

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Майного Тараса Ігоревича

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

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

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

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

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

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

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

119 стор., 8 табл., 11 рис., 145 джерел.

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

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

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

Мета дослідження – узагальнення теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

У першому розділі досліджено теоретичні засади організації та функціонування територіальних громад в Україні.

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

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

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

ABSTRACT

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

119 pages, 8 tables, 11 figures, 145 sources.

TERRITORIAL COMMUNITY, LOCAL GOVERNMENTAL, DECENTRALIZATION, REFORM, CAPABLE COMMUNITY, LOCAL BUDGET, LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, DEVELOPMENT, STRATEGY, INTERMUNICIPAL COOPERATION

Object of research – social relations arising in the process of creation and functioning of territorial communities in Ukraine.

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

The purpose of research is to generalization of theoretical provision and development of practical recommendations for the further development of territorial communities in Ukraine.

In the first section examines the theoretical foundations of the organization and functioning of territorial communities in Ukraine.

The second section, the regulatory and legal bases of the functioning of territorial communities are analyzed, the current state is characterized and the problems of their development are identified, and the peculiarities of the development of the Pidgorodne urban territorial community of the Dnipro district of the Dnipropetrovsk region are identified.

In the third section perspective directions and tools for the further development of territorial communities in Ukraine are determined.

The recommendations and proposals formulated in the work can be used in the practical activities of local self-government bodies during the development of measures for the further development of territorial communities in Ukraine, increasing their financial, institutional and personnel capacity.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Поняття й ознаки територіальної громади.....	8
1.2. Принципи організації та функціонування територіальних громад.....	20
1.3. Функції та повноваження територіальних громад в Україні.....	29
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	36
2.1. Нормативно-правові засади організації та функціонування територіальних громад в Україні.....	36
2.2. Розвиток територіальних громад в сучасних умовах.....	56
2.3. Особливості розвитку Підгородненської міської територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області.....	68
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	77
3.1. Європейський досвід розвитку територіальних громад та можливості впровадження його в Україні.....	77
3.2. Удосконалення організаційно-правових засад функціонування територіальних громад в Україні.....	88
3.3. Сучасні інструменти розвитку територіальних громад в Україні.....	100
ВИСНОВКИ.....	115
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	120

ВСТУП

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, яке є одним із ключових напрямків системної модернізації публічної влади в Україні, надало поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади в демократичному суспільстві – місцевого самоврядування. Важливою складовою цієї реформи є розвиток територіальних громад, зокрема, їх здатності самостійно вирішувати питання місцевого значення, ефективно використовувати і збільшувати соціально-економічний потенціал своїх територій та надавати доступні й якісні послуги мешканцям своїх громад.

Розпочата у 2014 р. децентралізаційна реформа вже довела свою ефективність, відкрила нові можливості для розвитку громад, підвищила залученість громадян до вирішення питань місцевого значення та посилила їх довіру до місцевої влади. А в часи важких випробувань, спричинених воєнною агресією російської федерації проти нашої країни, територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування продемонстрували свою стійкість і спроможність швидко реагувати в кризових ситуаціях продовжуючи забезпечувати життєдіяльність громад та надавати послуги своїм жителям.

Водночас, незважаючи на беззаперечні досягнення децентралізаційної реформи, наближення влади і послуг до громадян, посилення інституційної та фінансової спроможності територіальних громад, невирішеними залишаються ще ряд питань. До того ж, необхідність внесення відповідних змін до чинного законодавства (з метою його удосконалення), завершення секторальних реформ, подолання диспропорції адміністративно-територіального устрою, повноцінне впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування в практичну діяльність органів місцевого самоврядування, визначають потребу пошуку інструментів подальшого розвитку територіальних громад. Завершення реформи децентралізації в умовах повномасштабної війни – унікальний досвід України, який потребує ретельної підготовки та ґрунтовного дослідження.

Різноманітні аспекти становлення та розвитку територіальних громад в Україні є предметом дослідження в численних працях вітчизняних науковців. Теоретичною основою кваліфікаційної роботи є наукові доробки провідних учених, таких як: Н. Альошина, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бобровська, М. Вакуленко, Н. Гончарук, Я. Жаліло, Ю. Куц, І. Лопушинський, Т. Маматова, Х. Патицька, Р. Плющ, С. Потапенко, А. Шевченко, І. Шумляєва та ін.

Узагальнення наявних досліджень та публікацій свідчить, що проблематика територіальних громад хоча й відноситься до сфери інтересу вітчизняних науковців, проте незавершеність децентралізаційної реформи в нашій країні, підвищення ролі і значення територіальних громад у забезпеченні життєдіяльності мешканців громад у сучасних, надзвичайно складних, умовах обумовлюють потребу в подальших комплексних дослідженнях означеної тематики.

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

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

Мета дослідження – узагальнення теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити поняття й ознаки територіальної громади та охарактеризувати принципи їх організації та функціонування;
- проаналізувати нормативно-правові засади функціонування територіальних громад в Україні;
- здійснити аналіз сучасного етапу розвитку територіальних громад в Україні;
- виявити особливості розвитку Підгородненської міської територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області;
- узагальнити європейський досвід розвитку територіальних громад з метою виявлення можливостей використання його в Україні;
- визначити перспективні напрями та обґрунтувати пропозиції щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

Для досягнення поставленої мети та виконання завдань в кваліфікаційній роботі використовувалися загальнонаукові та спеціальнонаукові для державноуправлінської науки методи дослідження. Основою всієї кваліфікаційної роботи є системний підхід, що визначив напрями дослідження сучасного стану та перспектив розвитку територіальних громад в Україні. Метод морфологічного аналізу, синтезу та групування застосовувався для деталізації понятійно-категорійного апарату дослідження. Порівняльний метод та систематизація сприяли вивченню нормативно-правового забезпечення інституалізації територіальних громад в Україні. За допомогою історичного методу здійснено аналіз етапів проведення децентралізаційної реформи та утворення об'єднаних територіальних громад в Україні. Компаративний метод використовувався у процесі виявлення подібних та відмінних ознак щодо формування, функціонування та розвитку територіальних громад у зарубіжних країнах з метою виявлення можливостей використання успішного досвіду у вітчизняній практиці. Визначенню перспективних напрямів та механізмів подальшого розвитку територіальних громад в Україні сприяло застосовування методу прогнозування. Індуктивний метод використовувався при узагальненні результатів дослідження та формулюванні висновків.

