

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

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

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Здобувача вищої освіти Мар'єнка Павла Олександровича

академічної групи 281М-23-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньо-професійною програмою 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Розвиток територіальних громад у контексті європейської інтеграції та відновлення України»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Шумляєва І. Д.			

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

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

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Розвиток територіальних громад у контексті європейської інтеграції та відновлення України».

78 стор., 2 табл., 105 джерел.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ПУБЛІЧНЕ УПРАЛІННЯ, ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування елементів системи місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – розвиток територіальних громад у контексті європейської інтеграції та відновлення України.

Мета дослідження – теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо напрямів розвитку територіальних громад в умовах європейської інтеграції та відновлення України.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади розвитку територіальних громад. Другий розділ присвячено аналізу європейського досвіду розвитку місцевих співтовариств. У третьому розділі запропоновано шляхи вдосконалення розвитку територіальних громад в умовах відновлення України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічної влади центрального, регіонального, субрегіонального та місцевого рівня, територіальні громади, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Territorial communities development in the context of European integration and recovery of Ukraine».

78 pages, 2 tables, 105 sources.

LOCAL SELF-GOVERNMENT, TERRITORIAL COMMUNITY, PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC AUTHORITIES, EUROPEAN INTEGRATION, EUROPEAN EXPERIENCE.

Object of research – social relations in the process of functioning of the elements of the local government system.

Subject of research – The development of territorial communities in the context of European integration and the reconstruction of Ukraine.

The purpose of research – theoretical justification and practical recommendations on the directions of development of territorial communities in the context of European integration and reconstruction of Ukraine.

The theoretical foundations of the development of territorial communities are studied in the first section. The European experience of the development of local communities is analyzed in the second section. Proposals for improving the development of territorial communities in the context of the restoration of Ukraine, taking into account the experience of the European Union countries, are developed and presented in the third section.

Scope of practical application – in the activities of public authorities (central, regional, subregional and local levels), territorial communities, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	9
1.1. Сутнісна характеристика територіальної (місцевої) громади	9
1.2. Особливості еволюційного розвитку територіальної громади в Україні	19
РОЗДІЛ 2	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД	29
2.1. Адміністративно-територіальне реформування як напрям розвитку місцевих громад в країнах Європейського Союзу	29
2.2. Статусна характеристика місцевих громад в країнах Європейського Союзу	42
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У СУЧАСНИХ УМОВАХ	54
3.1. Європейські орієнтири розвитку територіальних громад в Україні ...	54
3.2. Напрями розвитку територіальної громади у контексті відновлення України	63
ВИСНОВКИ	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	79
ДОДАТКИ	92

ВСТУП

Сучасні процеси європейської інтеграції України суттєво вплинули на переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі державного управління, сприяли пошуку оптимальної моделі організації влади на місцевому рівні, яка б відповідала європейським демократичним стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. Результатом стало здійснення системних реформ місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади.

Незважаючи на позитивні оцінки європейських фахівців децентралізаційних перетворень в Україні, нині має місце стримування розвитку територіальних громад через об'єктивні та суб'єктивні фактори політичного, правового, організаційного, економічного та психологічного характеру, зокрема обумовлені повномасштабним вторгнення Російської Федерації та запровадженням воєнного стану. Розвиток територіальних громад також стримується незавершеністю муніципальної реформи і формуванням чинного законодавства. З одного боку спостерігається визнання територіальних громад первинними суб'єктами місцевого самоврядування й наділення їх організаційно-правовою та економічною самостійністю, з іншого, має місце гальмування процесів реформування місцевого самоврядування, наявність патерналістських підходів, небажання оновлювати важливі нормативні акти, відсутність реальних інструментів здійснення громадянами права на місцевого самоврядування.

На теоретичному рівні розвиток громад у вітчизняних джерелах є порівняно новим напрямом наукових розвідок, але вже має власні особливості та напрями дослідження. Теорія та практика цієї проблематики в європейському розрізі є непростим завданням, оскільки місцеві співтовариства відрізняються між країнами ЄС і всередині конкретних країн. У зв'язку з цим підвищується потреба у теоретичних напрацюваннях і глибокому осмисленні розвитку територіальних громад в умовах європейської інтеграції та відновлення України, а також розробки пропозицій прикладного значення, адже на цьому рівні

вирішується до 70% усіх проблем жителів громад сіл, селищ та міст. Увага до цієї проблематики також обумовлена необхідністю підвищення використання потенціалу і соціального капіталу територіальної громади, що детерміновано зростанням ролі громадівського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та активізацією утворення нових форм самоорганізації населення на сучасному етапі. Саме тому обрання предметом дослідження розвиток територіальної громади є актуальним напрямом сучасної науки публічного управління. Сукупність зазначених чинників зумовила вибір теми даного магістерського дослідження.

Питанням становлення і розвитку територіальних громад, а також здійснення ними самоврядної діяльності присвячено роботи зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких: С. Алфьоров, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Безуглий, М. Гайдар, Е. Забарна, Ю. Ковальчук, Я. Павлович-Сенета, А. Переверзєва, С. Саханенко, І. Чикаренко, І. Шумляєва та інші. Не применшуючи значення наукових праць, які присвячені проблемам функціонування територіальної громади та їх подоланню, подальшому розвитку засад самоврядування громад в Україні, в умовах європейської інтеграції та відновлення України вбачається необхідним продовжувати дослідження щодо визначення принципів і напрямів покращення самоврядної діяльності територіальних громад в нових умовах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування елементів системи місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є розвиток територіальних громад у контексті європейської інтеграції та відновлення України.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних і практичних засад розвитку територіальних громад в умовах реалізації стратегічного курсу на європейську інтеграцію та відновлення України.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких завдань:

– проаналізувати теоретичні підходи до визначення сутності територіальної громади;

- визначити особливості еволюційного розвитку територіальної громади в Україні;
- висвітлити напрями адміністративно-територіальних реформ в країнах ЄС як напряму розвитку місцевих громад;
- з'ясувати особливості статусу місцевих громад у країнах Європейського Союзу;
- визначити європейські орієнтири розвитку територіальних громад в Україні;
- розробити пропозиції щодо шляхів подальшого розвитку територіальної громади в умовах відновлення України.

Для досягнення поставленої мети та завдань магістерської роботи використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, а саме: діалектичний метод дозволив вивчати протилежні думки та аргументи для виявлення інтегрального зв'язку в розвитку територіальної громади; системний підхід використано для дослідження взаємодії окремих елементів територіальної громади як цілісного інституту під час здійснення місцевого самоврядування; структурно-функціональний аналіз застосовано для з'ясування побудови територіальної громади, її функцій та повноважень; компаративний підхід дозволив порівняти особливості діяльності місцевих співтовариств в Україні та європейських країнах; історичний підхід використано для з'ясування витоків та еволюції територіальної громади у хронологічній послідовності; аналіз – для дослідження окремих елементів, ознак і властивостей територіальної громади, а синтез – для вивчення і відображення її цілісності як суб'єкта місцевого самоврядування; індукції, дедукції, моделювання та прогнозування – для обґрунтування напрямів і формулювання відповідних пропозицій щодо секторального розвитку територіальних громад, а також залучення громадян до прийняття рішень місцевого значення з урахуванням європейських принципів доброго врядування.

Теоретичною та емпіричною базою магістерської роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців з питань функціонування місцевого

самоврядування та його окремих елементів, довідкова література та результати соціологічних опитувань. Нормативною основою магістерського дослідження є законодавство України, міжнародні універсальні та регіональні європейські акти, а також нормативно-правові акти країн Європейського Союзу.

Результати роботи та їх новизна полягає в обґрунтуванні комплексу теоретичних і практичних положень щодо розвитку територіальних громад в Україні з урахуванням її євроінтеграційних прагнень на основі досвіду країн Європейського Союзу, а також повоєнного секторального відновлення України, які можуть бути використані під час розробки інструментів нової державної та муніципальної політики у напрямі подальшого реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на локальному рівні. Проблематики магістерської роботи була апробована на XX науково-практичній конференції «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції» (м. Дніпро), за результатами було видано тези доповіді у співавторстві.

Відповідно до мети, завдань та предмету дослідження кваліфікаційна робота ступеня магістра складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків і списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Сутнісна характеристика територіальної (місцевої) громади

Тематика розвитку місцевих спільнот, їх участі у місцевому самоврядуванні та відповідної практики політичної та організаційної роботи сьогодні пов'язана з розвитком та поглибленням розуміння системи місцевого самоврядування. Розвиток системи місцевого самоврядування становить важливу точку спільної роботи, пов'язаної з формуванням демократичних інститутів влади та управління України.

Одним із фундаментальних питань досі залишається питання про те, хто є суб'єктом місцевого самоврядування. Демократично, юридично та морально забезпечена відповідь на це питання полягає в тому, що таким суб'єктом є спільнота людей, які живуть на відповідній території села, селища, міста. За такого підходу органи місцевого самоврядування – це представницькі та виконавчі робочі органи, на яких покладено завдання реалізувати на практиці волю і слугувати інтересам цього співтовариства.

Відповідно до цього з'являється уявлення про «місцеве співтовариство» як об'єднання громадян, пов'язаних з їх проживанням на одній території, які можуть бути організовані та структуровані, мати спільні інтереси та цілі, а також реалізовувати їх прямо або через представницькі органи місцевого самоврядування. В українському законодавстві цей інститут отримав назву «територіальна громада».

Етимологія поняття «громада» у науковій літературі пов'язана з англійським словом «community», німецьким терміном «gemeinschaft», що перекладається як «громада» або «спільнота». Громада може розглядатися в декількох значеннях:

– в еволюційному значенні розглядається як «стійка, здатна до самовідтворення форма соціальної організації людей, для якої характерні (різного ступеня) колективна власність на засоби виробництва, історично

сформований тип самоврядування, суспільна та ідеологічна єдність (спільні збори, обряди, культові споруди та ін.), а також функції захисту, регулювання землекористування й виробничо-матеріальних відносин» [1];

– у якості суспільного явища громада розглядається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів тощо або об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання чи організація; поземельного селянського об'єднання, а також зборів членів цього об'єднання [2, с. 262];

– як соціальні та адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста тощо;

– для визначення членів релігійних, військових, академічних, професійних та інших організацій та груп.

Ще в одному значенні термін «громада» трактується як мережа усвідомлених значущих відносин, а також почуття єдності з іншими. З цього погляду на формування громади необхідною є соціальна ідентифікація членів громади, їх самовключення до цієї спільноти, а також те, що можна назвати «духом громади». Таке уявлення про громаду як особливий тип зв'язків, що відрізняються чутливістю, стабільністю та послідовністю, сформувалося переважно завдяки концепції німецького вченого Ф. Тенніса, одного з найвідоміших теоретиків дослідження громади, концепція якого викладена в роботі «Громада і суспільство» («Gemeinschaft und Gessellschaft», 1887 р.).

Концепція Ф. Тенніса про природу соціальних систем базується на його розмежуванні понять громадівське співтовариство (Gemeinschaft) і асоціативне суспільство (Gesellschaft). Для першого типовими є особисті стосунки у межах, почуття групової ідентичності наприклад, сільських суспільств, які визначаються та регулюються на основі традиційних соціальних правил. Тут люди мають прості та безпосередні особисті стосунки один з одним на основі їх природної волі (Wesenwille), тобто природними та спонтанно виникаючими емоціями та проявами почуттів. Тут має місце загальна воля людини, коли вона відчуває себе частиною більшого соціального цілого. Якщо всі думають і діють для досягнення спільної мети, то вони належать колективу як «спільноті».

Для другого виду навпаки характерною є діяльність, виходячи із раціоналізму (раціональної волі, *Kürwille*), що є типовим для сучасних суспільств з урядовою бюрократією та великими промисловими організаціями. У випадку *Gesellschaft* раціональний егоїзм і розрахована поведінка послаблюють традиційні зв'язки родини, громади, які пронизують структуру *Gemeinschaft*. У *Gesellschaft* людські стосунки є більш безособовими та опосередкованими, вони раціонально побудовані в інтересах ефективності або з інших економічних та політичних міркувань. Водночас дихотомія Ф. Тенніса формулює *Gemeinschaft* і *Gesellschaft* як ідеальні інститути, але не прикладні категорії для класифікації [3]. Тут має місце соціально орієнтована воля, коли людина використовує інших як інструмент для досягнення своїх особистих цілей, а особа бере участь у колективних діях як частина «суспільства», наприклад, в сучасній державі. У згаданій праці Ф. Тенніса також виокремлено три типи людських спільнот: спорідненість, місцевість і розум, або духовна спільнота [3], дії яких ґрунтуються на досягненні спільних цілей.

У результаті генези поняття громади набувало сучасних специфічних рис, що обумовлені географічними елементами, які стосуються розмежування громади на меншій чи більшій ділянці землі, що визначає наявність різної економічної, соціальної та культурної діяльності для розвитку місцевої територіальної громади. Сучасні відмінності між різними місцевими (територіальними) громадами пов'язані з їх розміром, зокрема: сільські громади завжди є меншими порівняно з містами; на рівні сільської громади відсутній поділ, на відміну від районування у міських громадах; різними є комунікаційні мережі та спосіб життя їх членів. Відповідно сільські громади є традиційними, консервативними й майже нерозділеними, тоді як міста є більш сучасними, розвиненими та складнішими.

В європейських країнах місцеві громади отримали різні назви (комуна, громада, гміна), маючи юридичний статус та правосуб'єктність, закріплені на конституційному та законодавчому рівні, об'єднуючи членів громади у межах певної території для організації здійснення влади на місцевому рівні. Так,

відповідно до Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. населення гміни утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства. Власне гміна відповідно до ст. 1 цього Закону – це самоврядна громада, а також відповідна територія. Згідно закону гміна може створити різні допоміжні одиниці (сільські округи, райони, селища тощо). Вона реалізує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність, для чого наділяється правосуб'єктністю.

Водночас гміна створюється або ліквідується Радою Міністрів, яка також вирішує питання об'єднання та поділу гмін, установлення їх меж й назв, визначає місцезнаходження представницьких органів після проведення консультацій з жителями. Розпорядженням Ради Міністрів вирішується питання надання гміні статусу міста (ст. 4 Закону «Про гмінне самоврядування») [4].

У конституціях ФРН та Австрії місцеві співтовариства отримали назву громад. Відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції Німеччини громади вписані у конституційний лад країни та відповідати основним принципам республіканської, демократичної, соціальної та правової державності, а народ повинен мати право на представництво, у тому числі й на рівні громад, яке може бути замінено на громадівські збори. У ч. 2 цієї статті передбачено, що громадам має бути надано право у межах закону під свою відповідальність регулювати усі справи місцевого співтовариства, маючи для цього економічну достатність [5].

Федеральний конституційний закон Австрії від 1 жовтня 1920 р. (зі змінами і доповненнями) містить досить детальний опис самоврядної діяльності австрійських громад у частині шостій. Місцева громада визначається як територіальна одиниця з правом самоврядування, а також адміністративна одиниця (ст. 115) і самостійна господарююча одиниця (ст. 116). Якщо громада має населення не менше двадцяти тисяч жителів, то за бажанням вона може отримати самостійний статус відповідно до законодавства землі, якщо це не обмежує державні інтереси, тоді така громада може вирішувати питання як місцевого значення, так і районного рівня (ст. 116). Відповідно до ст. 116а громади Австрії мають право об'єднуватися на підставі угоди в асоціації за

умови отримання схвалення наглядового органу у вигляді постанови, за певних умов, передбачених цією статтею (відповідне об'єднання не загрожує функціонуванню громад, які беруть участь в угоді, були проведені консультації з усіма громадами, процедури проведені з урахуванням демократичних принципів). Законодавство повинно врегулювати всі питання об'єднання громад, засади їх об'єднання та роз'єднання, припинення діяльності [6].

В Україні місцеві співтовариства з відповідним статусом отримали назву «територіальні громади» згідно Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цих нормативних актах закріплено визначення територіальної громади у якості жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр [7; 8]. Закріплене у Конституції України право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у вирішенні справ місцевого значення.

Ґрунтовні розробки щодо територіальних громад України уміщено у працях низки українських вчених. Так, М. Баймуратов вважає, що територіальна громада – це сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на відповідній території і пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру [9, с. 124]. Як відзначає О. Павлов, поняття «територіальна» відбиває природне право членів місцевої громади на здійснення управління місцевими справами відповідної території (населеного пункту) [10, с. 62 – 63]. На думку С. Алфьорова, територіальна громада є сукупністю громадян, які об'єднані певною територією проживання, а також спільними інтересами щодо вирішенні відповідних територіальних питань, беручи активну участь в їх вирішенні [11, с. 48].

Дослідник муніципального права і територіальних громад О. Батанов визначає її як «територіальну спільність, що 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» [12, с. 77]. Крім цього, на його думку, територіальна громада є «сукупністю жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр» [13].

Досить деталізованим є визначення територіальної громади Я. Павлович-Сенетою та Н. Лепішем, які розглядають її у якості природним чином сформованої спільноти людей, які «мешкають, працюють або володіють нерухомим та рухомим майном на відповідній території у межах одного чи декількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр, і яка характеризується системою стійких зв'язків і можливістю забезпечувати спільні інтереси з питань власного життєзабезпечення, адміністративного, соціально-економічного та культурного розвитку, обирає собі представників для здійснення самоврядування та є власником комунального майна» [14, с. 211]. Крім цього, в умовах воєнного часу вони надають визначення об'єднаної територіальної громади як громади, «що має реальну здатність забезпечувати з допомогою органів місцевого самоврядування (а в умовах воєнного стану військових адміністрацій) своїм мешканцям якісний рівень соціальних та адміністративних послуг» [14, с. 213].

Поняття «об'єднана територіальна громада» є предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, які надають їй визначення по-різному, зокрема:

- вона є системою, яка містить у своєму складі низку взаємопов'язаних елементів і ресурсів [15, с. 218];

- є організацією (союзом) суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, що засноване для посилення їх спроможності на засадах конституційності,

законності, добровільності, повсюдності, економічної ефективності, прозорості та відкритості, відповідальності й державної підтримки [16, с. 90];

– соціально-політичне територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей (суб'єктів місцевого самоврядування) і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу [17];

– добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, створене згідно із законом, яке є «первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, та спроможне самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [18, с. 89].

Зарубіжні вчені місцеву територіальну громаду пропонують розглядати не як єдине ціле, а скоріше у значенні ієрархії більш інклюзивних груп людей, які проживають на одній території. Зокрема, термін «місцева громада» вживається у значенні різних соціальних утворень, які проживають на певній території на основі спільних інтересів та занять.

Місцеву територіальну громаду у науці публічного управління також розглядають у трьох різних вимірах: екологічному, соціально-структурному і символічно-культурному.

Для екологічного виміру характерними є просторовий і часовий аспекти. Просторовий аспект стосується географічного розташування, ресурсів та спільної фізичної присутності на цій території. Другим у цьому екологічному вимірі є питання часу і тривалості спільного проживання членів спільноти.

Для соціально-структурного виміру важливими є два взаємопов'язаних компоненти: міжособистісні мережі та інституційна щільність. Міжособистісні мережі та соціальні зв'язки громади дуже різноманітні за своєю кількістю й структурою, відрізняючись у межах спільноти. З цим пов'язані стійкі інституції місцевої громади, комунальна соціальна інфраструктура (магазини, церкви, школи, громадські організації тощо), які є центром взаємодії членів громади.

Символічно-структурний аспект стосується взаємопов'язаних компонентів ідентичності та культури. Ідентичність відноситься насамперед до

індивідуального рівня особистості, ідентичності особи з громадою або відчуження від неї, а також різний ступінь прихильності до спільноти. Це обумовлюється спільною історією, цінностями і традиціями через які члени громади усвідомлюють себе її членами. На практиці ці виміри та аспекти відрізняють одну територіальну громаду від іншої.

