110, с. 9].

На території нашої країни самоврядні традиції існують з часів Київської Русі (вічева демократія) і є частиною державотворчих процесів. Ці традиції були продовжені в добу Козацької держави (козацькі ради). У першій українській Конституції гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.) не тільки підтверджувалося станове самоврядування, але й було зроблено намагання захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування [45, с. 74].

Аналіз наукової літератури щодо історичного досвіду становлення та розвитку територіальних громад в Україні засвідчив відсутність серед науковців єдиної думки щодо періодизації вітчизняного досвіду становлення та розвитку первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Водночас, практично всі дослідники відмічають зародження місцевого самоврядування у східнослов'янських племенах ще у додержавну епоху [45; 47; 50; 110; 111].

На підставі аналізу історичних передумов становлення територіальної громади в Україні І. Шумляєва виділяє п'ять періодів її розвитку: зародження та становлення територіального громадівського самоврядування (додержавний та ранньодержавний періоди); розвиток територіальної громади в литовсько-польську добу; громадівське самоврядування козацької доби; еволюція розвитку територіальної громади нових часів (XVIII – початок XX ст.); становлення територіальної громади незалежної України. На думку дослідниці, самоврядування територіальної громади є органічною формою самоорганізації та самоуправління населення в межах конкретної території, яка проявляється на певному етапі розвитку держави. Для усіх періодів розвитку української державності характерна наявність елементів місцевого самоврядування, серед яких завжди вагомою була діяльність територіальної громади. Після тривалої відсутності місцевого самоврядування за часів існування СРСР, його відновлено в незалежній Україні [111, с. 7-8; 13].

У свою чергу, досліджуючи еволюцію становлення та участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку в розрізі етапів державотворення О. Мочков виокремлює сім періодів розвитку територіальних

громад в Україні: зародження та становлення територіального громадського самоврядування (додержавний та ранньодержавний періоди); розвиток територіальних громад у литовсько-польську добу; сотенно-полкове самоврядування в козацький період (XIV-XVII ст.); еволюція розвитку територіальних громад за часів Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII-початок XX ст.); територіальні громади у період Української національно-демократичної революції (1917-1921 рр.); територіальні громади за радянського періоду (1917-1991 рр.); становлення територіальних громад у незалежній Україні (з 1991 р.), у т. ч. формування територіальних громад у період реформи місцевого самоврядування – виникнення об'єднаних територіальних громад [50, с. 13-14].

Ще більше періодів, а саме вісім, виділяє колектив науковців на чолі з Р. Плющем [47]. Науковці зазначають, що кожному із цих періодів притаманна певна модель організації та функціонування територіальних громад:

– вічове народовладдя часів Київської Русі: суб'єкти самоврядування – міські громади, які користувались адміністративною, господарською та судовою автономією та сільські (сусідські) громади-верви. Віче мали досить широкі повноваження: найняти князя, отримати від нього звіт, вигнати й навіть стратити, оголосити військовий похід, установити міжнародні зносини тощо. Разом з тим, віче не мало жодних постійно діючих у міжвічовий період власних інституцій, а покладалося лише на княжу адміністрацію;

– селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі та татаромонгольської навали. Селянські громади процедурно ще нагадували віче, проте не мали широти повноважень й таких інституцій, що фактично було поверненням до первісного патріархального самоврядування з вйтом на чолі;

– військова демократія часів Козаччини зароджувалася в надрах селянської системи самоврядування й тривалий час паралельно з нею співіснувала. За часів Козаччини існувало три типи самоврядних громад: «полкові» або козацькі громади («товариства»), що управлялися отаманами та полковниками, селянські громади з вйтами на чолі та козацько-селянські громади змішаного типу. Інституційно та функціонально козацько-полкове

самоврядування не схоже ні на стародавнє віче, ні на селянсько-війтове. Козацько-полкове самоврядування поєднувало в собі широку (при ухваленні рішень приймали участь абсолютно всі козаки) демократію виборів самоврядного очільника – полковника і Гетьмана війська запорізького та одночасно жорстку вертикаль виконавчої влади полковників і отаманів, як правило, поєднану з повноваженнями судової влади;

– система Магдебурзького права на західних землях XIV-XIX ст. стала результатом входження українських земель до складу європейських держав, достатньо швидко прижилася й поширилася на десятки українських поселень. Львів і Луцьк отримали Магдебурзькі грамоти у 1287 р., Київ – у 1494 р. Остання Магдебурзька грамота для українських поселень скасована у 1831 р. російським царем Миколою I, який скасував Магдебурзьке право по всій Україні (крім Києва, де воно існувало до 1835 р.). Магдебурзьке право характеризувалося меншою демократичністю за давньокиївське віче – ним користувалися не всі, а лише повнолітні законно народжені одружені християни чоловічої статі, які володіли нерухомістю й кожен персонально здобув так зване міське право «Juscivile». Водночас, запровадження магдебурзького права як першої моделі організації місцевого самоврядування сучасного зразка сприяло створенню і розбудові міст, а не поселень [110, с. 9].

У цей період відбувалося також запровадження місцевого самоврядування (сеймів), хоча й під контролем державних органів, в українських губерніях Австро-Угорщини. Державною владою місцеве самоврядування було використано як зручний інструмент, за допомогою якого частина обов'язків державної влади у вирішенні місцевих питань переклалася на місцеве населення. При цьому існування представницьких органів відкривало нові можливості не тільки для розвитку економіки краю, але й поширювало участь місцевого населення в усіх ланках місцевої влади та сприяло посиленню організованості та згуртованості українців;

– система земств часів Російської імперії. Місцевого самоврядування, як повноцінного інституту, в цей період не було до середини XIX ст. Населені пункти жорстко управлялися ставлениками центральної влади, а місцеві громади

максимально що одержували від уряду – це право самоврядування на умовах «старочеркаської обидності», тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації.

Спроби запровадити місцеве самоврядування неодноразово мали місце в XVIII – першій половині XIX ст. (міська реформа 1720-х рр., «Жалування грамота містам» 1785 р.), проте вони стосувалися виключно міст і, зрештою, не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні общини. Самоуправління Московського царства, до складу якого входила Україна, мало становий характер. У 1840-х рр. було впроваджено самоуправління державних селян: волосні та сільські управління обиралися на мирських сходах і виконували поліцейські, господарчі, судові та фінансові функції [24, с. 187].

Указом Олександра II у 1864 р. було введено в дію «Положення про земські та уїзні заклади». Але введені реформою «згори» земства так і не стали справжнім місцевим самоврядуванням [47, с. 114];

– система вільної спілки вільних громад часів спроб розбудови української державності на початку XX ст. Короткий термін існування української державності у 1920-ті рр. не дав змоги вкорінити на практиці надбання УНР та Центральної Ради щодо місцевого самоврядування. Проект політико-соціальної програми «Вольний союз – вільна спілка» М. Драгоманова мав суттєвий вплив на розроблений Центральною Радою проект закону «Про владу на місцях і місцеве самоврядування» та Конституцію УНР, що закріплювала державний лад на засадах широкої децентралізації (ст. 5 Конституції УНР надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування);

– радянська система Рад народних депутатів часів УРСР формально мала всі ознаки місцевого самоврядування, однак фактично існувало всевладдя комуністичної партії та тоталітарна централізація, а місцеве самоврядування лише виконувало розпорядження центральної влади;

– система місцевого самоврядування незалежної України (1991 р. – сьогодні).

Прийнятий 21 травня 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [84] визначив загальні засади функціонування місцевого самоврядування в цілому та статус територіальних громад, зокрема.

А ратифікація 15 липня 1997 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [25] сприяла подальшому розвитку місцевого самоврядування в нашій країні.

Разом з тим, з перших років державної незалежності України вітчизняні науковці та практики твердили про необхідність кардинальної реформи територіальної організації влади та повноцінного розвитку місцевого самоврядування. У цей період були розроблені десятки проєктів. І лише зі схваленням Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37] така реформа дійсно розпочалася, а територіальні громади в Україні отримали суттєвий поштовх для свого розвитку. На нашу думку, враховуючи трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, що розпочалися з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37], варто виділити окремий період: сучасна система місцевого самоврядування (2014 р. – сьогодні).

Розвиток територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади буде розглянуто у наступному розділі.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що як свідчить історичний досвід, самоврядна громада історично є попередницею держави. Держава виникає в результаті об'єднання громад за економічними й політичними мотивами. Територіальна громада як суб'єкт врядування існувала і в добу Київської Русі (віче), Запорізької Січі (козацька рада, курінно-кошовий устрій), розвитку міст на території сучасної України (магдебурзьке право) та українських земель у складі Австро-Угорської імперії (вільна громада як основа вільної держави), в умовах відновлення державності в 1917 р. (сформована концепція місцевого самоврядування з сильною організованою народною владою на місцях). І цілком логічно, що переважна більшість науковців розглядають державотворчі процеси в системі вітчизняної публічної влади саме через місцеве самоврядування, а останнє – через територіальну громаду.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Правові засади функціонування територіальних громад в Україні

Одним із визначальних чинників ефективного функціонування територіальних громад є досконала нормативно-правова база. В Україні існує три рівні нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в цілому та територіальних громад, зокрема: конституційний, законодавчий та статутний. Правовою основою організації та функціонування територіальних громад є Конституція України, норми якої є нормами прямої дії. Закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України, інші нормативно-правові акти, а також Статути територіальних громад приймаються та реалізуються відповідно до конституційних норм. Перерахований вище комплекс нормативно-правових актів й визначає правовий статус територіальних громад в Україні.

Отже, правовий статус територіальних громад закріплений на конституційному рівні. Це підтверджують положення ст. 140 розділу XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, де регламентовано основоположне «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [36].

Варто зазначити, що у конституційному законодавстві термін «територіальна громада» вперше був введений із прийняттям Конституції України у 1996 р. У чинному на момент її прийняття Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, міське і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. використовувалося поняття «територіальна самоорганізація громадян». А у Конституційному Договорі між Верховною Радою України і

Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. вживався термін «територіальний колектив громадян» з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Згідно Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. А органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [36].

Основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад в Україні визначаються виборні представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські та районні і обласні ради. Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи.

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

Правовий статус територіальної громади деталізується і конкретизується на рівні галузевого законодавства, а саме Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [84], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [90], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [64], «Про співробітництво територіальних громад» [91], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [79] та ін.

Окремі питання функціонування територіальних громад в Україні визначаються також Виборчим, Господарським, Бюджетним, Земельним, Податковим та Цивільним кодексами, Кодексом законів України про працю та іншими законодавчими документами.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплює територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а й визначає її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону) [84].

Загальноєвропейські стандарти визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування, що ратифікована законом України 15 липня 1997 р. [25]. Відповідно до ст. 9 Конституції України, основні принципи й норми Європейської хартії місцевого самоврядування стали частиною вітчизняного законодавства, проте конституційні колізії у сфері місцевого самоврядування так до кінця не вирішені й нині.

Визначальний вплив на розвиток територіальних громад в нашій країні, як і системи місцевого самоврядування в цілому, справила «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. [37], відповідно до якої було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Метою реформи було визначено розв'язання низки проблем, характерних для місцевого самоврядування України, а також трансформація громадівської теорії в реальну практику місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Концепції ключовим принципом формування системи ефективних органів місцевого самоврядування є принцип субсидіарності, за яким повноваження належать тому рівню управління, який знаходиться

найближче до людини та на якому можливе найбільш ефективне виконання цих повноважень. З метою передачі більшості важливих для жителів повноважень у територіальні громади було запропоновано на першому етапі реформи сформувати спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання.

Із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [91] у червні 2014 р. в Україні розпочався вирішальний етап децентралізаційної реформи. Даним Законом передбачено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Законом створено умови для реалізації територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо. Співробітництво територіальних громад, відповідно до Закону, це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [91]. Законом визначено п'ять форм співробітництва:

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

– утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [91].

Поштовхом для утворення об'єднаних територіальних громад стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [79]. Цей Закон врегулював відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Також даним Законом був запроваджений інститут старости. Внаслідок внесених цим законом змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [84] та прийняття Закону «Про місцеві вибори» староста обирався у селах та селищах, визначених місцевою радою об'єднаної територіальної громади (за винятком її адміністративного центру), на строк повноважень відповідної ради і був членом виконавчого комітету цієї ради за посадою. Запровадження повсюдності інституту старост в межах територіальної громади є важливою гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ, що перебувають на її території.

Нині функціонування інституту старост в територіальних громадах відбувається відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [84] (ст. 14, 54, 79) та Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09 лютого 2017 р. № 1848 [70]. Законом № 1848 удосконалено функціонування інституту старост в територіальних громадах, уточнено його правовий статус, визначено повноваження та форми підзвітності й відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної територіальної громади. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» [84]: старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного

пункту (пунктів) старостою (ст. 1) [79]. Зміна меж старостинського округу може здійснюватися відповідною радою територіальної громади лише з метою поліпшення умов для зв'язків старости з населенням.

У липні 2020 р. з Виборчого кодексу України [13] були виключені положення про обрання старост виборцями, змін зазнали і положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [84], якими визначався правовий статус старости. Зокрема, було передбачено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу (ст. 54¹).

Повертаючись до розгляду нормативного-правового регулювання добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до вже існуючих територіальних громад, варто зазначити, що цей процес регулювався такими законодавчими документами:

– Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [79];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851, яким запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної громади, уточнено вимоги щодо визнання громади спроможною. Закон передбачає, що у разі відмови ради громади у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною [69];

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923 [73], яким запроваджено механізм для створення територіальної громади, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та

можливість створення громади, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких громадах;

– Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» від 3 квітня 2018 р. № 2379 [75];

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [80].

Саме ці нормативно-правові документи визначали основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад на першому етапі об'єднання, а також функції та обов'язки, яких набували територіальні громади на цьому етапі, та фінанси, які надавалися для їх реалізації після завершення процедури добровільного об'єднання.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850 внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови.

З метою врегулювання порядку призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів, прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923 [73]. Необхідність прийняття даного Закону, виникла у зв'язку з неврегульованістю питання щодо послідовності дій в процесі такого об'єднання, що перешкоджало ЦВК протягом 2015-2016 рр. призначати вибори у таких громадах. Свою відмову у призначенні виборів ЦВК цілком слушно аргументувала необхідністю внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів, і тільки після цього – призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад територіальних громад та відповідних сільських, селищних,

міських голів. Вище означений Закон визначив чітку послідовність дій: спершу призначення перших місцевих виборів і вже потім – зміна меж таких районів.

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24 травня 2017 р. № 348-р [81] врегулювало питання створення та затвердження такого переліку. Кабінет Міністрів затвердив перелік спроможних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.

Питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у тому числі й перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах були врегульовані Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 6 червня 2017 р.

План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77 [82]. Згідно розпорядження № 77 до 20 лютого 2020 р. обласним державним адміністраціям спільно з Мінрегіоном та за згодою всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування необхідно було розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території області з урахуванням міст обласного значення, ураховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад.

Підвищенню престижу муніципальної служби мало сприяти підвищення окладів посадовим особам місцевого самоврядування, узгодження їх з посадовими окладами державних службовців, відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці та упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють територіальні громади, що унормовано Постановою Кабінету

Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 525, шляхом внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268.

Об'єднання територіальних громад виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад визначено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» від 5 грудня 2019 р. № 348 [76]. Прийняття даного Закону викорінило практику політизації цього процесу обласними радами, які не завжди вчасно та раціонально приймали рішення щодо схвалення перспективних планів формування територій громад областей, намагаючись таким шляхом зберегти свій вплив на потенційних виборців. Ігноруючи критерії формування спроможних територіальних громад, обласними радами інколи схвалювалися перспективні плани формування територій громад, якими передбачалася можливість утворення громад, що нездатні надавати якісні й доступні публічні та інші послуги мешканцям громад. Законом № 348 створено підґрунтя для застосування адміністративного підходу до формування територіальних громад та спрощено процедури затвердження перспективних планів.

Суттєвий вплив на процес формування громад справила Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34 «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [77], яка надала можливість більш комплексно оцінювати рівень спроможності громад. У оновленій Методиці увагу акцентовано на порядок розроблення перспективних планів і формування спроможних громад та встановлені критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад [77]:

– чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної громади (до 3 тис. осіб – 0,3; від 3 до 7 тис. – 0,6; 7 тис. осіб і більше – 1);

– чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади (до 300 – 0,3; від 300 до 500 – 0,6; 500 і більше – 1);

- площа території спроможної територіальної громади (до 200 кв. км – 0,3; від 200 до 400 кв. км – 0,6; понад 400 кв. км – 1);
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади (до 0,3 – 0,3; від 0,3 до 0,9 – 0,6 більше 0,9 – 1);
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади (до 20 % – 0,3; від 20 до 40 % – 0,6; понад 40 % – 1).

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

Постановою № 34 визначено, що кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 відсотків загальної кількості спроможних територіальних громад АРК, відповідної області. Водночас, при формуванні спроможних громад мають братися до уваги ще й оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

Відповідно до прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562 [67] Кабінетом Міністрів визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких мали відбутися місцеві вибори у 2020 р. на новій територіальній основі (фактично вибори відбулися у 1438 територіальних громадах). Адміністративним центром громади, відповідно до даного Закону є населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування даної громади [67]. Територію територіальної громади Закон визначає як нерозривну територію, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

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

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [66] від 17 вересня 2020 р. від № 907 внесені зміни до Бюджетного кодексу України у зв'язку із запровадження нового адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів, що детермінувало внесення відповідних змін правових засад функціонування бюджетної системи України. Серед основних нововведень даного Закону слід виділити:

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

- внесення змін до Бюджетного кодексу України, якими закладається основа бюджетної системи України відповідно до дворівневої концепції місцевого самоврядування «громада-область» [66].

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

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

- закріплення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування та приведення у відповідність положень бюджетного законодавства з урахуванням реформи нового адміністративно-

територіального устрою. Передбачається, що поступово всі проблемні питання забезпечення життєдіяльності мешканців населених пунктів будуть вирішуватися на рівні територіальної громади, а за районними державними адміністраціями залишаться лише ті повноваження, які необхідні уряду для загального державного управління;

- закріплення права залишати 60 % надходжень податку на доходи фізичних осіб в місцевих бюджетах;
- формування бюджетів районів переважно за рахунок доходів від районної комунальної власності;
- врегулювання проблемних питань міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами;
- встановлення рівних умов у бюджетному забезпеченні для сільських, селищних, міських територіальних громад.

Передачу земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності передбачено указом Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [78]. Відповідно до указу, після проведених чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. усі новостворені громади мали отримати землі в комунальну власність та зможуть використовувати кошти від землекористування для свого розвитку. Практична реалізація даного указу сприяла підвищенню фінансової спроможності територіальних громад. Територіальні громади отримали у власність близько 2 млн. гектарів землі.

Відповідно до постанови Верховної Ради України № 807 «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. [93] ліквідовано 490 районів та створено 136 нових районів. Цією постановою укрупнено адміністративно-територіальні утворення субрегіонального рівня та визначено їх адміністративні центри. Після проведення перших виборів 25 жовтня 2020 р. набули повноважень районні ради, утворені на новій адміністративно-територіальній основі, утвореній вищезазначеною постановою. З відкриттям перших пленарних засідань районних рад, що діють на новій територіальній

основі, припинилися повноваження районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад районів, що ліквідовані.