Нормативно-правову базу кваліфікаційної роботи складають Конституція та закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування. Теоретичною основою для аналітичного осмислення окресленої тематики стали начальні та наукові праці з публічного управління та адміністрування й адміністративного права. Інформаційною базою кваліфікаційної роботи є статистичні дані Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України та Державної служби статистики України, інтернет-ресурси органів місцевого самоврядування, аналітичних центрів та дослідницьких організацій.

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

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Поняття й ознаки територіальної громади

Первинним суб'єктом, носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади, які визнані на найвищому законодавчому рівні джерелом самостійної форми публічної влади в Україні. Конституційно-правовий статус територіальної громади визначається Конституцією [40] й законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97].

Аналіз законодавчої бази, довідкової, навчальної та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив наявність різноманітних підходів до розуміння територіальної громади. Поняття «територіальна громада» як у чинному вітчизняному законодавстві, так і в наукових дослідженнях, характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками.

У ст. 140 Конституції України територіальна громада визначена як «жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста» [40]. А правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України є місцеве самоврядування, що здійснюється нею в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаючи сутність поняття «територіальна громада» акцентується увага на необхідності постійного проживання жителів на певній території: територіальна громада – «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними

одинацями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [104].

У Концепції адміністративної реформи в Україні, що затверджена указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, територіальна громада визначається як первинний суб'єкт і головний елемент системи місцевого самоврядування та «спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [103].

У Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 р. визначено, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України і законом та юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом...» [140]. Згідно п. 2 ст. 2 даного Кодексу, територіальні громади є учасниками цивільних відносин. У свою чергу, ст. 172 Кодексу визначає, що територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада [33]. Специфіка територіальної громади полягає в тому, що на місцевому рівні відбувається її перетворення з учасника управління в його первинного суб'єкта.

Автори Юридичної енциклопедії визначають територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [143, с. 636]. Правознавці акцентують увагу на той факт, що добровільне об'єднання відбувається за підсумками місцевих референдумів відповідних територіальних громад,

позитивне рішення яких є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, об'єднання комунального майна, формування спільного бюджету.

У свою чергу, автори Енциклопедії державного управління визначаючи територіальну громаду як спільноту людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста, звертають увагу на той факт, що поняття «територіальна громада» також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (аж до субнаціонального та національного рівнів) [32, с. 378]. Науковці зазначають, що виникнення та існування територіальної громади обумовлено й тісно пов'язано з наявністю спільної для її членів території, яка відіграє інтеграційну (виявляється в територіальному зосередженні елементів життєдіяльності людей, об'єднаних передусім спільним проживанням та діяльністю) та формуючу роль. Своєрідний зв'язок людини з територією, що створюється завдяки тому, що інтереси та потреби індивіда задовольняються в межах певної території, виступає передумовою включення індивіда в територіальну громаду. Особливості території обумовлюють, по-перше, подібність, однорідність умов життєдіяльності людей в межах певного простору та, по-друге, їх деяку відмінність, несхожість з умовами життєдіяльності в інших ареалах, що стає основою виділення територіальної громади як спільноти осіб зі своїми специфічними інтересами, породжує спільні для членів територіальної громади норми поведінки, зумовлює формування єдиних традицій, ціннісних орієнтацій, ставлення до дійсності, культури, способу життя тощо. Суттєве значення має територія не тільки як певний простір, а і його сприйняття членами територіальної громади, те значення, яке вони йому надають. Таке сприйняття об'єднує місцевих жителів у спільноту з єдиним відношенням до цієї території, що слугує основою виділення саме територіальної громади. Члени територіальної громади об'єднані численними формальними й неформальними зв'язками, які склалися внаслідок спільної життєдіяльності, сусідства, відпочинку, особистих контактів,

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

Надаючи власне визначення поняття «територіальна громада» автори Енциклопедичного словника з державного управління акцентують увагу на той факт, що це не просто спільного мешканців населених пунктів, а спільнота, яка об'єднана загальними інтересами та самостійним вирішенням питань місцевого значення. За їх визначенням, територіальна громада – це «спільнота жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійним, в межах законів, вирішенням питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Науковці зазначають, що «комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу» [31, с. 703].

Знаний дослідник конституційно-правового статусу територіальних громад правознавець О. Батанов (який одним із перших в нашій країні розпочав ґрунтовно досліджувати територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування) визначаючи територіальну громаду 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» [7, с. 56], акцентує увагу на той факт, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади неможливе без комплексного аналізу характерних ознак цього соціального інституту. Науковець вважає, що такий аналіз повинен проводитись не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її

географічні розміри тощо), а й за змістовими та пропонує власне визначення територіальної громади за сутністю, змістом та формою [6, с. 56]:

– за сутністю територіальна громада – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення. Саме орієнтація на самостійне, під свою відповідальність розв’язання локальних проблем – питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів-членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інших питань, які не входять до компетенції органів державної влади України – розкриває соціальне призначення муніципальної влади та сповнює конкретного змісту муніципальну діяльність;

– за змістом територіальна громада – це первинний суб’єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб’єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії в місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих дає змогу проникнути у зміст муніципальної влади як самостійного виду публічної влади;

– за формою територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об’єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомістю, сплачують комунальні податки тощо.