З іншого боку більш важливими вбачаються підходи до територіальної громади у зарубіжних джерелах з точки зору організаційно-правового виміру, відповідно до якого місцеві територіальні громади включають членів, які організовані у межах місцевих спільнот, органів місцевого самоврядування, а також інших державних та приватних установ і служб [19], які діють у певному територіально-географічному просторі. За такого підходу територіальна громада складається з групи людей, об'єднаних спільним місцем проживання, а також сукупністю інститутів, які стосуються і впорядковують всі аспекти спільного соціального і політичного локального життя. Таким чином, щоб виокремити місцеву громаду як групу людей, які не просто живуть в одному місці, їм також потрібно мати відчуття спільноти й ототожнити себе з територією, з простором, у якому вони проживають.

Загалом слід виділити певні рівні діяльності, що обумовлюють ефективне вирішення питань локального значення у межах певного сформованого простору громади, в якій люди знають один одного або можуть познайомитися (табл. 1.1).

Ці рівні свідчать про те, що територіальні громади районного, базового та групового рівнів більш націлені на співпрацю через наявність у них спільних інтересів. На відміну від національного чи регіонального рівнів, де люди можуть брати участь в управлінні публічними справами як громадяни, на місцевому рівні вони є людьми із взаємною ідентичністю та почуттям приналежності до місцевого співтовариства (громади).

Субрегіональний (районний) рівень включає, як правило, місто, оточене сілами і селищами, які відмежовуються одне одного на основі економічних та/або соціальних відносин. Мешканці району можуть регулярно приїжджати до одного із сіл для збуту продукції та придбання товарів. Вони певною мірою

знають один одного, організують спільні культурні заходи, разом формують спортивні команди, одружуються, зберігаючи при цьому свою приналежність та ідентичність до міст, сіл, селищ, де вони проживають.

Таблиця 1.1

Ієрархія рівнів діяльності територіальної громади

№	Рівень	Опис рівня
1.	Національний	Не здійснюється діяльність
2.	Регіональний	<p>Діяльність на рівні сукупності місцевих громад:</p> <ul style="list-style-type: none"> – регіон – це адміністративна одиниця субнаціонального рівня у системі територіального поділу країни; територіальна спільнота як колектив і соціальний суб'єкт, що має право на самоврядування [20]; – регіон – це територіальний колектив, який сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від державного, що наділений самоврядуванням [21]; – регіональне самоврядування означає право та спроможність регіональної спільноти в межах Конституції або закону регулювати та реалізовувати під свою власну відповідальність і в інтересах населення регіону регіональні інтереси, що не виключені з її компетенції або не передані іншим публічним суб'єктам [22]; – як різновид публічної влади регіональне самоврядування – це втілення інтересів колективного суб'єкту, за формою відрізняється від місцевого самоврядування, оскільки спрямоване на реалізацію інтересів спільноти регіонального рівня [23] – об'єднання (сукупності) громад, які мають економічні та соціальні зв'язки.
3.	Субрегіональний (районний)	<ul style="list-style-type: none"> – проміжний рівень між базовим (місцевим) і регіональним; – район є адміністративно-територіальною одиницею проміжного рівня, яка складається з громад; – район є територіальною основою для організації та діяльності місцевих органів влади для надання публічних послуг, які не можуть бути надані місцевими органами самоврядування; – об'єднання (сукупність) громад, які мають економічні та соціальні зв'язки на цьому рівні, інтереси якого втілюються та реалізуються районними органами публічної влади
4.	Місцевий (село, селище, місто)	<ul style="list-style-type: none"> – громада є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, що включає одну чи декілька населених пунктів (міст, селищ, сіл), які межують між собою; – є територіальною основою для функціонування осіб/домогосподарств зі спільним місцем проживання і органів місцевого самоврядування; – є елементом системи місцевого самоврядування та її суб'єктом.

Продовження табл. 1.1

5.	Груповий	<ul style="list-style-type: none"> – група є сукупністю асоційованих її членів, об'єднаних на основі спільних рис та інтересів, які взаємодіють між собою; – не обов'язково пов'язаний з територіальною основою спільної діяльності за місцем проживання членів групи; – для членів характерна єдність цінностей, роду занять, спільної етнічної приналежності тощо; – члени групи об'єднані для досягнення результату щодо питання місцевого значення.
5.	Побутовий (допомогосподарство)	Не здійснюється діяльність
6.	Індивідуальний	<ul style="list-style-type: none"> – можливий у разі реалізації індивідуального права на місцеве самоврядування окремою фізичною особою (наприклад, місцевий референдум); – стосується питання місцевого значення, але вирішення проблеми стосується безпосередньо особи; – має значення активне чи пасивне ставлення особи до прийняття місцевих рішень.

Базовий рівень громади (місто, селище, село) є одним із найбільш розповсюджених і має чіткі прояви: складається з будинків та кварталів, які населені людьми, які об'єднані на територіальній та соціальній основі. Самоврядність такої громади обумовлена тим, що вони обирають представницькі органи та посадових осіб, які представляють інтереси її членів на посадах мерів або у місцевих радах. У межах міста, селища, села розподіляються завдання між членами територіальної громади для вирішення питань, що впливають на розвиток громади.

Рівень групи є нижчим за рівень громади, характеризується наявністю членів громади, які можуть проживати у кількох різних громадах. Специфіка цього рівня полягає в тому, що для індивідів характерна єдність цінностей, роду занять, релігії, спільної етнічної приналежності, а не спільна територія і проживання у безпосередній близькості.

Рівень домогосподарств включає в себе невелику кількість людей, які проживають разом і часто характеризуються шлюбними відносинами (сімейними). Домогосподарство не ототожнює себе з рівнем громади, оскільки прийняття рішень та організаційні аспекти дій домогосподарств не є такими

складними, як у випадку груп, місцевих громад чи об'єднань громад на субрегіональному та регіональному рівнях.

На індивідуальному рівні індивіди вирішують питання і діють тільки для себе. Їх не можна назвати «місцевими» і вони не належать до домогосподарств. Водночас існує необхідність визначеності того, чи є громадянин членом певного самоврядного рівня чи групи, де окремі особи діють колективно та ефективно, або усуваються і залишають прийняття місцевих рішень вищим рівням.

З урахуванням підходів до визначення сутності територіальної громади можна виділити її самоврядну діяльність з урахуванням таких аспектів: політичного, що передбачає участь її членів у публічно-владних відносинах; направленість діяльності на представництво інтересів членів громади та реалізацію права на місцеве самоврядування; участь у соціально-політичних відносинах як актуальний запит життєдіяльності кожного жителя й територіальної громади у цілому. Відповідно кожен член територіальної громади (мешканець населеного пункту, громадянин України, іноземець або особа без громадянства) визнається суб'єктом публічного управління за умови його включення до системи місцевого самоврядування як учасника муніципальних колективних відносин, що формувалися в Україні протягом тривалого часу.

1.2. Особливості еволюційного розвитку територіальної громади в Україні

Важливість аналізу еволюції розвитку територіальної (місцевої) громади обумовлена тим, що передумови формування сучасного місцевого самоврядування пов'язані зі становленням територіальних громад у якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що набуло закріплення в українському законодавстві та нормативно-правовій базі країн Європейського Союзу. Цілісне та усебічне бачення історичних чинників сучасного громадівського самоврядування дозволяє з точки зору системного підходу розглядати його як єдиний процес розвитку територіальної громади у всій його

різноманітності з урахуванням політичних, правових, економічних, соціальних і культурних параметрів. Оцінка розвитку громадівського самоврядування на різних етапах конкретних епох є важливою, зважаючи на спадкоємність здійснення місцевого самоврядування громадою упродовж багатьох століть, що дозволяє врахувати попередній позитивний історичний досвід, використати здобутки та запобігти проблемам подальшого розвитку.

У додержавний період основою організації діяльності слов'ян були роди і племена. Рід був невеликою групою людей, які були пов'язані кровними зв'язками й спільними інтересами. Племена були вже більшою групою населення, займаючи відповідно більші за розміром території. Прокопій Кесарійський свідчить, що ранні слов'яни з давніх часів мали громадське управління і всі справи вирішувалися самою громадою [24, с. 366]. На зібраннях (вічах) груп родів (племен) вирішувались питання щодо ведення спільної війни та організації війська, вибору спільного керманича тощо [24, с. 371]. Поступово ослаблення родових зв'язків і розселення людей привело до осілого життя і переходу від родинних відносин до територіальних сусідських.

Громади давніх слов'ян об'єднували дворища (самостійні господарства), які самостійно вирішували різні справи місцевого значення. Як відзначав М. Грушевський, важливі справи мали вирішуватися на зборах старшин дворищ. Водночас громада передавала старшинам деякі постійні функції, проте реальна влада належали громаді [24, с. 360].

У VI ст. у суспільному ладі слов'ян відбулися зміни, які привели до формування класового суспільства. Це, у свою чергу, у перед державний період (VII – IX ст.) привело до становлення нових форм управління, появи та зміцнення князівської влади, що суттєво вплинуло і на самоврядування у громаді.

Аналіз генези місцевої громади свідчить про те, що спочатку у додержавні та ранньодержавні часи такі об'єднання переважно були сільськими громадами, оскільки функціонували у вигляді людських спільнот давніх часів (родів і племен, що включали окремі сімейні структури). З початком державності сільська громада стала цілісним соціально-економічним і правовим утворенням

[25]. Письмові свідчення про це уміщено, зокрема, у «Руській Правді». Ще у XV-XVI ст. сільські громади, що існували на території Галичини, зберігали залишки громад, які зображені у «Руській Правді» [26], зокрема в її функціях, назвах посад виборних осіб тощо.

Щонайменше до кінця XV ст. члени таких громад були вільними, володіючи землею, домами і дворами, мали необхідні для обробки землі та іншої праці знаряддя, що суттєво сплинуло на побудову громадівської свідомості. Цьому сприяло й те, що уряд мав невеликий вплив на внутрішні відносини у громаді. Громади функціонували відповідно до двох видів: окремі громади, організовані на базі одного великого села; волосні громади, створені на основі декількох невеликих сіл, що мали статус одиниці волосної адміністративної управи (типові для Волинського, Подільського, Київського, Белзького, Руського воєводств).

До складу сільських громад входили різні категорії селян, а також могли відноситися вільні поселенці та міщани тих міст, які не управлялися на магдебурзькому праві, з різним статусом залежно від їх відносин із землевласниками та наявності особистого майна. Сільські громади мали відповідну територію, голову та членів громадівського самоуправління, суд, спільне нерухоме майно, певні доходи і витрати, що підкріплювалося певними морально-духовними засадами, що гуртували членів громади в єдину спільноту (колективна відповідальність за членів громади, порядок у громаді та правопорушення, кругова порука тощо) [25].

Подальші процеси збільшення майнової нерівності привели до розшарування селян, що вплинуло на їх участь у громадівському житті, яке не було у ті часи регламентованим державою так, як міське самоврядування. Навіть у більш пізні часи поняття сільської громади було пов'язано із межами простору і послуг, які стосувалися території неподалік відповідного сільського центру.

В основу громадівського самоврядування міст на території України було покладено територіальну та виробничу (станову) ознаки. Прийняття найважливіших рішень місцевого значення шляхом вічового голосування у

Київській Русі стало важливою віхою становлення місцевого самоврядування і передумовою розвитку територіальної громади. Віче сформувалося у вигляді елемента громадівського самоврядування на місцевому рівні у результаті перетворення зборів прадавніх слов'ян в орган публічної влади. В історичних джерелах є багато прикладів вирішення важливих питань шляхом вічового голосування, зокрема у сферах:

– зовнішньої політики, питаннях війни та миру (у 1147 р. віче відмовляє київському князю у згоді на війну проти Юрія Довгорукого, але трохи пізніше погоджується воювати проти чернігівських Ольговичів [27, с. 435]);

– у призначенні та зміщенні князів (обрання київською громадою під час революції 1068 р. князя Всеслава [28, с. 105], під час революції 1113 року – Мономаха [29, с. 21]);

– судової влади (на початку віче мало право брати участь у будь-якому суді (наприклад, у 1207 р. в Києві суд над галицькими князями за доносом князя Волинського наданий боярам та вічу).

Навала монголо-татар привела до змін у внутрішньому державному порядку, коли всі свободи та права зникли, що привело до занепаду віча. За свідченням Галицько-Волинського літопису також у Галицько-Волинському князівстві в кінці XIII ст. скликання віча припинилося [30, с. 156]. Водночас подальший розвиток відносин між українською державою та Європою, поживлення торгівлі між українськими і західноєвропейськими містами переселення до Галицько-Волинської землі чужоземців привело до європеїзації самоврядної діяльності громад, зокрема до запровадження магдебурзького права. Його початок пов'язаний із документом єпископа Віхмана 1188 р. щодо закріплення самостійності за містом Магдебургом. Відтоді почалася масове поширення німецького права в Європі, зокрема і в Україні.

Комунальні революції, що мали місце у Західній Європі протягом XI-XIII ст., сприяли активізації процесів розвитку комунального самоврядування, що виявлялося у звільненні міст від феодальної влади і сваволі, а також формування міських органів, до яких відносилися виборна рада і магістрат,

формально незалежні від центральної влади. Міські ради обирали одного-двох мерів (Франція, Україна) чи синдиків (Італія), які очолювали міську адміністрацію. Не ідеалізуючи систему тих часів, слід зважати на те, що на практиці ці органи залежали від низки обмежень, ставлення до їх членів короля чи сеньйора, політичних і соціальних відносин всередині суспільства тощо. Елементи міського самоврядування отримали розвиток через інститут в'їта, який обирався на міських зборах. Загалом розвиток громадівського самоврядування у містах позитивно вплинув на розвиток ремесла і торгівлі, чому сприяла їх незалежність від феодалів.

Джерела свідчать про те, що першими містами в Україні, які отримали магдебурзьке право стали закарпатські міста, що входили до Угорського королівства (Хуст, Тячів, Вишкове – 1329 р.). Через 10 років це право було надано за грамотою Юрія-Болеслава місту Сянок. Поштовхом для поширення цього права було входження українських земель до Великого князівства Литовського та Польщі. У подальшому німецьке право у 1356 р. отримав Львів, у 1372 р. – Кам'янець-Подільський, у 1390 р. – Берестя, у 1431 р. – Кременець, у 1432 р. – Луцьк, у 1444 р. – Житомир, у 1445 р. – Мукачево, в 1493 р. – Рівне, у 1494 р. – Київ [31, с. 362]. До кінця XVIII ст. його набула більшість міст Лівобережної України [32, с. 23].

Що стосується сільської місцевості, то самоуправління селян у XIV – XV ст. залежали від правового становища сіл (руське, волоське, німецьке). У селах руського права досить вільне самоуправління громад зустрічається ще в першій половині XVI ст. в східних землях Великого князівства Литовського [33, с. 357]. Прикладом досить розвиненого громадського самоуправління виступають села мозирського замку, які склали в середині XVI ст. дві волості – Мозирську та Бчичську; Ратенське староство з двома волостями – Ратенською та Ветельською [33, с. 362].

Характерними для сільського самоврядування були залишки давнього громадівського ладу, за якого основою домогосподарств були дворища з 5-10 хат, які, у свої чергу, об'єднувалися у місцеву громаду, що обирала

старшого (тивуна, отамана). Така сільська громада мала спільну територію з ресурсами (лісами, пасовищами, річками та озерами тощо). З управлінської точки зору громада здійснювала контроль за адміністрацією, мала суд, сплачувала податки, утримувала церкву. Об'єднання громад становили волость, очільника якої обирали громади, а також вона була основою для функціонування копних судів [34, с. 53].

На початку XVI ст. повноцінного самоуправління громад майже не було через цілеспрямовані дії уряду та провінційної адміністрації, спрямовані проти сільської автономії у волостях, зокрема заміну обраних громадою осіб на призначених владою. У зв'язку із перерозподілом земель між феодалами та церквою розривається зв'язок між селами, а частини волості стають залежними від господарів. Що стосується сільського самоврядування, то воно залишилося тільки в окремих селах. З другої половини XVI ст. українські села були зведені до одного виду, зокрема відповідно до Статуту на волюки 1557 р. Водночас, незважаючи на втрату самостійності війтом [33, с. 384], залишилися деякі сільські громади, які відстоювали і здійснювали свої громадівські функції.

Важливим етапом для розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування стало козацьке врядування, коли було створено особливі форми «громадсько-вічового устрою» [35, с. 22], як своєрідні форми організації і управління. Самоврядування козацтва характеризується спадковістю від вічового устрою який мав місце в Україні раніше. Як відзначає В. Ластовський, саме рівноправність сторін і породила демократичність відносин у середовищі козацтва, водночас маючи більшу залученість козаків до участі у військових радах, радах старшини чи ради куренів (сходках) [36]. Козацька рада, як вищий орган управління у XVI–XVIII ст., мала вигляд загальних зборів усіх козаків, на яких обговорювалися та приймалися рішення щодо питань внутрішньої і зовнішньої політики, вирішувалися поточні справи адміністративного, судового та військового характеру, обиралися та скидалися гетьмани й козацька старшина [37], приймалися рішення щодо миру та походів, посольських справ, покарання за скоєння тяжких злочинів, розподілу земельних угідь тощо [38, с. 30 – 31].

Козаки були наділені рівними правами щодо участі у такому своєрідному самоврядуванні, тому могли як висловлюватися і віддавати свій голос, впливаючи на прийняття рішень козацької громади, а також бути обраними на військові чи адміністративні посади. Демократичні засади козацької спільноти дозволяли приймати такі рішення більшістю голосів [38, с. 30 – 31].

Міста України у другій половині XVII ст. поділялись на магістратські та ратушні. Магістратські міста мали ще магдебурзькі грамоти, що дозволяло їм здійснювати місцеве самоуправління, але за умови підтвердження їх гетьманським або царським урядом [39, с. 32]. До таких міст відносилися: Київ, Ніжин, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Погар, Малин, Козелець, Остер, Новгород-Сіверський [40, с. 172].

На початку приєднання України до Росії царські воєводи відповідно до умов договору майже не втручалися у справи громад. Війт обирався у міській громаді населенням міста із членів відповідної громади, проте затверджувався гетьманом, а з часом і генеральною військовою канцелярією.

Щодо сільського населення, то після 1654 р. воно переважно було вільним [41, с. 6]. Війт обирала сільська громада, а отамана козацька. На таких сходах громади спільно вирішували питання місцевого внутрішнього життя, але провідну роль відігравали заможні люди [42, с. 88].

На жаль, протягом першої чверті XVIII ст. відбувалося поступове викорінення магдебурзького права, формальний підхід до виборів у міських громадах. На практиці це виражалось у обранні на посади міських управлінців багатих жителів, які мали підтримку вищої козацької адміністрації [43, с. 284 – 285]. Водночас у цей період деякі міста вперше отримали право врядування на німецькому праві, зокрема, Полтава у 1752 р. Подальша уніфікація місцевого самоврядування України за російським зразком і реформи щодо місцевого управління Катерини II завершили існування самобутнього українського самоуправління.

Нові форми місцевого управління були насаджені у XIX – першій половині XX ст. на українських територіях, які перебували під владою Російської імперії

(Правобережна, Слобідська, Південна Україна, Гетьманщина), фактично обмежуючи здійснення громадами місцевого самоврядування. Відновити форми місцевого самоврядування спробували у березні 1917 р., коли Тимчасовим урядом була прийнята Декларація про реформу місцевого самоврядування. Проте реформа не була реалізована і до липня 1918 р. утворені органи земського та міського самоврядування були ліквідовані Радянською владою.