У 2020 р., із ухваленням Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711 [74], територіальні громади отримали право планувати майбутнє використання всієї своєї території (як в межах, так і за межами населених пунктів). Даним Законом, що набув чинності 24 липня 2021 р. внесені зміни в низку законодавчих актів, а саме в: Водний та Земельний кодекси України; закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про землеустрій», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр». Найбільш суттєві для просторового планування територіальних громад зміни внесені вище означеним законом в Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [89]. З'явився новий вид містобудівної документації на місцевому рівні – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, що призначений для перспективного планування та функціонального зонування всієї території територіальної громади, встановлення обмежень на використання територій навколо режимоутворюючих об'єктів, забезпечення центрального населеного пункту громади генеральним планом, а всіх інших (перш за все невеликих) населених пунктів – планувальними рішеннями, які сприятимуть їхньому сталому розвитку [96, с. 9].

Зміни, внесені Законом України № 711 до Закону України «Про архітектурну діяльність» [63], підвищили інституційну спроможність територіальних громад в сфері просторового планування, надавши їм можливість формування виконавчого органу з питань містобудування і архітектури, який належить до системи уповноважених органів містобудування та архітектури. Законом передбачена також посада головного архітектора села,

селища, міста, повноваження якого поширюються на всю територію відповідної територіальної громади.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» 17 листопада 2020 р. № 1009 [68] врегульовано питання щодо:

- закінчення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;

- реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;

- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до території територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;

- продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України;

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

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

Із набуттям чинності Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423 [72], Комплексний план, поряд із генеральним та детальним планом, є підставою для прийняття органом

місцевого самоврядування рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [72] внесена зміна до Земельного кодексу [30], якою визначено порядок встановлення меж територій територіальних громад. Відповідно до чинного законодавства територіальним громадам надано право розпоряджатись землями за межами населених пунктів. Також даний закон передбачив щорічну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Введення воєнного стану в перші години широкомасштабної війни в лютому 2022 р. в Україні суттєво змінило життя усіх українців та діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64, що був затверджений Законом України [65], обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування утворили ради оборони та забезпечують сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створені військові адміністрації.

Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» органи місцевого самоврядування на підпорядкованих територіях утворюють добровольчі формування територіальних громад [85]. Такі формування створюються для виконання завдань територіальної оборони в межах територіальної громади і складаються з її жителів.

Проведений аналіз чинного законодавства, що регулює питання організації, функціонування та розвитку територіальних громад в нашій країні, дає підстави стверджувати, що в Україні в цілому сформовано нормативно-правові засади у цій сфері. Водночас, недосконалість чинного законодавства та нові умови функціонування територіальних громад після завершення процесу їх об'єднання на новій територіальній основі, євроінтеграційні прагнення нашої

країни та нові, надзвичайно складні умови воєнного стану, детермінують подальше удосконалення законодавства в цій сфері з метою наближення влади до людей і підвищення довіри до неї, реального посилення спроможності територіальних громад та забезпечення надання послуг населенню високої якості. Терміновою необхідністю є внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття низки законів, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування». Внесення відповідних змін потребують закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». На нашу думку, назріла необхідність прийняття Закону України «Про територіальні громади», у якому слід узаконити саме поняття територіальних громад як нових адміністративно-територіальних одиниць та визначити базові засади їх організації, функціонування та розвитку.

2.2. Розвиток територіальних громад в сучасних умовах

Якісно новий етап розвитку територіальних громад в Україні розпочався після схвалення у квітні 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37] та затвердження Плану заходів щодо її реалізації. У Концепції зазначено, що основною метою її впровадження є вирішення проблем в системі місцевого самоврядування та формування самодостатніх та спроможних територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій [37].

Практичне впровадження даної Концепції дало старт процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Об'єднання громад проводилося у два етапи: 2015-2018 рр. (створено 806 громад) та 2019-2021 рр. (створено 664 громади)

(рис. 2.1) [20]. Варто зазначити, що на першому етапі об'єднання громад наголос було зроблено на інтерпретації спроможності територіальних громад як фінансової спроможності. На другому етапі посилювався наголос на потребі підвищення спроможності територіальних громад насамперед до надання публічних послуг [21, с. 13].

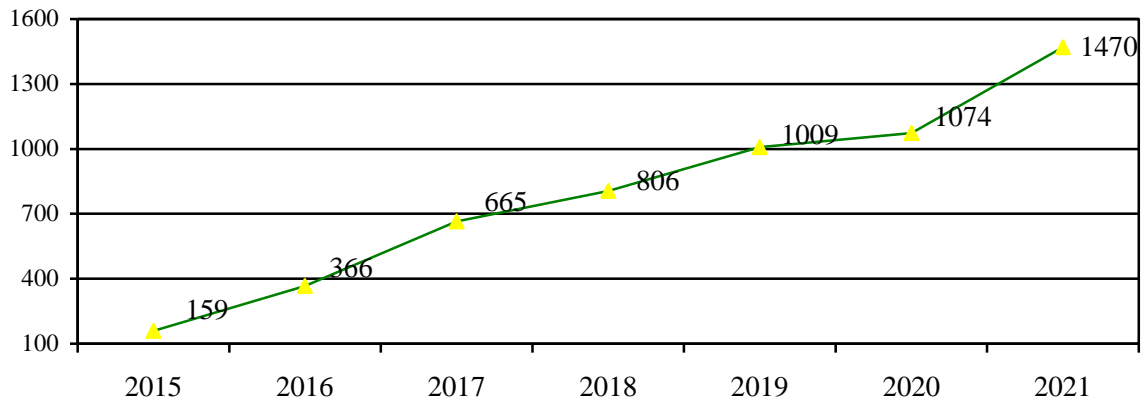


Рис. 2.1. Кількість територіальних громад в Україні

Результатом завершення об'єднання територіальних громад в Україні стало створення 1470 територіальних громад, із яких:

- 410 міських територіальних громад;
- 433 селищних територіальних громад;
- 627 сільських територіальних громад.

Нині територіальні громади охоплюють 100 % території нашої країни. До їх складу входить 443 міста, 1960 селищ та 26 261 село [49, с. 3]. 47 територіальних громад (або 3,19 %) мають адміністративні центри у містах обласного значення.

Як уже зазначалося вище, децентралізаційна реформа сприяла появі інституту старост. Інститут старост впроваджений у перший рік проведення об'єднання територіальних громад в Україні. У 2015 р. інтереси жителів територіальних громад представляло 708 старост. На кінець 2021 р. кількість старост збільшилася у 10 разів (7606 осіб). На рис. 2.2 представлена динаміка зміни інституту старост в територіальних громадах України.

Станом на 10 січня 2022 р. в нашій країні, створено 7975 старостинських округів (територій юрисдикції старост). Із яких:

- 9 % з чисельністю населення до 500 осіб;
- 62 % з чисельністю населення від 500 до 1500 осіб;
- 22 % з чисельністю населення від 1500 до 3000 осіб;
- 7 % з чисельністю населення понад 3000 осіб [49, с. 6].

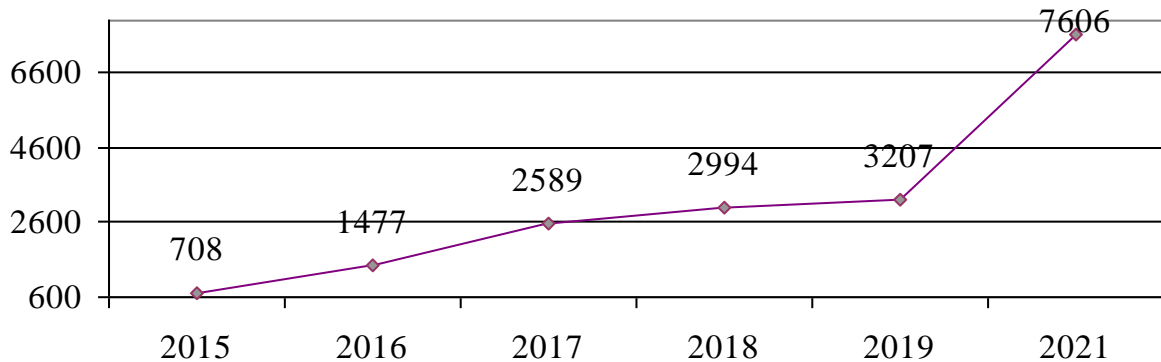


Рис. 2.2. Інститут старост в територіальних громадах

Одним із результатів реформи адміністративно-територіального устрою районного (субрегіонального) рівня стала передача майна громад районів до комунальної власності територіальних громад. На початок 2022 р. 98,8% об'єктів спільної власності громад районів перейшли до комунальної власності територіальних громад. Із загальної кількості 23 810 об'єктів комунальної власності районів лише 287 об'єктів залишаються не переданими [20].

Серед головних чинників, що визначає рівень спроможності територіальної громади забезпечувати виконання завдань і функцій, якими вона наділена та відповідальність за виконання яких вона має перед мешканцями своєї громади є рівень її фінансової забезпеченості. Звичайно спроможність територіальної громади вимірюється багатьма іншими чинниками та параметрами, проте фундаментальним компонентом її життєздатності є фінансові ресурси. Ефективність виконання створеними територіальними громадами органами місцевого самоврядування децентралізованих функцій, серед іншого, залежить від обсягів доходів, які отримуються на відповідній

території, або від суми коштів, що надається з державного бюджету на виконання делегованих повноважень. Бюджет територіальної громади є основним інструментом реалізації її прав на автономне вирішення питань місцевого значення.

Проведений аналіз статистичних даних свідчить, що об'єднання територіальних громад суттєво посилило їх фінансові спроможності. Так, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни суттєво зростає: із 5,1 % у 2015 р. до 7,3 % у 2021 р. (рис. 2.3) [49, с. 9].

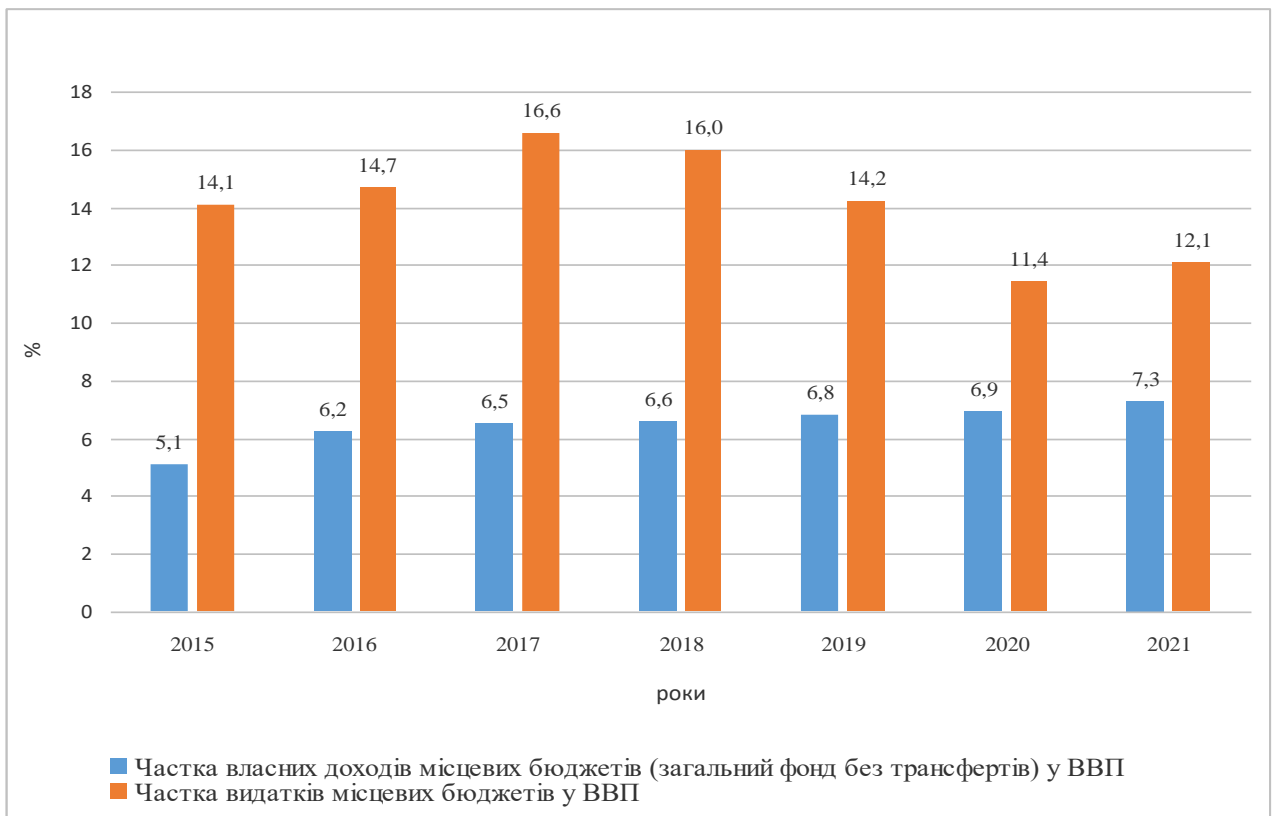


Рис. 2.3. Частка власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП України

Відповідно до Податкового та Бюджетного кодексів України основними податками, які наповнюють місцеві бюджети міст, районів та територіальних громад, визначено такі: 60 % податку на доходи фізичних осіб; 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100 % єдиного податку; 100 % податку на майно (нерухомість, землю, транспорт); 100 % плати за землю; 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 25 % екологічного податку [21, с. 113]. У 2021 р.

у структурі надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) найбільшу частку (59,2 %) склали податки з доходів фізичних осіб та єдиний податок (15,8 %) (рис. 2.4) [49, с. 14].

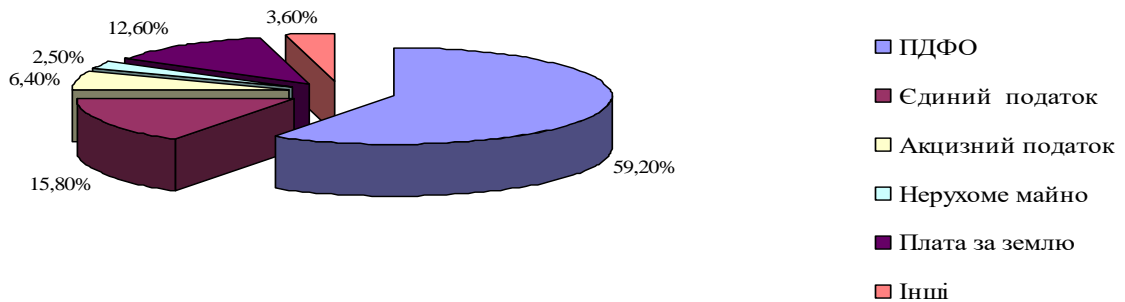


Рис. 2.4. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету), 2021 р.

Доходи місцевих бюджетів на 1-го мешканця територіальної громади на кінець 2021 р. склали в середньому по Україні 8008 грн. 90 коп., що на 1386 грн. 40 коп. більше ніж у 2020 р. Варто відзначити наявність суттєвих відмінностей даного показника у регіональному розмірі. Так, найбільшими доходи місцевих бюджетів на 1-го мешканця територіальної громади є у місті Києві (16 559 грн. 10 коп.), Дніпропетровській (10 993 грн. 70 коп.) та Полтавській (9616 грн. 60 коп.) областях. Водночас, найменшим даний показник є у Луганській (4259 грн. 70 коп.), Чернівецькій (4299 грн. 00 коп.) та Закарпатській (4568 грн. 90 коп.) областях.

Видатки загального фонду бюджету на 1-го мешканця територіальної громади, станом на 1 липня 2021 р. склали в середньому 5176 грн. 13 коп. Значення цього показника від типу населеного пункту та групи чисельності наведено у табл. 2.1 [49, с. 8]. Для порівняння: після завершення першого етапу об'єднання територіальних громад, на кінець 2018 р. видатки бюджету на 1-го мешканця територіальної громади склали 1690 грн. 00 коп. Таким чином, за

період 2018-2021 рр. видатки бюджету на 1-го мешканця територіальної громади зросли більше ніж у три рази.

Таблиця 2.1

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

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

Водночас, незважаючи на позитивну динаміку власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП країни, що наведена на рис. 2.1, значна частина вітчизняних територіальних громад все ще залишаються дотаційними та отримують додаткові кошти (дотації) з державного бюджету для приведення місцевих бюджетів до фінансово спроможних. І хоча частка трансферту з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів за 2015-2021 рр. зменшилася на 25,4 % (від 59,1 % у 2015 до 33,7 % у 2021 р.), доходи місцевих бюджетів на все ще на третину залежать від державного бюджету.

Варто зазначити, що за 8 місяців 2022 р. значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів). Зміна динаміки даного показника за 2017-2021 рр. та 8 місяців 2022 р. наведена на рис. 2.5 [20].

Загалом за 8 місяців 2022 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 245,8 млн. грн., що на 10,5 % (або 23,4 млрд. грн.) більше ніж за аналогічний період 2021 р. Це в основному зумовлено значним ростом податку з доходів фізичних осіб (більше на 23,8 %), адже втрати від надходжень плати за землю в порівнянні із відповідним періодом минулого року складають -21,4%.

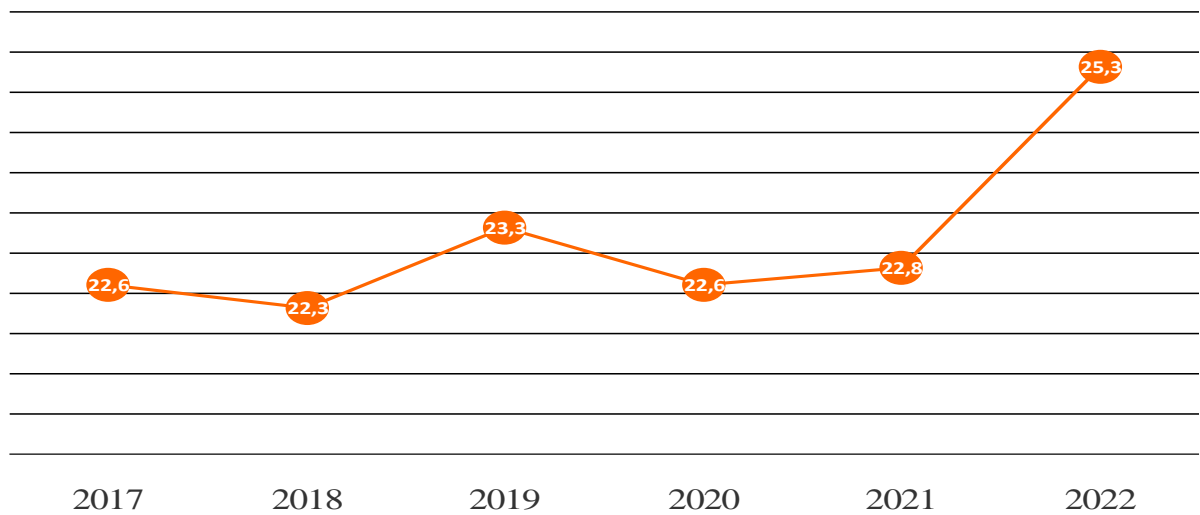


Рис. 2.5. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без трансфертів), 2017-2022 р.