Розуміючи під поняттям «територіальна громада» «спільноту (громадян, іноземців та осіб без громадянства), що об’єднана на основі певної території проживання, наявності спільних інтересів, усвідомлення психологічної єдності, наявності майна, яке знаходиться у комунальній власності, та специфічних

повноважень, які ця спільнота може вирішувати як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо» Н. Алюшина зазначає, що територіальна громада є необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами [2, с. 3, 6]. На думку дослідниці, територіальна громада будучи первинним елементом системи місцевого самоврядування, що утворюється шляхом природного розселення людей у населених пунктах, є провідним суб'єктом муніципальної влади та соціальною опорою розвитку місцевого самоврядування в Україні [2, с. 8, 9].

Ураховуючи властивості територіальної громади (спільна територія, населення, єдність інтересів та цінностей, соціальна взаємодія, наявність комунального майна, сплата податків та зборів) І. Шумляєва визначає територіальну громаду як жителів самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [142, с. 13].

Нам імпонує твердження Я. Білоус, яка стверджує, що територіальна громада є важливим соціальним інститутом, який виконує багато функцій, що стосуються забезпечення місцевого розвитку. Зокрема, територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику відкриту, самоорганізовану систему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій людей [9]. Дослідниця акцентує увагу, що наявність в територіальних громадах таких елементів як громадяни-мешканці громади, суб'єкти господарювання, об'єкти комунального господарства, об'єкти управління в громаді (органи місцевого самоврядування) тощо, зв'язків між цими елементами, наявність

певної мети утворення об'єднаної громади та її існування дають підстави розглядати територіальну громаду як систему, що складається з організаційної та економічної підсистем. Організаційна підсистема територіальної громади, за визначенням Я. Білоус, має забезпечувати ефективне управління громадою як єдиним комплексом через відповідні структури та органи, забезпечувати оперативне ухвалення рішень та залучати спільноту (населення) до управління громадою, використовуючи сучасні інструменти місцевої демократії. У свою чергу, економічна система (сукупність продуктивних сил та суб'єктів господарювання) має забезпечувати економічне зростання в громаді, збільшення надходжень до бюджету громади та збільшення реальних доходів на душу населення.

За визначенням О. Бобровської, територіальні громади являють собою соціально-економічні організації і соціальні інститути, які створюються людьми і заради людей. В них вирішується ціла низка суспільних, соціальних, економічних, господарських, політичних і інших завдань, які, у свою чергу, поділяються на виробничі, соціальні, економічні, екологічні, творчі, управлінські та інші завдання, що вирішуються їх структурними елементами, що входять до складу територіальних громад [10, с. 17]. Дослідниця акцентує увагу на той факт, що незважаючи на множинність складових самостійних структур у складі територіальних громад і специфіку їх організації, територіальні громади характеризуються цілісністю. Ця властивість забезпечується спільною територією проживання людей і розташування на ній різних організацій, єдністю цілей спільного розвитку і участю в їх досягненні, взаємозв'язками й упорядкованістю спільної діяльності при забезпеченні плинності процесів реалізації стратегій і планів розвитку. У результаті формуються спільні економічні, соціальні і культурні цінності та настанови до підвищення освіти й компетенцій, спільне бачення шляхів розвитку, і активізується участь жителів громади у суспільній діяльності. Це робить кожен територіальну громаду цілісним, складним організаційним утворенням, яке від загальноіснуючих форм організацій відрізняється лише відмінною структурою своїх складових і,

переважно, соціальною цілеспрямованістю їх діяльності, що пояснюється особливістю історичного шляху їх формування, становлення та цілепокладання.

Свою думку щодо визначення сутності територіальної громади має й колектив науковців на чолі з В. Кравців та І. Сторонянською [134]. Здійснивши ґрунтовний аналіз теоретичних підходів до сутності територіальних громад, науковці ідентифікують територіальну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни [134, с. 53]. За визначенням науковців територіальна громада як соціальна спільнота створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними, екологічними інтересами; як суб'єкт місцевого самоврядування здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем та нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як базова ланка адміністративно-територіального устрою, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території [134, с. 54].

Повністю поділяємо думку П. Покатаєва та А. Маєвського, які зазначають, що територіальна громада – це спільнота громадян, які усвідомлюють свої права й інтереси, демонструють уміння конструктивно розв'язувати питання власного розвитку, залагоджувати конфлікти, можуть керувати економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізовувати власну стратегію розвитку. Формування територіальних громад приводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців [69, с. 203].

Аналізуючи науково-теоретичні засади вивчення феномену територіальної громади як самоврядної форми участі населення у вирішенні питань місцевого значення І. Мищак пропонує такий список дефініцій цього поняття [49, с. 198]:

– громада – це історично утворена спільнота людей, що характеризується спільністю традицій, цінностей, культури та історії (етнокультурний підхід);

– громада – це сукупність соціальних взаємодій, включаючи інтеракції між індивідами, родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки (соціологічний підхід);

– громада – це спільний, колективний споживач ресурсів, що об'єднує людей для задоволення спільних потреб і інтересів (ресурсний підхід);

– громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має повноваження та можливість самостійно вирішувати питання, які стосуються її території та життя населення (правовий підхід);

– громада – це територіально-об'єднана сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення (природно-географічний підхід);

– громада – це сукупність інститутів, що обмежують чи стимулюють дію суб'єктів економічних відносин, зокрема стосовно керування спільними ресурсами (інституційний підхід);

– громада – це суб'єкт господарювання, що має правовий статус та здатність діяти в господарській сфері (економічний підхід);

– громада – це місцеве громадянське суспільство.

Як зазначає І. Мищак, вказані підходи до визначення поняття територіальної громади не тільки не виключають один одного, а фактично пропонують основні кваліфікуючі ознаки досліджуваного явища. Усі вони сукупно окреслюють її структурно-функціональні особливості як самоврядної форми участі населення, об'єданого певними зв'язками (майновими, господарськими, соціально-психологічними, організаційними та ін.) у територіально відмежовану місцеву спільноту для самостійного вирішення спільних справ місцевого значення [49, с. 198].