Після того, як у грудні 1928 р. було повалено Директорію УНР і остаточно встановлено більшовицький режим, усі існуючі органи місцевого самоврядування були ліквідовані, а на їх заміну були створені ради депутатів зі статусом органів державної влади. Самоврядування та безпосередня участь населення громад також було скасовано і фактично звелось до представництва в депутатському корпусі різних прошарків населення за одночасного контролю партійних органів за відбором депутатів, що на практиці відбувалося як визначення персонального складу рад, зокрема й на місцевому рівні.

Складні історичні процеси мали місце і на українських землях, які не увійшли до складу Російської імперії (Галичина, Буковина та Закарпаття). У Північній Буковині протягом входження до складу Молдавії міста мали самоврядування, але воно контролювалось державними чиновниками, міщани мали право обирати міську раду у складі 6-12 каргарів-бюргерів і начальника міста – шолтуза [44, с. 219; 45]. Під час входження міст Закарпаття до складу Угорщини існував їх поділ на королівські, самоврядні та невеликі феодальні містечка, а села та їх громади набули статусу державних або приватних, які мали певне самоврядування. У селі громадою обирали старосту, але із запропонованих феодалом кандидатів, а також письмоводителя. Для деяких гірських районів Закарпаття тривалий час було характерно самоврядування сільських громад, організованих на волоському праві через збори і правління на чолі зі старостою [44, с. 221; 46].

Наприкінці XVIII ст. – у першій половині XIX ст. українці були переважно незаможними, тому їх доступ до самоврядування був обмеженим. Більшість становили жителі сіл (більше 80% усього західноукраїнського населення), які залежали повністю від поміщиків. Прогресивні реформи в Австро-Угорщині

чергувались з часами реакції. Наприклад, у Галичині надання селянам свободи від поміщиків та права самоврядування у 1784 р. було відмінено після смерті Йосифа II. І тільки революційний підйом 1848-1849 рр. суттєво вплинув на становище селян, коли остаточно було скасовано кріпосне право, а також змінилося управління західноукраїнськими землями. У березні 1861 р. був прийнятий закон про громади, який визначив загальні засади місцевого самоврядування Австрійської імперії [47, с. 13].

Галицьким сеймом у серпні 1866 р. було прийнято закон про громади, який розповсюджувався на всі населені пункти Галичини, крім Львова. У березні 1889 р. було прийнято закон про громади для 30-ти найбільших міст Галичини, у липні 1896 р. – окремий закон про самоврядування у 145-ти малих містах краю. Тому Закон 1866 р. діяв тільки для сільських громад. Перед першою світовою війною були проведені вибори до громадських рад (1915 р.), які вирішували справи місцевих громад [47, с. 13].

За часів створення у листопаді 1918 р. Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) було прийнято акт щодо обрання на основі існуючого територіального устрою комісарів і колективних органів, які мали представляти всі верстви населення, що було реалізовано у листопаді 1918 р. [46, с. 297 – 299]. Після припинення існування ЗУНР західноукраїнські землі опинилися під польською окупацією, у результаті чого з 1920 р. місцеве самоврядування фактично перестало існувати і відновилося поступово наприкінці 1920-х рр. У березні 1933 р. було прийнято закон, яким внесено зміни щодо громад. Так, було передбачено створення: низової ланки громад (одне село чи містечко), укрупнених громад (гмін) з кількох сіл і малих міст з населенням менше 3 тис. осіб. Новими актами було врегульовано вибори до сільських рад (1934 р.), вибори до міських рад і сільських громадських, волосних та повітових рад (1938 р.). Водночас через політичні обставини обрання представників громад не стало для українців успішним. Після початку Другої світової війни на декілька десятиліть місцеве самоврядування на західноукраїнських землях перестало існувати [47, с. 13].

Протягом ХХ ст. на західноукраїнських землях під час знаходження у складі Польщі, Румунії, Чехословаччини продовжували зберігатися попередні моделі місцевого самоврядування [48, с. 65], які були скасовані після включення до складу СРСР у 1939 – 1945 рр.

Відновлення місцевого самоврядування та громадського самоуправління на території України відбулося тільки після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». 26 березня 1992 р. цей закон було викладено у новій редакції «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», що забезпечило рівень регіонального і місцевого самоврядування у якості основи демократичного ладу в Україні.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. дозволило закріпити конституційні засади здійснення місцевого самоврядування, визначивши територіальну громаду його первинним суб'єктом. Система місцевого самоврядування була деталізована у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Слід відзначити, що ще до прийняття цього закону 6 листопада 1996 р. у Україною було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка була ратифікована законом 15 липня 1997 р. Цей крок обумовив прийняття для України низки її вимог, які поряд із євроінтеграційним курсом України актуалізує здійснення низки кроків щодо вдосконалення реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування, зокрема з урахуванням європейського досвіду.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

2.1. Адміністративно-територіальне реформування як напрям розвитку місцевих громад в країнах Європейського Союзу

Розвиток вітчизняного місцевого самоврядування у довоєнний період проходило в умовах реформування територіальної організації влади, а також одночасних трансформацій у політичному та соціально-економічному житті суспільства. В умовах повномасштабного вторгнення РФ в Україну розвиток територіальних громад стикається із низкою викликів, що не виключає необхідність досягнення ключового завдання місцевого самоврядування – об'єднання зусиль всіх суб'єктів місцевого самоврядування для ефективного вирішення місцевих питань, а також забезпечення місцевої демократії, стабільності та цілісності територій. Зважаючи на існуючі проблеми, які особливо актуальні у контексті європейської інтеграції України, їх вирішення має базуватися як на власних позитивних практиках, так і на кращому європейському досвіді муніципального реформування в європейських країнах.

Аналіз досвіду муніципальних реформ, що проходили у країнах ЄС протягом другої половини XX – початку XXI ст., мають велике значення для використання їх позитивного досвіду і врахування недоліків в Україні при розробці подальших стратегічних підходів до подальшого розвитку територіальних громад. Питання муніципального реформування системи місцевого самоврядування в європейських країнах висвітлювались багатьох працях вітчизняних науковців [49 – 59]. Водночас питання укрупнення місцевих громад залишаються актуальними, тому потребують подальшого вивчення.

Зважаючи на європейські прагнення України важливим є узагальнення європейських підходів до розвитку місцевих громад, враховуючи те, що місцеве самоврядування розглядають із двох позицій: як нижній рівень держави як територіально-політичної системи; спосіб агрегування інтересів локальних

політичних груп; спосіб надання населенню публічних послуг. Виходячи з цього, в європейських країнах вирішується питання про те, яким чином має бути структуроване місцеве самоврядування, як врахувати локальні спільноти, що історично склалися, зі своїми ідентичностями та дати їм можливість самим приймати важливі для них рішення, як забезпечити максимальну ефективність послуг, що надаються населенню, підвищити професіоналізм муніципальних службовців.

У зв'язку з цим, країни Європейського Союзу, які мають давніші традиції здійснення місцевого самоврядування, починаючи з другої половини ХХ ст. почали реалізовувати на практиці низку кроків щодо структурного і функціонального реформування низового рівня місцевого самоврядування, зокрема:

- адміністративно-територіальні реформи, що проводилися на основі функціонального та органічного підходів до реформування;

- трансформації щодо приведення у відповідність до територіального поділу на місцевому рівні муніципалітетів, а також розмежування повноважень представницьких органів місцевих громад між різними органами місцевого управління.

До другої половини ХХ в. в європейських країнах склалася нераціональна система адміністративно-територіального поділу на низовому локальному рівні, що привело до процесу його вдосконалення. Дослідники виділяють декілька напрямів і відповідних моделей проведення муніципальних реформ в країнах Європейського Союзу.

По-перше, сутність адміністративно-територіальних реформ в країнах Європейського співтовариства полягала у забезпеченні процесів злиття (постійного об'єднання) або створення низки організацій міжгромадівського співробітництва, які за статусом і формою стали публічно-правовими організаціями. Виділяють дві основні концепції реформування у низці європейських країн: функціональна у вигляді співпраці громад/комун (Франція, Іспанія); органічна як укрупнення територіальних одиниць з одночасним залишенням існуючих в громадах представницьких органів місцевого самоврядування (скандинавські країни,

Бельгія, ФРН). Прихильники функціонального підходу використовують його, виходять з того, що сучасні громади не можуть забезпечити багато функцій місцевого управління, обумовлені новими соціально-економічними умовами і суспільними потребами. Зважаючи на це, вони, не змінюючи сучасну локальну структуру, обрали шлях створення мережі тимчасових організацій щодо співробітництва з питань місцевого значення з покладенням відповідних функцій на створений спільний орган реалізації мети об'єднання. Прихильників органічної концепції не влаштовує така тимчасова взаємодія на розсуд різних громад, тому об'єднання громад повинно мати постійний характер унаслідок злиття поряд із новоутвореними органами представництва та демократичними громадівськими інститутами [59, с. 51].

Використанню цих двох підходів відповідають і моделі проведення перетворень на локальному рівні місцевого самоврядування, зокрема: північноєвропейській (скандинавській); південноєвропейській; змішаній. Перша модель характеризується муніципальним реформуванням у вигляді укрупнення муніципалітетів, друга не підтримує такий підхід, спрямовуючись на добровільне тимчасове об'єднання громад для справ місцевого значення, а третя суміщає елементи першої та другої моделі. Винятком слід назвати Грецію, яка розпочала у 2011 р. реалізацію проекту Каллікратіс відповідно до Закону Грецької Республіки від 07 червня 2010 р. № 3852 щодо нової побудови самоврядування та децентралізованого управління [60]. У результаті реформи діми (міські громади) та кінотіти (сільські громади), що входили до номів (районів) з центрами у відповідних містах, селищах або селах, стали частиною периферій та периферійних одиниць (районів), до яких нині відносяться більше 320 самоврядних димів (третій рівень місцевого самоврядування).

У Бельгії ще у 1977 р. відбулася майже повна реорганізація бельгійських громад і відповідних муніципалітетів з метою створення ефективної системи місцевого самоврядування. У результаті цієї муніципальної реформи загальна кількість муніципалітетів скоротилася з 2 359 до 596. Наприклад, у німецькомовному регіоні 25 громад були об'єднані в 9 великих муніципалітетів.

Відповідно до «Звіту щодо муніципального об'єднання та його можливого впливу на вищі рівні врядування» в Австрії, Данії, Естонії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Греції, Італії, Латвії, Нідерландах були проведені укрупнення громад і зменшення муніципалітетів. Поступові двоетапні реформи були проведені, зокрема, у Греції та Естонії. Інколи плани щодо значного скорочення кількості громад під час реалізації реформи можуть змінитися, як у Фінляндії, де відмовилися від досягнення цифри у 100 муніципалітетів [61, с. 2 – 5].

У Швеції в ХХ ст. було проведено дві муніципальні реформи (1952 та 1962 рр.). У результаті першої кількість сільських муніципалітетів була скорочена з 2 281 до 816. За другою реформою було вирішено створити більш великі сільські муніципалітети та зробити змішані із міських та сільських громад (*kommuner*). Риксдаг вирішив, що нова реформа має бути впроваджена на добровільній основі поступово. Спочатку всі муніципалітети були згруповані у 282 муніципальних одиниць (*kommunblock*). Співпраця всередині таких муніципальних блоків мала зрештою привести до їх остаточного об'єднання до 1971 р. Об'єднання всередині «муніципальних блоків» розпочалося у 1965 р., а в результаті ще двох об'єднань (1967 і 1969 рр.) кількість муніципалітетів зменшилася з 1 006 до 848. Однак Риксдаг визнав процес об'єднання надто повільним і вирішив прискорити його, припинивши добровільний аспект. У 1971 р. було запроваджено унітарні громади (*kommun*), а їх кількість зменшилася до 464, через три роки їх було 278. Лише в одному випадку процес не був завершений до 1977 р. Загальна кількість муніципалітетів з часом зросла і сьогодні нараховує 290 [62]. Для створення нового муніципалітету центральним урядом Швеції рекомендується, щоб нижня межа нового муніципалітету становила 5 000 жителів.

У Данії згідно закону 1841 р. було створено 1 021 парафіяльних громад (муніципалітетів – дан. *sognekommune*), але їх кількість збільшувалася як і кількість волосних одиниць (*købstadskommune*), що входили до 24-х повітів. Поступово у місцевих громадах збільшувалася сфера відповідальності. У 1958 р. було розпочато процес аналізу та підготовки концепції реформування місцевого

самоврядування. Найбільша кількість місцевих громад була у 1965 р., коли нараховувалося 1 345 муніципалітетів (1 257 парафіяльних і 88 міських), їх кількість на момент реформи зменшилася до 1 098. Кількість місцевих громад у результаті реформи 1970 р. була зменшена з 1 100 до 280. Виділяють дві основні причини проведення реформи: місцезнаходження будівель в районах у багатьох місцях поза межами сусідніх громад; більшість громад були занадто малі, щоб вирішувати питання місцевого значення для місцевих жителів без співпраці з іншими муніципалітетами [63].

Сучасна муніципальна реформа в Данії була проведена у 2007 р., яка стосувалася структурного аспекту, коли була зменшена кількість муніципалітетів у Данії та замінені округи регіонами. Їй передували 5 років підготовки, що включало створення та роботу спеціальної комісії експертів (2002 р.), які аналізували структуру державного сектора щодо задоволення її діяльності потребам сучасного суспільства. Результатом стало оприлюднення у січні 2004 р. звіту з рекомендаціями, зокрема, щодо укрупнення муніципалітетів. Паралельно проводилася реформа регіонального рівня.

Зважаючи на високі вимоги стосовно мінімального розміру муніципалітету рекомендація була реалізована через умову створення муніципалітету із наявністю щонайменше 20 000 (30 000) громадян. У разі недотримання такої кількості населення громади, юридично була закріплена її обов'язкова співпраця з іншими більшими муніципалітетами. До 1 січня 2005 р. муніципалітети громад брали участь у відкритому добровільному процесі з укладення угод (переговори між муніципалітетами, обговорення всіх питань з членами громад). У результаті було створено більш великі громади, ніж очікувалося, і з січня 2007 р. офіційно нова муніципальна структура була офіційно набрала чинності. Спочатку 32 громади (переважно міські) мали понад 20 000 жителів без об'єднання з іншими. Лише 7 громад (на островах) мали менше ніж 20 000 жителів, тому уклали обов'язкові угоди про співпрацю з більшими сусідніми муніципалітетами. У результаті реформи 2007 р. кількість громад скоротилася з 271 до 98, а 14 округів були замінені 5 новими адміністративними регіонами.

Ця реформа піддана критиці з боку структур ЄС, зважаючи на недостатність її широкого обговорення та підтримки з боку громадськості. Також стосується питань недостатньої передачі повноважень та функцій новим об'єднаним громадам у частині місцевої демократії [64], оскільки її проведення мало за мету підвищення ефективності, а не демократичності управління.

У Франції змінювалися підходи щодо комун, зокрема реформування здійснювалося з 1945 по 1970 р., що не привело до значного зменшення кількості комун, що змусило владу піти шляхом не тільки можливості злиття дрібних комун, але й стимулювання їх об'єднання в асоціації для співробітництва у вирішенні питань місцевого значення (синдикати) згідно закону від 5 січня 1988 р., що не привело до очікуваного зменшення кількості комун.

Законом від 16 грудня 2010 р. № 2010-1563 про реформу місцевих органів влади було передбачено оновлену процедуру створення «нового муніципалітету», замінюючи положення закону від 16 липня 1971 р. щодо тимчасово об'єднаних комун (асоційованих, делегованих). Закон від 16 березня 2015 р. № 2015-292 «Про покращення режиму нового муніципалітету» врегулював питання заохочення створення нових укрупнених комун із фінансовими гарантіями щодо трирічних державних асигнувань комунам, які об'єднуються у 2015-2016 рр. З 2015 р. всі нові укрупнені муніципалітети у Франції набувають статусу «нового муніципалітету» в сильних і активних комунах. Терміни «nouvelle commune» та «commune nouvelle» іноді ототожнюють, проте перший означає комуну, створену в результаті злиття (або об'єднання в асоціації) раніше існуючих комун, а друге – адміністративний статус муніципалітету.

Закон від 8 листопада 2016 р. № 2016-1500 доповнив цю систему, дозволивши комунам, утвореним в результаті злиття, здійсненого з 2010 р., вимагати збереження колишньої будови з центральним та асоційованими муніципалітетами, які існували до злиття у відповідних синдикатах (делегованих муніципалітетах) під час створення або розширення «нового муніципалітету».

Закон від 1 серпня 2019 р. № 2019-809 присвячений сприянню прискорення процесу злиття комун, тому поширив цю можливість на нові муніципалітети, утворені з 17 грудня 2010 р. по 8 листопада 2016 р. шляхом злиття кількох комун (водночас принаймні один з них має бути створений у результаті попереднього злиття). Також цим законом дозволено припинення діяльності не всіх, а тільки одного делегованого муніципалітету у межах новоствореного за рішенням муніципальної ради об'єднаної комуні. Крім цього, він пом'якшив правила щодо кількості місць у муніципальній раді нових комун між першими і другими муніципальними виборами.

У період між 2012 і 2020 рр. близько 2 500 муніципалітетів об'єдналися у Франції, утворивши 770 нових муніципалітетів. Після цього темпи об'єднань значно сповільнилися: з 2021 р. по 1 січня 2024 р. об'єднався лише 71 муніципалітет. У період з 2 січня 2023 р. по 1 січня 2024 р. 24 муніципалітети були об'єднані в 11 нових муніципалітетів [65]. Муніципалітети можуть вибрати повне злиття (9% від 2012 до 2020 рр.), а також злиття з повним зникненням старих кордонів або збереження старих муніципалітетів у новому муніципалітеті під назвою «делегований муніципалітет» (91% випадків між 2012 і 2020 рр.). У цьому випадку делеговані муніципалітети можуть мати додаткову раду. Закон 2019 р. дозволяє об'єднати дві ситуації (злиття зі зникненням частини муніципалітетів і збереження іншої частини у формі делегованих муніципалітетів) [66]. Нині у Франції залишається близько 35 тис. комун, тому процес їх укрупнення продовжується.

У Німеччині виклики, пов'язані з негативними демографічними змінами, спонукали низку громад (муніципалітетів) до подальшого добровільного злиття після муніципальної реформи 1998 р. Було визнано, що підвищені вимоги громадян до якості та ефективності адміністративних послуг також можуть бути краще задоволені у великих громадах, що спонукало до укрупнення громад на рівні окремих земель. Різні землі мають різну кількість громад, муніципалітетів та їх жителів. Так, Берлін (місто, столиця і земля Німеччини) має приблизно 3,8 млн. жителів з площею 891 кв. км, є найбільшою громадою та

муниципалітетом Німеччини, як і Гамбург, що є містом-державою з однією громадою. Найбільшу кількість громад має Рейнланд-Пфальц (2 301) та Шлезвінг-Гольштейн (1 104).

У результаті укрупнень на 30 червня 2024 р. в Німеччині було 10 752 громад (муниципалітетів), які були поділені на 2 056 міст і 8 696 громад без муниципальних прав [67]. Наприклад, у Саксонії з 2001 по 2021 р. зменшилася кількість муниципалітетів з 540 до 419. Інші міста та муниципалітети зараз і в майбутньому планують добровільне об'єднання громад (муниципалітетів) [68].

У земельному законодавстві ФРН муниципальне злиття закріплено як добровільне або примусове об'єднання щонайменше двох громад для створення нової громади (муниципалітету) як правонаступника. Якщо всі спільноти, що об'єднуються, мають права міста, це отримує назву «об'єднання міст».