Зміна доходів загального фонду місцевих бюджетів за весь період проведення об'єднання громад характеризується наступними показниками:

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

Видатки місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця територіальної громади на кінець 2021 р. склали 11 139 грн. 50 коп., що на 10,2 % більше ніж у 2020 р. У структурі видатків місцевих бюджетів:

- загальнодержавні функції – 39,8 млрд. грн.;
- громадський порядок, безпека та судова влада – 1,4 млрд. грн.;
- економічна діяльність – 77,8 млрд. грн.;
- охорона навколишнього природного середовища – 1,6 млрд. грн.;

- житлово-комунальне господарство – 26,8 млрд. грн.;
- охорона здоров'я – 23,5 млрд. грн.;
- духовний та фізичний розвиток – 22,7 млрд. грн.;
- освіта – 212,2 млрд. грн.;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – 23,7 млрд. грн.

Щорічно зростає й державна фінансова підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Так, якщо у 2015 р. державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку складала лише 3,7 млрд. грн., у 2018 р. – 19,37 млрд. грн., 2019 р. – 20,75 млрд. грн., то у 2020 р. цей показник суттєво зріс – до 101,9 млрд. грн., у 2021 р. на ці потреби було виділено 81,8 млрд. грн. на 2022 р. було заплановано надання державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури у розмірі 131,8 млрд. грн.

Надзвичайно важливий, соціально чутливий напрям роботи місцевої влади – надання адміністративних послуг мешканцям територіальної громади. Якість надання адміністративних послуг є не лише одним із критеріїв спроможності громади, а й рівнем довіри населення до органів влади. Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) має 72 % територіальних громад нашої країни. І лише 28 % громад поки що не створили ЦНАПи. У 182-х громадах створення ЦНАП заплановано у 2022 р.

Беззаперечними лідерами у створенні ЦНАП є територіальні громади Івано-Франківської, 98 % із яких мають функціонуючі ЦНАПи, Черкаської (92 %), Полтавської (78 %) та Волинської (78 %) областей. Водночас, аутсайдерами у цьому процесі є Закарпатська (58 %), Тернопільська (58 %), Хмельницька (60 %) та Чернігівська (60 %) області [49, с. 21].

Проведений аналіз розвитку територіальних громад за період 2015-2022 рр. дає підстави стверджувати, про наявність відчутних змін в організаційному, фінансовому та соціальному аспектах їх функціонування. Разом з тим, незважаючи на суттєві досягнення в розвитку територіальних громад за цей період, варто зазначити, що невирішеними залишається ряд проблем, основними серед яких є:

- недосконалість чинного законодавства, що регулює функціонування територіальних громад в нашій країні;
- неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад. І хоча у державному бюджеті щорічно передбачаються кошти для горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів (на 2022 р. передбачена базова дотація 14,5 млрд. грн. та реверсна дотація 9,6 млрд. грн. [57]), це не змінює рівень дотаційності громад: 14 % громад є донорами, 11 % громад – збалансованими, а 75 % – залишаються дотаційними;
- недофінансування з державного бюджету гарантованих державою пільг, що вимагає пошуку власних ресурсів громад;
- недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій та суттєвий брак професійних кадрів в укрупнених територіальних громадах;
- відсутність реального механізму включення мешканців громади у здійснення контролю за використанням комунальної власності та суттєво зростаючих бюджетних коштів територіальної громади та ін.

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

2.3. Особливості розвитку Солонянської селищної територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області

Солонянська селищна територіальна громада Дніпровського району Дніпропетровської області (далі – Солонянська територіальна громада) – одна з перших територіальних громад, утворених на території Дніпропетровської області й нині є одним із лідерів економічного зростання серед територіальних громад нашого регіону.

Солонянська територіальна громада утворена 14 серпня 2015 р. в рамках адміністративно-територіальної реформи, шляхом об'єднання населених пунктів Солонянської селищної ради та Василівської, Малозахаринської, Широчанської сільських рад. У 2021 р. до складу громади приєднано території Башмачанської, Військової, Микільської, Письмечівської, Привільнянської, Сурсько-Михайлівської сільських рад. Нині до складу Солонянської територіальної громади входить 51 населений пункт: 1 селище міського типу, 49 сіл і 1 селище. Адміністративним центром територіальної громади є селище міського типу Солоне. Площа громади складає 863,5 км², на якій, станом на початок 2021 р., проживало 25 398 мешканців (29 % – міське та 71 % – сільське населення) [100].

До 2020 р. Солонянська селищна територіальна громада входила до складу Солонянського району, а відповідно до постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ [93] громада входить до складу Дніпровського району.

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

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

Рішенням сесії Солонянської селищної ради від 24 грудня 2020 р. №68/3-VIII «Про структуру та умови оплати праці працівників апарату виконавчого комітету Солонянської селищної ради» затверджена структура апарату

виконавчого комітету Солонянської селищної ради (додаток А), згідно якого до апарату Солонянської селищної ради входять одинадцять відділів. Загальна штатна чисельність апарату виконавчого комітету селищної ради складає 85 осіб.

Рішеннями селищної ради утворюються структурні підрозділи ради, затверджуються їх положення та посадові інструкції працівників, затверджена «Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки» [100], місцеві цільові програми та інші місцеві нормативні акти, що регулюють розвиток територіальної громади. Так, за 2021 р. відбулося 25 засідань виконавчого комітету, на яких прийнято 408 рішень, що стосуються власних та делегованих повноважень органів виконавчої влади в різних сферах, а саме: внесення змін та перерозподіл коштів загального та спеціального фонду селищного бюджету по апарату селищної ради, дитячих дошкільних закладів, ділянки благоустрою, ремонтів доріг та багато інших питань [29].

Солонянська громада володіє потужним природно-ресурсним потенціалом, багатою історико-культурною спадщиною та значним кадровим ресурсом. За різноманітністю і значимістю природних ресурсів Солонянська громада є однією з найбагатших в Україні.

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

На території Солонянської громади розташовано 164 підприємства, установи та організацій, в яких працює близько 5154 осіб. Зареєстровано 478 суб'єктів підприємницької діяльності. Сільськогосподарська галузь представлена 17 підприємствами (обробляють 10 936,89 га сільськогосподарських земель), 51 фермерським господарством (2 749,7 га земель) та 330 одноосібними сільськогосподарськими господарствами. На території громади функціонує 214 суб'єктів роздрібною торгівлі та 21 підприємство ресторанного господарства [29].

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

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

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

У 2021 р. у комунальній власності Солонянської селищної ради перебувало 260 об'єктів права власності нерухомого майна, з них протягом року було зареєстровано право комунальної власності на 20 об'єктів нерухомого майна (об'єкти нерухомості, що були передані від Дніпропетровської обласної ради та Солонянської районної ради). У 2021 р. передано в оперативне управління та господарське відання 4 об'єкта нерухомого майна комунальної власності з метою здійснення управління та статутної діяльності суб'єктам господарювання Солонянської селищної ради. У комунальну власність зареєстровано 541 земельну ділянку, на загальну площу 3485 гектарів.

Солонянська громада, з обсягами річного виробництва 728 млн. грн., є лідером економічного зростання. Крім вирощування зернових та олійних культур, громада посідає друге місце в області у сфері птахівництва, четверте з виробництва м'яса та вирощування ягід.

Основним джерелом власних надходжень місцевого бюджету Солонянської громади є податок на доходи фізичних осіб (55 % власних доходів у 2020 р.). Також важливими джерелами власних доходів громади є єдиний податок з

фізичних осіб-підприємців та сільгоспвиробників, акцизний податок, плата за землю. Загальний бюджет територіальної громади у 2021 р. складав 248 026 тис. грн., із яких 139 476 тис. грн. (56,23 % від загального обсягу) – власні доходи. Виконання місцевого бюджету у 2021 р. склало 110,9 %. Структура доходів загального фонду бюджету Солонянської громади наведена на рис. 2.6.

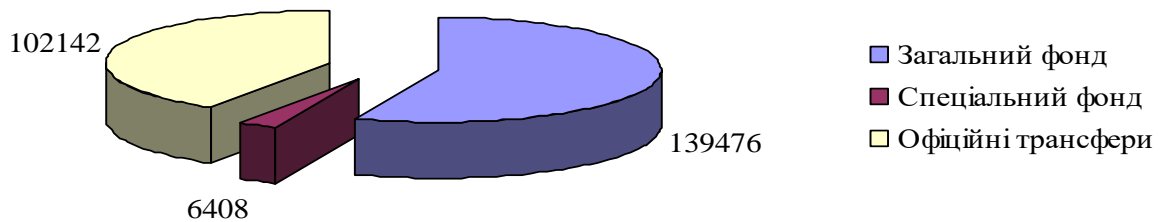


Рис. 2.6. Структура доходів загального фонду місцевого бюджету Солонянської громади за 2021 р., тис. грн.

Варто зазначити, що у порівнянні із 2020 р. дохідна частина бюджету територіальної громади зростає на 18 765 тис. грн. (рис. 2.7).

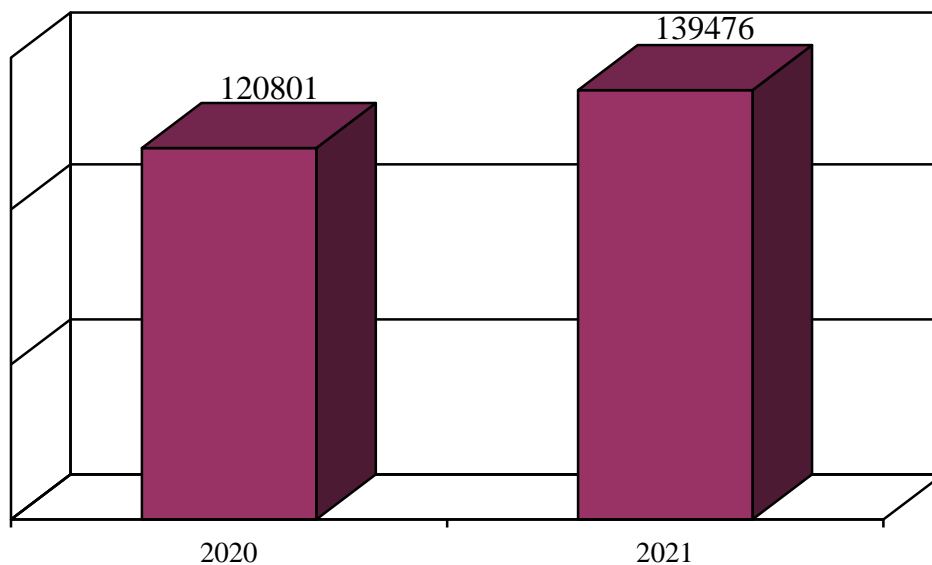


Рис. 2.7. Дохідна частина бюджету Солонянської громади за 2020 та 2021 рр., (тис. грн.)

У структурі доходів загального фонду бюджету Солонянської громади за 2021 р. за видами податків найбільшу частку складають податок з доходів фізичних осіб (77 950 тис. грн.), єдиний податок (27 037 тис. грн.) та земельний податок (19 687 тис. грн.) (рис. 2.8).

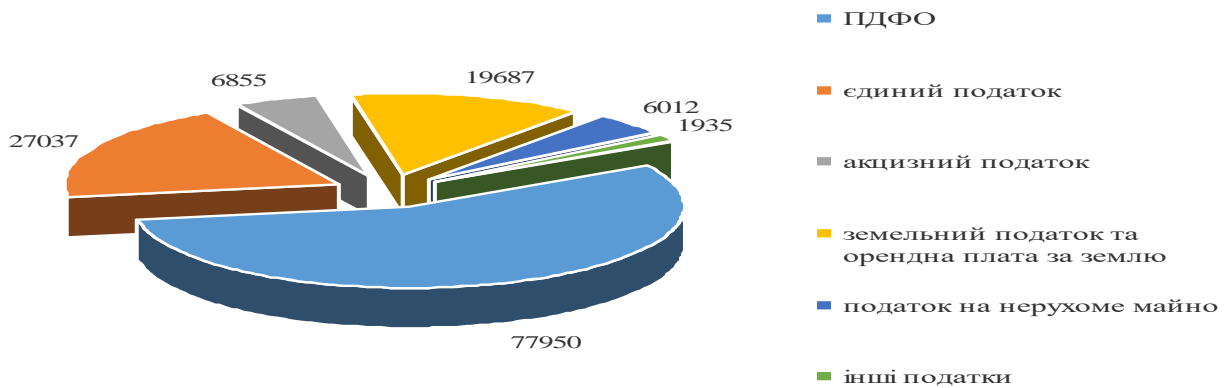


Рис. 2.8. Структура доходів загального фонду місцевого бюджету Солонянської громади за видами податків за 2021 р., тис. грн.

Аналіз динаміки надходжень податків за 2020 та 2021 роки свідчить про зростання надходжень у 2021 р. від всіх видів податків порівняно із 2020 р. (рис. 2.9).

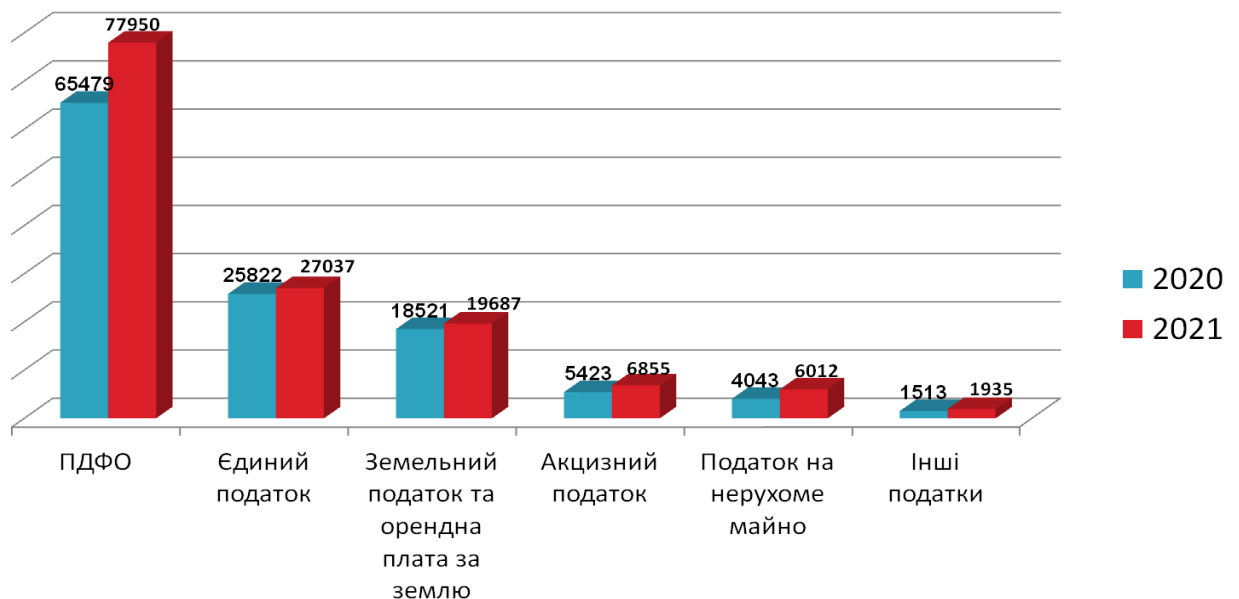


Рис. 2.9. Динаміка надходжень податків за 2020 та 2021 рр., (тис. грн.)

У структурі видатків місцевого бюджету Солонянської громади у 2021 р. найбільшу частку складають видатки на освіту (77 950 тис. грн.), утримання органів управління (27 037 тис. грн.) та ЖКГ, дорожнє господарство та землеустрій (19 687 тис. грн.). Традиційно найменшу частку складають видатки на фізичну культуру і спорт (2720 тис. грн.) (рис. 2.10).

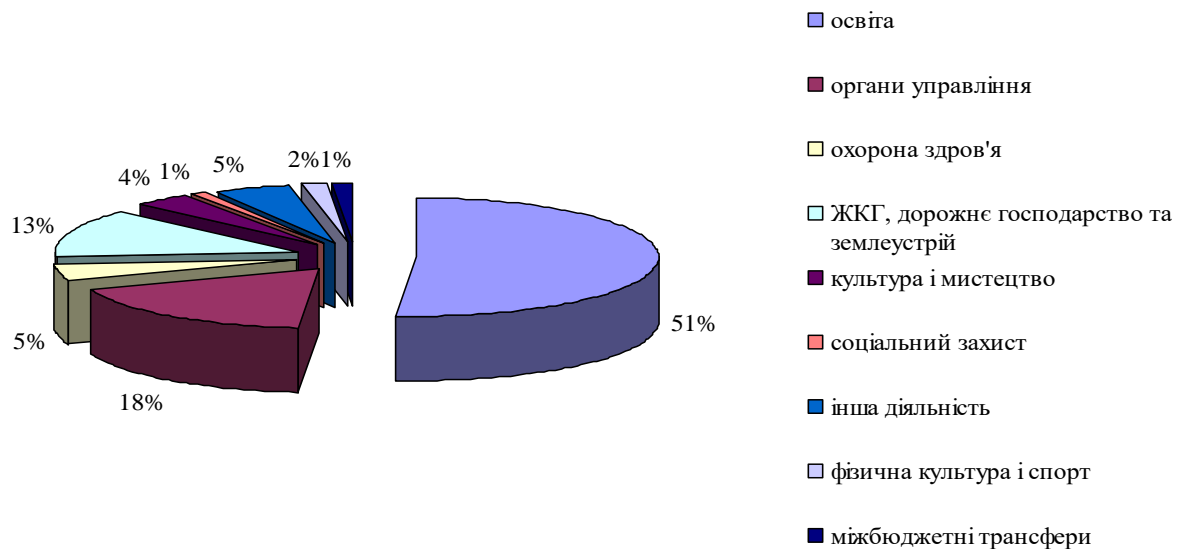


Рис. 2.10. Структура видатків місцевого бюджету за 2021 р., тис. грн.

Аналізуючи видатки місцевого бюджету на 1 мешканця територіальної громади варто зазначити, що їх розмір суттєво різниться у старостинських округах: від 436 грн. у Каменському до 1670 грн. у Широчанському. У середньому по громаді видатки на 1-го мешканця складають 941 грн. 00 коп. (рис. 2.11).

У 2021 р. видатки місцевого бюджету на надання соціальних послуг мешканцям Солонянської територіальної громади склали 7679,9 тис. грн.

Практика функціонування місцевого самоврядування доводить, що, крім надання адміністративних послуг в електронній формі, найефективнішим способом організації надання цих послуг є центри надання адміністративних послуг. Розбудова мережі сучасних ЦНАП і розвиток системи надання

адміністративних послуг на рівні територіальних громад було визначено серед найпріоритетніших завдань децентралізації.