Територіальній громаді, як суспільному явищу, притаманні певні ознаки. До переліку ознак, якими має володіти територіальна громада Н. Альошина відносить такі: територіальна, комунікативна, об'єднання жителів в єдину спільноту, майнова, наявність правосуб'єктності та відповідної компетенції у

територіальної громади. На її думку, в перспективі доцільно говорити й про таку ознаку територіальних громад, як їх автономність [2, с. 9].

Характерними ознаками територіальних громад згідно чинного вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування, на думку М. Баймуратова, є наступні п'ять:

- територіальна – спільне проживання осіб (жителів), котрі входять у громаду на певній території;

- інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно проживають на певній території; можливо включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб;

- інтелектуальна – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення);

- майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності;

- фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [59, с. 122-123].

На думку Х. Патицької основні ознаки територіальної громади можна поєднати у сім груп [68, с. 19]:

- територіальна – територіальна громада формується на певній території. Її членами є фізичні особи, які або проживають на цій території, або працюють, або володіють певним нерухомим майном;

- соціально-психологічна – територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності інтересів;

– історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обранні напрямку її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних та звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат в громаді, і на ендогенні зв'язки, притаманні спільноті;

– політична – територіальна громада є суб'єктом правовідносин та представником місцевої спільноти на політичній арені;

– економічна – місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени, відповідно до законодавства, є платниками податкових платежів до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може виступати учасником виробничих процесів та є колективним споживачем, а також функціонує для забезпечення власної спроможності;

– природна – територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної та економічної активності та потреби в постійному розвитку;

– організаційно-функціональна – територіальна громада – це система з організованістю політичних та соціальних мереж, яка діє опираючись передовсім на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення.

Визначаючи територіальну громаду як природно сформовану спільність людей, що 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, Я. Павлович-Сенета та Н. Лепіш виділяють такі основні її ознаки: 1) спільна територія існування (територіальна ознака). Це простір, в межах якого жителі територіальної громади можуть вирішувати питання місцевого значення; 2) наявність населення, яке проживає на

визначеній території (інтегративна ознака); 3) існування колективної свідомості та спільних інтересів місцевих жителів (інтелектуальна ознака); 4) спільна комунальна власність, якою територіальна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах (майнова ознака) [64].

У свою чергу, колектив науковців на чолі з І. Семигуліною зазначаючи, що територіальна громада виступає основою місцевого самоврядування, бо вона формується власним населенням, яке проживає на території відповідно до законів природного розселення та має право вирішувати питання місцевого значення на благо власних інтересів, при визначенні ознак територіальної громади використовують декілька підходів [130, с. 444-445]:

– законодавчий підхід виділяє такі ознаки: територіальна (спільне проживання населення в адміністративно-територіальних межах територіальної громади будь-якого виду й розміру); інтегративна (утворення територіальної громади на основі об'єднання всіх жителів, що постійно мешкають на певній території, незалежно від їхнього громадянства); інтелектуальна (формування територіальної громади на основі спільності інтересів її жителів, ураховуючи особливості адміністративно-територіальних зв'язків); майнова (право й повноваження громади щодо володіння, управління, розвитку тощо об'єктами комунальної власності, рухомим і нерухомим майном, коштами місцевих бюджетів, земельними та іншими природними ресурсами, що перебувають у власності громади); фіскальна (формування податкової політики, можливість установа місцевих податків і зборів, наповнення бюджету громади за рахунок їх сплати); самоврядна (організація роботи системи місцевого самоврядування територіальної громади відповідно до правових положень);

– підхід з позиції права виділяє такі ознаки: правова (функціонал юридичної особи з можливістю реалізації цивільно-правових відносин); господарська (проведення господарських операцій, реалізація майнових прав, процесуальних зобов'язань, задоволення спільних потреб); бізнесова (організація роботи бізнес-структур різних типів, можливість участі в статутних фондах, отримання доходів від дивідендів); бюджетна (формування бюджету громади,

створення та використання цільових фондів різних видів); цивільна (створення системи громадських послуг для забезпечення всіх членів громади); фінансова (здійснення фінансово-кредитної, банківської, фондової діяльності); майнова (володіння, управління, розпорядження майном комунальної власності громади);

– функціональний підхід виділяє такі ознаки: за цільовим призначенням (реалізація конституційних прав; розв'язання економічних питань місцевого значення; підвищення соціального й культурного рівня громадян; охорона навколишнього середовища); за адміністративно-територіальною структурою (характеристика відповідності функцій, у межах яких діють територіальні громади різних типів); за напрямками управління (інформаційний, нормотворчий, бюджетно-фінансовий, матеріально-технічний, розвитку й контролю тощо).

У науковій літературі існують й інші підходи як до визначення сутнісних ознак територіальної громади, так і щодо їх кількості. Водночас, обмеженість нашої роботи за обсягом не дозволяє всі їх розглянути.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що незважаючи на існування різноманітних підходів до визначення сутності поняття «територіальна громада» та її базових ознак, беззаперечним є той факт, що територіальна громада є важливим соціальним інститутом, базовим суспільно-політичним і правовим явищем, первинним суб'єктом, соціальною опорою і базовим стрижнем місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. А від дієвості, самодостатності, фінансової спроможності та здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення залежить загальний успіх не тільки започаткованих в країні системних реформ, а й загальний розвиток суспільства та держави, адже спроможні територіальні громади є запорукою успішної країни.

1.2. Принципи організації та функціонування територіальних громад

Організація та функціонування територіальних громад здійснюється відповідно до певних принципів. Принципами місцевого самоврядування є

нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституціоналізацію, функціонування та розвиток місцевого самоврядування в цілому та територіальних громад зокрема. Ці принципи, зокрема, прописані в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 143, 144, 146) [40], Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4, п. 3; ст. 4, пп. 4-6, ст. 6, п. 2, ст. 7, п. 1, ст. 9) [33], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [104], Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (ст. 2) [111], Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [110], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розділ «Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади») [41].