Муниципальні об'єднання можуть бути результатом загальної регіональної реформи або ґрунтуватися на спеціальному законі, який стосується тільки окремого муниципального об'єднання. Регіональні реформи відбуваються шляхом: злиття із вилученням повністю або частини місцевої території; інкорпорації, яка супроводжується розширенням муниципальної території для нової громади.

Муниципальне злиття – це об'єднання принаймні двох сусідніх громад і муниципалітетів у нову одиницю. У результаті цього новий муниципалітет отримує всі функції попередніх муниципалітетів, які втрачають своє юридичне існування.

Інкорпорація відбувається тоді, коли місто шляхом просторового розширення зливається із передмістям (селами), які мають самостійні муниципальні права. Інкорпорація просто позбавляє розпущену громаду її прав, а приймаюча громада стає її правонаступником. Після інкорпорації громада, що приєднується, зазвичай функціонує як юридично визначений населений пункт або район, який зазвичай носить назву початкового муниципалітету. Ці місцеві чи міські округи можуть мати політичне представництво, місцеву раду. Залежно

від розміру міста або району кілька колишніх громад можуть бути об'єднані в місто або міський район.

Муніципальні об'єднання стосуються громад приблизно однакового розміру, розташованих близько одна до одної, у результаті чого нова місцева влада часто отримує подвійну або взагалі нову назву. Муніципальні укрупнення завжди пов'язані з реорганізацією, тому відбуваються у формі злиття або як приєднання у формі поглинання. Після об'єднання зазвичай менша спільнота втрачає свою незалежність.

Законом регулюється процедура муніципального злиття, зокрема: представники громад повинні бути заслухані заздалегідь, оскільки зміна муніципальних меж може вплинути на межі районів, що треба узгодити самими муніципалітетами за погодженням з відповідальним наглядовим органом; укладається відповідна угода сторонами, що має бути затверджена муніципальними радами учасниками злиття. Муніципальні кордони можуть бути змінені лише законом супроти волі відповідних муніципалітетів, що також стосується утворення нової громади із частин однієї чи кількох громад.

У ФРН розроблена низка регіональних (земельних) заходів стосовно допомоги муніципалітетам, які бажають об'єднатися. Так, 26 жовтня 2010 р. уряд землі Саксонія ухвалив загальну регіональну структурну модель – «Принципи добровільного злиття муніципалітетів у Саксонії». Метою було визначено створення нових укрупнених громад, тому створення нових або розширення існуючих асоціацій громад перестало підтримуватися. Було передбачено, що муніципалітети повинні мати щонайменше 5 000 жителів у сільській місцевості та 8 000 жителів в агломераціях безпосередньо навколо обласних центрів, що має до 2025 р. гарантувати досягнення рівня сильних і стійких спільнот. Цей документ передбачив надання новим громадам технічний і правовий супровід, запропонував їм структурні варіанти для формування довгострокового та стабільного розвитку.

Для досягнення задекларованої мети у землі Саксонія були внесені зміни до муніципального законодавства, зокрема було прийнято Закон «Про сприяння

добровільним змінам території» від 18 жовтня 2012 р. Його перехідні положення щодо управління муніципальним бюджетом спростили процедуру створення нового або розширеного муніципалітету. Також був адаптований до нової нормативної бази Адміністративний регламент про затвердження муніципалітетами змін території (VwVGebÄ) від 12 листопада 2013 р.

Об'єднані громади регулярно отримують фінансові переваги у вигляді збільшення щорічних основних асигнувань, наданих відповідно до Закону про фінансове вирівнювання Саксонії (FAG), оскільки ваговий коефіцієнт переоцінюється на основі зміни кількості жителів. Крім цього, муніципалітети, які бажають об'єднатися і довели свої наміри про це, можуть попросити Міністерство фінансів Саксонії через районні управління розрахувати суму можливих майбутніх основних асигнувань [68].

В Австрії злиття та інкорпорації здійснювалися постійно протягом XIX-XX ст. Наприклад, до Відня були включені передмістя, які були меншими, ніж нинішні райони міста. Такі самі зміни відбувалися також в інших містах. Під час муніципальних реформ кілька менших громад зазвичай об'єднувалися в одну велику громаду (муніципалітет).

Муніципальні злиття здійснено в Австрії у Бургенланді, де у 1971 р. були об'єднані 319 громад і було створено 138 муніципалітетів, пізніше 254 громади було розформовано та об'єднано у 73, у результаті залишилось 65 громад, але пізніші муніципальні реформи привели до зростання кількості муніципалітетів до 171-го [69]. У 1973 р. кількість муніципалітетів у Каринтії скоротилася з 242 до 121 у результаті муніципальної структурної реформи, а пізніше деякі нові муніципалітети були знову відокремлені. У Нижній Австрії у результаті вдосконалення муніципальної структури з 1965 р. кількість муніципалітетів була скорочена з 1 652 до 573-х. Муніципальна структурна реформа Штирії проходила з 2010 по 2015 р., під час якої кількість громад і муніципалітетів була скорочена з 542 до 287, а кількість районів – з 17 до 13.

Серед країн, що відносяться до південноєвропейської моделі адміністративно-територіального реформування, слід виділити Італію.

Особливості її еволюції та формування елементів адміністративної децентралізації у XIX – початку XX ст. зумовили сучасний вид децентралізованого громадівського адміністрування. Все більше уваги останнім часом приділяється питанням вдосконалення територіальної організації публічної влади, зокрема це стосується оптимізації адміністративно-територіального устрою, а також підвищенню ефективності рішень органів місцевого самоврядування, що обумовлює активізацію процесів реформування територіальних засад системи місцевого самоврядування.

Причини територіальної реорганізації місцевого самоврядування пов'язано з тим, що адміністративно-територіальний поділ Італії на комуни та провінції був установлений наприкінці XIX ст. і з того часу залишався сталим до недавнього часу. Зважаючи на відсутність територіального реформування на муніципальному рівні, Італія залишається країною зі значною муніципальною роздробленістю, коли більшість комун (5 828 із 7 878), що мають середню кількість населення 5 000 жителів, фактично не можуть справлятися з реалізацією самоврядних функцій та виконанням поставлених перед ними нових завдань. Це стосується організаційних, кадрових, фінансових та інших ресурсів для підвищення ефективності та результативності виконання переданих їм адміністративних функцій.

На підставі Декрету № 616/1977 комунам було надано право вибору різних форм міжкомунальної співпраці [70]. Запропонована система показала себе як негативна через зростання кількості асоціацій (консорціумів) та відсутність єдиного бачення щодо перспектив її розвитку з боку органів публічної адміністрації. Консорціуми стали приводом для працевлаштування певних людей або навіть управлінськими структурами для відмивання фінансування. Незважаючи на недоліки, це стало єдиним кроком щодо раціоналізації надання адміністративних послуг мешканцям комун.

Наступний закон, прийнятий у 1990 р. (№142/1990) був спрямований на зменшення невеликих комун (ст. 16). Цей закон закріпив не тільки функції комун, але й оптимальну кількість населення муніципалітетів, ліквідацію

малонаселених громад, які не мають достатніх ресурсів для вирішення сучасних проблем. На рівні регіону (області) складалася програма щодо укрупнення малих комун та їх територіальних меж, що мала переглядатися і оновлюватися раз на п'ять років [71].

Слід відзначити, що закони про створення нових комун передбачали також форми участі населення комун в управлінні справами місцевого значення, а також форми децентралізації діяльності відповідних служб комуни. За нового підходу населення нових укрупнених комун повинно бути менше 10 000 жителів. Для стимулювання об'єднання було передбачено фінансові стимули, зокрема держава виділяла комунам, що мали населення менше 5 000 осіб, у разі їх злиття протягом 10 років додаткове фінансування.

Водночас така політика ініціювати «зверху» укрупнення комун, що проводилася з початку 1990-х рр., не дала належних результатів через небажання самих органів місцевого самоврядування. Крім цього, закріплення різних фінансових стимулів (субвенцій), що мали місце залежно від рівня досягнутої комунальної інтеграції, також не привело до значного зменшення кількості комун і створення спроможних нових укрупнених громад.

Зважаючи на негативні результати такої політики областям було передано більші повноваження щодо визначення та координації міжкомунальної співпраці, що задовольнило на той час потреби місцевих громад, оскільки вони самостійно могли визначати форми і методи міжкомунального співробітництва. Також це дозволило регіональній ланці втручатися у справи комун у разі їх низької активності. Загальні заходи діяльності області у цій сфері передбачають три параметри: сприяння максимізації інтеграції між комунами на основі надання субсидій залежно від ступеня уніфікації; збільшення субсидування у разі злиття комун порівняно з іншими непостійними формами; сприяння тим спілкам комун через різні стимули, які самостійно зливаються.

Законодавчим декретом № 267/2000 було закріплено різні інструменти міжкомунального співробітництва (ст. 30, 31, 32, 34), серед яких:

- конвенції (укладаються для вирішення спільних завдань, координації виконання окремих функцій тощо);
- програми спільних дій, проекти, які реалізуються завдяки координації дій органів місцевого управління;
- консорціуми (створені для загального управління та координації діяльності служб);
- союзи комун (проміжна форма перед злиттям сусідніх комун із кількістю населення кожної у 5 000 жителів у межах однієї провінції) [72].

Практика засвідчила, що найчастіше комуни обирали конвенції та програмні угоди. Фактично було продовжено функціонування системи, яка сприяла формуванню тимчасових об'єднань комун за допомогою різних стимулів. Це було також відтворено у Законі Італійської Республіки № 138/2011, яким спілки комун передбачені як обов'язкова форма для виконання основних функцій комун, які мають населення до 1 000 осіб і не беруть участі в конвенціях [73, с. 67].

Наступні закони, зокрема Закон № 56/2014 «Про міста-мегаполіси, провінції, спілки комун та злиття комун», стосувалися додаткових форм міжкомунальної взаємодії [74]. Метою ухвалення цього Закону було передбачено полегшення взаємодії міжкомунальних органів. Водночас з'явилася проблема демократичної легітимності стосовно формування спільних представницьких органів таких об'єднань комун, які обираються не прямим голосуванням, а місцевими радами своїх комун. Це приводить до того, що збільшуються кількість їх управлінських функцій з одночасною відсутністю прямої політичної легітимності та основи унаслідок непрямих виборів.

Слід зазначити, що муніципальні реформи, що проводилися у XX-XXI ст. у країнах ЄС стикалися із критикою експертів щодо забезпечення місцевої демократії під час укрупнення громад (муніципалітетів). Це обумовлює необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання та розвитку інститутів місцевої безпосередньої демократії та пошуків нових форм, враховуючи той факт, що саме цей сегмент територіального регулювання

місцевого самоврядування є найбільш динамічною сферою розвитку в Європейській спільноті. Крім цього, суттєвим чинником муніципальної демократії є децентралізація влади, яка не є тотожною демократії, оскільки децентралізація може привести до збільшення бюрократичного апарату на місцях, що перешкоджає муніципальному представництву. З одного боку, має місце скорочення кількості громад унаслідок їх укрупнення, з іншого, збільшується кількість рівнів публічного управління на локальному рівні завдяки створенню різних публічних установ багатоцільового призначення.

2.2. Статусна характеристика місцевих громад в країнах Європейського Союзу

Різні аспекти розвитку системи місцевого самоврядування та її елементів, до яких відносяться місцеві співтовариства, є постійним об'єктом уваги з боку науковців, зокрема тих, які представляють галузь публічного управління. Слід зазначити, що не існує єдиної думки щодо основних інститутів самоврядування та напрямів їх вдосконалення, проте в ЄС сформувалися усталені погляди щодо статусу і найважливіших форм самоврядної діяльності місцевих співтовариств.

Ураховуючи інтенсивний розвиток євроінтеграційних процесів в Україні, необхідним є звернення до питань статусу територіальних місцевих колективів, що включає у вузькому розумінні їх права та повноваження, а також реалізацію права на місцеве самоврядування в країнах Європейського Союзу.

Формування та розвиток системи державного та муніципального управління значною мірою визначається національними, історичними та економічними особливостями держави. Європейські країни, що відрізняються компактністю розміщення населення, наявністю вигідного географічного розташуванням, накопичили значний історичний досвід місцевого самоврядування. Вони значною мірою сформували певні спільності, характерні для європейського співтовариства, зокрема:

- населення, що проживає на території муніципалітетів, є основним елементом демократичного суспільства;
- громадяни мають право і можливість реальної участі в діяльності громад;
- надходження доходів і витрати місцевого бюджету є прозорими, знаходяться під контролем громадськості.

Право місцевих співтовариств на реалізацію місцевого самоврядування є невід’ємною характеристикою європейських демократичних країн. Водночас законодавство більшості європейських держав свідчить про досить різний обсяг прав, закріплених за місцевими громадами, що обумовлює відповідний їх статус.

Так, Конституція Італії містить окремий розділ V під назвою «Області, провінції та комуни». Цей розділ присвячений переважно регулюванню функціонування областей, статус яких в Італії є досить специфічним, зважаючи на те, що вона є великим регіоном із автономним чи звичайним статусом. Щодо провінцій і комун, то Конституція Італії закріпила, що вони є автономними утвореннями, що діють з урахуванням принципів, встановлених загальними законами республіки. Провінції та комуни є також територіальними одиницями державного обласного поділу [75].

Відповідно до ст. 118 Конституції Італії виконання адміністративних функцій відноситься до відання комун, за винятком тих, які надано провінціям, столичним містам, областям та державі, за умови дотримання принципів субсидіарності, диференціації та пропорційності. Комуни мають власні статuti, повноваження і функції відповідно до визначеної законом компетенції. На основі принципу субсидіарності держава, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян, які діють одноосібно та асоціативному порядку, з метою розвитку діяльності у спільних інтересах. Для виконання свої функцій комуни мають фінансову автономію зі збору та використанню коштів [75]. Таким чином, комуна згідно принципу субсидіарності виконує власні адміністративні функції, а також функції, передані або надані їй державою, областю чи провінцією, що прописано в багатьох преамбулах комунальних статутів Італії.

У п. 1 ст. 3 законодавчого декрету №267/2000 комуна визначається як проміжний рівень між провінцією та областю, що представляє місцеву спільноту у зовнішніх відносинах, піклується про її інтереси, сприяє та координує її розвиток. Комуни є найважливішим територіальним рівнем місцевого самоврядування, маючи повноваження у сфері соціального обслуговування населення, благоустрою, економічного розвитку, муніципальної поліції, охорони здоров'я, благодійності. На своїй території комуна займається службами, пов'язаними з проведенням виборів, обліком населення, актами громадянського стану, статистикою та призовом на військову службу.

В Італії першим базовим законом, яким врегульовано керівні принципи організації місцевих автономій та функціонування провінцій та комун (муніципалітетів) став Закон №142/1990. Серед найбільш важливих нововведень, запроваджених цим законом називають: визнання статутної та нормативної автономії місцевих органів влади, вдосконалення інститутів громадської участі, заохочення процесів злиття малих муніципалітетів, визначення територій столичних районів, розширення форм управління місцевими державними службами, розвиток форм об'єднання та співробітництва між громадами (муніципалітетами) [76].

У законодавстві Німеччини досить детально врегульовано проблеми місцевого самоврядування. Деякі питання щодо нього уміщено у статтях Конституції – Основного Закону ФРН. Зокрема, це стаття 28, в якій закріплено, що у землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними та таємними виборами. У виборах в громадах можуть брати участь громадяни, які мають громадянство країни ЄС, а також вони є рівними у висуванні своєї кандидатури на виборах та участі як виборщиків відповідно до права Європейського співтовариства. Також передбачено, що в громадах виборний представницький орган може бути замінений на громадівські збори.

Крім цього, передбачено, що громадам має бути надано право регулювати у межах закону під власну відповідальність усі справи місцевого

співтовариства [5]. Під громадою тут розуміється територіальна одиниця локального рівня, що є нижчим, ніж суб'єкти федерації землі. У ч. 2 ст. 28 Конституції ФРН закріплено права спілок громад, зокрема право самоврядування у межах власних повноважень відповідно до закону. Гарантією самоврядування громад на конституційному рівні визначаються засади власної фінансової відповідальності, зокрема податкові надходження, що забезпечують економічну самодостатність громад та встановлення ставок податків [5].

Згідно ч. 7 ст. 29 Конституції ФРН думка громад має бути заслухана парламентом у разі зміни територіального статусу земель. Відповідно до ч. 4 ст. 93 Основного Закону громади та їх об'єднання мають право бути заслуханими у разі подання скарги у Конституційному суді землі та Федеральному конституційному суді у разі порушення законного права на самоврядування, передбаченого ст. 28 Конституції країни.

Конституцією ФРН також передбачено, що Федерація може надати землям фінансову допомогу для покриття особливо важливих витрат громад (об'єднань громад), які необхідні для того, щоб уникнути порушення загальної економічної рівноваги чи вирівнювання економічних відмінностей територій, або для надання допомоги в економічному розвитку.

У ч. 5 ст. 106 Основного Закону ФРН закріплено, що громади мають право на отримання частини надходжень від прибуткового податку, що має резервуватися землями за громадами з платежів, які вносяться їх мешканцями у якості прибуткового податку [5]. Деталізація цього процесу уміщена на рівні федерального закону, який потребує схвалення Бундесрату. Цей закон може встановити, що громади визначають частки платежів, що їм належать.

Також з 1998 р. громади мають право на частку з податку з обороту. Ця частка передається землями відповідним громадам, зважаючи на місцеву та економічну ситуацію, має бути врегульована федеральним законом, що потребує схвалення Бундесрату. Громадам також належать:

- надходження від поземельного та промислового податків;

– надходження від місцевих податків на предмети споживання та на деякі види витрат (у випадках, передбачених законодавством також об'єднанням громад);

– громади та їх об'єднання спільно отримують певний визначений законодавством землі відсоток від загальної сукупності податків, що надходять на користь землі (в інших випадках законодавство землі визначає, чи передаються і в якому розмірі доходи від земельних податків на користь громад (об'єднань громад)).

Громадам має бути надано право встановлювати ставки поземельного та промислового податків відповідно до закону. Якщо земля не має у своєму складі громад, то надходження від поземельного та промислового податків, а також від місцевих податків на предмети споживання та податків на деякі види витрат належать землі. Федерація та землі можуть розподілити між собою надходження від промислового податку, що деталізується у федеральному законі, який потребує схвалення Бундесрату.

Якщо Федерація вимагає установи в окремих землях або громадах (об'єднаннях громад) особливих установ, існування та діяльність яких тягне за собою безпосереднє збільшення витрат або скорочення доходів (особливий фінансовий тягар) для цих земель або громад (об'єднань громад), то Федерація забезпечує їм необхідну компенсацію, якщо і оскільки не можна вважати, що ці землі чи громади (об'єднання громад) здатні нести ці витрати [5].

У Німеччині виділяють 10 типів громад відповідно до їх місця в адміністративній структурі. Наприклад, поняття «об'єднана громада» (Einheitsgemeinde) використовується щодо громад, які об'єдналися із кількох громад районів чи міст у нову об'єднану громаду. У деяких федеральних землях це поняття є офіційною назвою для всіх громад, що належать до округу і не відносяться до адміністративної громади (у Баварії та Саксонії), спільного муніципалітету (у Нижній Саксонії) або колективного муніципалітету (у Саксонії-Анхальті). Усі муніципальні завдання вони виконують під власну відповідальність. У Гамбурзі та Берліні цей термін використовується як

конституційний у значенні того, що завдання муніципалітету та держави не розділені. Поняттям «місцева громада» у землях Бранденбург і Рейнланд-Пфальц називають усі громади, які входять до асоціацій громад. Таким чином було розмежовано терміни «муніципалітет» та «громадське об'єднання» як особливий тип адміністративної одиниці.