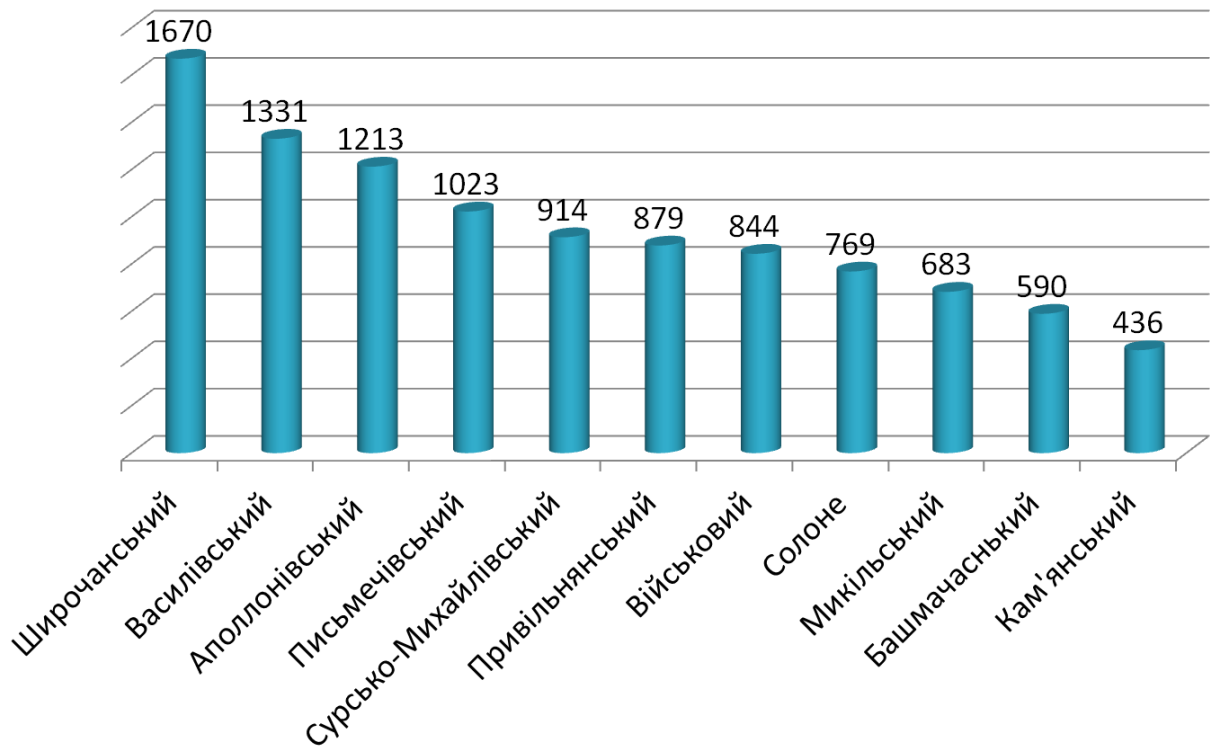


Рис. 2.11. Розподіл видатків на 1 мешканця громади за 2021 р., грн.

На території громади рішенням Солонянської селищної ради утворено Відділ «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Солонянської селищної ради (ЦНАП), затверджено його положення та визначено штатну чисельність працівників. Метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних та дозвільних послуг високої якості фізичним та юридичним особам. ЦНАП є структурним підрозділом виконавчого комітету Солонянської селищної ради, підпорядкований виконавчому комітету, підконтрольний і підзвітний Солонянській селищній раді, безпосередньо підпорядкований заступнику селищного голови з питань діяльності виконавчих органів відповідно до розподілу обов'язків. Перелік адміністративних послуг, які надаються через відділ ЦНАП, визначається та затверджується рішенням селищної ради та включає адміністративні послуги, суб'єктами надання яких є виконавчі органи селищної ради та адміністративні

послуги, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади (територіальні органи/підрозділи територіальних органів), перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України. У 2022 р. через ЦНАП мешканці громади мають можливість отримати 143 адміністративних послуги різноманітного характеру.

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

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

Серед загальної кількості найбільше адміністративних послуг надано виконавчим комітетом Солонянської селищної ради – 7431 адміністративна послуга; послуги Державного земельного кадастру – 3245 та соціальні послуги – 1232.

У перші роки після створення Солонянська територіальна громада зустрілася з багатьма викликами та ризиками, головними серед яких були:

- дисбаланс у розвитку населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної громади [100];
- практична відсутність досвіду надання базових послуг мешканцям у кожного з органів місцевого самоврядування, які увійшли до складу територіальної громади. Варто зазначити, що до моменту об'єднання сільські ради мали незрівнянно менші повноваження і ресурси щодо надання послуг громадянам. У зв'язку з цим, постала потреба вироблення нових підходів до управління об'єднаними ресурсами та реалізації нових функцій і повноважень;
- необхідність забезпечення розвитку громади за рахунок ефективного управління новими ресурсами, перш за все, земельними та фінансовими;

– вимога врахування інтересів значно більшої кількості зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень органами місцевого самоврядування територіальної громади;

– гостра потреба у висококваліфікованих кадрах, здатних вирішувати нові завдання та виконувати нові функції й розширені повноваження, як у органі місцевого самоврядування, так і комунальних організаціях та підприємствах.

З метою подолання вище означених й інших проблем і викликів та визначення пріоритетів розвитку селищним головою була ініційована розробка «Стратегії розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2018-2022 роки». Завершення строку реалізації даної Стратегії обумовило розробку та прийняття нової – «Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки», до розробки якої були максимально залучені всі стейкхолдери громади. Спільними зусиллями вироблено стратегічне бачення (візія) громади – спільне, погоджене на основі консенсусу, уявлення жителів громади про те, якою вона має виглядати в майбутньому.

У результаті реалізації даної Стратегії мешканці громади очікують бачити свою громаду такою: Солонянська селищна територіальна громада – безпечна, екологічно чиста громада, яка динамічно розвивається, зі сприятливими можливостями для малого підприємництва і самореалізації молоді, широким спектром якісних освітніх, медичних, культурно-спортивних і адміністративних послуг, високим рівнем енергоефективності, упорядкованою дорожньою інфраструктурою та комфортним середовищем для мешканців і гостей громади, місцевою владою зорієнтованою на потреби громадян.

Для реалізації бачення майбутнього Солонянської селищної територіальної громади визначені такі стратегічні цілі (додаток Б):

- підвищення рівня розвитку економіки громади.
- забезпечення високих стандартів життя в громаді.
- покращення рівня розвитку інфраструктури.

З метою деталізації цілей стратегії розроблено Каталог технічних завдань на проекти місцевого розвитку. В основу Плану реалізації стратегії на I етап – 2022-2024 роки – лягла 31 проектна ідея та заходи, відібрані на основі пропозицій, що надійшли від посадовців, представників підприємств, установ та організацій Солонянської громади під час розробки та обговорення проекту Стратегії. Орієнтовний фінансовий план містить обсяг витрат місцевого бюджету на реалізацію опрацьованих заходів та проектів, що становить 70,1 млн. грн. і є цілком співставним з фінансовою спроможністю громади. Впровадження проектів можливе шляхом:

- включення до місцевої цільової програми соціально-економічного розвитку, також до галузевих цільових програм Дніпропетровської області;
- фінансування за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету;
- залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку;
- залучення фінансування від проектів та програм міжнародної технічної допомоги суб'єктами місцевого розвитку різних організаційно-правових форм;
- залучення співфінансування від мешканців громади (де це передбачено умовами проекту).

Практична реалізація Стратегії розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки сприятиме розвитку територіальної громади, підвищенню її спроможності, підвищенню якості адміністративних послуг, що надаються її жителям, що в свою чергу підвищить довіру населення до органу місцевого самоврядування. Водночас, успішність реалізації Стратегії безпосередньо залежить від консолідації зусиль органу місцевого самоврядування, мешканців територіальної громади та бізнесу.

РОЗДІЛ III

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад: уроки для України

Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад потребує ґрунтовного дослідження, аналізу та визначення можливості його впровадження у вітчизняну практику з урахуванням національних особливостей та сучасних українських реалій з метою розбудови системи місцевого самоврядування України, здатної забезпечити ефективну реалізацію функціональних повноважень та надання якісних соціальних, адміністративних та інших послуг мешканцям територіальних громад. Урахування позитивних і негативних наслідків проведених реформ дає змогу на вітчизняному підґрунті визначити пріоритетні напрями та використати інструменти для розвитку спроможних територіальних громад в Україні.

Особливості проведення трансформаційних заходів у системі місцевого самоврядування зарубіжних країнах зумовлені: історичними передумовами; політичними та соціально-економічними чинниками (зокрема соціальною організацією суспільства, економічним розвитком, національними традиціями); формою правління, державним та політичним устроєм тощо. Кожна країна, залежно від своїх національних, культурних, політичних, соціально-економічних, географічних та інших особливостей формує власні цілі, завдання, методи і механізми реалізації політики розвитку територіальних громад.

Аналіз наукової літератури за проблематикою дослідження [12; 17; 27; 33; 34; 39; 41; 42; 52; 56; 59; 107] засвідчив, що переважна більшість розвинутих країн світу провели не тільки децентралізаційні реформи на демократичних засадах з урахуванням принципу субсидіарності, а й укрупнили свої територіальні громади. У країнах-членах ЄС з другої половини ХХ ст. було здійснено значні за змістом і результатами структурно-функціональні та муніципальні реформи.

Як зазначає колектив науковців на чолі з В. Окорським, перші стосувалися функціональних змін, спрямованих на перерозподіл функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління і передбачали розширення компетенції регіональних та місцевих влад. Інші передбачали організаційні зміни у відносинах між різними рівнями місцевого управління та були пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою країн і запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі види реформ: коригування кількості адміністративних одиниць; організаційні реформи; фінансові реформи; функціональні та процедурні реформи [52, с. 76].

У межах однієї роботи детально розглянути всі реформи не представляється можливим, тому зупинимося лише на розгляді окремих аспектів розвитку територіальних громад, що є особливо корисними для дослідження і впровадження в українську практику.

Організаційні реформи у системі місцевого самоврядування здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і містили такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміни у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія та ін.) [52, с. 78].

Варто зазначити, що зменшення кількості муніципалітетів у європейських країнах відбувалося як «зверху», так і на добровільних засадах.

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення кількості адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів, у тому числі шляхом їх укрупнення. Найбільшого поширення ця концепція

набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Так, у Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») й інші сфери співробітництва, та було проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Розроблені комісією з питань реформування системи місцевого самоврядування пропозиції про утворення нових муніципальних округів після обговорення та узгодження всіх позицій з органами місцевого самоврядування і громадянами було затверджено центральним урядом. У Фінляндії також було розпочато спроби «зверху» істотно зменшити кількість муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг у галузі шкільної освіти, соціального захисту дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними важелями [52, с. 78].

Територіальні громади за законодавством багатьох держав наділені широкою компетенцією, правосуб'єктністю, включаючи певні елементи міжнародної правосуб'єктності (укладення угод від їх імені, створення єврорегіональних та інших транскордонних об'єднань, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування). Це характерно для таких держав як: Франція, Бельгія, Німеччина, Польща, Чехія, Іспанія, Італія тощо. Територіальні громади європейських держав досить активно співпрацюють у рамках міжнародних організацій міжурядового і неурядового характеру. Зокрема, мова йде про Раду європейських муніципалітетів і регіонів, Асоціацію європейських прикордонних регіонів, Асамблею європейських

регіонів і т.д., які співпрацюють з Радою Європи, Європейським Союзом, іншими організаціями в рамках спільних проектів, програм [110, с. 11].

Як уже зазначалося вище, одним із головних факторів успішності функціонування територіальних громад є рівень їх фінансової спроможності. Досвід розвинених країн світу свідчить, що основним джерелом доходів бюджетів територіальних громад є місцеві податки та збори, які виступають: інструментом забезпечення економічного розвитку територіальної громади, фінансовою основою місцевого самоврядування; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, а також вирішення питань місцевого значення, соціальних проблем та підвищення рівня добробуту населення. Питома вага місцевих податків у структурі доходів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах наведена у табл. 3.1. [40].

Таблиця 3.1

Структура джерел фінансування місцевої влади у європейських країнах, %

Країна	Місцеві податки	Неподаткові надходження	Трансферти	Позики	Інші
Австрія	15	19	35	8	23
Бельгія	32	5	40	13	10
Велика Британія	11	6	77	0	6
Данія	51	22	24	2	1
Іспанія	31	16	37	10	6
Італія	18	11	38	9	24
Німеччина	19	16	45	9	11
Норвегія	42	16	33	7	2
Фінляндія	34	11	31	3	21
Франція	36	2	26	10	26
Швейцарія	46	24	18	3	9
Швеція	61	8	19	1	11

Отже, наведені у табл. 3.1 показники свідчать, що наявність суттєвих розбіжностей у структурі джерел фінансування місцевої влади у вище означених дванадцяти європейських країнах. Так, місцеві податки складають від 11 % у Великій Британії до 61 % у Швеції. Водночас, у Великій Британії трансферти складають 77 % джерел фінансування місцевої влади, тоді як у

Швейцарії трансферти – лише 18 %. Водночас, незважаючи на такі розбіжності територіальні громади у цих країнах розвиваються досить ефективно та результативно.

Одним із визначальних показників ефективності місцевих бюджетів є розмір власних доходів та власних видатків у розрахунку на 1 мешканця (табл. 3.2) [39, с. 25, 27].

Таблиця 3.2

Власні доходи та власні видатки місцевих бюджетів на 1 мешканця, євро

Країна	Власні доходи місцевих бюджетів					Власні видатки місцевих бюджетів				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Іспанія	2198	2325	2458	2559	2633	5110	5041	4146	5426	5708
Італія	1888	1717	1752	1817	1834	3985	3985	3970	4064	4111
Польща	626	632	689	750	795	1466	1450	1647	1868	2008
Франція	2519	2602	2677	2765	2788	3767	3737	3805	3877	4046
ЄС	2570	2670	2767	2866	2935	4599	4679	4790	4991	5156

Аналіз даних табл. 3.2 свідчить, що за період з 2015 р. по 2019 р. у кожній із вище означених країн (окрім Італії) та ЄС в цілому, щорічно збільшувався розмір власних доходів місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця та у всіх без винятку країн щорічно збільшувалися обсяги видатків місцевих бюджетів на 1 мешканця. Варто зазначити, що співвідносити власні доходи та видатки місцевих бюджетів України та країн ЄС у абсолютному виразі важко, адже останні значно переважають. Так, у 2019 р. власні доходи місцевих бюджетів України у розрахунку на 1 мешканця склали лише 8,45 % (248 євро) аналогічного показника в цілому по ЄС. Дещо більшим є відсоток щодо власних видатків місцевих бюджетів – 9,07 % (468 євро). І хоча за результатами фіскальної децентралізації показники доходів та видатків місцевих бюджетів України у розрахунку на 1 мешканця дещо зросли, все рівно вони залишаються значно нижчими від аналогічних показників ЄС.

Більш детальноше розвиток територіальних громад розглянемо на прикладі Фінляндії, Польщі та Австрії.

Фінляндія має довгу традицію місцевого самоврядування, – починаючи з Середньовіччя, а також часів, коли країна була частиною Шведського королівства. Нині Фінляндія – процвітаюча держава Північної Європи, яка за багатьма соціально-економічними показниками посідає перші місця в Європі та світі. За одними з останніх оцінок ООН, вона впевнено входить до першої десятки країн за якістю життя [97, ч. 2, с. 495]. Ці оцінки ґрунтуються на критеріях загального стану здоров'я, рівня освіти, доходах і тривалості життя населення.

Муніципальне врядування Фінляндії було закріплено в Конституції 1919 р., хоча функції місцевої влади були обмеженими. З початком утвердження у країні принципів держави загального добробуту муніципалітетам було передано більше повноважень з надання публічних послуг, хоча і під опікою міністерств. З кінця 1980-х років триває тенденція до збільшення місцевої автономії, важливими рисами якої є реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання. Протягом останніх років уряд просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організовувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 р. (342 – у 2010 р., 336 – у 2011 р.) до 310 станом на 1 січня 2020 р., хоча ще залишається певна кількість дуже малих муніципалітетів, особливо на архіпелазі та в районах, де мешканці розмовляють шведською мовою). Нині систему місцевого самоврядування Фінляндії складають 310 муніципалітетів, 18 регіональних рад та Автономна провінція Аландські острови [44, с. 20].

До 2010 р. територія Фінляндії ділилася на губернії (ляни), які управлялися урядом на чолі з губернаторами, призначуваними президентом. 1 січня 2010 р. губернії були скасовані, а замість них утворені агентства регіонального управління [97, ч. 2, с. 499].

Конституція Фінляндії 1999 р. надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. У розділі 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети,

чий адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців» [44, с. 19]. Конституція також надає муніципалітетам право стягувати податки.

Закон про місцеве врядування 2015 р. визначає загальний порядок організації виборів, фінансової діяльності, міжмуніципального співробітництва тощо. Обов'язком муніципалітетів є підвищення добробуту своїх мешканців і динамічний розвиток відповідних територій, а також організація надання послуг для своїх мешканців у спосіб, який є фінансово, соціально та екологічно сталим. Муніципалітети мають загальне право діяти в силу свого самоврядного статусу, але більшість з їхніх функцій визначаються в галузевому законодавстві. Дослідження, проведене Міністерством фінансів у 2013 р., нарахувало 535 законодавчо визначених функцій – від підготовки регіонального плану до спільного несення витрат на функціонування політехнічних коледжів [44, с. 19].

Традиційно фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Однак прийнята зміна в Законі про місцеве врядування у 2006 р. дала змогу муніципальним радам замість цього обирати як мера визначеного представника (*pormestari/borgmästare*), який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Гельсінкі, Тампере, Турку (з 2021 р.) та кілька менших муніципалітетів вирішили взяти для себе цю модель.

У 2011 р. уряд Фінляндії започаткував проведення комплексної територіальної реформи, що проводилася до 2015 р. Експертна група запропонувала нову орієнтовну мапу з 70-100 муніципалітетів на основі таких функціональних критеріїв, як чисельність населення, відстані, які мешканцям доводиться долати, та місцеві фінанси, а також цільову мінімальну чисельність населення на рівні 20 тисяч мешканців. Реформа не передбачала нових повноважень для муніципалітетів, основною мотивацією було підвищення спроможності виконувати чинні повноваження.

Хоча реформа координувалася на центральному рівні, примусового об'єднання громад не проводилося. Однак муніципалітети з населенням менше 20 тисяч мали делегувати деякі зі своїх повноважень сусіднім муніципалітетам.

За час реформи відбулося кілька добровільних об'єднань. Наразі Фінляндія має 19 регіонів з обмеженими функціями місцевого самоврядування у сферах регіонального розвитку, планування та просування регіональних інтересів. За винятком автономної провінції Аландські острови, регіональні ради складаються з представників муніципалітетів, які не обираються шляхом прямих виборів. Держава також має на цьому рівні регіональні державні адміністрації та інші агентства. Разом з тим протягом останніх років уряди намагалися реформувати систему охорони здоров'я, частково шляхом передачі відповідальності обраним через прямі вибори окружним радам. Ця зміна фокусу деякою мірою зумовлена тим, що не вдалося до кінця провести реформу муніципалітетів. Найновіша пропозиція у червні 2020 р. передбачає створення 21 округу, яким буде передано надання медичних та соціальних послуг, а також реагування на надзвичайні ситуації, що наразі забезпечується муніципалітетами. Регіональні ради та функції держави на регіональному рівні також матимуть новий поділ, який буде визначено після консультацій. Уряд планує провести перші окружні вибори у 2022 р., а нове законодавство почне діяти з 2023 р.