Основні принципи самостійності та самоврядності територіальних громад закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування [33], що була ратифікована нашою країною в 1997 р. Ці принципи знайшли своє відображення у Конституції України та деталізовані й конкретизовані в Законі України «Про місцеве самоврядування». До них можна віднести:

- принцип децентралізації державного управління – розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів;

- принцип субсидіарності – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;

- принцип законності – органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України, на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами;

– принцип повсюдності місцевого самоврядування – місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами;

– принцип територіальності місцевого самоврядування – місцеве самоврядування має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

– принцип правової самостійності – повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно;

– принцип організаційної самостійності – територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватися лише для забезпечення дотримання конституції і законів України;

– принцип матеріально-фінансової самостійності та спроможності – територіальна громада та створені нею органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями.

Як уже зазначалося вище, на законодавчому рівні закріплено принципи місцевого самоврядування, принципи об'єднання територіальних громад та їх

співробітництва, принципи служби в органах місцевого самоврядування України. Так, будучи первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, територіальна громада організовується і функціонує відповідно до основних принципів місцевого самоврядування. Принципи місцевого самоврядування, фундаментальні засади діяльності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, визначені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування [104].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [41], здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;

- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій.

Визначальний вплив на організацію і функціонування територіальних громад в Україні справила децентралізаційна реформа, що дала старт об'єднанню територіальних громад. Будь-яке реформування ґрунтується на певних принципах. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувалося згідно принципів, визначених у ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97]. Отже, відповідно до чинного законодавства добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності [97].

Новою формою політики місцевого і регіонального розвитку, яке упродовж останніх років в Україні набуває поширення, є співробітництво територіальних громад. Співробітництво територіальних громад ґрунтується на шести найбільш важливих взаємопов'язаних принципах, на основі яких повинен ґрунтуватись процес організації співробітництва територіальних громад, що визначені у ст. 2 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [111]. Принципами співробітництва територіальних громад є: законність; добровільність; взаємна вигода; прозорість та відкритість; рівноправність учасників; взаємна відповідальність суб'єктів співробітництва за його результати.

Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин. Вони визначають характер і зміст законодавства, щодо співробітництва територіальних громад, а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування [131, с. 11]. Розглянемо дещо детальніше ці принципи.

Принцип законності полягає в тому, що суб'єкти співробітництва в своїй управлінській діяльності мають дотримуватися чинних нормативно-правових актів (у встановлених формах і визнаними методами).

Принцип добровільності полягає в тому, що будь-які дії, які пов'язані зі співробітництвом територіальних громад ґрунтуються на вільному волевиявленні. В Україні, законодавчо не закріплений обов'язок для територіальних громад укладати договори про співробітництво, а у разі прийняття такого рішення, відповідна територіальна громада (через орган місцевого самоврядування) робить це на добровільній основі.

Принципи взаємної вигоди та взаємної відповідальності тісно пов'язані із принципом рівноправності й полягають в тому, що суб'єкти співробітництва територіальних громад, є рівними та однаково зацікавленими в реалізації завдання (проєкту) передбаченого договором про співробітництво.

Принцип прозорості та відкритості полягає в залученні громадськості до формування та реалізації відповідних рішень. При укладанні договору про співробітництво цей принцип реалізується, як мінімум за двома напрямками залучення громадськості: інформування (проєкт рішення місцевої ради публікується на відповідному веб-сайті) та консультування (проводиться громадське обговорення пропозиції про співробітництво) [115, с. 49-50].

Одним із головних ресурсів територіальної громади, що здійснює визначальний вплив на її функціонування, є людський ресурс, зокрема, посадові особи місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого

самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [110]. Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до основних принципів, що визначені у ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», серед яких:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді [110].

У своїй діяльності територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися принципів належного демократичного врядування. Принципами належного демократичного врядування на місцевому рівні є такі:

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

- чутливість, щоб забезпечити аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян;
- ефективність та результативність, для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів;
- відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи;
- верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність;
- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
- компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
- сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;
- надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;
- права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;
- підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії [26].

У науковій літературі існують й інші підходи до визначення принципів організації та функціонування територіальних громад. Так, Н. Альошина до базових принципів організації і функціонування територіальних громад відносить: самоврядність, спрямованість діяльності виключно на благо територіальної громади, демократизм, рівність територіальних громад між

собою, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, законність [2, с. 6].

Розвиток територіальних громад можливий лише за умови достатності фінансових ресурсів, ефективності та цільового їх використання. Управління фінансовими ресурсами передбачає використання комплексного підходу, поєднання ресурсів, які надходять як із державних, так і з недержавних джерел, з метою досягнення визначених у процесі планування цілей і індикаторів соціально-економічного розвитку в інтересах населення адміністративно-територіального утворення. Як цілком слушно зазначають О. Крайник та М. Лазорищак, у цьому контексті важливим є застосування у практичній діяльності принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад [43, с. 200]. Базуючись на підходах, сформованих у Бюджетному кодексі [15] та Європейській хартії місцевого самоврядування [33], до найважливіших із них можна зарахувати такі принципи: прозорості у процесі формування і використання фінансових ресурсів; економічного і цільового використання коштів громади; відповідальності керівних органів за ефективність використання фінансових ресурсів; обов'язковості залучення громадськості до управління фінансовими ресурсами території.

Принцип прозорості у процесі формування і використання фінансових ресурсів передбачає інформування населення територіальної громади у місцевих ЗМІ про прийняті рішення у сфері фінансів, публікування звітів про їх виконання. Згідно з принципом економічного та цільового використання коштів територіальних громад, проводиться детальний аналіз можливості вибору найкращого варіанту вкладення коштів, розрахунок результативності та ефективності їх використання. Продовженням впровадження цього принципу є запровадження принципу відповідальності керівних органів за ефективність використання фінансових ресурсів. Дотримання цього принципу забезпечить підвищення відповідальності місцевих органів влади за використання фінансових ресурсів громади і спрямованість їх на отримання найкращого результату. Отже, правове регулювання є важливим напрямком підвищення

ефективності управління фінансами в рамках місцевої політики формування, використання та розподілу місцевих фінансів.