Більш детально регламентуються права громад на рівні земель у конституції та спеціальних законах, присвячених місцевому самоврядуванню. Наприклад, це Муніципальні правила землі Баден-Вюртенберг, що складаються з п'яти частин і включають 147 параграфів [77].

Відповідно до параграфу 1 «Концепція спільноти» громада (Gemeinde) є основою і членом демократичної держави. Вона сприяє загальному добробуту своїх мешканців через громадське самоврядування та виконує завдання, покладені на неї урядом землі та федеральним урядом. Участь у громадівському самоврядуванні є правом і обов'язком громадянина. Права громад можуть бути порушені лише законом. Водночас положення про виконання таких законів вимагають затвердження Міністерством внутрішніх справ, якщо вони не видані урядом землі чи Міністерством внутрішніх справ.

Згідно параграфам 5 та 6 громади мають власні назви, а також мають право на власні герби і прапори. Громади використовують офіційні печатки, на яких можуть використовувати власний герб або малий державний герб.

Громади землі Баден-Вюртенберг мають право одноосібно та під свою відповідальність керувати всіма державними завданнями на своїй території, якщо інше не передбачено законом, водночас закон може зобов'язати їх виконувати певні державні завдання (обов'язкові завдання). Ці нові обов'язкові завдання мають передбачати покриття витрат державою. Якщо ці завдання приведуть до додаткового навантаження на громади, необхідною є відповідна фінансова компенсація.

Громади землі можуть стати міськими громадами відповідно до закону, а громади із населенням понад 20 000 осіб мають право рішенням уряду набути статусу великого районного міста за їх заявою.

Окремо виділяються питання затвердження статутів громад. Так, відповідно до параграфу 4 передбачено, що громади можуть регулювати питання, які не потребують законодавчих вказівок, через статути. Статут громади може бути прийнятий більшістю голосів усіх членів муніципальної ради і має бути оприлюдненим. Він набирає чинності з наступного дня після його опублікування, якщо не вказана інша дата. Статути обов'язково передаються після їх прийняття юридичному наглядовому органу. Порухення процедурних чи формальних вимог закону тягне недійсність статуту через рік після публікації [77].

Питання статусу та функціонування комун у Конституції Франції (Розділ XII) поділено на ті, які знаходяться на європейському континенті, а також в заморських департаментах і регіонах. Так, згідно ст. 72 до територіальних колективів Французької Республіки відносяться: комуни, комуни з особливим статусом і заморські комуни (їх статус закріплено у ст. 74 Конституції Франції, а інші питання ще у ст. 72-3, 73, 74-1), департаменти, регіони [78]. Будь-які інші нові територіальні колективи, зокрема укрупнені, мають бути створені відповідно до спеціального закону.

Статус комун у Франції обумовлений наділенням їх широкими повноваженнями вже на рівні Основного Закону. Так, комуни можуть приймати рішення з усіх питань, що виникають у межах повноважень, які найкраще реалізуються на їх рівні. На умовах, передбачених законом, вони здійснюють самоврядування через обрані ради й наділені правом приймати акти з питань, що належать до їх компетенції. Жодна комуна не може здійснювати публічну владу над іншою. Проте, якщо здійснення повноважень вимагає спільної діяльності кількох комун, одна з них або їх об'єднання може бути уповноважене законом організувати спільну діяльність.

Нагляд за дотриманням законів у межах комуни здійснює державна посадова особа, яка представляє членів уряду. Права комун або їх об'єднань у спосіб, передбачений конституційним законом (за винятком випадків, коли це стосується істотних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян),

можуть бути на законних підставах тимчасово обмежені для певних цілей порівняно із законодавчим регулюванням їх повноважень.

Згідно ст. 72-1, 72-4 Конституції Франції члени комун мають право брати участь у місцевому самоврядуванні через такі процедури:

- право виборців (членів комуни, які є громадянами Франції або інших країн ЄС за певних умов) на внесення питання, що відноситься до повноважень комуни, на обговорення зборів, що має бути закріплено у статуті комуни;

- у випадках і на умовах, передбачених законом, проекти рішень або актів місцевого значення з питань, що відносяться до предметів відання комуни, можуть бути винесені на місцевий референдум з ініціативи її членів;

- якщо створюється комуна з особливим статусом або мають місце зміни в її організації, може бути прийнято рішення про консультації з виборцями, які проживають у відповідних громадах, відповідно до закону;

- зміни статусу заморської комуни чи її частини повинні відбуватися тільки за попередньої згоди виборці відповідної комуни, зокрема щодо організації, повноважень, правової системи, тільки на підставі нормативного акту [78].

Крім цього, у ст. 72-2 закріплено, що комуни отримують доходи, якими мають право вільно розпоряджатися на умовах, визначених законом, зокрема:

- можуть отримувати всі або частину надходжень від податків усіх видів;
- на підставі закону можуть бути уповноважені визначати податкову ставку;

- податкові надходження та інші власні надходження комун становлять вирішальну частку їх доходів, реалізація чого визначається нормативним актом;

- у разі, коли комуні передаються центральним урядом додаткові повноваження, одночасно має передаватися дохід, еквівалентний потребі виконання цих повноважень;

- якщо у разі нових або розширених повноважень має місце збільшення видатків комун, то відповідно до закону здійснюється перерозподіл ресурсів для таких комун [78].

Заморські комуни мають специфічний статус, що відображає їх особливі місцеві інтереси в Республіці, тому він визначається інституційним актом, ухваленим після консультації з Дорадчою асамблеєю, який визначає: умови застосування статутів і положень; повноваження комуни; питання зміни повноважень комуни; засади організації та діяльності установ комуни та системи виборів до її представницьких органів; умови проведення консультацій щодо прийняття законодавства, що стосується конкретної комуни та ратифікації (затвердження) міжнародних зобов'язань, що відносяться до її повноважень (ст. 74 Конституції Франції). Також стосовно таких комун ст. 73-1 регламентує ті питання, які стосуються нормативних положень країни, загалом, а також з урахуванням їх специфіки, за виключенням питань національності, громадянських прав та їх гарантій, статусу та дієздатності фізичних та юридичних осіб, організації правосуддя, кримінального права і процесу, зовнішньої політики, оборони, громадської безпеки та порядку, валюти, кредиту та обміну, а також виборчого процесу.

Із країн колишнього соціалістичного простору звернемо увагу на досвід Республіки Болгарія щодо закріплення муніципального статусу за місцевими громадами. Болгарія із 2007 р. є членом Європейського Союзу, тому її шлях до членства був пов'язаний із адаптацією законодавства до європейських стандартів, основні положення якого залишилися незмінними донині.

Основні засади статусу територіальних колективів та реалізації ними права на місцеве самоврядування визначено на конституційному та законодавчому рівні, зокрема Конституцією Республіки Болгарія від 12 липня 1991 р. (зі змінами 2003, 2005, 2006, 2007, 2015, 2023, 2024 рр.) та Законом Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» від 17 вересня 1991 р. (зі змінами та доповненнями на 2024 р.).

У Конституції Болгарії місцевому управлінню присвячена глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація». Країна на шляху до вступу у Європейський Союз здійснила адміністративно-територіальну реформу, у результаті якої трирівневий територіальний поділ держави був замінений на

дворівневий, що було закріплено у ч. 1 ст. 135 Конституції Болгарії, в якій передбачено поділ території країни на громади (общини) та регіони (області) [79]. Болгарською мовою місцева громада має назву «община». У ст. 136 Конституції Болгарії визначено, що община є адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Цьому положенню відповідає ст. 2 Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія», в якій адміністративно-територіальними одиницями країни визначено області та общини, що свідчить про використання територіального підходу у визначенні місцевої громади.

Крім цього, згідно ч. 3 ст. 136 Конституції община є юридичною особою публічного права, тому має право на свою власність, яка використовується на користь територіальної спільноти (ст. 140), формує самостійний бюджет. Постійні фінансові джерела громади визначаються законом, а бюджетне фінансування та іншими способами держава сприяє нормальній діяльності общин (ст. 141 Основного Закону). Слід зазначити, що законодавчі акти Болгарії поняття юридичної особи використовують щодо організації, яка наділена правосуб'єктністю та має відокремлене майно.

Згідно ст. 137 Основного Закону Болгарії самоврядні територіальні спільноти можуть об'єднуватися для вирішення спільних питань. Закон повинен створювати належні умови для об'єднання громад.

Общинна рада, як представницький орган місцевого самоврядування, обирається населенням відповідної громади строком на чотири роки у порядку, визначеному законом (ст. 138 Конституції Болгарії)[79].

Не дивлячись на те, що Закон Болгарії «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» від 17 вересня 1991 р. був прийнятий майже одночасно із Конституцією країни, його назва повністю відображає зміст і не містить поняття общини чи її статусу юридичної особи, використовуючи у якості синоніму громади поняття «муніципалітет» як основну адміністративно-територіальну одиницю, в якій здійснюється місцеве самоврядування [80]. Тому

існує плутанина щодо використання термінології в локальному самоврядуванні країни.

У ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» закріплено, що місцеве самоврядування виражається у праві та фактичних можливостях громадян та їх виборних органах самостійно вирішувати питання місцевого значення, для чого їм надаються повноваження у низці сфер, зокрема: комунальна власність, муніципальні підприємства, муніципальні фінанси, податки та збори тощо; планування та забудова території муніципалітету та населених пунктів та ін.; освіта; здоров'я; культура; громадські роботи та комунальні послуги; послуги соціального забезпечення; охорона навколишнього середовища та розумне використання природних ресурсів; утримання та збереження пам'яток культури, історії та архітектури; розвиток спорту, відпочинку та туризму; захист від надзвичайних ситуацій [80].

В Україні повноваження територіальної громади також прямо не визначаються на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тільки у ст. 143 Конституції України визначено, що громади сіл, селищ та міст прямо або через обрані місцеві ради займаються: управлінням майном, що є в комунальній власності територіальної громади; затвердженням програм соціально-економічного і культурного розвитку та контролем за їх виконанням; затвердженням бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролем за їх виконанням; визначенням місцевих податків та зборів, передбачених законом; забезпеченням проведення місцевих референдумів і реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій та установ, контролем за ними; вирішенням інших питань, віднесених законом до компетенції територіальних громад [7].

У Болгарії участь населення в місцевому самоврядуванні закріплена на конституційному рівні через право громадян країни брати участь в управлінні общиною через обрані ними органи місцевого самоврядування та безпосередньо через референдум і загальні збори населення. За результатами опитування населення визначають кордони общин [79].

Закон «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» Болгарії закріпив, що громадяни беруть участь в місцевому самоврядуванні через виборні органи, що проводять місцеву політику відповідно до інтересів населення або безпосередньо шляхом референдуму чи загальних зборів громадян. Місцеві референдуми та загальні збори общини скликаються і проводяться в умовах і порядку, встановлених законом, а витрати на їх проведення мають фінансуватися з місцевого бюджету [80].

Таким чином, статус общини у Болгарії визначається через громадян, які проживають в адміністративно-територіальній одиниці (муніципалітету) та беруть участь у реалізації права на місцеве самоврядування. Водночас питання локальної демократії досить поверхнево виписані у Законі «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію», що викликає деякі зауваження з боку експертів ЄС, але загалом у країні немає загальної кризи місцевої демократії.

В Україні статус територіальної громади на конституційному рівні визначається у якості первинного через надання визначення поняття місцевого самоврядування у ст. 140 Основного Закону, що не відображено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада у цьому контексті є колективним учасником муніципальних відносин, що включає певну кількість членів, які зв'язані між собою трьома основними факторами: територією, інституційністю та ідентичністю. Її статус обумовлений наділенням її відповідно до законодавства повноваженнями: прямими (через інститути безпосередньої демократії); опосередкованими (через діяльність обраних населенням представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів). Напрями діяльності територіальних громад в Україні залежать від муніципальних відносин, в які вони вступають під час вирішення місцевих справ, використовуючи інструменти прямої демократії, або це відбувається через сільські, селищні, міські ради.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Європейські орієнтири розвитку територіальних громад в Україні

Європейська інтеграція є унікальним явищем, завдяки якому Європейським співтовариством були створені сприятливі умови для економічного розквіту та миру. Для України європейська інтеграція визначена у якості ключового незмінного зовнішньополітичного пріоритету і напряму сучасної державної політики.

В умовах широкомасштабної військової агресії РФ приєднання України до ЄС є значним викликом, оскільки передбачає дотримання та виконання амбітного інтеграційного порядку денного, що актуалізує згуртованість на цьому шляху всіх публічних та приватних інститутів нашої держави. Резолюція Європейського парламенту від 29 лютого 2024 р. про поглиблення європейської інтеграції з огляду на майбутнє розширення ЄС передбачає здійснення Україною чергових кроків у переговорах щодо вступу до ЄС, пов'язаних із досягненням сформульованих принципів, серед яких визначена демократія, основою якої є місцеве самоврядування [81]. Відповідно європейська інтеграція України пов'язана із розвитком місцевого самоврядування та його демократичними інститутами, серед яких слід виділити територіальну громаду як елемент системи місцевого самоврядування.

Крім цього, повоєнне відновлення України пов'язано зі створенням умов для розвитку всіх сфер суспільного життя і «перетворенням України на сучасну європейську державу загального добробуту і ринкової економіки» [81], а також сталого розвитку громад та покращення їх самоврядної діяльності, що передбачає продовження децентралізаційних тенденцій і дотримання відповідних принципів ЄС, які є основою подальшого місцевого розвитку, що відтворено у низці позицій Європарламенту, зокрема це стосується такого:

– подальшого зміцнення місцевого самоврядування та інтегрування успіхів децентралізаційної реформи до загального процесу відбудовування, відновлення та відтворення України, серед іншого, шляхом реального впливу органів місцевої публічної влади на ухвалення рішень щодо повоєнної реконструкції;

– Асоціація міст України та Європейський альянс міст та регіонів для відбудови України (був створений 30 червня 2022 р.) повинні мати вагоме значення для відновлення України у якості інструменту визначення регіональних та місцевих потреб громад в Україні;

– процес відновлення в Україні повинен базуватися виключно на демократичних і соціальних принципах, які включають соціальну справедливість та інклюзивність, гендерну рівність, сталість та відповідальність на локальному рівні, прозорість та підзвітність органів публічної влади громадам, за одночасного створення ефективних механізмів контролю за процесом проведення реконструкції;

– акцентування уваги на важливості прозорості системи управління, її підзвітності та фінансування;

– підкреслення знову важливості активної участі представників місцевого самоврядування і громад України у процесах повоєнного відновлення та відбудови, що має враховувати найвищі стандарти стосовно забезпечення прозорості й підзвітності [81].

Підкреслюючи останню позицію, слід відзначити, що відповідно до Резолюції Європарламенту «Поглиблення європейської інтеграції з огляду на майбутнє розширення ЄС» від 29 лютого 2024 р. відступ від демократії вважається однією із найвищих загроз, що постають перед ЄС. З одного боку приєднання до Європейського Союзу має залишатися такою процедурою, що заснована на власних надбаннях і заслугах країни відповідно Копенгагенським критеріям, а з іншого слід враховувати такі цінності й основоположні принципи ЄС, як верховенство права, демократичні реформи, свобода ЗМІ та повага до прав людини, включно з правами меншин, що повинно бути першочерговим під

час процесу приєднання до ЄС, оскільки це відноситься до передумов прогресивного розвитку на шляху до членства в Європейському Союзі [82].

Важливим у напрямі запозичення та адаптації європейського досвіду стосовно розвитку місцевих громад в Україні є врахування того, що європейські країни зазвичай суттєво відрізняються в адміністративних, економічних, соціальних, кліматичних та інших аспектах, обумовлених географічними факторами (наприклад, відстань від скандинавських країн до південної Італії), різноманітністю економічних структур і способів життя (наприклад, відмінності між гірськими поселеннями Франції, Італії, Німеччини, Австрії і низинними поселеннями в різних країнах північно-західної Європи), умовами життя членів громад. Навіть кожне місто має свою історію та ідентичність, що робить його особливим, накладаючи відбиток на структуру міської агломерації та спосіб життя населення [83, с. 75].

З часу актуалізації питання розвитку територіальних громад, як окремого інструменту у ґрунтовному звіті ООН у 1953 р., його застосування та адаптація до умов країн та громад потребувала багато часу залежно від стану та проблем місцевих співтовариств у країнах ЄС. Крім цього, це також залежало від теоретичних концептуальних напрацювань і швидкості навчання муніципальних службовців інструментам та методам розвитку місцевих громад на європейському континенті, що було запозичено, у свою чергу, переважно із досвіду США.

Існуючі відмінності всередині самих країн так само обумовлені особливостями соціальної, економічної та політичної структури й способу життя мешканців країн ЄС. Наприклад, суттєві відмінності існують між комунами Італії, громадами Нідерландів та Бельгії у сформованому історично способі життя, навіть якщо вони знаходяться на відстані 100-200 кілометрів одна від одної. Так само часто мають місце значні контрасти між міськими промисловими та сільськими районами.

Тут слід звернути увагу на Повідомлення Єврокомісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та

Комітету регіонів «Довгострокове бачення сільських територій ЄС – на шляху до сильніших, об'єднаних, стійких і процвітаючих сільських територій до 2040 року» від 30 червня 2021 р. [84]. Зважаючи на різноманітність сільських районів через природно-кліматичні умови, географічні особливості, історичний та культурний розвиток, демографічні та соціальні зміни, національну та регіональну специфіку та економічне процвітання, постає важливе питання щодо розроблення на місцевому рівні заходів і рішень, що відповідають конкретним потребам й можливостям кожної сільської територіальної громади. Це також означає, що стратегії територіального розвитку повинні стосуватися сільських громад відповідно до їх індивідуальної специфіки та оточуючого середовища, а увага повинна бути зосереджена на найбільш віддалених і найменш розвинених сільських громадах. Крім цього, збалансований розвиток, заснований на формуванні підходів знизу та залученні всіх рівнів управління відповідно до Територіального порядку денного ЄС 2030, вбачається необхідним для максимального використання потенціалу сільських громад [84].

Слід відзначити, що проблеми країн ЄС та України щодо сільських громад є схожими, зокрема слід відзначити:

- негативні демографічні тенденції: старіння населення та його повільне скорочення у найближче десятиліття; більше осіб похилого віку у сільських населених пунктах, ніж у містах і передмістях;

- проблеми зв'язку, інфраструктури та продуктивності, недостатній доступ до якісних адміністративних послуг, включаючи освіту та догляд, що знижують привабливості сільських територій як місць для життя та праці;

- великі відстані до шкіл, лікарень, магазинів, іншої інфраструктури, тому має місце залежність від приватних автомобілів через дефіцит послуг громадського транспорту, підвищення вартості проїзду тощо.

На доступ до публічних послуг та інфраструктури впливає щільність та близькість людей, яка відрізняється між сільськими районами в різних країнах ЄС, а також між сільськими районами, розташованими поблизу міста, та віддаленими сільськими районами (радіус 120 км). Менш урбанізовані та

віддалені райони більше стикаються із довшою середньою відстанню до найближчого сервісу (школи, аптеки, банки, пошта, магазини тощо).

У Європі в результаті опитувань було визначено, що найбільш нагальними потребами в сільських громадах є інфраструктура, доступ до соціальних об'єктів і зручностей, цифровий зв'язок та зайнятість. Зокрема, основні послуги та пов'язана з ними інфраструктура, така як водопостачання, водовідведення, енергетика, транспорт, фінансові послуги та цифрові комунікації, є ключовими для гарантування соціальної та економічної інтеграції. Крім цього, до них приєднуються важливі аспекти доступу до інших послуг, таких як: догляд за дітьми, освіта, довгостроковий соціальний догляд, житло, ринок праці та соціальні послуги, з чим пов'язано й створення робочих місць, що на рівні ЄС закріплено у 20-ти принципах Європейської опори соціальних прав [85]. Тому за мету визначається підвищення рівня надання публічних загальних послуг у сільській місцевості до рівня якості послуг у містах. Це є ключовим напрямом підтримання рівних стандартів життя для всіх громадян і на всіх територіях, включаючи найбільш віддалені сільські громади.