Муніципалітети Фінляндії є головними надавачами послуг соціального забезпечення, що включають також вторинну медичну допомогу (яка в інших країнах зазвичай належить до вищого рівня врядування). Фінські муніципалітети користуються високим ступенем автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані. Однак збільшення витрат через старіння населення в останні роки створює труднощі для місцевих фінансів, що призвело до підвищення податків і запозичень.

Розподіл функцій між рівнями місцевого самоврядування Фінляндії наведено на рис. 3.1.

Маючи показник ВВП на душу населення, суттєво вищий за середній показник ЄС, Фінляндія не є великим одержувачем коштів від Європейських структурних та інвестиційних фондів. Тим не менш, із загальним обсягом виділених коштів на 2014-2020 рр. у розмірі 717 євро на одного мешканця країна одержує більше ніж її скандинавські сусіди, а муніципалітети відіграють

важливу роль у програмуванні та реалізації проєктів як на національному рівні (через AFLRA), так і через регіональні ради [44, с. 29].

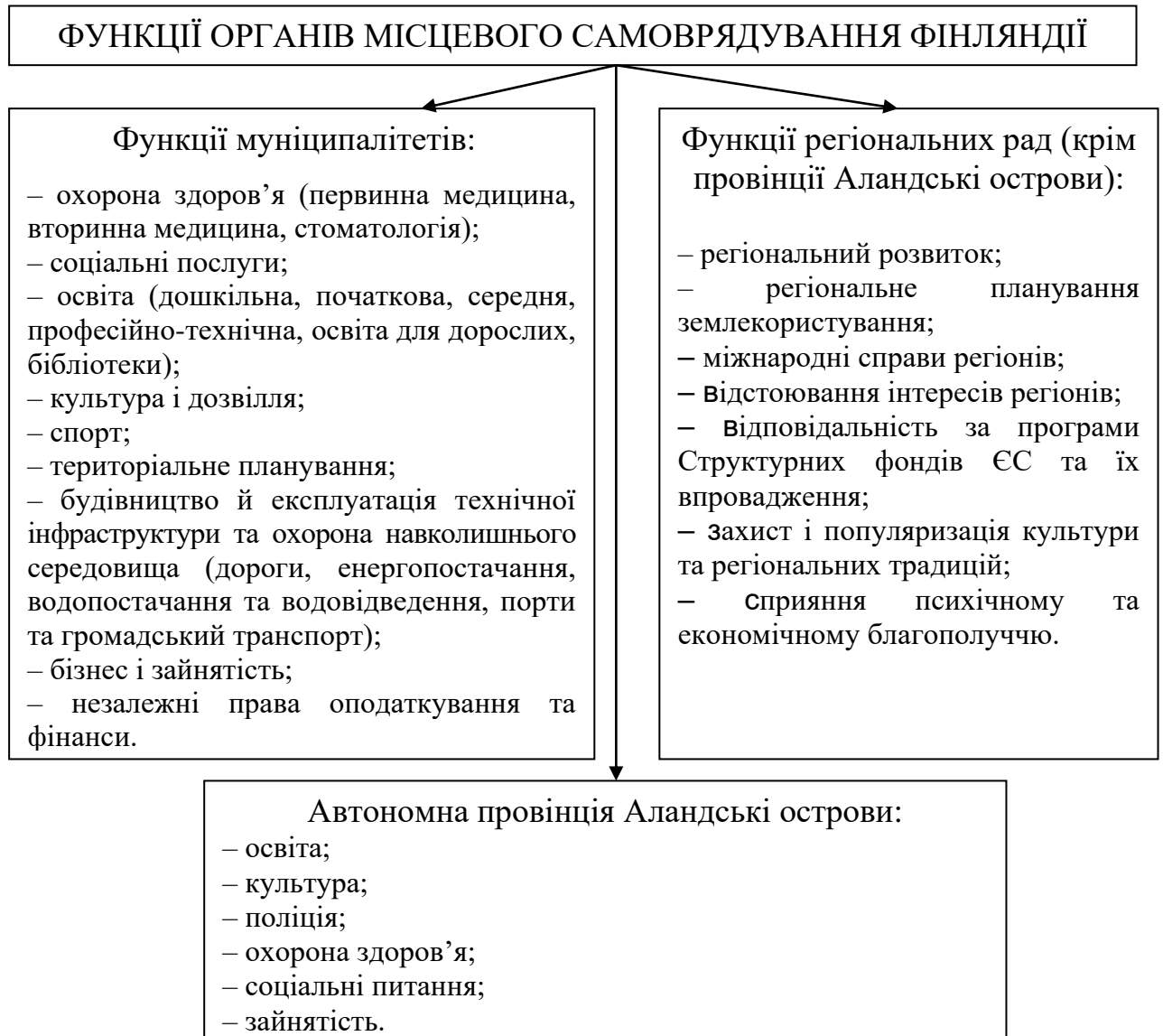


Рис. 3.1. Функції органів місцевого самоврядування Фінляндії

Наступна країна, що обрана нами для вивчення досвіду успішності функціонування територіальних громад, є Австрія – потужна європейська держава, місцеве самоврядування якої має давні історичні витоки і традиції.

Перш за все, варто зазначити, що Австрійська Республіка є федеративною державою, яка сформована з дев'яти незалежних федеральних земель [97, ч. 1, с. 29]. На сьогодні основу конституційного законодавства Австрії становить Федеральний конституційний закон, прийнятий Конституційними Національними зборами 1 жовтня 1920 р. (набув чинності з 10 листопада 1920 р.).

Однак Конституцію Австрії так і не було систематизовано в єдиний конституційний акт, вона складалася зі значної кількості нових та історичних конституційних законів й інших актів. Тобто категорія «Конституція Австрії» є системою споріднених і пов'язаних між собою конституційних актів [107, с. 42-43].

Відповідно до ст. 116 Федерального Конституційного Закону, кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які складають найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею [46, с. 275]. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є й суб'єктом місцевого самоврядування, й суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на нашу думку, є досить цікавим та прийнятним і для України.

В Австрії створено 2 357 громад, більшість з яких нечисленні (менше 10 тис. мешканців) [107, с. 49]. Громади можуть бути розділені на місцеві округи, які є незалежними одиницями. Так, Відень складається з 23 округів із власними повноваженнями, асамблея (легіслатури) яких формується шляхом виборів.

У 90-х рр. ХХ ст. конституційна децентралізація земель в Австрії посилилася. Земельні конституції були змінені й тепер гарантували деякі базові права, ширші за пропоновані Федеральною конституцією. Багато земель не лише запровадили нові форми прямої демократії (місцеві законодавчі ініціативи тощо), а й збільшили обсяг повноважень ландтагів і земельних розрахункових палат на протипагу повноваженням земельного уряду.

Як цілком слушно зазначає колектив науковців на чолі з О. Батановим, прийнятною для України моделлю є механізм визначення статусу міських територіальних громад, що діє в Австрії. Федеральний Конституційний Закон в ч. 3. ст. 116 визначає, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути наданий самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднене після згоди Федерального уряду [46, с. 276].

До системи органів громад в Австрії належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 Федерального Конституційного Закону). Сферу компетенції громади становлять власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі:

– власні повноваження: всі справи, які виключно чи в більшості випадків лежать в інтересах громади і приналежні їй, через місцеве населення та місцеву границю повинні виконуватись;

– передана сфера дії: громади виконують федеральні та земельні закони як наказ і відповідно до вказівок Федерації чи вказівок земель;

– опосередковане Федеральне управління (адміністрація): голова громадської адміністрації буде в якості федерального чи земельного органу здійснювати свою діяльність.

Водночас, навіть у межах своєї автономії громади не мають суттєвих власних повноважень, натомість згідно зі ст. 119 Федерального Конституційного Закону наділені делегованими повноваженнями. Завдання, які виконують громади (автономні або делеговані функції), належать до повноважень федеральних або земельних органів, які прямо передають ці функції громадам, керуючись федеральними і земельними законами.

Відповідно до первинної доктрини федералізму розподіл повноважень стосується лише федерації та її складових частин, на той час як інші територіальні та адміністративні одиниці перекладають свої функції на другий рівень розподілу через звичайні закони. Однак якщо за федеральними або земельними законами неможливо передати повноваження громадам, що іноді трапляється, такі закони вважаються неконституційними, хоча й залишаються в силі, доки Конституційний суд не скасує їх згідно з австрійською системою перегляду Конституції. У будь-якому випадку громади в Австрії не можуть діяти на власний розсуд без офіційного дозволу [46, с. 276-277].

Усі функції та повноваження громад в Австрії мають адміністративний характер, оскільки громади не наділені ані законодавчими, ані судовими повноваженнями. До їх адміністративних повноважень належить насамперед надання публічних послуг і прийняття розпоряджень. Під останніми треба розуміти загальні адміністративні акти, які ґрунтуються на законі, однак не мають його сили, розвиваючи лише положення закону, а також право громад вживати відповідних заходів адміністративного примусу та санкцій, які відповідають звичайним законам [107, с. 50].

Варто зауважити, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до користування приватною власністю або позбавити її. Утім, закони, якими керуються громади та їх органи у правозастосовній діяльності такого роду, повинні відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Однак у будь-якому випадку громади мають бути готовими до судового оскарження зазначеної діяльності.

Найбільш наближеним до українських реалій є досвід Польщі щодо розвитку територіальних громад. До того ж, адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою, а почасти навіть зразковою [27, с. 101]. Загалом Польща пережила два етапи трансформації та чотири хвилі реформ [27, с. 103].

Основна реформа місцевої влади у Польщі відбулась у 1989-1990 рр. через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому, територіальна основа для їх ефективної роботи вже існувала – це утворені в 1973 р. базові адміністративно-територіальні одиниці – гміни.

У 1990 р. прийнято Закон Республіки Польща «Про територіальне самоврядування» (з 1999-го р. «Про самоврядування в гміні»), який започаткував трансформацію місцевих органів влади. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації.

Упродовж 1993-1997 рр. підготовлена теоретична, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів і воєводств, що дало уряду змогу в максимально стислі строки підготувати та внести на розгляд парламенту пакет відповідних законів, які з 1 січня 1999 р. набули чинності [41, с. 15-18]. Таким чином, з 1 січня 1999 р. в Польщі діє три рівні територіального самоврядування: гміна, повіт та воєводство. При цьому були здійснені децентралізація і демократизація місцевого урядування шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства, та запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу – гміни, повіту й воєводства.

Гміни, базові адміністративно-територіальні одиниці, є юридичними особами з правом захищати власні інтереси в суді (у т. ч. – перед урядом), а перелік їхніх повноважень не є вичерпним. Нині у Польщі з населенням близько 38 млн. осіб функціонує 2 477 гмін.

Порівнюючи вихідні умови проведення реформ України й Польщі, варто зазначити, що вони є досить співмірні (форми державного устрою та державного управління, кількість населення, виборчий поріг тощо), до того ж перший етап децентралізаційної реформи у Польщі (1990-1997 рр.) проходив у таких же складних економічних умовах, як і в Україні (падіння ВВП, інфляція). Водночас, у Польщі на відміну від нашої країни був відсутній борговий тиск на бюджет держави. Другий етап реформ (1998-1999 рр.) у Польщі відбувався вже в умовах економічного зростання [56, с. 94].

Згідно Конституції Республіки Польща 1997 р. формування у державі публічної адміністрації здійснюється на засадах децентралізації та регламентується діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування (ст. 15 Конституції), а територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади [35]. Територіальне самоврядування у Польщі немає ієрархічної структури. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ні повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням. Таким чином, кожна одиниця місцевого

самоврядування в Польщі є незалежною від інших, у тому числі від місцевого самоврядування вищого рівня. Староста чи маршал, або рада повіту, чи сеймик воєводства не мають права впливати на рішення ради гміни. Гміна, повіт і воєводство є незалежними один від одного і разом з тим контролюються державними органами в рамках визначених законом.

Отже, адміністративно-територіальний устрій Польщі, як і України, має трирівневу структуру (табл. 3.3): гміна (громада) – як базова одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади; повіт (район); воєводство (область).

Міське самоврядування у Польщі на рівні гмін відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. Усі органи влади у гміні є виборними членами територіальної громади: законодавча влада – рада, та виконавча – вїт [50, с. 83]. Рада гміни – це складовий і контрольний орган гміни. До ради входять депутати, які обираються на загальних виборах членів громади. Раду очолює голова і заступник голови. Рада гміни з депутатів може створювати постійні комісії та визначати завдання і склад, наприклад: комісія з освіти, комісія громадського порядку у кількості від 1 до 3 депутатів.

Територію Польщі поділено на 2477 гмін, із яких:

- 1 523 сільських гмін (має багато сіл та не має на своїй території міста);
- 652 сільсько-міських (до складу входить місто і декілька сіл);
- 302 міських (знаходиться в границях міста, тобто гміна із статусом міста).

Диференціювання назви виконавчого органу гміни пов'язане з її характером: вуйт – сільська гміна; бургомістр – місько-сільська або міська гміна; президент – міська гміна, яка налічує понад 100 тис. жителів [52, с. 85].

До компетенцій польських гмін входять всі завдання, що не входять до компетенцій воєводств та повітів, та стосуються:

- територіального врядування і нерухомості;
- охорони навколишнього середовища та водного господарства;
- гмінних доріг, вулиць, мостів, площ і організації дорожнього руху;

- водопостачання та водовідведення;
- підтримання чистоти і порядку, смітників і переробки комунальних відходів;
- постачання електро- та теплової енергії і газу;
- охорони здоров'я і соціальної допомоги;
- муніципального житлового будівництва;
- організації освіти і культури, у т.ч. бібліотек та інших установ культури й охорони пам'ятників старовини та забезпечення їх зберігання;
- фізичної культури і туризму, в т.ч. рекреаційних місць і спортивних закладів;
- громадського порядку, безпеки громадян, протипожежної безпеки у т.ч. оснащення та утримання гмінного кладовища;
- організації діяльності громадського транспорту;
- співробітництва з неурядовими організаціями, з місцевими і регіональними громадами інших держав.

Таблиця 3.3

Система адміністративно-територіального устрою України та Польщі

Рівень	Україна	Польща
I	Громада – включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. В Україні 1470 громад: 410 міських, 433 селищних та 627 сільських.	Гміна. Усього 2477 гмін: 1 523 сільських, 652 сільсько-міських та 302 міських (за загальної кількості міст 954, з них 66 – міст на правах повіту). Гміни можуть поділятися на дрібніші одиниці – поселення.
II	Район складається з громад. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району. Кількість районів – 136.	Воєводства поділяються на сільські й міські повіти. Кількість повітів – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, в якому мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 р. перестало бути центром воєводства.
III	Область складається з районів і є територіальною основою організації й діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області. Кількість областей – 24.	Воєводство є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі. З 1990 р. є основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 р. – одиницею місцевого самоврядування. Кількість воєводств – 16.

Із метою підвищення фінансової спроможності територіальних громад у Польщі досить активно використовується політика підтримки територіального розвитку, що направлена на вирівнювання існуючих регіональних диспропорцій і стимулювання розвитку окремих територій та будується майже повністю на європейському досвіді, як у фінансових питаннях, так і у використанні різних інструментів регіональної політики. Польща бере активну участь у програмах підтримки регіонального розвитку ЄС, кошти виділяються на інфраструктурний розвиток аграрних територій, підтримку сільського господарства, реструктуризацію економіки, боротьбу із безробіттям, екологічні проекти тощо.

Інструментами реалізації державної політики підтримки розвитку територій виступають програми фінансування єврорегіонів, створених на кордоні із територіями країн ЄС та інших, та програми розвитку воєводств, на основі яких з центром підписуються спеціальні контракти.

Більшість регіональних програм орієнтовані на фінансову допомогу з фондів ЄС. Вклад бюджетної системи Польщі становить 1/5 від суми фінансової допомоги на підтримку територіального розвитку, питома вага по всіх регіональних програмах становить 15-15,6 %. За результатами приєднання Польщі до ЄС всі її території включені в європейську програму підтримки регіонального розвитку. У загальній сумі підтримки політики територіального розвитку країни (за 2007-2013 рр.), майже 80 % коштів – це фінансова допомога ЄС на заходи регіональної політики, решта 20 % є вкладом Польщі, в т. ч. із приватних джерел фінансування. У рамках фондової допомоги фінансуються програми з ЄФРР на модернізацію транспорту (40,9 %), розвиток НІОКР і інноваційний розвиток бізнесу (18,8 %), захист довкілля (15,8 %), побудову інформаційного суспільства (6,7 %); з ЄСФ на розвиток людського капіталу (36,8 %), підвищення зайнятості населення (25,8%) [114, с. 25].

Підсумовуючи варто зазначити, що досвід кожної із вище розглянутих країн заслуговує на детальне вивчення і впровадження окремих його аспектів у практику розвитку територіальних громад України. Зокрема, досить корисним для України є: досвід Австрії щодо конституційного визнання громади не лише

суб'єктом місцевого самоврядування, а й суб'єктом адміністративно-територіального устрою; фінський досвід надання муніципалітетам високого ступеню автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані та досвід Польщі щодо чіткої конституційної регламентації місцевого самоврядування, успішного укрупнення (об'єднання) територіальних громад та активного впровадження політики підтримки регіонального розвитку із широким залученням як внутрішніх коштів держави, так і коштів ЄС та міжнародних фондів і програм (що особливо актуально нині для України в умовах гострої необхідності пошуку коштів для післявоєнної відбудови нашої країни).

3.2. Основні напрями підвищення спроможності територіальних громад в Україні

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [80]. Іншими словами, спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів та подальшого розвитку громади.

В умовах обмеженості за обсягом однієї роботи охарактеризувати всі складові підвищення спроможності територіальних громад не представляється можливим, тому зупинимося лише на розгляді деяких із них, які, на нашу думку, є одними із визначальних.

Перш за все, варто зазначити, що на підвищення спроможності територіальних громад визначальний вплив має такий чинник, як досконала нормативно-правова база. Проведений у попередньому розділі аналіз чинного законодавства, що регулює порядок створення та функціонування територіальних громад, засвідчив певну його недосконалість та обґрунтував потребу внесення відповідних змін на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної спроможності територіальних громад як первинної ланки місцевого самоврядування з метою розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою, а також на принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

Завершення процесу об'єднання територіальних громад та необхідність завершення секторальних реформ обумовлюють потребу закріплення цих змін у Конституції України. Зокрема, на конституційному рівні потрібно закріпити статус територіальної громади, привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узгодити їхні функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникнувши дублювання. Внесення змін до Конституції України дозволить зафіксувати п'ять ключових положень:

- адміністративно-територіальний устрій на новій територіальній основі, що забезпечить підґрунтя для організації раціональної публічної влади;
- право районних та обласних рад створювати власні виконавчі органи, що забезпечить інституційну спроможність субрегіонального та регіонального рівня;
- зміну статусу місцевих адміністрацій, що забезпечить збалансований перерозподіл повноважень;
- закріплення матеріальної і фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування, що забезпечить гарантію на ресурси;
- введення інституту префекта, що забезпечить контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування з боку держави.