Принцип обов'язковості залучення громадськості до управління фінансовими ресурсами території передбачає участь громадської ради на всіх етапах фінансового управління – від оцінки наявних фінансових ресурсів територіальної громади до звіту про використання коштів та аналізу ефективності отриманого результату. Систему принципів та їх трактування може бути визначено кожною територіальною громадою та закріплено в місцевих нормативно-правових документах [43, с. 200-201].

Для територіальної громади важливо вдало використовувати свої можливості щоб розвиватись. Для цього необхідно націлено слідувати за такими базовими принципами: встановлення системи прямого та зворотнього зв'язку між людьми за місцем проживання, між мешканцями громади та владою, між органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами і депутатами; активна участь у розвитку територіальних громад самими жителями також важлива, адже вони обирають авторитетних співмешканців для відстоювання своїх інтересів на сесіях місцевої ради. Саме це вказує на зростання ролі та відповідальності територіальної громади перед своїми мешканцями. З розширеної території до місцевого бюджету можна, з одного боку, зібрати більші фінансові кошти, а з іншого – забезпечити громаду роботою, що у свою чергу вплине на добробут людей, на бажання мешкати у цій громаді та розвиватись.

Принципи найповніше проявляються у процесі виконання територіальними громадами своїх функцій і повноважень.

1.3. Функції та повноваження територіальних громад в Україні

Феномен територіальної громади, зокрема, полягає в тому, що це колектив людей, об'єднаний не тільки спільним проживанням, інтересами, нерухомим майном, але який за власною волею здійснює діяльність у межах

тих повноважень, що віднесені до предметів відання місцевого самоврядування та делеговані державою місцевим органам.

За визначенням київських науковців, функціями територіальних громад є основні напрями й види їх діяльності щодо вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, а повноваження – це права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування його суб'єктами на своїй території [52, с. 328].

Отже, функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь в місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Функції територіальних громад зумовлені природою локальної демократії, її принципами, цілями і завданнями, реалізувати які прагне місцеве самоврядування.

Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами та створеними ними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами дуже широкий. На думку О. Батанова, функції територіальних громад можна диференціювати за такими критеріями:

– за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя, що породжують питання місцевого значення. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна, сфера захисту навколишнього природного середовища. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції територіальних громад – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні;

– відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких функціонують територіальні громади (функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони

утворюються); функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя);

– за засобами і методами діяльності територіальних громад [5; 7].

Політичні функції покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування.

Економічні функції полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Соціальні і культурні функції проявляються у вирішенні різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізації програм соціально-культурного розвитку, управлінні закладами освіти, охорони здоров'я, культури, туризму, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створенні умов для розвитку культури, сприянні відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Екологічна функція полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [52, с. 328-329].

Територіальна громада як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділена функціями, які загалом збігаються з обсягом функцій системи місцевого самоврядування:

– нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);

– планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегія розвитку територіальної громади, програми соціально-економічного та культурного розвитку);

- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси);
- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;
- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);
- управління мережею закладів соціальної сфери (утворення, реорганізація, ліквідація);
- інвестиційна функція (залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території);
- інформаційна функція [134, с. 54-55].

Закріплюючи функції як реальні правові важелі, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з правовими нормами, з цією метою використовуються ще й інші засоби. Одним з таких засобів є повноваження територіальних громад, тобто їх права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Отже, повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями територіальних громад.

Під повноваженнями територіальної громади, за визначенням Н. Альшиної, необхідно розуміти закріплені нормативно-правовими актами її права та обов'язки, які встановлюють межі самостійного вирішення питань місцевого значення, обумовлюються правоздатністю територіальної громади та визначаються індивідуальними правами членів громади здійснювати місцеве самоврядування [2, с. 13]. У свою чергу, компетенція територіальної громади – це обумовлена правоздатністю територіальної громади сукупність повноважень та предметів відання, що закріплюються законодавством та статутами за населенням відповідної території та органами місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування та реалізується за посередництвом низки форм [2, с. 18].

Повноваження територіальних громад впливають насамперед із Конституції України [40] та Законів України «Про місцеве самоврядування» [104], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97].

Відповідно до ст. 141 Конституції України територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування обирають сільського, селищного, міського голову, який в подальшому очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради та обирають депутатів ради, які представляють і захищають інтереси усіх мешканців відповідної громади [40].

Територіальні громади села, селища, міста, відповідно до ст. 143 Конституції України, безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Аналіз ст. 140-143 Конституції України [40] свідчить, що більшість питань місцевого значення територіальні громади вирішують не безпосередньо, а через створені ними органи місцевого самоврядування.

Отже, територіальна громада наділена чинним законодавством (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельний та Цивільний кодекси України) функціями та повноваженнями у фінансово-економічній, соціально-культурній, суспільній, екологічній та інших сферах місцевого життя (ст. 142, 143 Конституції України).

Підтвердженням здатності територіальної громади брати участь у правовідносинах від власного імені є положення ст. 143 Конституції України,

ст. 1, 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 83 Земельного кодексу України («Право власності на землю територіальних громад»), ч. 2 ст. 327 Цивільного кодексу України (управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування).

Законодавство України закріплює за територіальними громадами обов'язковий мінімум повноважень: право приймати статут безпосередньо або через уповноважені органи; схвалювати рішення про створення об'єднань у формі асоціацій або спілок, про вступ до таких об'єднань або вихід з них; право визначати порядок й умови приватизації об'єктів комунальної власності; право передбачати разове добровільне внесення жителями коштів для фінансування вирішення питань місцевого значення. До виключних повноважень територіальної громади відносяться питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду і про вихід із складу сільської громади, формування органів місцевого самоврядування і дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови.