Для сільських громад на рівні ЄС визначено чотири основні напрями розвитку до 2040 р. завдяки спільним прагненням та зусиллям:

- зміцнення сільських територій («сильні» громади);
- зв'язок між сільськими громадами («об'єднані» громади);
- стійкі сільські райони, що сприяють добробуту («стійкі» громади);
- процвітаючі сільські райони («процвітаючі» громади) (додаток А).

Досягнення поставлених цілей має бути побудовано на наявних ресурсах громад (економічних, природних, екологічних, підприємницьких та ін.), які дозволять побудувати їх стале і процвітаюче майбутнє. Водночас це має бути здійснено за належного та сталого управління на підставі низки європейських документів щодо нової стратегії зростання Європи.

Наприклад, слід враховувати, що у контексті Європейського зеленого курсу [86] сільські громади мають відігравати важливу роль у перетворенні ЄС на перший кліматично нейтральний континент до 2050 р. Перехід до нової

кліматичної структури вимагає розвитку партнерства в усіх видах економічної діяльності в сільській місцевості, між бізнесом, місцевими органами влади, науковцями та різними структурами на основі інновацій, обміну знаннями та співпраці, у тому числі в рамках процесів смарт-спеціалізації [87].

Для кожного напрямку можна розробляються відповідні пропозиції та ініціативи. Так, для покращення поєднання сільських громад між собою пропонується використовувати таке:

1. Запровадження кращих практик сталої мультимодальної мобільності для сільської місцевості. Це передбачає вдосконалення існуючого транспортного сполучення, що включає оптимізацію сталих мультимодальних рішень для мобільності та сполучення, використовуючи цифровізацію. Наприклад, це розпочатий у 2018 р. проєкт SMARTA, учасники якого розробили для кожної країни ЄС а також окремих держав Європейської економічної зони, Північної Америки та Австралії певні інструменти (інституційні, регуляторні, організаційні, фінансові тощо), за допомогою яких надаються послуги щодо спільної мобільності в сільській громаді з урахуванням їх поточної ситуації, що було зроблено уперше.

Послуга мобільності складається з «фізичної» частини сервісу та надання «віртуальних» послуг, які полегшують доступ до них. Фізичні послуги можна класифікувати за допомогою видів мобільності: звичайний громадський транспорт, гнучкий колективний транспорт та спільні послуги (райдшерінг або спільне використання активів). Віртуальні послуги можуть включати платформи для бронювання та резервування, інформацію про туристичні послуги, продаж квитків та послуги бек-офісу, такі як моніторинг, планування, відстеження тощо [88].

2. Цифровізація сільських громад передбачає інтегрований набір дій для прискорення сталої цифрової трансформації сільських територій, підвищення їх привабливості для людей та бізнесу, зокрема:

- цифровий зв'язок: скорочення розриву між сільською та міською місцевістю завдяки забезпеченню універсального та доступного доступу до високошвидкісного зв'язку шляхом мобілізації інвестицій приватного сектору;
- цифрові технології: цифрові інновації та нові технології (штучний інтелект, робототехніка, цифрові інноваційні хаби, що сприяють розвитку сільських територій).

3. Підвищення компетентностей членів громади, необхідних для цифрової трансформації сільських територій, включаючи доступ до високоефективної системи цифрової освіти, а також сприяння цифровим навичкам, щоб кожен міг отримати вигоду від цифрового переходу [84].

Загалом у ЄС поставлена амбітна мета до 2030 р. забезпечити повний доступ демократичного життя та державних послуг для всіх в Інтернеті. Відповідно до Цифрового компасу до 2030 року: 100% онлайн-надання ключових державних послуг буде доступним для європейських громадян та бізнесу; 100% громадян Європи матимуть доступ до медичних записів (e-records); 80% громадян використовуватимуть рішення для цифрової ідентифікації до 2030 р. [84].

Європейські фахівці пропонують ефективні рішення щодо подолання існуючих проблем місцевих громад, вважаючи, що вирішення складних проблем вимагає більш нових інструментів, способів мислення та підходів, ніж ті, що традиційно використовуються. Відповідно нова інноваційна політика повинна задовольняти двом важливим передумовам:

- до її реалізації мають бути обов'язково залучені місцеві та регіональні зацікавлені сторони, включаючи місцеві органи влади, окремих осіб, підприємства, освітні установи, а ступінь їх участі має бути високою;
- інноваційна політика повинна бути спрямована на трансформаційні та системні інновації, щоб уможливити і прискорити необхідні перетворення [89, с. 22].

Базою для таких перетворень має бути підхід, що відображає таке:

- ефективні пропозиції щодо вирішення нагальних громадських суспільних проблем мають відповідати чітко визначеним часовим межам;
- використання ресурсів має відбуватися таким чином, щоб отримати спільну вигоду для економіки, громади та її середовища функціонування;
- необхідним є встановлення зв'язків між усіма зацікавленими сторонами та сферами на відповідному рівні;
- обов'язковим є перегляд і реформування обраної політики та регуляторних інструментів з метою покращення координації діяльності та посилення ефекту від діяльності [90, с. 28].

Крім цього, розвиток територіальних громад пов'язаний із такими специфічними аспектами:

- зміцнення і збільшення соціального капіталу, якщо індивід взаємодіє зі своїм сусідом, а той – з іншими сусідами, що може задовольнити соціальні потреби та допомогти покращити умови життя в громаді на засадах співпраці учасників, коли окремих індивідів реалізується через спілкування, допомогу та розвиток на особистій, професійній та громадській основі [91, с. 48 – 50].
- зайнятість на робочому місці, оскільки гарним показником професійної задоволеності є соціальний зв'язок на роботі, а соціальні відносини надають людям можливості просування по службі та іншу стратегічну інформацію;
- забезпечення здоров'я є фактором загального добробуту населення і зміцнення соціальних відносин в місцевій громаді, що включає психологічні і фізичні аспекти людського буття, у зв'язку з чим важливим є профілактика різних захворювань і подолання негативних емоцій;
- сталий розвиток у громаді передбачає покращення якості наданих послуг з метою задоволення потреб громадян та реагування на місцеві проблеми, тому дії, які стосуються потреб окремих осіб, сімей і груп, обумовлюють розуміння контексту та особливостей тієї територіальної громади, в якій здійснюється та чи інша діяльність, що має справити позитивний вплив на сталий розвиток відповідної громади [92, с. 31 – 32].

Таким чином, незважаючи на різноманітність місцевих громад, що розглядається у ЄС як позитивний ресурс, спільні завдання для побудови процвітаючих громад набувають такого вигляду:

- місцеве управління розробляє інтегровані стратегії з використанням підходів співпраці та участі, отримуючи вигоду від спеціально розроблених політичних комплексів та взаємозалежностей між міськими та сільськими районами;

- формування динамічних спільнот, зосереджених на добробуті, включаючи засоби до існування, справедливості, процвітання та якості життя, де всі люди живуть і працюють добре разом, з достатньою здатністю до взаємної підтримки;

- інклюзивні спільноти, які діють у напрямі солідарності між поколіннями, справедливості та оновлення, відкриті для новоприбулих та сприяють рівним можливостям для всіх;

- отримання абсолютної вигоди від цифрових інновацій з рівним доступом до новітніх технологій, широкою цифровою грамотністю та можливостями для набуття більш передових навичок;

- формування спільноти із інноваційними, кваліфікованими людьми, які спільно творять технологічний, екологічний та соціальний прогрес;

- публічні місця, оснащені ефективними, доступними та доступними державними та приватними послугами, швидким та ефективним прийняттям індивідуальних рішень (зокрема, транспорт, освіта, навчання, охорона здоров'я та догляд, включаючи довгостроковий догляд, соціальне життя та роздрібний бізнес);

- створення місць для реалізації членами громад власної культурної різноманітності для максимального використання своїх унікальних здібностей, талантів і потенціалу.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, покращення економічного зростання на рівні громад у довоєнний час слід вважати великими кроками у напрямі європеїзації самоврядної діяльності

місцевих громад. Водночас серед питань, вирішення яких має велике значення для європейської інтеграції України і визначення статусу територіальної громади в Україні, незважаючи на повномасштабне вторгнення РФ, залишається таке: недостатня інституційна визначеність суб'єктів місцевого самоврядування та об'єктів комунальної власності; проблеми ресурсного забезпечення функціонування територіальних громад; диспропорційність розвитку та недостатнє врахування інтересів місцевих громад під час визначення напрямів державної політики; нерівномірність фінансування, відсутність системності та послідовності у підходах до інвестиційної політики; проблеми об'єктивізації у сфері оцінки ефективності реалізації стратегій розвитку територіальних громад тощо. Усе зазначене актуалізує вдосконалення законодавства щодо місцевого самоврядування, здійснення подальших досліджень і розробку практичних заходів щодо подолання існуючих проблем розвитку територіальних громад в Україні.

3.2. Напрями розвитку територіальної громади у контексті відновлення України

Незважаючи на позитивні результати проведення реформи децентралізації, кризові явища, які з'явилися внаслідок повномасштабного вторгнення РФ в Україну, обумовили появу нових завдань для територіальних громад, які стали більш стійкими та сильними під час спротиву російській агресії. Результати реформи децентралізації, що зараз проходять випробування війною, отримали позитивну оцінку від Єврокомісії в частині формування нових об'єднаних територіальних громад унаслідок використання добровільної моделі їх укрупнення. Заразом, як відзначив Віце-прем'єр-міністр з відновлення України – Міністр розвитку громад та територій України О. Кулеба, весною 2025 р. буде оприлюднено нову Концепцію щодо подальшого реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачатиме цілу низку планів і заходів, зокрема це стосується формування нового

адміністративно-територіального устрою країни на базовому та районному рівнях, децентралізованих відповідно повноважень і фінансових ресурсів для посилення територіальних громад [93].

Крім цього, подальші кроки щодо розвитку територіальних громад пов'язані з тим, що все ще у свідомості як громадськості, так і посадовців переважає думка про те, що місцеве самоврядування є низовою ланкою державної, а не публічної влади територіальних громад, організованих на основі самоорганізації, самодіяльності та самоактивності [94, с. 84]. Іншими перешкодами і бар'єрами у розвитку громад також є: брак комунікації; недостатня участь громадськості; відсутність місцевого громадівського лідерства; низька якість інфраструктури; відсутність початкового, короткострокового та постійного фінансування; недостатня зацікавленість сторін місцевого самоврядування. Є також інші загальні перешкоди для розвитку громади, такі як політичний контекст, радянська соціокультурна спадщина, недоліки соціально-політичної організації тощо.

Ще у 1955 р. в актах ООН з'явилося визначення розвитку громад як процесу, метою якого є створення умов для економічного та соціального прогресу. Цей розвиток має бути спрямований на збільшення та кращу участь людей у справах громади, на поживлення існуючих форм місцевого самоврядування, а також на перехід до ефективної місцевої адміністрації, якщо вона ще не функціонує [95, с. 9].

Ідею розвитку місцевої громади, як невід'ємної частини людського розвитку, вперше сформулював Л.-Ж. Лебре у книзі «Динаміка конкретного розвитку» (1966 р.). Він визначив цей розвиток як набір скоординованих і гармонійних дій, які дозволяють населенню або громаді в певній місцевості перейти до кращої фази життя. Розвиток оцінюється або вимірюється за інтенсивністю змін; відсотком населення, яке бере участь у цьому процесі та отримує від нього користь; ступенем солідарності та співпраці між учасниками; автентичністю досягнутих людських і соціальних цінностей [96].

У демократичних суспільствах розвиток місцевих громад відбувається під час здійснення кроків, які орієнтовані на вирішення спільних проблем людей, які мають спільний географічний простір, мають важливі економічні, соціальні або культурні відносини. У контексті відновлення України розвиток територіальної громади слід розглядати у широкому значенні у двох аспектах. Перший – це кількісний показник, в якому розвиток громади означає значно більше, ніж просто збільшення якогось числа. Другий аспект полягає в тому, що розвиток також означає якісну зміну, що стосується як якості процесу, так і отриманих результатів. Відповідно слід констатувати, що розвиток громади є результатом активного та відповідального залучення її членів до місцевого управлінського життя, тому саме своєю діяльністю можуть досягти успіхів у створенні високої якості суспільного та індивідуального життя. Іншими словами, розвиток громади має передбачати у результаті зміну якості процесу (консультації, реалізація повноважень та їх розширення, участь, включення та взаємодія тощо) із орієнтацією на певні конкретні результати (у сфері інфраструктури, інструментів, забудов, нові форми участі в місцевому житті тощо).

У такому широкому значенні наслідком процесу розвитку громад буде покращення життя та умов діяльності громадян через результати впровадження програм розвитку та участі у процесі прийняття рішень на громадівському рівні. У межах розвитку громади, як процесу, слід використовувати заплановане залучення свідомого включення членів громади у процес, спрямований на впровадження позитивних змін для збільшення соціального капіталу громади, а також на вирішення колективних проблем локального значення.

У вузькому значенні розвиток місцевої громади задля відновлення є процесом, який полягає у виробленні та закріпленні певних її спроможностей до колективної діяльності, а також одночасно і результатом, оскільки має місце колективне прийняття рішень для розвитку громади [97, с. 59]. Розвиток громади – це процес самовизначення, усвідомлення та колективних дій. За такого підходу розвиток громади стає добровільною участю членів територіальної громади з

метою вдосконалення різних аспектів її функціонування. Це відповідно має приводити до консолідації людських та інституційних відносин на рівні громади.

Розвиток громад в Україні має на меті розширити можливості людей та досягти стійкого покращення якості їх життя. Водночас дуже важливим є усвідомлення того, що це має бути процес не нав'язаний зверху, а розуміння самими людьми того, що вони мають значні сили у самій громаді.

Як теоретики, так і практики наголошують на тому, що цей процес є довгостроковим, а зусилля, спрямовані на розбудову соціальної згуртованості, політичної участі та економічних можливостей, мають виходити із самого низу. Сприяючи співпраці навколо спільних цілей, розвиток громад має на меті створення стійких систем та інфраструктури, здатних існувати довше, ніж будь-який окремий проєкт чи лідер. Успіх залежить від об'єднання зусиль у різних секторах, таких як економіка, освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище тощо.

Тому найважливішим на шляху розвитку територіальних громад є вміння органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів місцевого самоврядування надихнути людей на те, що розвиток їх громади знаходиться в їх руках. З практичного погляду до цього долучається таке:

- аналіз та чітке визначення потреб громади в порядку черговості та важливості;
- врахування різних думок громади при плануванні та прийнятті рішень, але громада не може висловлюватися авторитарно щодо її потреб, оскільки люди можуть бути недостатньо поінформовані про стан речей;
- відсутність обіцянок публічної влади щодо вирішення всіх проблем громади, відмова від патерналістських підходів, оскільки члени громади сприйматимуть це як постійну форму державної підтримки;
- розуміння того, на якому етапі перебувають члени відповідної громади;
- зосередження на активах, якими громада вже володіє, а не тільки на потребах.

Метою є прогресивні поступові зміни через інклюзивні процеси, які враховують стан місцевої культури та потенціал. Європейські практики застосовують цей комплексний підхід до таких проблем, як відновлення після надзвичайних ситуацій, відносини між міськими та сільськими громадами тощо, отримуючи позитивні, але нерівномірні результати. У найкращому випадку процес розвитку громад дає їм можливість бути експертами та головними дійовими особами у власному покращенні свого життя, підтримуючи і розуміючи, що самовизначення є найнадійнішим шляхом до сталого прогресу.

Розвиток громади, як процес, що спрямований на покращення економічного, соціального, культурного та екологічного добробуту певної громади або групи людей, включає низку заходів, спрямованих на розширення прав і можливостей та розбудову спроможності окремих осіб, груп та організацій у громаді працювати разом для досягнення спільних цілей і завдань.

Подальший розвиток територіальної громади в Україні обумовлений використанням низки засадничих принципів:

– участь кожного члена громади у місцевому публічному житті та інклюзія (включення) людей до місцевого управлінського процесу (передбачає, що кожен може зробити внесок, який цінується незалежно від походження чи здібностей; члени громади можуть долучатися до участі в місцевому самоврядуванні на будь-якому рівні, оскільки є невід’ємною частиною процесу прийняття рішень, оцінки, надання послуг, участі та визначення напрямів діяльності на всіх рівнях розвитку громади);

– участь членів громади в управлінні комунальною власністю громади (члени громади беруть активну участь у прийнятті рішень щодо комунальної власності, оскільки на конституційному рівні закріплені як первинні суб’єкти місцевого самоврядування);

– розширення прав і можливостей громади (процес, в якому виявляється повага до прав людей, посилення їх здатності контролювати своє життя, заохочення членів громади задовольняти свої потреби та прагнення в усвідомлений та поінформований спосіб, використовуючи їх навички, досвід та

потенціал; зміни та зростання відбуваються завдяки інформуванню та розширенню прав і можливостей громад);

– муніципальне навчання впродовж життя (інтегроване в усі аспекти діяльності з розвитку громади, формуючи та підтримуючи навички, знання, здібності та життєстійкість людей, розвиваючи добробут і зв'язки людей за допомогою формальних і неформальних інструментів у сфері освіти, зайнятості та саморозвитку);

– виявлення та досягнення реалізації індивідуальних та колективних місцевих потреб (визнаються і задовольняються часто через неформальну взаємодію; виявлення цих потреб і проблем за допомогою різних методів є важливим для планування та розробки заходів і програм доступних і своєчасних, зважаючи на більш справедливий розподіл економічних ресурсів і влади між людьми, прагнення покращити соціальну, екологічну, економічну та культурну інфраструктуру в громадах);

– доступ і справедливість (доступність програм розвитку, які приймаються з метою сприяння більш справедливому розподілу економічних ресурсів та влади між людьми, прагнучи покращити соціальну, екологічну, економічну та культурну інфраструктуру у своїх громадах);

– соціальна дія (на основі аналізу внутрішніх та зовнішніх факторів, які впливають на громаду відносини всередині громади мають трансформуватися за через колективні дії або розвиток відбувається через соціальні рухи, адвокація змін у спільних соціальних цінностях);

– представництво громад (фахівці з розвитку громади, задовольняючи індивідуальні та групові потреби, діють разом з членами громади або від їх імені);

– мережева співпраця (через зв'язки, співпрацю та роботу з окремими особами, групами, установами, бізнесом, владою, взаємодію між формальними та неформальними методами, що дозволяє досягти міцних зв'язків у громадах);

– самодопомога (окремі особи можуть зібратися разом у турботливому груповому середовищі для обміну інформацією, знаннями, навичками та життєвим досвідом, щоб кожен учасник міг досягти своїх особистих цілей);

– створення культурно безпечного простору (в умовах культурного різноманіття треба зважати на необхідність взаєморозуміння та поваги до різних культурних практик, мов та цінностей, що може стати потужною об'єднуючою силою, стверджуючи позитивні характеристики окремих груп і виявляючи спільні цілі і загальнолюдські прагнення);

– формування і розбудова потенціалу (соціального капіталу) та стійкості громади (поєднання особистісної стійкості із соціальною, побудова відносини між людьми та допомога щодо вирішення конфліктів, формуючи розуміння та прийняття відмінностей, підвищення здатності громади підтримувати нужденних тих, хто найбільш знедолений);

– підтримка соціально свідомої демократії (залучення членів громади до демократичного процесу, цінність позиції кожного громадянина та допомога їм у прийнятті обґрунтованих рішень, прагнення навчати надихаючими практичними способами);

– побудова здорових стійких громад (згідно Оттавської хартії зі зміцнення здоров'я передумовами здоров'я в громаді є мир, житло, достатня кількість їжі, достатній дохід для підтримки окремих осіб та їх сімей, стабільна екосистема, стійкі ресурси, соціальна справедливість і рівність);

– повсюдність розвитку і побудова адаптивних стратегій (розвиток громади є процесом, який повинен враховувати неминучі й навіть несподівані наслідки змін в громаді, де спільнота може бути пов'язана географічно, через набір спільних цілей та ідей; стратегії мають враховувати реальні зобов'язання та їх спільне планування);

– лідерство в громаді (має виховуватися зсередини громади, а не під керівництвом органів публічного управління);

– здійснення досліджень, орієнтованих на діяльність (розвиток громади вимагає постійних досліджень і має ґрунтуватися на якісних та кількісних даних);

– формування спільної ідентичності та приналежності до громади (включення до громади, як колективу, який приймає кожного і цінує його внесок).