До того ж, внесення змін до Конституції України сьогодні є головною умовою імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Повноцінне місцеве самоврядування повинно бути забезпечене на всіх рівнях. Отримання нашою країною 23 червня 2022 р., відповідно до рішення Європейської Ради, статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу (за умови боротьби з корупцією та судової реформи) обумовлюють термінову необхідність приведення всієї системи місцевого самоврядування до європейських стандартів та принципів.

Майже чверть століття назад, а саме у 1998 р. у Концепції адміністративної реформи в Україні аргументувалась необхідність розробки та прийняття закону України «Про територіальні громади та їх об'єднання», але й до цього часу такий закон не прийнято. На нашу думку, зміни в адміністративно-територіальному устрої нашої країни, успішність проведення децентралізаційної реформи, що підвищила роль і значення територіальних громад у забезпеченні життєдіяльності їх мешканців, актуалізують розробку та прийняття вищезначеного закону, у якому б чітко були прописані статус територіальних громад, законодавчі засади їх створення, функціонування і співробітництва, їх матеріальна та фінансова основа тощо.

Також необхідним є прийняття Законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» та ряду інших.

У рамках чинної Конституції визначено засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, система адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Водночас зміни, що відбулися в нашій країні, а саме ліквідація та

утворення нових районів, об'єднання територіальних громад детермінують прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність цього виду публічної служби, мотивацію місцевих службовців як до розвитку громад, так і до власного розвитку.

Україна – єдина європейська країна, де немає системи контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідним є прийняття Закону України «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування». На сьогодні законодавчо не передбачено нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та за дотриманням прав і свобод громадян. Попередній механізм, за яким загальний нагляд за рішеннями місцевої влади здійснювала прокуратура, було скасовано. Нині органи місцевого самоврядування працюють у певному правовому вакуумі. Введення посади префектів замість голів обласних державних адміністрацій було передбачено проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, в представників громадськості та влади. У зв'язку з цим, необхідним, на нашу думку, є прийняття профільного закону про префектів, який би мав деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх повноважень та унормував би їх діяльність щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що незважаючи на складні умови воєнного стану, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії та покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Так, у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», що розширює правові можливості залучення мешканців і громадських організацій

до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування. Законопроект підготовлено з метою забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Законопроектом пропонується удосконалити нормативно-правову базу регулювання механізмів демократії участі та забезпечити участь жителів у місцевому самоврядуванні, а також врегулювати особливості отримання публічної інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Однією із передумов функціонування спроможної територіальної громади є наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів, які за умови ефективного управління зможуть забезпечити стійке економічне зростання та підвищення добробуту членів громади [28, с. 20]. У цих умовах зростає значення фінансового потенціалу територіальної громади та ефективність управління ним.

Запорукою підвищення фінансової спроможності громади та досягнення узгодженості дій усіх суб'єктів спільної економічної діяльності, об'єднання їхніх зусиль для реалізації стратегічних та тактичних цілей розвитку є раціональне управління фінансовим потенціалом територіальної громади. Управління фінансовим потенціалом територіальної громади – система цілей і перспективних дій на основі створення й реалізації підходів та інструментів фінансового менеджменту, що являє собою сукупність планів отримання, накопичення й розподілу фінансових ресурсів. Складовими системи управління фінансовим потенціалом територіальної громади є: апарат вироблення фінансових цілей і завдань управління (апарат управління); система фінансових функцій і методів управління; процес управління; засоби забезпечення процесу управління, що реалізуються на відповідних законах і принципах; механічне вдосконалення управління. Механізм управління фінансовим потенціалом територіальної громади базується на меті, принципах, цільових орієнтирах, включає напрями, етапи, функції, інструменти реалізації, джерела фінансування, методи управління (рис. 3.2) [31].

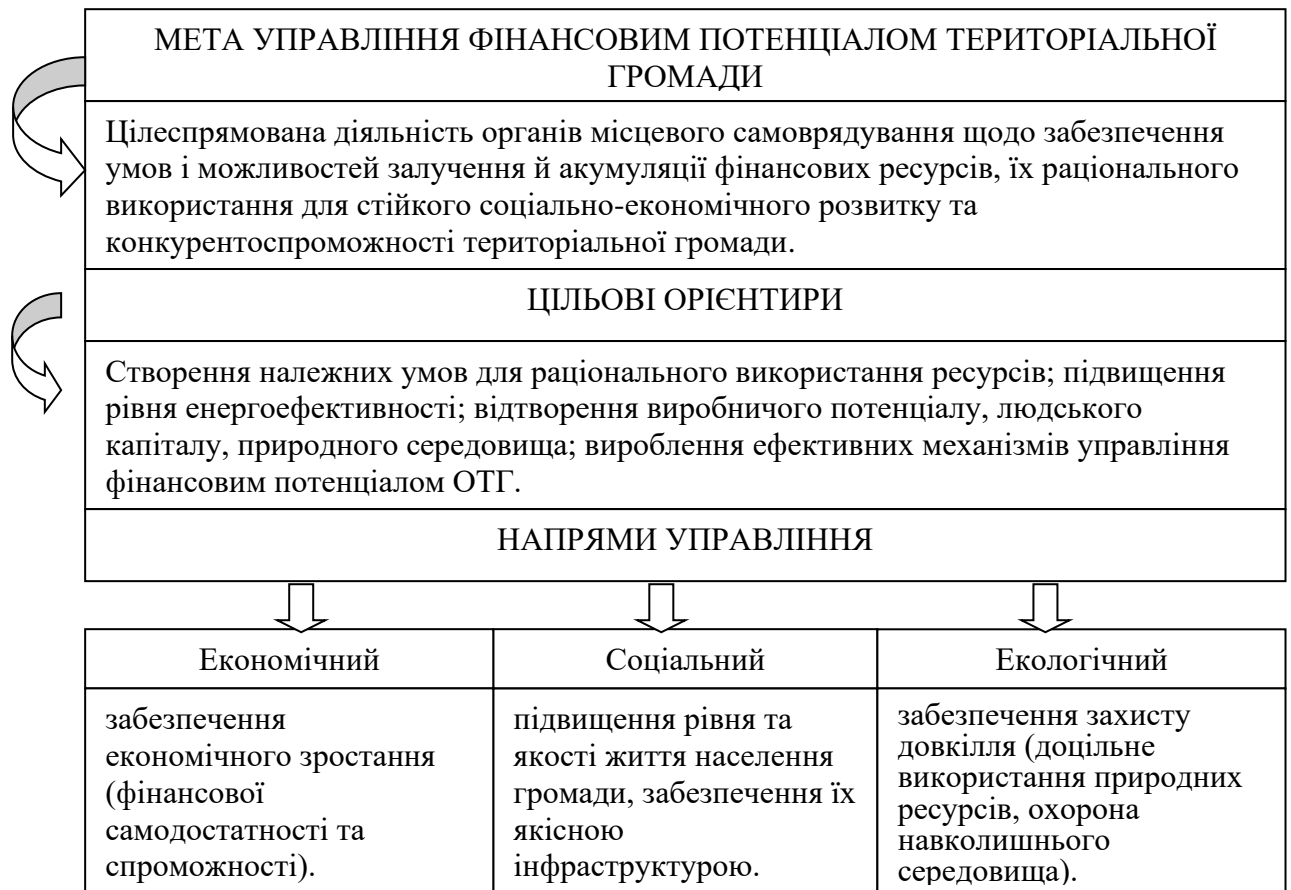


Рис. 3.2. Елементи механізму управління фінансовим потенціалом територіальної громади

Головною метою управління фінансовим потенціалом територіальної громади є оптимізація фінансових ресурсів з метою досягнення максимально позитивного результату. Окрім цього, управління фінансовим потенціалом територіальної громади має на меті формування умов і можливостей для залучення фінансових ресурсів у обсягах, достатніх для фінансування виробничих й інвестиційних програм [31] та забезпечення рентабельності, фінансової рівноваги, підвищенні конкурентоспроможності суб'єкта господарювання [99].

Критеріями досягнення мети управління фінансовим потенціалом територіальної громади є: розрахунок на власні джерела фінансових поточних потреб громади; можливість залучення в необхідних обсягах зовнішніх фінансових ресурсів; формування ресурсної бази при допустимому рівні ризику; наявність інститутів, що забезпечують ефективність управління

фінансами громади [31, с. 9]. У зв'язку з цим, важливим є формування системи раціонального управління фінансовим потенціалом територіальної громади.

Система управління фінансовим потенціалом базується на взаємозалежних і взаємозумовлених принципах, які дають змогу досягти максимальної ефективності використання наявного потенціалу та якомога більшого залучення невикористаного потенціалу з метою забезпечення сталості соціально-економічного розвитку території. Програмою розвитку ООН задекларовані такі принципи управління фінансами: принцип участі, принцип прозорості, принципи орієнтації на консенсус, принцип рівності й урахування інтересів, принцип ефективності та результативності, принцип відповідальності та підзвітності [31, с. 9]. Відповідно до європейських принципів належного врядування фінансами особливого значення набуває бюджетування, яке повинно закладатися на довгострокову перспективу та за участі громадськості. Фінансова діяльність громади має базуватися на засадах міжмуніципального співробітництва, чесного розподілу витрат і вигід, зниження ризиків. Дотримання принципів управління фінансовим потенціалом є запорукою сталого розвитку територіальної громади. Європейська хартія місцевого самоврядування [25] визначає, що дохідна частина місцевих бюджетів має поповнюватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких місцева влада встановлює самостійно в межах владних повноважень. За умови максимально можливої мобілізації місцевих податків і зборів забезпечується фінансова стійкість та самостійність бюджетів територіальної громади, раціональне використання наявного фіскального потенціалу територій, що сприяє підвищенню рівня та якості послуг жителям громади.

Потужним інструментом підвищення фінансової спроможності громад є залучення коштів державної підтримки, коштів міжнародної допомоги та грантових і програмних коштів приватних донорів. Залучення такого виду коштів створює додаткові умови для реалізації проєктів соціально-економічного розвитку територіальної громади. У зв'язку з цим, посилюється необхідність активізації проєктної діяльності територіальної громади та посилення спроможності

органів місцевого самоврядування щодо підготовки якісних інвестиційних проєктів, стратегічного планування та програмування розвитку громад.

Формування результативної системи управління фінансовим потенціалом територіальної громади здійснюється завдяки тісно пов'язаним між собою функціональним елементам [31, с. 11]:

- планування та прогнозування – сукупність заходів щодо формування, розподілу й використання фінансових ресурсів, досягнення окреслених цілей з урахуванням можливостей найефективнішого використання ресурсів; цілеспрямований вплив на стабільний соціально-економічний розвиток територій;

- організація – обґрунтована, організаційно впорядкована діяльність, спрямована на забезпечення управлінського впливу та безперервного контролю за станом і результатами розвитку;

- оперативне управління – комплекс заходів, що провадяться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації з метою досягнення максимального ефекту при мінімальних витратах;

- стратегічне управління – визначення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальним одиницям на перспективу для реалізації цільових програм, пов'язаних з економічним піднесенням територій, вирішенням соціальних проблем;

- контроль – діяльність, спрямована на забезпечення ефективного й результативного управління фінансовим потенціалом.

Таким чином, управління фінансовим потенціалом територіальної громади – це цілеспрямована діяльність органів місцевого самоврядування щодо залучення, акумуляції реальних і потенційно достатніх фінансових ресурсів та ефективного їх використання з метою досягнення фінансової самодостатності та спроможності громад, забезпечення їх сталого розвитку. Рациональне та виважене поєднання сукупності цільових орієнтирів, принципів, ресурсів, методів, інструментів у їх взаємодії формує технології управління фінансовим потенціалом, від ефективності використання яких залежать

фінансова спроможність територіальної громади та якісь публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування мешканцям громад.

Ефективними механізмами підвищення спроможності територіальної громади, на нашу думку, є: сценарне моделювання, локальний маркетинг, стратегування, проєктний менеджмент, муніципальний фінансовий менеджмент, управління змінами, управління ризиками.

У сучасних умовах надзвичайно складних викликів, що пов'язані з війною, перед органами місцевого самоврядування та територіальними громадами постають нові завдання. Зокрема, виникає необхідність вирішення проблем релокації бізнесу та переміщення цивільного населення зі східних регіонів країни в її центральну та західну частини. Передусім мова йде про необхідність налагодження злагодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями щодо забезпечення тимчасового розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених людей. У найближчій перспективі до цього може додатися створення належних умов для довгострокового перебування тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації на тривалий період або й назавжди.

Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у стратегіях слід зображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів на території громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків, зокрема з урахуванням досвіду, набутого Україною за час війни. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях.

І нарешті ще однією важливою функцією територіальних громад та органів їх місцевого самоврядування, яка актуалізується в умовах воєнного

стану, є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку. Адже в умовах ведення бойових дій на півдні та сході нашої держави, європейські партнери в основному переорієнтувалися на військову підтримку нашої держави та надання допомоги біженцям, що були вимушені виїхати до їхніх держав. Це створило певний «інституційний вакуум» в площині формування засад повоєнного соціально-економічного розвитку України, зокрема в контексті інтеграції нашої держави до ЄС та адаптації на вітчизняний суспільний ґрунт сучасних європейських цінностей. Як наслідок, після завершення активної фази війни, особливо якщо вона затягнеться на певний період, ми можемо опинитися в ситуації, коли значна частина українського суспільства та представників влади виявляється не готовими до переходу на «мирні рейки». Це загрожує поширенням так званого «афганського синдрому», коли для багатьох людей життя в умовах постійної небезпеки, активних бойових дій та підготовки до чергових військових операцій виявляється більш природним, ніж мирне існування, з усіма його побутовими, фінансовими та соціальними проблемами (особливо коли влада не здатна вчасно налагодити безболісного переходу до повоєнного життя) [103].

Територіальним громадам нині вкрай важливо посилювати співпрацю з європейськими партнерами (як із владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства) щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку посадових осіб місцевого самоврядування та мешканців територіальних громад до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку. І саме територіальні громади та їх органи місцевого самоврядування повинні виступити у цьому питанні одними з першочергових ініціаторів, особливо якщо мова йде про громади та регіони, які віддалені від зони бойових дій, але розташовані поруч із кордоном з ЄС.

Один із визначальних впливів на успішність функціонування територіальної громади справляє її кадрова спроможність. Адже, беззаперечним є той факт, що

ефективність діяльності сформованих територіальними громадами органів місцевого самоврядування суттєво залежить від освіченості, професійності, компетентності, патріотичності, комунікабельності та вмотивованості посадових осіб органів місцевого самоврядування, адже саме вони найбільш наближені до населення, знайомі з його потребами і знаходяться у різних формах взаємовідносин з мешканцями громади, а це потребує оперативного реагування та вирішення тих чи інших ситуацій, надання різного виду адміністративних, соціальних та інших видів послуг і прийняття відповідних управлінських рішень.

У сучасних умовах особливе місце у системі місцевого самоврядування займає розвиток кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Кадрова політика повинна бути спрямована на забезпечення висококваліфікованими та добре вмотивованими фахівцями усіх сфер діяльності органу місцевого самоврядування. Професійний розвиток посадових осіб органів місцевого самоврядування, систематичність підвищення кваліфікації та дотримання ними норм етичної поведінки визначально впливають не тільки на ефективність роботи органу місцевого самоврядування, а формують його позитивний імідж, підвищують ступінь довіри населення до місцевої влади. З метою підвищення успішності використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування доцільним, на нашу думку, є:

- розробка кадрової стратегії у кожному органі місцевого самоврядування, яка б визначала перспективи розвитку служби в органах місцевого самоврядування на найближчі роки з урахуванням сучасних реалій та міжнародних тенденцій в управлінні людськими ресурсами у сфері публічної служби;

- навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування повинно здійснюватися протягом усього життя; потребують певного удосконалення та осучаснення програми підвищення кваліфікації з урахуванням механізмів та технологій цифрового суспільства, що має позитивно вплинути на рівень прийнятих управлінських рішень та якість надання усього спектру адміністративних та управлінських послуг;

- у процесі підвищення кваліфікації більш широко застосовувати інтерактивні методи та форми навчання, де кожен є учасником та безпосередньо впливає на процес вироблення корисних умінь та навичок;

- враховуючи надзвичайно складні умови сучасності необхідно більш активно застосовувати дистанційні форми навчання тощо;

- необхідним є впровадження європейських принципів етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, як фактору підвищення позитивного іміджу органу місцевого самоврядування в цілому.

Кадрова політика органу місцевого самоврядування має визначати генеральну лінію і принципові настанови в роботі з персоналом на довготривалу перспективу. Формування високопрофесійного, патріотичного, мобільного, ефективного персоналу органів місцевого самоврядування детермінує необхідність удосконалення кадрової політики місцевих рад всіх рівнів з активним використанням проєктного, процесного, відтворювального і синергетичного підходів, теорій лідерства, управління талантами, управління знаннями, еліти і раціональної бюрократії. Пріоритетними напрямками кадрової політики мають бути:

- підвищення організаційної спроможності кадрової роботи шляхом створення в структурі кожного органу місцевого самоврядування відділу управління персоналом (чи відділу управління людськими ресурсами);

- прогнозування та планування потреби в кадрах на різних управлінських рівнях, розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійно-кадрової структури органу місцевого самоврядування, сучасної кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг, наявного кадрового ресурсу територіальної громади;

- забезпечення прозорості кадрової політики органу місцевого самоврядування, залучення представників громадянського суспільства територіальної громади до участі в розробці кадрової стратегії, проведенні конкурсних відборів на вакантні посади служби в органах місцевого самоврядування та консультаційної роботи;

– залучення на службу в органи місцевого самоврядування високо освічених, висококваліфікованих, професійно мобільних, патріотично налаштованих, діджиталізованих фахівців відповідно до сучасних вимог швидкозмінного середовища;

– створення соціальних та організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого, інтелектуального та інноваційного компонентів у їх роботі; посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;

– впровадження справедливої та ефективної системи мотивації праці посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, сприяння співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників;

– стимулювання професійного розвитку та систематичного підвищення кваліфікації посадовими особами органів місцевого самоврядування;

– здійснення комплексної та системної роботи з молодими лідерами; впровадження технологій управління талантами та управління знаннями посадових осіб місцевого самоврядування в практичну діяльність органу влади;

– створення дієвого кадрового резерву з метою оновлення персоналу й дотримання принципу наступності на всіх напрямках роботи органу місцевого самоврядування за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення;

– впровадження європейських стандартів та сучасних технологій управління персоналом в діяльність органу місцевого самоврядування;

– формування та постійне підвищення позитивного іміджу органу місцевого самоврядування;

– формування організаційної культури органу місцевого самоврядування, зокрема шляхом розробки та впровадження загальних правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованих на формування етичних принципів, толерантності та дотримання гендерної рівності та ін.;

– адаптація успішного вітчизняного та зарубіжного досвіду кадрової роботи в органах місцевого самоврядування та ін.

Цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації всієї публічної влади детермінують необхідність підвищення цифрової спроможності територіальних громад. Умовами сьогодення є необхідність розширення дієвості територіальних громад у всіх сферах (житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, громадського транспорту, питань громадської безпеки тощо) за рахунок посилення їх цифрової спроможності. Зокрема, мова йде про впровадження нових, цифрових процесів та сучасних технологічних рішень, поширення мережових комунікацій, оволодіння цифровими інструментами реалізації розширених повноважень територіальної громади тощо [26].