Критично важливою функцією територіальної громади є управління комунальним майном, що належить територіальній громаді. Територіальна громада безпосередньо або через утворений нею орган місцевого самоврядування має такі повноваження щодо управління комунальним майном: встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі

приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади [104].

Власні (самоврядні) повноваження щодо управління комунальною власністю виконавчих органів сільських, селищних, міських рад включають:

– управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

– встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

– заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проєктів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна [104].

Підсумовуючи все вище означене варто зазначити, що територіальні громади мають значний обсяг законодавчо закріплених функцій і повноважень, виконання яких потребує посилення інституційної, фінансової та кадрової спроможності територіальних громад для їх повноцінної та ефективної реалізації.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правові засади організації та функціонування територіальних громад в Україні

Належне нормативно-правове забезпечення справляє визначальний вплив на ефективність функціонування територіальних громад. Нормативно-правовою базою створення та функціонування територіальних громад є: Конституція України [33], Закони України «Про місцеве самоврядування» [104], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97], «Про співробітництво територіальних громад» [111], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [110], «Про правовий режим воєнного стану» [108], «Про національний спротив» та урядові документи: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [41], Методика формування спроможних територіальних громад [98] й ін. та нормативно-правові документи органів місцевого самоврядування.

Загальноєвропейські стандарти визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування, що ратифікована законом України 15 липня 1997 р. [33]. Відповідно до ст. 9 Конституції України, основні принципи й норми Європейської хартії місцевого самоврядування стали частиною вітчизняного законодавства, проте конституційні колізії у сфері місцевого самоврядування так до кінця не вирішені й нині.

У ст. 7 Основного Закону нашої країни закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [40]. А ст. 140 на конституційному рівні закріпила правовий статус територіальних громад, регламентувавши основоположне «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [40]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. А органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [40].

Територіальні громади, відповідно до п. 2 ст. 141 Конституції України [40], на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Стаття 142 Конституції України [40] визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства,

організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст. 143 Конституції України) [40].

Правовий статус територіальної громади деталізується і конкретизується на рівні галузевого законодавства, а саме Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97], «Про співробітництво територіальних громад» [111], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [77], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [110] «Про запобігання корупції» та ін.

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

Базовим законом, що регламентує порядок організації та функціонування територіальних громад в Україні, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280, що не тільки закріплює територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а й визначає її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону) [104].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюються й інші питання щодо організації та функціонування територіальних громад, зокрема:

– можливість територіальних громад в порядку, встановленому законом, об'єднуватися в громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського (селищного, міського) голову та виходити із складу об'єднаної територіальної громади (пп. 2, 3 ст. 6);

- право територіальної громади проводити громадські слухання (ст. 13);
- порядок прийняття та реєстрації статуту територіальної громади (ст. 19);
- можливість мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції територіальної громади (ст. 22);
- право комунальної власності територіальних громад (ст. 60);
- гарантії територіальним громадам самостійно реалізовувати надані їм повноваження (ст. 71);
- відповідальність, підзвітність та підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою (ст. 74, ст. 75);
- право територіальної громади у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень (ст. 75) та ін.

Інші нормативно-правові акти, що регулюють порядок організації та функціонування територіальних громад, розглянемо у порядку їх прийняття.

Формування сучасної системи місцевого самоврядування та утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування розпочалося із впровадженням Концепції адміністративної реформи в Україні, відповідно до указу Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 [103]. У Концепції, зокрема, зазначено, що із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Саме на подолання існуючих проблем у системі публічного управління й була направлена дана Концепція, якою, зокрема, проголошено: об'єднання невеликих територіальних

громад; укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць; утворення агломерацій населених пунктів; економічного районування; впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії; практичне впровадження механізмів дійового контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення та ін. [103].

Нинішній етап розвитку місцевого самоврядування характеризується масштабними реформами, що відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [41], а розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р затверджено План заходів з її реалізації. Фактично прийняття цих нормативно-правових документів стало свідченням того, що Україна приступає до імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування у вітчизняне законодавство.

Отже, титанічні зміни в системі місцевого самоврядування в цілому та функціонуванні територіальних громад визначила «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [41], практичне впровадження якої знаменувало собою початок реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Метою реформи було визначено розв'язання низки проблем (зокрема, погіршення якості та доступності публічних послуг; неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування та ін.) характерних для вітчизняного місцевого самоврядування того часу, а також трансформація громадівської теорії в реальну практику місцевого самоврядування в Україні. Ключовим принципом формування системи ефективних органів місцевого самоврядування Концепцією визначено принцип

субсидіарності, за яким повноваження передають на той рівень управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе найбільш ефективно виконання цих повноважень. З метою передачі більшості важливих для жителів повноважень у територіальні громади було запропоновано на першому етапі реформи сформувати спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання.

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділялися повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не брали участь у об'єднанні, залишалися осторонь цього процесу та позбавлялися права на виконання делегованих державою повноважень органом місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Прийняття 17 червня 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [111] трансформувало підходи розуміння суті та регламентацію суспільних відносин в сфері співробітництва територіальних громад [131, с. 9]. Відповідно до даного Закону (яким передбачено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю) розпочався вирішальний етап децентралізаційної реформи, а територіальні громади отримали можливість реалізації конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо. Визначаючи співробітництво територіальних громад як «відносини між двома або

більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» даним Законом визначено п'ять форм співробітництва [131]:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

- реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

- спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [97] сприяло утворенню таких об'єднань. Цей Закон спрямований на формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Закон № 157 не тільки врегулював відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, а й запровадив нову інституцію в системі місцевого самоврядування – інститут старост. Зміни, внесені даним Законом до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104] (зокрема, поява статті 14⁻¹ «Староста»), та прийняття Закону України «Про місцеві вибори» регламентували порядок

обрання старости та визначення його функціональних обов'язків. Староста обирався у селах та селищах, визначених місцевою радою об'єднаної територіальної громади (за винятком її адміністративного центру), на строк повноважень відповідної ради і був членом виконавчого комітету цієї ради за посадою. Запровадження повсюдності інституту старост в межах територіальної громади стало важливою гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ, що перебувають на її території.