Розвиток місцевої територіальної громади є довгостроковим процесом, спрямованим на позитивні зміни, що можна охарактеризувати як процес, що з боку органів місцевого самоврядування чи муніципальних громадських організацій має підлягати цілеспрямованій стимуляції та прикладенню свідомих зусиль відповідно до обраної моделі розвитку громади (табл. 3.1). Науковці пропонують різні моделі розвитку громад: відповідно до теорії/концепції сталого розвитку [98]; партнерська модель [99]; з погляду системного підходу [100, с. 110]; системно-ситуаційна [101, с. 343], соціального планування [102, с. 62], кластерна [103], модель організації громади [104] та інші [105]. Незважаючи на обрання моделі розвитку, успішність цього процесу оцінюється тільки виходячи із думок і оцінок членів громади.

Таблиця 3.1

Моделі розвитку територіальної громади

№	Назва	Зміст
1.	Розвиток громади, орієнтований на місцеві активи	Зосереджується на визначенні сильних сторін, активів і ресурсів громади та їх використанні, а не на її проблемах. Ґрунтується на наявних можливостях, навичках та мережах місцевих жителів та організацій, підтримуючи їх у створенні та впровадженні власних рішень. Має за мету сприяння формуванню позитивної та стійкої культури спільноти, де людей цінують за їх внесок і потенціал, а не за потреби.
2.	Партисипативний розвиток	Передбачає активне залучення членів спільноти на всіх етапах процесу розвитку: від планування і прийняття рішень до їх впровадження й оцінки. Спрямована на забезпечення того, щоб голоси та погляди всіх груп були почуті, щоб вони мали право голосу з питань, які впливають на їхнє життя. Ґрунтується на демократичних принципах: прозорості, підзвітності та інклюзивності в управлінні. Частіше всього реалізується через спільне проєктування.

Продовження табл. 3.1

3.	Спільний розвиток	Акцент на важливості побудови та підтримки партнерських відносин між різними зацікавленими сторонами, такими як громадські групи, неурядові організації, державні установи та суб'єкти приватного сектору. Визнає, що складні та взаємопов'язані проблеми вимагають колективних та скоординованих дій, і що різні суб'єкти можуть залучати різні ресурси, досвід та думки. Спрямована на зміцнення довіри, взаємного навчання та спільної відповідальності між партнерами, а також на узгодження їхніх цілей та стратегій для досягнення позитивних та стійких результатів.
4.	Сталий розвиток	Зосереджений на створенні довгострокових, стійких змін у громаді. Передбачає виявлення та усунення першопричин проблем, розбудову місцевого потенціалу та розробку стратегій, які є екологічно, соціально та економічно сталими.
5.	Розвиток громад, що базується на розширенні прав і можливостей	Зосереджується на розбудові влади та спроможності маргіналізованих або неблагополучних громад задовольняти власні потреби та творити позитивні зміни. Він передбачає сприяння участі, самодостатності та колективним діям серед членів громади.
6.	Інтегрований розвиток громад	Використовується цілісний підхід до розвитку громад, визнаючи, що соціальні, економічні та екологічні фактори є взаємопов'язаними; передбачає роботу між секторами з метою вирішення складних і взаємопов'язаних проблем, з якими стикаються громади.
7.	Трансформаційний розвиток	Виходить поза межі задоволення нагальних практичних потреб громади, спрямований на виклик і зміну базових структур і систем, які спричиняють нерівність, несправедливість і гноблення. Приймається критична та емансипативна перспектива та має місце заохочення членів спільноти ставити під сумнів й чинити опір домінуючим нормам, цінностям та владним відносинам, які формують їхнє життя. Прагне створювати альтернативні бачення та практики розвитку, засновані на принципах соціальної справедливості, прав людини та екологічної стійкості.
8.	Інноваційний розвиток	Охоплює можливості та виклики швидко мінливого та невизначеного світу та прагне сприяти культурі творчості, експериментів та адаптації у розвитку громад. Це заохочує членів спільноти досліджувати нові ідеї, методи та технології, а також вчитися на своїх невдачах та успіхах. Використовує потенціал цифрових і соціальних мереж, а також інших нових платформ та інструментів для підвищення залученості спільноти, комунікації та співпраці.

Зрештою, вибір моделі залежить від конкретного контексту, потреб і пріоритетів громади, спрямовуючись на позитивні зміни. Скороченню строків сприяє розвиток власної спроможності діяти за рахунок використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів та збереження спільних традицій і цінностей.

Однак, як свідчить практика, у більшості випадків будь-які зміни сприймаються стримано або вороже, байдуже або взагалі не сприймаються як з боку влади, так і з боку громадян. Це означає, що процес розвитку окремої громади має розпочинатися всередині, оскільки члени громади найкраще знають свої проблеми, причини та можуть краще визначити рішення для покращення ситуації. Від органів місцевого самоврядування або активних представників місцевої спільноти для мобілізації ресурсів громади вимагається професіоналізм і терпіння. Короткий алгоритм діяльності цьому напрямі буде виглядати як: «розмірковування, формулювання завдання/завдань – планування – дія – контроль за результатами діяльності». Так, на першому етапі необхідно буде сформулювати план або стратегію, що передбачає застосування таких кроків: дії щодо розподілу повноважень і ролей задіяних учасників; налагодження соціального планування; побудова раціонального процесу вирішення існуючих проблем. У межах цієї стратегії члени місцевої громади залучаються до процесу: консультацій, планування дій та інтерпретації результатів; формування соціального капіталу, спрямованого на створення та зміцнення зв'язків між людьми, соціальних та/або інституційних мереж, заснованих на правилах взаємності та довіри.

Розвиток громад має бути зосереджений на окремих громадянах, установах, організаціях, сім'ях, групах, економічних агентах, соціокультурних діячах і політиках, беручи до уваги культурні аспекти і традиції громади. У такому контексті розвиток територіальної громади є процесом, в якому умови життя громадян поліпшуються завдяки їх добровільному, свідомому та планомірному залученню. Водночас процеси розвитку громад мають бути адаптовані до місцевих особливостей, адже, як було вже відзначено, між громадами існують великі відмінності на культурному, економічному, соціальному, ментальному, етнічному

рівнях. З такої позиції важливим є використання секторального підходу до розвитку громад, зокрема:

- політичний розвиток (шляхом децентралізації влади та підвищення рівня відповідальності органів публічної влади перед громадянами за свої дії; поширена практика залучення громадян до процесу прийняття локальних управлінських рішень, зважаючи на їх знання місцевих проблем);

- освітній муніципальний розвиток (підвищення рівня освіти населення і популяризація нових професій відповідно до потреб та реалій, що існують у громаді);

- розвиток суспільного поділу праці (посилення професійної диференціації та поділу діяльності на галузі);

- техніко-економічний розвиток (упровадження нових технологій, устаткування та обладнання, які слугують у результаті економічним цілям, наприклад, коли виділяються кошти з бюджету, за рахунок отриманих грантів на закупівлю технічного обладнання тощо, що сприяє покращенню агропромислового сектору громади);

- демографічний розвиток (передбачає зростання населення в громаді, що впливає на територіальний розвиток і збільшення людських ресурсів для діяльності на місцевому рівні);

- культурний розвиток (передбачає виховання поваги до спільних традицій і цінностей, які поділяють члени громади).

Для досягнення високого рівня розвитку члени громади мають свідомо об'єднатися для здійснення колективних дій й вироблення рішень щодо спільних проблем. Цей процес може варіюватися від малих ініціатив у межах невеликої групи, зокрема у сільських громадах, до ініціатив із залученням більшої кількості громадян в міських громадах. Водночас, для того, щоб зробити місцеву громаду більш ефективною, слід планувати довгострокову діяльність зі значними зусиллями. Вони мають бути інклюзивними (для всіх членів громади) та справедливими для блага громади. Тому членам територіальної громади в Україні необхідно активізуватися і кожному зробити власний внесок у політичний, економічний і соціокультурний розвиток своїх населених пунктів, що у цілому забезпечить загальний добробут.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження з питань розвитку територіальних громад в контексті європейської інтеграції та відновлення України були зроблені узагальнення, а також сформульовані такі положення та рекомендації:

1. Аналіз різних теоретичних підходів вітчизняних та зарубіжних науковців до визначення сутності місцевої (територіальної) громади засвідчив, що загальним підходом є ставлення до них, як до організованого і структурованого об'єднання громадян, пов'язаного проживанням на одній території та наявністю спільних інтересів і цілей, що забезпечуються і реалізуються безпосередньо або через створені органи місцевого самоврядування. Зарубіжні вчені місцеву територіальну громаду пропонують розглядати не як єдине ціле, а скоріше у значенні ієрархії більш інклюзивних груп людей, які проживають на одній території, з урахуванням таких вимірів: реляційного та громадівсько-територіального, екологічного, соціально-структурного, символічно-культурного, організаційно-правового.

У результаті генези поняття громади поступово набувало сучасних специфічних рис, обумовлених географічними елементами, що обумовлює наявність різної політичної, економічної, соціальної та культурної діяльності у напрямі розвитку місцевої територіальної громади. В європейських країнах місцеві громади отримали різні назви (комуна, громада, гміна), маючи статус юридичної особи публічного права та правосуб'єктність, закріплені на конституційному та законодавчому рівні, об'єднуючи населення у межах певної території для організації здійснення влади на місцевому рівні. В Україні місцеві співтовариства з відповідним статусом отримали назву «територіальні громади» згідно Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Визначено, що на різних етапах еволюційного розвитку міські та сільські громади в Україні формували власні інструменти участі населення у місцевому самоврядуванні, а також використовували ті форми, які були трансформовані під впливом інших країн, до складу яких входили українські землі. Складні історичні

процеси обумовили неоднорідний розвиток громадського самоврядування, коли періоди його активізації (вічова демократія, діяльність міст на магдебурзькому праві, козацьке врядування) змінювалися під впливом воєнної агресії, регресу чи реакції у правлячих колах різних країн, коли місцеве самоврядування в Україні обмежувалося або взагалі втрачало своє значення (монголо-татарська навала, поступове завершення самотнього громадського самоуправління після входження до Російської імперії, радянські часи). Дійсний розвиток громадського самоврядування розпочався лише з часу відновлення місцевого самоврядування на території незалежної України, його конституційного та законодавчого закріплення у якості окремого елемента системи місцевого самоврядування та визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

3. Аналіз досвіду країн ЄС засвідчив, що нераціональна система адміністративно-територіального поділу, що негативно впливала на здійснення місцевого самоврядування на низовому локальному рівні, привела до його вдосконалення, використовуючи два основних напрями і три моделі муніципальних реформ. Аналіз досвіду Бельгії, Швеції, Данії, Франції, Німеччини, Австрії, Італії, які мають давні традиції здійснення місцевого самоврядування, засвідчив, що з другої половини ХХ ст. країни почали розробку та реалізацію реформ на низовому рівня місцевого самоврядування, що включало послідовне здійснення адміністративно-територіальних перетворень, які проводилися на основі функціонального та органічного підходів, а також подальше приведення у відповідність до нового територіального поділу системи муніципалітетів і розмежування повноважень між органами місцевого управління.

Незважаючи на результативність злиття громад в країнах, які обрали органічний підхід із послідовною реалізацією реформ, їх наслідки викликали критику європейських експертів щодо забезпечення місцевої демократії під час процесу укрупнення громад і муніципалітетів. Для країн ЄС це актуалізувало необхідність розвитку інститутів місцевої безпосередньої демократії та пошуків

нових її форм, враховуючи те, що цей сегмент місцевого самоврядування визначається як динамічна сфера розвитку в Європейській спільноті.

4. З'ясовано, що розвиток місцевих співтовариств та їх самоврядної діяльності обумовлений національними, історичними та економічними особливостями держави. Незважаючи на певні спільності, характерні для країн Європейського співтовариства (населення, що проживає на відповідній території; право і можливість реальної участі громадян у діяльності громад; право на отримання податків і формування місцевого бюджету, який знаходиться під контролем громадськості), законодавство більшості країн ЄС закріплює різний обсяг прав місцевих громад, що обумовлює відмінності в їх статусі.

На основі аналізу досвіду Італії, Німеччини, Франції та Болгарії показано статусні відмінності місцевих співтовариств, які стосуються: рівня інституційних приписів; обсягу їх повноважень та визначення функцій щодо самоврядної діяльності; надання їм статусу юридичних осіб публічного права; врегулювання питань отримання власних доходів та особливості розпорядження ними; ступеню участі членів громад у вирішенні справ місцевого публічного життя.

5. Визначено, що відновлення України у контексті європейської інтеграції пов'язано з її перетворенням на сучасну європейську державу загального добробуту, що передбачає продовження децентралізаційних тенденцій розвитку місцевого самоврядування і вдосконалення територіальної організації влади, за умови дотримання принципів, які відтворені у європейських документах, зокрема: Резолюції Європейського парламенту від 15 червня 2023 р. про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP); Резолюції Європейського парламенту від 29 лютого 2024 р. про поглиблення європейської інтеграції з огляду на майбутнє розширення ЄС (2023/2114(INI); Повідомлення Єврокомісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів «Довгострокове бачення сільських територій ЄС – на шляху до сильніших, об'єднаних, стійких і процвітаючих сільських територій до 2040 року» від

30 червня 2021 р. Інноваційна політика щодо відновлення України повинна задовольняти двом важливим передумовам: до її реалізації мають бути обов'язково залучені місцеві та регіональні зацікавлені сторони з високим ступенем участі; така політика повинна бути спрямована на трансформаційні та системні інновації, щоб уможливити і прискорити необхідні перетворення в системі громадівського самоврядування.

Зважаючи на схожість проблем сільських громад в країнах ЄС та України, проаналізовано чотири основні напрями їх розвитку: зміцнення сільських територій («сильні» громади); зв'язок між сільськими громадами («поєднані» громади); стійкі сільські райони, що сприяють добробуту («стійкі» громади); процвітаючі сільські райони («процвітаючі» громади). Кожному напрямку відповідають пропозиції та ініціативи, які мають враховувати наявні ресурси громад, які дозволять побудувати їх стале і процвітаюче майбутнє. Водночас це має бути здійснено за належного та сталого управління на підставі європейських документів щодо нової стратегії зростання Європи.

6. Установлено, що розвиток територіальної громади в умовах відновлення України, як довгостроковий процес, спрямований на позитивні зміни, пов'язаний із таким:

- аналізом і чітким визначенням потреб територіальної громади в порядку черговості та важливості;
- активним і відповідальним залучення її членів до місцевого управлінського життя, врахуванням різних думок територіальної громади при плануванні та прийнятті рішень;
- розуміння того, на якому етапі перебувають члени відповідної територіальної громади;
- зосередження на активах, якими територіальна громада вже володіє, а не тільки на потребах;
- використанням секторального підходу до розвитку територіальних громад (політичний, освітній муніципальний, техніко-економічний, демографічний, суспільно-розподільчий).

Подальший розвиток територіальних громад в Україні також обумовлений врахуванням низки засадничих європейських принципів, які обумовлюють напрями подальшої діяльності: участь кожного члена громади в місцевому публічному житті та управлінні комунальною власністю, інклюзія до місцевого управлінського процесу; розширення прав і можливостей громади; муніципальне навчання впродовж життя; виявлення та досягнення високого рівня реалізації індивідуальних та колективних місцевих потреб; доступ і справедливість; соціальна дія; представництво територіальних громад; мережева співпраця; самодопомога; створення культурно безпечного простору; розбудова потенціалу та стійкості територіальної громади; підтримка соціально свідомої демократії; побудова здорових стійких територіальних громад; повсюдність розвитку і побудова адаптивних стратегій розвитку територіальної громади; лідерство в територіальній громаді; здійснення досліджень, орієнтованих на активізацію діяльності в територіальній громаді; формування спільної ідентичності та приналежності до територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гурбик А. О. Громада [Електронний ресурс]. *Енциклопедія історії України*: Т. 2: Г-Д / редкол. : В. А. Смолій (голова) [та ін.]. Київ : вид-во «Наукова думка» 2004. 688 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Gromada> (дата звернення: 20.10.2024).
2. Громада. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
3. Waters T. Gemeinschaft and Gesellschaft Societies. *Encyclopedia of Sociology*, 2015. 2nd ed. URL : https://www.researchgate.net/publication/303945817_Gemeinschaft_and_Gesellschaft_Societies (дата звернення: 24.09.2024).
4. Про гмінне самоврядування : Закон Польської Республіки від 8.03.1990 р. URL : <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 26.10.2024).
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist. Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 19.12.2022 I 247823.05.1949. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 25.10.2024).
6. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) : Federal Constitutional Law of Austria Consolidated version 1 January 2021 of the Constitution as amended last by BGBl. 2020. Nr. 24. URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC117068/https://faolex.fao.org/docs/pdf/aut117068.pdf> (дата звернення: 01.11.2024).
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 13.10.2024).

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0> (дата звернення: 13.10.2024).
9. Баймуратов М. О. Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2017. Вип. 13. С. 121–132. (Сер. «Право»).
10. Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства. *Політичний менеджмент*. 2007. С. 60–69.
11. Алфьоров С. В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні. *Вісник Університету банківської справи національного банку України*. 2013. № 1 (16). С. 47–50.
12. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
13. Батанов О. В. Територіальна громада. *Енциклопедія Сучасної України* (2023). URL : <https://esu.com.ua/article-879248> (дата звернення: 12.10.2024).
14. Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: Адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 4. С. 209–214. URL: <http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/11/40.pdf>.
15. Переверзева А. В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 216–220.
16. Гайдар М. Є. До питання поняття об'єднаної територіальної громади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 87–91.
17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

18. Ковальчук Ю. М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 29. У 2 т. Т. 1. С. 87–90.
19. Legea asistentei sociale. URL : <http://legeaz.net/text-integral/legea-asistentei-sociale> (дата звернення: 15.11.2024).
20. Recommendation 1811 (2007) Regionalisation in Europe. URL : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLen.asp?fileid=17582&lang=en> (дата звернення: 12.11.2024).
21. Декларація щодо регіоналізму в Європі : прийнята Асамблеєю Європейських регіонів у 1996 р. URL : <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html> (дата звернення: 12.11.2024).
22. Proposed European Charter of Regional Democracy. URL : <https://rm.coe.int/1680718ed8> (дата звернення: 12.11.2024).
23. Саханенко С. Самоврядування в Україні: однорівневість чи багаторівневість. URL : <https://uplan.org.ua/analytics/samovriaduvannia-v-ukraini-odnorivnevist-chy-bahatorivnevist/> (дата звернення: 17.10.2024).
24. Грушевський М. Історія України-Русі : В 11 т. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 1. 736 с. URL : http://archeos.org.ua/?page_id=1522 (дата звернення: 17.10.2024).
25. Сільська громада та громадський побут. *Історія української культури* Т. 2 (Українська культура XIII – першої половини XVII століть). Київ, 2001. URL : <http://litopys.org.ua/istkult2/ikult208.htm> (дата звернення: 16.10.2024).
26. Правда руська. *Українська література XI – XIII ст.* URL : <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr2.htm> (дата звернення: 18.10.2024).
27. Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. Київ : вид-во Дніпро, 2001. Т. 1. Кн. 1 / передм. О. Сліпушко, В. Яременко ; упоряд. прим. О Сліпушко. 632 с.