Крім того, позитивними сторонами цифрової спроможності територіальної громади є: 1) широке використання сучасних технологій цифрового світу для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності; 2) можливість прийняття ефективних управлінських рішень (збирати та зберігати статистику за багато років, аналізувати дані, за якими можна відразу спланувати дії й оперативно відреагувати на виклики громади); 3) виявлення кращих практик (враховуючи дані з попередніх років, наявність прогнозів на наступні періоди дає можливість скласти план дій для отримання оптимально ефективного результату); 4) можливість обміну уніфікованими документами; 5) зменшення корупційних ризиків на всіх рівнях і за всіма напрямками (відсутність безпосереднього спілкування громадян з представниками влади та отримання послуг онлайн); 6) процес контролю і прозорості (в управлінні й аналізі прийнятих рішень); 7) можливість отримувати адміністративні послуги під час обмежень воєнного стану та карантину (онлайн) тощо.

Сьогодні електронне урядування у світі – це не лише новий рівень прозорості, відкритості та ефективності роботи органів влади, але й нова якість обслуговування громадян та бізнесу. У багатьох успішних країнах однією із головних причин активного розвитку електронного урядування називають необхідність органів публічної влади здійснювати більше дій при менших ресурсах [106, с. 159].

Відтак, під посиленням цифрової спроможності територіальної громади розуміється процес створення електронних сервісів для більш ефективних управлінських рішень та надання якісних послуг органами місцевого самоврядування і перетворення територіальних громад у прогресивні «цифрові» громади [26]. Цифрова громада – це постійний діалог між органами місцевого самоврядування влади і мешканцями, який допомагає залучати населення до прийняття управлінських рішень, визначати пріоритети розвитку та вирішувати проблеми. А цифрові технології та інструменти роблять вказаний процес простішим та доступнішим.

Як зазначає О. Євсюкова, основні аспекти цифровізації територіальної громади ґрунтуються на принципах концепції Good Governance, зокрема, мова йде про: 1) залучення громади до ухвалення важливих рішень (як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників); 2) відкритість і прозорість (передбачає забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується діяльність в середині територіальної громади. Інформація про рішення, реалізацію політик та результати, є доступною з можливістю постійно долучатися до неї); 3) підзвітність (всі учасники процесу прийняття рішень, колективні та індивідуальні, несуть відповідальність за власні рішення); 4) інноваційність та відкритість до змін (передбачає забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик, а саме існує готовність реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших); 5) зворотний зв'язок, чутливість (забезпечення задоволеності законних очікувань та потреб територіальної громади – завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб територіальної громади); 6) раціональне управління фінансами (для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальної громади); 7) доступність та ефективність муніципалітету, його готовність до консенсусу з громадою та здатність чути кожного мешканця (принцип ефективності та результативності характеризує

максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб територіальної громади) [26].

Як цілком слушно зазначає І. Дульська, діджиталізація (цифровізація, застосування ІКТ) територіальних громад у сферах адміністрування розвитку і функціонування, життя мешканців та бізнесу – суттєвий важіль підвищення ефективності діяльності територіальної громади, органу місцевого самоврядування, особливо в період пандемії COVID-19, коли в онлайн масово переходять сектори, які задовольняють базові потреби сучасної людини, максимально скорочуючи необхідність виходити з дому як для життєзабезпечення (соціалізація, безпека, сфера розваг, комерція та платежі, державні адміністративні послуги, е-демократія, адміністрування послуг ЖКГ тощо), так і для бізнесу та продуктивної діяльності [22, с. 72].

Звичайно, що з введенням воєнного стану в нашій країні, запровадженні посиленних заходів безпеки, реновації бізнесу та наявності значної кількості внутрішньо переміщених осіб роль та значення цифрової спроможності територіальних громад буде лише посилюватися. У зв'язку з цим, чим вищою є цифрова спроможність територіальної громади, тим доступнішими та якіснішими будуть послуги, що надаються її мешканцям.

3.3. Міжмуніципальне співробітництво як ефективний механізм розвитку територіальних громад в Україні

Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад є одним із механізмів вирішення проблеми нестачі ресурсів в органах місцевого самоврядування, обмеженої спроможності багатьох із них та базується на принципі об'єднання ресурсів громад для забезпечення виконання функцій місцевої влади у різних сферах: житлово-комунальному господарстві, благоустрої, пожежній безпеці, освіті, охороні здоров'я, наданні адміністративних послуг, інших питань місцевого значення. Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад також дозволяє ефективніше

використовувати наявні ресурси та можливості. До того ж, як правило, до використання переваг міжмуніципального співробітництва спонукають не тільки обмеженість матеріальних та фінансових ресурсів громад, а й певні проблеми у кадровому забезпеченні укрупнених територіальних громад.

Іншими словами, переваги, які закладені в основі міжмуніципального співробітництва, сприяють посиленню інституційної спроможності громад, допомагають розвивати інфраструктуру, покращувати благоустрій, підвищувати громадську безпеку та покращувати якість послуг, що надаються населенню. Тобто, налагоджене співробітництво дозволяє робити очевидні та вимірні речі у тих чи інших сферах життєдіяльності територіальних громад на користь їх жителів [62.].

Міжмуніципальне співробітництво почало розвиватись в Україні ще на початку 2000-х років. Багато в чому виникненню міжмуніципального співробітництва сприяло проведення Всеукраїнського конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, який проводився щорічно починаючи з 2003 р., а також діяльність міжнародних та донорських організацій (насамперед, GIZ, SDC, ПРООН, Європейська Комісія, Рада Європи, Sida, USAID, CIDA тощо) з питань популяризації та допомоги у впровадженні міжмуніципального співробітництва [41]. Водночас, потужним імпульсом для розвитку міжмуніципального співробітництва у межах усієї держави стало ухвалення у червні 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [91], яким на законодавчому рівні закріплено механізм співробітництва територіальних громад.

На початку створення міжмуніципальне співробітництво виступало універсальним шляхом для громад, які не скористалися процедурою добровільного об'єднання, на договірних засадах реалізовувати спільні проєкти, об'єднувати наявні фінансові ресурси та разом вирішувати актуальні питання місцевого значення. Згодом співробітництво територіальних громад почало закріплювати свої позиції ефективного механізму, що дає можливість досягти поліпшення якості життєзабезпечення не тільки територіальних

громад, а й регіонів і, водночас, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування [98, с. 121].

Незважаючи на достатньо сформовану законодавчу базу та створення передумов для розвитку самодостатніх громад із запровадженням децентралізації 2014 р., співробітництво територіальних громад в напрямку вирішення місцевих проблем і реалізації спільних проєктів не було досить поширеною практикою. У перший рік реформи таким інструментом співпраці скористалося декілька громад – було укладено лише 2 договори.

Разом із тим, щороку простежується позитивна динаміка долучення органів місцевого самоврядування до практик міжмуніципального співробітництва, зважаючи на переваги, які надає цей інструмент для місцевого розвитку [49]. У 2018-2021 рр. відбулося прискорення динаміки співпраці між територіальними громадами у 2,5 разу. У 2020 р. уже було укладено договорів про співробітництво на 22 % більше, ніж у попередньому році. За цими договорами до співробітництва загалом було долучено 1380 територіальних громад із 1469, утворених станом на вересень 2020 р. Згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, що оприлюднений на офіційному сайті Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 3 жовтня 2022 р. укладено 868 договорів серед громад [94]. Договори укладалися як між двома громадами, так і більше – залежно від розміру громади, наявної проблеми та потреб. Динаміка кількості укладених договорів про співробітництво між територіальними громадами України наведена на рис. 3.3.

Регіональний розріз кількості укладених договорів міжмуніципального співробітництва, укладених 296 територіальними громадами з дня набуття ними повноважень після виборів у 2020 р. свідчить, що беззаперечними лідерами по кількості укладених договорів є Дніпропетровська (17 договорів), Запорізька (16) та Харківська (15) області. Водночас, найменшу кількість договорів, а саме по 1 договору, уклади територіальні громади Донецької, Луганської, Тернопільської, Херсонської та Хмельницької областей (табл. 3.4) [49, с. 7].

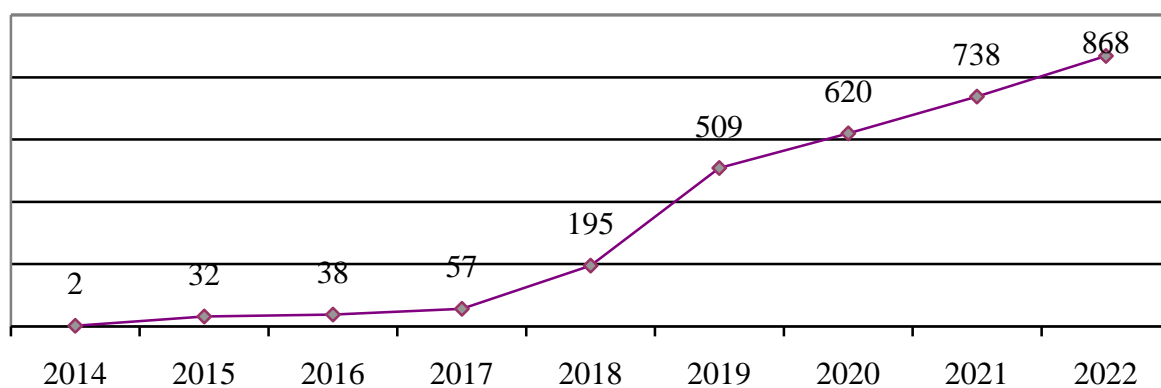


Рис. 3.3. Динаміка кількості укладених договорів про співробітництво між територіальними громадами України

Міжмуніципальне співробітництво вирівнює розподіл ресурсів в територіальних громадах різної спроможності, сприяє вирішенню більш складних завдань, оскільки об'єднує зусилля. Як свідчать дані табл. 3.4 предметом міжмуніципального співробітництва можуть бути різні сфери. Водночас, співробітництво у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення складає 60,13 % від загальної кількості укладених договорів.

Аналізуючи розподіл укладених договорів за формами співробітництва територіальних громад варто зазначити, що найбільший відсоток серед них складають договори про реалізацію спільних проектів – 73,1 % та співфінансування комунальних підприємства – 15,1%. Водночас, договори про делегування виконання завдань складають 8,8 % від загальної кількості договорів, договори про утворення спільних комунальних підприємств – 2,6 % та договори про утворення спільного органу управління – 0,4 % [98, с. 123].

Практичний досвід функціонування міжмуніципального співробітництва свідчить, про ефективність такої співпраці у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення. Спільне утримання медичних, освітніх, соціальних закладів підвищує спроможність громад до надання доступних та якісних послуг їх мешканцям.

Інший перспективний напрям співробітництва громад – управління відходами. Зокрема, у Дніпропетровській області розробляється регіональна стратегія управління відходами що передбачає створення п'яти або шести кластерів для

збирання, сортування та переробки сміття в області [20]. Це також предмет співробітництва громад, як і опорні школи, спільні культурні заходи, фестивалі, ЦНАПи, Центри безпеки, питання охорони та рекреаційного використання спільних природних об'єктів, відкриття індустриальних парків, водогони тощо.

Таблиця 3.4

Співробітництво територіальних громад, 2021 р.

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	у тому числі					Кількість ТГ, що скористалися ММС
		ЖКГ	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення	інше	
Вінницька	7				4	7	15
Волинська	1				1		4
Дніпропетровська	17				15	2	22
Донецька	1				1		2
Житомирська	2				1	1	5
Закарпатська	3		1		1	1	21
Запорізька	16	2			13	1	14
Івано-Франківська	5					5	25
Київська	8				7	1	7
Кіровоградська	8				3	5	10
Луганська	1					1	2
Львівська	13		1		9	3	30
Миколаївська	6				2	4	12
Одеська	6				4	2	7
Полтавська	7	1		2	1	3	9
Рівненська	14			2	7	5	32
Сумська	4				2	2	7
Тернопільська	1				1		10
Харківська	15	1			10	4	19
Херсонська	1					1	2
Хмельницька	1				1		1
Черкаська	4				4		6
Чернівецька	6		1		1	4	18
Чернігівська	6				4	2	11
Всього	153	4	3	4	92	50	296

Як уже зазначалося вище, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [91] виділяє п'ять форм договорів міжмуниципального співробітництва: співфінансування, реалізація спільного проекту, створення спільного органу управління, створення комунального підприємства та

делегування завдань з передачею відповідних ресурсів. Укладення договорів відбувається у сім етапів: ініціація, надання згоди, звернення до інших громад, створення комісій та розробка проєкту, громадські обговорення, затвердження проєктів договорів, укладання договорів.

У Дніпропетровській області лідером за кількістю укладених договорів про міжмуніципальне співробітництво є Слобожанська територіальна громада, яка має три такі проєкти: два з надання адміністративних послуг, а третій – в освітній сфері. У 2018 р. Слобожанська територіальна громада та місто Підгороднє уклали договори щодо співфінансування школи естетичного виховання [20].

Солонянська територіальна громада досить активно використовує таку форму співробітництва як делегування виконання окремих завдань, зокрема через комунальну установу «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Солонянської селищної ради. Водночас, враховуючи потужний туристичний потенціал Солонянської громади, на нашу думку, перспективним є міжмуніципальне співробітництво у формі реалізації спільних проєктів із суміжними територіальними громадами, які також мають потужний туристичний потенціал (зокрема, Новоолександрівська територіальна громада, на території якої проводяться археологічні розкопки) щодо розвитку сфери туризму. Також, на нашу думку, Солонянській територіальній громаді варто укласти договори про міжмуніципальне співробітництво із суміжними територіальними громадами щодо спільного управління відходами.

Отже, міжмуніципальне співробітництво сьогодні є доволі актуальною та інноваційною практикою діяльності громад України. Та водночас це вказує на те, що утворені територіальні громади не є абсолютно самодостатніми та потребують додаткової підтримки у вирішенні реального обсягу своїх завдань.

Успішність міжмуніципального співробітництва, окрім іншого, залежить від дотримання територіальними громадами базових принципів, таких як: законність; добровільність; взаємна вигода; рівноправність учасників; прозорість та відкритість; взаємна відповідальність.

Міжмуніципальне співробітництво сприяє підвищенню спроможності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення у таких соціально важливих сферах як: ЖКГ, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, благоустрій, культура, спорт. Традиційно на ці сфери кошти виділяються не в достатній кількості. А культура, спорт та туризм, як правило, взагалі фінансуються за «залишковим» принципом. Тому поєднання ресурсів декількох територіальних громад (наприклад, Солонянської, Новоолександрівської, Новопокровської чи інших суміжних територіальних громад) сприятиме вирішенню проблемних питань у цих сферах.

Отже, перевагами міжмуніципального співробітництва, зокрема, є такі:

- можливість територіальних громад ефективно об'єднувати фінансові ресурси та спільно вирішувати ті завдання, які важко виконувати окремо;
- впроваджуючи практики співробітництва, громади можуть розширити спектр суспільних послуг або ж підвищити якість тих послуг, що вже надаються населенню;
- об'єднуючи спільні ресурси, територіальні громади стають більш конкурентоспроможними й отримують доступ до залучення коштів державно-приватного партнерства, міжнародних грантів тощо;
- співробітництво громад дозволяє оптимізувати робочі й управлінські процеси за рахунок залучення більш кваліфікованих кадрів, зменшення виробничих витрат і побудови ефективної логістики;
- проекти, які реалізуються в рамках міжмуніципального співробітництва, стають підґрунтям для створення нових робочих місць і залучення інвестицій;
- виникає синергетичний ефект матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів територіальних громад, що в цілому сприяє розвитку кожної із них.

Безперечним також є той факт, що питання подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва потребує вироблення комплексу системних заходів (організаційних, управлінських, фінансових, інформаційних, навчальних, просвітницьких тощо), що мають бути впроваджені на всіх рівнях (національному, регіональному та місцевому). Доцільно також встановити більш дієве та ефективне співробітництво між відповідними місцевими органами

влади, активніше організувати спеціальні навчальні програми (програми підвищення кваліфікації, семінари-тренінги, дистанційне навчання тощо) для забезпечення подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва.

Підсумовуючи, варто зазначити, що активне використання механізму міжмуніципального співробітництва сприяє раціоналізації вирішення питань місцевого значення та підвищенню спроможності територіальної громади, що в цілому покращує якість життя населення територіальної громади та підвищує рівень довіри населення до місцевої влади. Водночас, процес налагодження успішного міжмуніципального співробітництва між територіальними громадами можливий при наявності системного підходу до даної роботи в кожній із громад, чіткому усвідомленні наявності проблем й виробленому спільному баченні шляхів їх вирішення та послідовному виконанню визначених обсягів та умов такого співробітництва. При цьому важливо бути готовим до співпраці на принципах чесності, добросовісності та прозорості відносин при наявності взаємної довіри та ретельному наслідуванню принципів належного врядування.

ВИСНОВКИ

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

1. Встановлено, що територіальні громади – конституційно визнаний суб'єкт місцевого самоврядування, самостійна форма публічної влади в Україні, первинний суб'єкт, носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Територіальні громади це не проста сукупність жителів певного населеного пункту, а дієздатний суб'єкт публічної влади, соціально й політично активний, самодостатній з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможний на ефективне та відповідальне управління власними справами. Територіальним громадам належить важливе місце у системі життєдіяльності людини, суспільства, держави, адже у їх межах практично сконцентровані всі елементи системи публічного управління та зв'язки між ними, ресурси (населення, земля, надра) та комунікації.

Територіальна громада є базовим суспільствоутворювальним елементом, первинним суб'єктом і основним стрижнем місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. А від якісних характеристик територіальної громади, її дієвості, самодостатності, спроможності та здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави.

2. Визначено, що проблематика функціонування територіальних громад досить детально розглянута у навчальній та науковій літературі, однак нові умови функціонування територіальних громад після завершення процесу їх об'єднання та на новій територіальній основі, наявність невирішених проблем, євроінтеграційні прагнення нашої країни та потреба пошуку оптимальної моделі розвитку територіальних громад України в умовах сучасних надскладних викликів потребує подальших ґрунтовних досліджень.

3. Аналіз нормативно-правових засад створення та функціонування територіальних громад засвідчив наявність в нашій країні трьох рівнів правового регулювання місцевого самоврядування в цілому та територіальних громад, зокрема: конституційний, законодавчий та статутний. Правовою основою організації та функціонування територіальних громад є Конституція України, норми якої є нормами прямої дії. Закони України, постанови та розпорядженням Кабінету Міністрів України, укази Президента України, інші нормативно-правові акти, а також Статути територіальних громад приймаються та реалізуються відповідно до конституційних норм.

В Україні в цілому сформовано нормативно-правові засади функціонування територіальних громад. Водночас, недосконалість чинного законодавства детермінують подальше удосконалення законодавства в цій сфері з метою наближення влади до людей і підвищення довіри до неї, реального посилення спроможності територіальних громад та забезпечення надання послуг населенню високої якості.

Обґрунтовано необхідність внесення відповідних змін до Конституції України й законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» та прийняття низки законів, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про територіальні громади» та ін.