28. Літопис руський за Іпатським списком / пер. з давньорус. Л. Є. Махновця; відп. ред. О. В. Мишанич. Київ : вид-во Дніпро, 1989. 591 с. URL : <http://litopys.org.ua/litop/lit28.htm> (дата звернення: 18.10.2024).
29. Грушевський М. Історія України-Русі : В 11 т. Київ : Наукова думка, 1991. Т. 3. 592 с. URL : http://archeos.org.ua/?page_id=1522 (дата звернення: 17.10.2024).
30. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. Львів: Інститут українознавства НАН України, 1999. 219 с.
31. Кириченко Ю. М. Поширення магдебурзького права та його особливості в містах України. *Форум права*. 2011. № 4. С. 361–166.
32. Щербініна О. В., Соловей М. К. Генеза міського самоврядування на українських землях: історико-правовий аспект. *Європейські перспективи*. 2013. № 5. С. 22–25.
33. Грушевський М. Історія України-Русі: В 11 т. Київ: Наукова думка, 1991. Т. 5. 704 с. URL : http://archeos.org.ua/?page_id=1522 (дата звернення: 18.10.2024).
34. Кульчицький В.С., Тищик Б.Й. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атака, 2001. 320 с.
35. Антонович В. Коротка історія козаччини. Київ : Україна, 1991. 158 с.
36. Ластовський В. Походження козацької демократії в контексті походження козацтва: соціально-правові аспекти. URL : <http://dspace.nbuiv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/40548/02-Lastovskiy.pdf?sequence=1> (дата звернення: 20.10.2024).
37. Козацька рада. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0 (дата звернення: 21.10.2024).
38. Пасічник В. М. Козацьке самоврядування на запорозькій січі як складова державницької традиції України. *Демократичне врядування*. 2022. Вип. 1(29). С. 26–41.

39. Борисенко В. Й. Соціально-економічний розвиток Лівобережної України в другій половині XVII ст. Київ : Наукова думка, 1986. 263 с.
40. Полонська-Василенко Н. Д. Історія України: У 2-х кн. Кн. 1: до середини XVII ст. Київ : [б.в.] , 1995. 672 с.
41. Драгоманов М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук ; приміт. Р. С. Міщука, В. С. Шандри. Київ : Либідь, 1991. 688 с. URL : <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm> (дата звернення: 25.10.2024).
42. Марочкін В. П. Українське місто від XV до середини XVII ст.: Звичаєво-правова атрибутика як історичне джерело : монографія. Toronto: Hypertext Plus, 1999. 157 с.
43. Дядиченко В. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця ХУІІ – початку ХУІІІ ст. Київ : вид-во Академії наук Української РСР, 1959. 532 с. URL : <http://resource.history.org.ua/item/0009078> (дата звернення: 24.10.2024).
44. Історія держави і права України : підруч. / А. С. Чайковський, В. І. Батрименко, Л. О. Зайцев [та ін.] ; за ред. А.С. Чайковського. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 512 с.
45. Історія держави і права України: підручник / В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв, В. О. Румянцев та ін.; за ред. В. Д. Гончаренка. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Харків : Право, 2019. 552 с.
46. Єрмолаєв В. М. Історія держави і права України: підручник. Харків: Право, 2021. 472 с.
47. Волошинський Б. Самоврядування і політико-правова просвіта в Галичині у 20 – 30-х роках. *Командор*. 1997. № 1. С. 13–17.
48. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53 – 67.
49. Сірик О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі: вертикально-рівнева система управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного*

- періоду України*. 2015. Вип. 6. С. 7–13. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_6_4 (дата звернення: 30.10.2024).
50. Сірик З.О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 49–54. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_3_12 (дата звернення: 30.10.2024).
51. Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду. *Регіональна економіка*. 2019. №4(94). С. 152–165.
52. Юрченко М. М., Ніцевич А. С. Порівняльний аналіз адміністративних реформ в Україні та Польщі: спільні та відмінні риси. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 2. С. 19–24. URL : <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2024/2/6.pdf> (дата звернення: 30.10.2024).
53. Лушагіна Т. В., Химинець В. Ю. Адміністративно-територіальне реформування в країнах східної Європи. *Наукові праці. Політологія*. 2019. Вип. 310. Т. 322. С. 76–79. URL : <http://politics.chdu.edu.ua/article/view/199959> (дата звернення: 31.10.2024).
54. Бернацький А. А. Адміністративно-територіальне реформування як трансформація системи державного управління. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 172–177. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2020/26.pdf (дата звернення: 31.10.2024).
55. Салюта В. А. Запровадження кращих європейських практик становлення та розвитку територіальних громад в Україні. *Агросвіт*. 2019. № 7. С. 65–70. URL : http://www.agrosvit.info/pdf/7_2019/12.pdf (дата звернення: 31.10.2024).
56. Забарна Е. М. Територіальні громади в європейському транскордонному просторі. Економічний форум. 2020. № 3. С. 3–9. URL : file:///D:/My%20Downloads/ecfor_2020_3_3.pdf (дата звернення: 31.10.2024).

57. Панчишин Р. І. Окремі аспекти проведення муніципальної реформи у європейських державах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С.712–714. URL : http://lsej.org.ua/1_2023/170.pdf (дата звернення: 02.11.2024).
58. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу. *Аспекти публічного управління* 2015. № 4 (18). С. 93–101.
59. Шумляєва І. Удосконалення систем місцевого самоврядування у контексті реформ територіальної організації влади в країнах Північної Європи. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т 9. № 2. Дніпро : вид-во «Грані». С. 50–56.
60. ΝΟΜΟΣ ΥΠ'ΑΡΙΘ. 3852 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ. URL : https://web.archive.org/web/20120128103237/http://www.delino.gr/N38522010_KALLIKRATIS_FEKA87_07062010.pdf (дата звернення: 15.11.2024).
61. Звіт щодо муніципального об'єднання та його можливого впливу на вищі рівні врядування : підготовлено Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи у співпраці з експертом Ради Європи П. Свянєвічем, м. Страсбург, 14.11.2017 CELGR(2017)4. 9 с. URL : <https://rm.coe.int/celgr-2017-4-1-/1680aeefc9> (дата звернення: 05.11.2024).
62. Local governments Sweden. URL : <https://terri.cemr.eu/en/country-profiles/sweden.html> (дата звернення: 11.11.2024).
63. The local government reform – in brief. URL : <https://www.regioner.dk/media/2845/the-local-government-reform-in-brief.pdf> (дата звернення: 10.11.2024).
64. Territorial reforms in Europe: Does size matter? / P. Swianiewicz, A. Gendźwił, A. Zardi (November 2017). 122 p. URL : <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16/> (дата звернення: 17.11.2024).

65. Communes nouvelles. Date de publication (15/01/2024). URL : <https://www.insee.fr/fr/information/2549968> (дата звернення: 17.11.2024).
66. Bideau G. Fusion communale et communes nouvelles en France. URL : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/fusion-communale-et-communes-nouvelles-en-france> (дата звернення: 18.11.2024).
67. Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.06.2024 (2 Quartal 2024). URL : <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV2QAktuell.html> (дата звернення: 29.10.2024).
68. Unterstützung für fusionswillige Kommunen. URL : <https://www.landesentwicklung.sachsen.de/massnahmen-zur-unterstuetzung-fuer-fusionswillige-kommunen-4208.html> (дата звернення: 31.10.2024).
69. Gemeindezusammenlegungen kein Thema. URL : <https://burgenland.orf.at/v2/news/stories/2568671/> (дата звернення: 31.10.2024).
70. Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 : Decreto del presidente della repubblica 24 luglio 1977, n. 616. URL : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1977-07-24;616!vig=> (дата звернення: 19.10.2024).
71. Ordinamento delle autonomie locali.: Legge 8 giugno 1990, n. 142. URL : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-06-08;142> (дата звернення: 20.11.2024).
72. Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L) URL : https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0267.htm (дата звернення: 10.10.2024).
73. Rolla G. Diritto regionale e degli enti locali. cit. Milano, 2009. 250 p.

74. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 del 7 aprile 2014. URL : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56!vig> (дата звернення: 25.11.2024).
75. Costituzione italiana. URL : <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regione-province-e-i> (дата звернення: 15.11.2024).
76. Francesca Idone L'autonomia amministrativa . Nozione, tipologie e ripartizione delle competenze. *Altalex*. 2021. 18/06. URL : <https://www.altalex.com/guide/autonomia-amministrativa> (дата звернення: 31.10.2024).
77. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000. URL : <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-GemOBWV36IVZ> (дата звернення: 22.11.2024).
78. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur (Texte intégral en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 8 mars 2024) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.
79. Конституция на република България В сила от 13.07.1991 г. Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.12 от 6 Февруари 2007г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.106 от 22 Декември 2023г., изм. ДВ. бр.66 от 6 Август 2024 г. URL : <https://www.justice.government.bg/home/normdoc/521957377/> (дата звернення: 22.11.2024).
80. Local government and local administration act. url. URL : <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/LOCAL%20GOVERNMENT%20AND%20LOCAL%20ADMINISTRATION%20ACTfbc6ef45e6cadce51f20bdb7c5bb5ef1.pdf> (дата звернення: 12.11.2024).

81. Стала реконструкція та інтеграція України до євроатлантичної спільноти : Резолюція Європейського парламенту від 15.06.2023 р. (2023/2739(RSP)). URL : <https://ukraine.europarl.europa.eu/cmsdata/283268/1298631UK.pdf> (дата звернення: 13.11.2024).
82. Поглиблення європейської інтеграції з огляду на майбутнє розширення ЄС : Резолюція Європейського парламенту від 29.02.2024 р. (2023/2114(INI)). URL : <https://ukraine.europarl.europa.eu/cmsdata/283268/1298631UK.pdf> (дата звернення: 13.11.2024).
83. Hendriks G. Community Development in Western Europe. *Community Development Journal*. 1992. Vol. 7. №. 2, P. 74–90. Published By : Oxford University Press. URL : <https://www.jstor.org/stable/44255523> (дата звернення: 01.11.2024).
84. A long-term Vision for the EU's Rural Areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040 : Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions empty {SWD(2021) 166 final} – {SWD(2021) 167 final}. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345> (дата звернення: 26.11.2024).
85. Principle 20 of the European Pillar of Social Rights (EPSR). URL : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en> (дата звернення: 27.11.2024).
86. The European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent . URL : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата звернення: 28.11.2024).
87. Innovation in territories. Fostering regional competitiveness and resilience to face global challenges. URL : https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/innovation-territories_en (дата звернення: 17.11.2024).

88. Rural mobility matters sustainable shared mobility interconnected with public transport in European rural areas : Developing the concept of «SMART rural transport areas». URL : <https://ruralsharedmobility.eu/wp-content/uploads/2021/01/SMARTA-2nd-Brochure-EN.pdf> (дата звернення: 13.11.2024).
89. Innovation for place-based transformations : Actionbook to build partnerships for fair green and digital transitions / Guia Bianchi, Cristian Matti, Dimitrios Pontikakis and others. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2024. 55 p. URL : https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/innovation-territories_en (дата звернення: 15.11.2024).
90. Pontikakis D., Vázquez González I., Bianchi G., Ranga, M., Marques Santos A., Reimeris R., Mifsud S., Morgan K., Madrid C., Stierna J. Partnerships for Regional Innovation : Playbook. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2022. 194 p. URL : https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/innovation-territories_en (дата звернення: 23.11.2024).
91. Putnam R. Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community. New York : Simon & Schuster, 2000. P. 48–50.
92. Weil M. Community Practice : Conceptual Models. New York ; London : Routledge. Taylor and Francis Group. 1996. P.31–35.
93. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні буде оновлена – Міністр. *Децентралізація*. 2024. 29 листопада. URL : <https://decentralization.ua/news/18933> (дата звернення: 30.11.2024).
94. Щebetун І. С., Волошина К. Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 2. С. 82–91.
95. Social progress through community development. New York : United Nations Bureau of Social Affairs, 1955. URL :

- <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015015207007;view=1up;seq=1>
(дата звернення: 28.11.2024).
96. Migliaro L. R. Local community development and the social and solidarity economy. *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*. 2022. June. URL : https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2022/05/Encyclopedia-Knowledge_Hub_31.pdf (дата звернення: 23.11.2024).
97. Vincent J. Community development practice an introduction to community development / Phillips R., Pittman R. H. eds. SUA : Routledge, 2009. P. 58–73.
98. Безуглий О. В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку : автореф. дис... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». Харків, 2009. 17 с.
99. Лисенко Л. В. Партнерська модель управління соціально- економічним розвитком сільських територій: сутність і умови формування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 8. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=166> (дата звернення: 12.11.2024).
100. Переверзева А. В. Модель розвитку об'єднаних територіальних громад. *Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2018. Вип. 29. Ч. 1. С. 109–112.
101. Михненко А. М., Бакуменко В. Д., Борисевич С.О. Сучасні інноваційні підходи до управління суспільним розвитком. *Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. Київ : вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. С. 342–344.
102. Семигіна Т. Модель соціального планування на місцевому рівні. *Наукові записки НаУКМА*. Т. 59 : Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота. 2006. № 13. С. 61–67.
103. Чикаренко І. Кластерний підхід в управлінні економічним розвитком муніципального утворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 4 (7). URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10ciartm.pdf (дата звернення: 05.11.2024).

104. Гальчинська О. А., Герасимова О. Ю., Клаф Т., Комарова Н. М. Мобілізація громади на підтримку дітей та сімей. Тренінговий модуль з підготовки тренерів. Київ : Фенікс, 2010. 80 с.
105. Цицик О. Новітні підходи щодо забезпечення розвитку територій і місцевих громад. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез ІХ Всеукр. наук.-практ. конф., 30.05.2020, Львів. Львів : вид-во Львівської політехніки, 2020. С. 75–77.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.3.1

**Основні напрями формування майбутнього сільських громад до 2040 р.
(за матеріалами Європейської Комісії)**

№	Результат і заходи із довгострокового бачення	Напрями	Дії
1.	Сильніші громади. Зміцнення сільських територій. «Сільська місцевість має бути домівкою для спроможних та енергійних місцевих громад».	<ul style="list-style-type: none"> – розширення прав і можливостей громад; – доступ до послуг; – соціальні інновації. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Надання всім особам можливості брати активну участь у політичному процесі та прийнятті рішень, залучення широкого кола зацікавлених сторін і мереж для розробки локальних, індивідуальних та інтегрованих рішень. 2. Нові можливості для активної участі громади (консультації в сільських виборчих округів, онлайн-голосування) у прийнятті рішень щодо власного майбутнього та використання економічних і культурних переваг своєї території. 3. Гарантування та реальне забезпечення доступу до послуг належної якості (водопостачання, санітарія, охорона здоров'я, енергетика, транспорт, фінансові послуги та цифровий зв'язок). 4. Розробка інноваційних рішень для надання послуг із максимальним використанням можливостей цифрових інструментів, заохочення соціальних інновацій.
2.	Об'єднані (поєднані) між собою громади «Сільська місцевість все ще бореться з численними білими плямами з точки зору інфраструктури – доріг, транспорту, каналізації та водопостачання». «Широкосмуговий зв'язок має бути важливою послугою. Вона є засобом для досягнення мети,	<ul style="list-style-type: none"> – цифровий зв'язок; – транспортне сполучення та нові транспортні засоби 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Подальший розвиток сільських територій залежить від того, чи будуть вони добре пов'язані між собою та з приміськими та міськими районами. 2. З точки зору транспорту це означає збереження або вдосконалення доступних послуг громадського транспорту та інфраструктури (залізниці, внутрішні водні шляхи, дороги, зарядні та заправні станції для підтримки рішень для електро мобільності, велосипедні доріжки, мультимодальні сполучення, у тому числі з активними видами транспорту, морське судноплавство, повітряне транспортне сполучення для певних периферійних регіонів). 3. Дослідити потенціал сільських територій як центрів для розробки, тестування та впровадження сталих та інноваційних

	а не самою метою».		рішень у сфері мобільності. Цифрові технології запропонують такі послуги: мультимодальні інтелектуальні транспортні системи, швидка екстрена допомога у разі аварій, цілеспрямовані рішення з управління відходами, розумні енергетичні та світлові рішення, оптимізація ресурсів тощо.
3.	Стійкі громади «Бачення має сприяти стійкій стійкості та інклюзивному розвитку, а також підвищувати добробут мешканців».	– стійкість до зміни клімату; – стійкість до навколишнього середовища; – соціальна стійкість.	<p>1. Сільські райони повинні відігравати центральну роль у Європейському зеленому курсі (збереження природних ресурсів, відновлення ландшафтів, екологізація сільськогосподарської діяльності, скорочення ланцюгів постачання), що зробить сільські території більш стійкими до зміни клімату, природних небезпек та економічних криз.</p> <p>2. Як постачальники послуг, що захищають екосистеми села відіграють значну роль у пом'якшенні наслідків зміни клімату та розвитку біоекономіки.</p> <p>3. Сільські громади повинні спиратися на стале сільське господарство, лісове господарство, агропродовольчу економічну діяльність та диверсифікований спектр більш екологічних економічних видів діяльності, що сприятиме вуглецевому землеробству та високоякісному виробництву на місцевому рівні на рівні громад.</p> <p>4. Різні види сталого розвитку повинні співіснувати. «Зелений» та цифровий перехід мають бути справедливими та враховувати потреби всіх членів сільських громад для зміцнення соціальної стійкості сільських територій.</p> <p>5. Використання всього потенціалу і різноманіття співтовариств. Кожен повинен мати доступ до підвищення кваліфікації, що відкриває нові можливості, всі повинні бути рівно представлені у прийнятті рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях.</p> <p>6. Боротьба з гендерно зумовленим насильством та гендерними стереотипами.</p> <p>7. Особлива увага має бути приділена молоді, людям похилого віку, особам з інвалідністю, дітям, людям з мігрантським минулим тощо, які повинні мати доступ до базових соціальних послуг.</p>

4.	<p>Процвітаючі громади «Продовжувати зобов'язання підтримувати диверсифікацію діяльності та функцій сільських районів, використовуючи місцеві сили, знання та можливості, а також надаючи більшу підтримку малим та мікромасштабним проектам, особливо заохочуваним молоддю та безробітними, уникаючи їх виїзду до міст».</p>	<p>– диверсифікація видів економічної діяльності; – стале виробництво продуктів харчування.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Диверсифікація економічної діяльності має ґрунтуватися на сталих місцевих економічних стратегіях, включаючи заходи, які роблять їх середовище привабливим для бізнесу. 2. Економічна диверсифікація вимагає надання доступу до цифрової та змішаної освіти для громад з метою набуття нових навичок та підтримки підприємницького мислення. 3. Покращення мережі малого бізнесу як альтернатива консолідації громади. 4. Збереження сільського, лісового та рибного господарства. 5. Розвиток коротких ланцюгів поставок, використання схем маркування, що визначають якість та різноманітність місцевих і традиційних харчових продуктів. 6. Сприяння рекламним кампаніям організацій-виробників, що сприятиме просуванню продукції своїх регіонів, задоволенні зростаючого попиту на місцеві продукти, пов'язаного з конкретними сільськими районами, збереженню самодостатності та сталості європейського виробництва продуктів харчування.
----	---	---	--