4. Встановлено, що проведена реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади спричинила відчутні зміни в організаційному, фінансовому та соціальному аспектах функціонування територіальних громад. Результатом завершення об'єднання територіальних громад (2015-2021 рр.) в Україні стало створення 1470 територіальних громад, в межах яких створено 7975 старостинських округів. Нині територіальні громади охоплюють 100 % території нашої країни. 98,8 % об'єктів спільної власності громад районів перейшли до комунальної власності територіальних громад.

Фінансова децентралізація сприяла зростанню місцевих бюджетів та збільшенню їх частки у загальному бюджеті країни. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли на 46,89 %. Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни зросла із 5,1 % у 2015 р. до 7,3 % у 2021 р. Середньорічний темп зростання трансферів з державного бюджету місцевим складає 99,5 %.

Водночас, 75 % територіальних громад все ще залишаються дотаційними та отримують додаткові кошти (дотації) з державного бюджету для приведення місцевих бюджетів до фінансово спроможних. І хоча частка трансферту з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів за 2015-2021 рр. зменшилася на 25,4 % (від 59,1 % у 2015 р. до 33,7 % у 2021 р.), доходи місцевих бюджетів на все ще на третину залежать від державного бюджету.

Визначено проблеми функціонування територіальних громад в Україні, серед яких: недосконалість чинного законодавства в цій сфері; неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад; недофінансування з державного бюджету гарантованих державою пільг, що вимагає пошуку власних ресурсів громад; недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій та суттєва потреба в професійних кадрах в укрупнених територіальних громадах; відсутність реального механізму включення мешканців громади у здійснення контролю за використанням комунальної власності та суттєво зростаючих бюджетних коштах територіальних громад та ін.

5. Узагальнення зарубіжного досвіду успішного розвитку територіальних громад дає підстави щодо рекомендації його для впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування України. Зокрема, на особливу увагу заслуговує: досвід Австрії щодо конституційного визнання громади не лише суб'єктом місцевого самоврядування, а й суб'єктом адміністративно-територіального устрою; фінський досвід надання муніципалітетам високого ступеню автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані та досвід Польщі щодо чіткої конституційної регламентації місцевого самоврядування,

успішного укрупнення (об'єднання) територіальних громад та активного впровадження політики підтримки регіонального розвитку із широким залученням як внутрішніх коштів держави, так і коштів ЄС та міжнародних фондів і програм (що особливо актуально нині для України в умовах гострої необхідності пошуку коштів для післявоєнної відбудови нашої країни).

6. Визначено напрями та механізми подальшого розвитку територіальних громад в Україні, серед яких: зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної спроможності територіальних громад як первинної ланки місцевого самоврядування з метою розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою; управління фінансовим потенціалом територіальної громади із залученням технологій сценарного моделювання, локального маркетингу, стратегування, проєктного менеджменту, управління змінами, управління ризиками; розвиток кадрового потенціалу, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, впровадження в кадрову роботу органів місцевого самоврядування сучасних технологій та інструментів управління персоналом; перетворення територіальних громад у прогресивні «цифрові» громади; подальший розвиток міжмуніципального співробітництва; залучення коштів державної підтримки, грантових і програмних коштів приватних донорів; посилення співпраці з донорськими організаціями зарубіжних держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури територіальних громад, а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку.

Впровадження даних рекомендацій в цілому має сприяти розвитку територіальних громад в Україні, підвищенню їх інституційної, фінансової, кадрової та цифрової спроможності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Альошина Наталя Михайлівна ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 23 с.
2. Аналітика дня: Співробітництво громад як інструмент демократичного процесу. URL : <https://parlament.org.ua/2021/12/07/analitika-dnya-spivrobotnitstvo-gromad-yak-instrument-demokratichnogo-protsesu>.
3. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муниципальне право України* : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Правова єдність, 2001. С. 122-123.
4. Баймуратов М. О. Васильєв Е. А. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності : монографія. Київ : Фенікс, 2017. 216 с.
5. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
7. Батанов О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
8. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 30-39.
9. Бобровська О. Ю. Застосування корпоративного способу господарювання в територіальних громадах : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. 236 с.
10. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. 232 с.

11. Богів Я. Конституційні аспекти регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5671/vnulpurn201685552.pdf>.
12. Боголіб М. А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 31 (1). С. 126-130. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_31%281%29__20.
13. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
14. Гасюк І. Л., Баюк М. Механізми управління соціально-економічним розвитком територіальних громад : монографія. Хмельницький : Мельник А. А., 2021. 259 с.
15. Громадівська модель самоврядування в Україні : кол. моногр. / за заг. ред. Ю. Бардачова, І. Лопушинського, Р. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.
16. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Грушко Жанна В'ячеславівна ; Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 24 с.
17. Дацій Н. В. Особливості розвитку територіальних громад: зарубіжний досвід. *Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 334-340.
18. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 360 с.
19. Децентралізація – які закони ухвалить рада у 2022 році? URL : <https://agropolit.com/cards/9-detsentralizatsiya--yaki-zakoni-uhvalit-rada-u-2022-rotsi>.
20. Децентралізація дає можливості. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11727>.
21. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
22. Дульська І. В. Можливості діджиталізації територіальних громад і смарт-спеціалізації їх розвитку в умовах реформи децентралізації в Україні. *Економіка України*. 2021. № 4. С. 68-87.

- 23.Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
- 24.Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. 408 с.
- 25.Європейська хартія місцевого самоврядування : Страсбург, 15 жовт. 1985 р. : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
- 26.Євсюкова О. В. Цифрова спроможність територіальних громад в Україні: проблеми та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 6. URL : www.dy.nayka.com.ua.
- 27.Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280с.
- 28.Західна О. Р., Вацяк Д. І., Західний Р. В. Теоретичні засади формування фіскального простору територіальних громад в умовах трансформаційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 11. С. 19-25. URL : <https://www.business-inform.net/main>.
- 29.Звіт голови Солонянської селищної територіальної громади за 2021 рік. URL : <https://solonyanska-gromada.gov.ua>.
- 30.Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III : зі змінами та доповненнями. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
- 31.Зінчук Т. О., Патинська-Попета М. М. Управління фінансовим потенціалом об'єднаних територіальних громад. *Економіка АПК*. 2019. № 12. С. 6-15.
- 32.Золотоноша О. В. Організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Золотоноша Олег Вікторович ; Дніпропетр. держ. ун-т внутрішн. справ. Дніпро, 2021. 405 с. URL : https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/new_d0872702/41/2/d.pdf.
- 33.Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Світове*

- господарство і міжнародні економічні відносини*. 2017. Вип. 13. С. 71-77.
URL :https://economyandsociety.in.ua/journals/13_ukr/12.pdf.
34. Кащишин М. І. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 2. С. 7-10. URL :
http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2018_2_3.
35. Конституція Польської Республіки. URL : http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf.
36. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
37. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 30. Ст. 831.
38. Лещух І. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах війни: трансформація структури та перспективи подальшого формування. *Бізнес Інформ*. 2022. № 4. С. 74-82. URL : <https://www.business-inform.net/main>.
39. Лисяк Л. В., Качула С. В., Біневич Ю. О. Зміни доходів та видатків місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації: досвід ЄС в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 22-29.
40. Люта О. В., Пігуль Н. Г. Самодостатність територіальної громади: її сутність, склад та напрями забезпечення. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2015/98.pdf.
41. Малиновський В. К. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи* : матеріали наук.-практ. конф. (Луцьк 17–18 трав. 2007 р.). Луцьк : Волин. обл. друк., 2007. С. 15-18.
42. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. Київ, 2017. 202 с.
43. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.

44. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд 2020. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf.
45. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Скрипничука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 788 с.
46. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуер. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.
47. Місцеве самоврядування в Україні : євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
48. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
49. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади : станом на 10 січня 2022 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2022. 22 с.
50. Мочков О. Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Мочков Олександр Борисович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 20 с.
51. Муніципальне право України : підручник / за ред. М. О. Баймуратова. 2-ге вид. доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
52. Окорський В. П., Сухович В. М., Цецик Я. П. Організаційно-економічні засади реформування інститутів місцевого самоврядування та їх вплив на сталий розвиток об'єднаних територіальних громад (на прикладі Рівненської області) : монографія. Рівне : Видавець О. Зень, 2018. 364 с.
53. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 8 місяців 2022 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15570>.
54. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1-2 (10-11). С. 67-75.

- 55.Патицька Х. О. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 209 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
- 56.Пилипенко Я. В. Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2. С. 92-100.
- 57.Податкове та бюджетне законодавство у 2021-2022 рр. – декілька важливих цифр. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14373>.
- 58.Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2021. № 2. С. 96-101.
- 59.Попова І. А., Демченко Н. В. Інструменти імплементації об'єднаних територіальних громад: світовий досвід. *Modern Economics*. 2020. № 19. С. 155-161. URL : <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7428/1/popova.pdf>.
- 60.Потапенко С. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2021. С. 226-241.
- 61.Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.
- 62.Практичний порадник для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/816/Практичний_порадник_з_організації_співробітництва_ТГ.pdf.
- 63.Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>.
- 64.Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закону України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.
- 65.Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64 : затверджено Законом України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

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

- громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : закон України від 3 квіт. 2018 р. № 2379. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#n2>.
- 76.Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 5 груд. 2019 р. № 348-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>.
- 77.Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020>.
- 78.Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : указ Президента України від 15 жовт. 2020 р. № 449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020>.
- 79.Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
- 80.Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
- 81.Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 348-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250014874>.
- 82.Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019>.

83. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
84. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
85. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
86. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року : постанова ЦВК від 18 серп. 2017 р. № 164. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17>.
87. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 квіт. 2022 р. № 457. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>.
88. Про правовий режим воєнного стану : закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
89. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
90. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
91. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
92. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.
93. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
94. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr>.

95. Реформа з децентралізації: перехід від добровільного об'єднання територіальних громад до адміністративного укрупнення територіальних громад та районів. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library>.
96. Розробка комплексних планів : посібник для громад. Київ, 2022. 88 с. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/817/Посібник_для_громад.pdf.
97. Світові моделі державного управління: досвід для України : в 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с. ; Ч. 2. 520 с.
98. Ситник Н. С., Жовтяк К. В. Сучасні тенденції розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Бізнес Інформ*. 2021. № 6. С. 120-126. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2021_6_18.
99. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія / М. І. Зверяков, А. І. Ковальов, Н. В. Сментина [та ін.]. Одеса : ОНЕУ, 2017. 175 с.
100. Стратегія розвитку Солонянської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки. URL : https://rada.info/upload/users_files/04339652/af4274507ff0b3a570b74a0c2a70edce.pdf.
101. Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сюсько Микола Миколайович ; Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2021. 24 с.
102. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. 340 с.
103. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. URL : <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorytetiv-povojennoho-rozvytku>.
104. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

105. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. /О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук [та ін.]. Київ : Ін-т громад. сусп-ва, 2017. 129 с.
106. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
107. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
108. Центр культурних послуг у територіальній громаді : посібник / Я. Петраков, М. Кулініч, О. Чмир, О. Копил, П. Остапенко, Д. Остапенко. Київ, 2022. 296 с. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/822/Центр_культурних_послуг_в_територіальній_громаді.pdf.
109. Цивільний кодекс України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
110. Шевченко А. О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шевченко Алла Олександрівна ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 22 с.
111. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Шумляєва Ірина Дамирівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
112. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998- 2004. Т. 5 : П-Т. 2003. 736 с.
113. Як розробити комплексний план громади : посібник для професіоналів. Київ, 2022. 140 с. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/818/Як_розробити_комплексний_план_громади.pdf.
114. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Світовий досвід державної підтримки в системі публічного управління розвитком територіальних громад. *Проблеми економіки*. 2020. № 4. С. 19-28. URL : <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2020-4-19-28>.

ДОДАТКИ

Додаток А

Структура і штатна чисельність апарату виконавчого комітету Солонянської селищної ради

	Назва структурного підрозділу і посади	КОД КП	Кількість штатних одиниць
1	2	3	4
1.	Голова селищної ради	1143.5	1
2.	Перший заступник селищного голови	1143.5	1
3.	Заступник селищного голови з питань діяльності виконавчих органів	1143.5	2
4.	Секретар ради	3431	1
5.	Староста	1229.3	10
6.	Головний спеціаліст з питань внутрішнього аудиту	2419.3	1
7.	Діловод	4144	10
	Разом		25
1. Відділ організаційно-кадрової роботи, діловодства та контролю			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Головний спеціаліст	2419.3	1
3.	Спеціаліст I категорії	2419.3	2
	Разом		4
2. Відділ бухгалтерського обліку та звітності			
1.	Начальник відділу, головний бухгалтер	1229.3	1
2.	Заступник начальника відділу	1229.3	1
3.	Головний спеціаліст	2419.3	1
4.	Провідний спеціаліст	2419.3	1
5.	Спеціаліст I категорії	2419.3	3
	Разом		7
3. Відділ земельних відносин			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Спеціаліст I категорії	2419.3	2
3.	Спеціаліст II категорії	2419.3	2
4.	Касир	4211	1
	Разом		6
4. Сектор комунальної власності			
1.	Завідувач сектору	1229.3	1
2.	Спеціаліст I категорії	2419.3	1
	Разом		2
5. Юридичний відділ			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Спеціаліст I категорії	2419.3	1
	Разом		2
6. Відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства			
1.	Начальник відділу	1229.3	1

Продовження додатку А

1	2	3	4
2.	Спеціаліст I категорії	2419.3	2
	Разом		3
7. Відділ з питань цивільного захисту, мобілізаційної, оборонної роботи та взаємодії з			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Головний спеціаліст	2419.3	1
3.	Спеціаліст I категорії	2419.3	1
	Разом		3
8. Відділ державної реєстрації			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Державний реєстратор	1229.3	2
3.	Спеціаліст II категорії	1229.3	1
	Разом		4
9. Відділ «Центр надання адміністративних послуг»			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Адміністратор	1229.3	6
	Разом		7
10. Відділ інформаційно-аналітичної роботи та комунікацій			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Провідний спеціаліст	2419.3	1
3.	Спеціаліст I категорії	2419.3	1
	Разом		3
11. Відділ економічного розвитку, інвестицій та прогнозування			
1.	Начальник відділу	1229.3	1
2.	Провідний спеціаліст	2419.3	1
3.	Провідний спеціаліст	2419.3	1
	Разом		3
12. Обслуговуючий персонал			
1.	Прибиральник службових приміщень	9132	2,75
2.	Сторож	9152	7
3.	Робітник з обслуговування й ремонту будівель	7129	5
4.	Водій	8322	1
	Разом		15,75
	Всього		85,75

Додаток Б

Стратегічні, оперативні цілі та завдання розвитку Солонянської селищної територіальної громади

Стратегічні цілі	Операційні цілі	Завдання
1. Солонянська громада – важливий економічний осередок регіону.	1.1. Максимізація використання сільськогосподарського потенціалу громади.	1.1.1. Інвентаризація нерухомого майна і земельних ділянок, визначення інвестиційно-привабливих об'єктів. Створення реєстру нерухомого майна з доступом через мережу Інтернет.
		1.1.2. Розробка інвестиційного паспорта громади.
		1.1.3. Проведення промоційної компанії інвестиційних можливостей Солонянської селищної територіальної громади.
		1.1.4. Покращення механізмів підтримки бізнесу.
		1.1.5. Покращення системи видачі дозвільних документів для підприємців за принципом «єдиного вікна».
		1.1.6. Проведення навчання для виробників сільськогосподарської продукції з метою покращення ефективності їх роботи і збуту продукції (ягідництво, заготівля молока, кооперативи).
		1.1.7. Покращення механізму співпраці влади з бізнесом.
		1.1.8. Популяризація інвестиційних можливостей громади.
		1.1.9. Розробка бренду та маркетингової стратегії громади.
	1.2. Розробка містопланувальної документації	1.2.1. Розробка просторово-планувальної та містобудівної документації Солонянської селищної територіальної громади.
	1.2.2. Розробка генплану/детальних планів територій населених пунктів, які увійшли до складу громади.	
	1.3. Розвиток туризму	1.3.1. Формування каталогу туристичних об'єктів в громаді.
		1.3.2. Створення та туристичного онлайн маршруту, популяризація туризму Солонянської громади.
1.3.3. Розробка туристичної промпродукції і туристичного розділу на сайті громади.		
2. Солонянська громада – територія сталого розвитку та високих стандартів життя.	2.1. Покращення якості життя населення громади.	2.1.1. Оптимізація шкільної мережі, що відповідає концепції Нової української школи та демографічній ситуації в громаді, продовження заходів з модернізації освітнього простору.
		2.1.2. Покращення іміджу органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, а також зменшення проявів корупції, шляхом надання якісних адміністративних послуг через ЦНАП та структурні відділи селищної ради.

		2.1.3. Проведення навчання лікувального персоналу з переходу на ведення медичної документації за новими зразками (e-health), створення механізму «електронної черги», запису до лікаря «он-лайн».
		2.1.4. Розширення переліку соціальних послуг в громаді.
	2.2. Оптимізація роботи комунальних підприємств в громаді.	2.2.1. Модернізація технопарку КП.
		2.2.2. Покращення водопостачання та водовідведення в населених пунктах громади.
		2.2.3. Запровадження системи звітності та бізнес-планів для КП.
		2.2.4. Розробка прозорої системи тарифів на комунальні послуги з проведенням роз'яснювальної роботи серед населення.
	2.3. Підвищення рівня безпеки в громаді, у тому числі – екологічної.	2.3.1. Покращення системи збору і сортування сміття.
		2.3.2. Реконструкція очисних споруд на водонасосних станціях.
		2.3.3. Підвищення рівня екологічного контролю.
		2.3.4. Встановлення камер відеоспостереження, дорожніх знаків.
	2.4. Сприяння росту громадянської активності.	2.4.1. Перепрофілювання будинків культури, клубів та бібліотек на комфортні центри соціальної комунікації, розширення їх функцій.
		2.4.2. Створення нових інформаційних можливостей для комунікації влади та громадськості.
		2.4.3. Залучення членів молодіжної ради до прийняття управлінських рішень, організації заходів та свят тощо.
		2.4.4. Впровадження Програми «Громадський бюджет».
3. Підвищення / покращення рівня розвитку інфраструктури	3.1. Ремонт закладів освіти, культури, спорту і медицини.	3.1.1. Оновлення матеріально-технічної бази закладів культури, медицини, фізичної культури і спорту.
		3.1.2. Будівництво, реконструкція та ремонт мереж водопостачання та водовідведення.
		3.1.3. Будівництво, реконструкція та ремонт мереж вуличного освітлення.
		3.1.4. Модернізація стадіонів та спортивних комплексів.
	3.2. Покращення транспортного сполучення і стану доріг в громаді.	3.2.1. Ремонт доріг в сільських населених пунктах та між ними.
		3.2.2. Придбання транспортного засобу для пасажирського сполучення сільських населених пунктів громади і з її адміністративним центром.
	3.3. Упорядкування існуючих і створення нових рекреаційних і відпочинкових зон.	3.3.1. Проведення інвентаризації природних об'єктів, придатних для рекреації.
		3.3.2. Приведення до належного стану існуючих рекреаційних та відпочинкових зон.
		3.3.3. Залучення інвесторів для створення рекреаційних та відпочинкових зон.