Кабінетом Міністрів України з метою забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97] постановою від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [98]. Постановою № 214 визначено, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудової міграції населення; результатів попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад; оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах [98].

Отже, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних територіальних громад визначили яким чином має відбуватись об'єднання громад для того щоб вони стали спроможними.

Порядок добровільного приєднання до вже створеної громади визначено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 [82]. Даним Законом також уточнено вимоги щодо визнання громади спроможною.

Закон передбачає, що у разі відмови ради громади у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною.

Перші роки практичного впровадження інституту старост обумовили необхідність внесення відповідних змін до законодавства. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848 [83] уточнено правовий статус старости, визначено повноваження та форми підзвітності й відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної територіальної громади. Новацією Закону № 1848 є визначення поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» [104]: старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (пунктів) старостою (ст. 1). Зміна меж старостинського округу може здійснюватися відповідною радою територіальної громади лише з метою поліпшення умов для зв'язків старости з населенням.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850 внесені зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» [104] та «Про місцеві вибори» з метою унормування питання набуття повноважень сільським, селищним, міським головою.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923 [88] запровадив механізм створення територіальної громади, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення громади, центром якої є місто обласного значення. Також даним

Законом врегульовано порядок призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів шляхом чіткого визначення послідовності дій: спершу призначення перших місцевих виборів і вже потім – зміна меж таких районів.

Перехід спроможних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України нормативно врегульовано розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24 травня 2017 р. № 348-р [99].

Питання добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення врегулював Закон України від 3 квітня 2018 р. № 2379 [91] шляхом внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

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

Затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77 [101] плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки та внесенням змін до нього розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 96 розпочався другий етап об'єднання територіальних громад. Відповідно до вище означених розпоряджень обласним державним адміністраціям спільно з Мінрегіоном та за згодою всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування необхідно було розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 % території області з урахуванням міст

обласного значення, враховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад.

Спрощенню процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей й викоріненню практики політизації цього процесу обласними радами сприяло прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» від 5 грудня 2019 р. № 348 [92], відповідно до якого об'єднання територіальних громад відбувається виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад. Прийняттям даного Закону також створено підґрунтя для застосування адміністративного підходу до формування територіальних громад.

16 липня 2020 р. законодавчо змінено підхід до обирання старости. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» № 805 [85] було скасовано прямі вибори старост та встановлено його призначення місцевими радами за поданням сільського, селищного, міського голови. Обраний на виборах сільський, селищний, міський голова має пропонувати власні кандидатури на посади старост, а рада їх лише затверджує.

У липні 2020 р. з Виборчого кодексу України були виключені положення про обрання старост виборцями, змін зазнали і положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104], якими визначався правовий статус старости. Зокрема, було передбачено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу (ст. 54¹).

Визначальний вплив на процес формування громад справила постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34 «Про внесення змін до

Методики формування спроможних територіальних громад» [94], яка надала можливість більш комплексно оцінювати рівень спроможності громад. Відповідно до оновленої Методики спроможною є територіальна громада, що характеризується такими показниками [94]:

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

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

– площа території спроможної територіальної громади (до 200 кв. км – 0,3; від 200 до 400 кв. км – 0,6; понад 400 кв. км – 1);

– індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади (до 0,3 – 0,3; від 0,3 до 0,9 – 0,6; більше 0,9 – 1);

– частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади (до 20 % – 0,3; від 20 до 40 % – 0,6; понад 40 % – 1).

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

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

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562 визначив, що адміністративним центром громади є населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування даної громади [80]. А територія територіальної громади, згідно даного Закону, –

нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України № 562 на позачерговому засіданні 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України схвалив 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів по кожній області країни та затвердив території 1470 спроможних територіальних громад, у яких мали відбутися місцеві вибори у 2020 р. на новій територіальній основі (вибори відбулися у 1438 територіальних громадах).

Запровадження нового адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів детермінувало внесення відповідних змін щодо правових засад функціонування бюджетної системи України. У зв'язку з цим, Законом України від 17 вересня 2020 р. від № 907 [79] внесені зміни до Бюджетного кодексу України. Даним Законом була закладена основа нової бюджетної системи та створено фундамент для формування фінансово спроможних територіальних громад й підвищення добробуту їх жителів незалежно від місця проживання (село, селище чи місто), а саме:

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

– закріплення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування та приведення у відповідність положень бюджетного законодавства з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою. Усі питання забезпечення життєдіяльності мешканців населених пунктів мають вирішуватися на рівні територіальної громади, а за районними

державними адміністраціями залишаються лише ті повноваження, які необхідні уряду для загального державного управління;

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

Підвищенню фінансової спроможності територіальних громад сприяв указ Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [96], згідно якого землі сільськогосподарського призначення мають бути передані з державної до комунальної власності. Указом визначено, що після проведених чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. усі новостворені громади мають отримати землі в комунальну власність й використовувати кошти від землекористування для свого розвитку. Таким чином, територіальні громади отримали у власність близько 2 млн. гектарів землі.

Постановою Верховної Ради України № 807 «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. [113] не лише ліквідовано 490 районів та створено 136 нових районів, а й конкретизовано склад територіальних громад за областями.

Право планувати майбутнє використання всієї своєї території (як в межах, так і за межами населених пунктів) територіальні громади отримали відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711 (набув чинності 24 липня 2021 р.) [89]. Даним Законом внесені зміни в низку законодавчих актів: Водний та Земельний кодекси України; закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про архітектурну діяльність»

(підвищено інституційну спроможність територіальних громад в сфері просторового планування, надавши їм можливість формування виконавчого органу з питань містобудування і архітектури, який належить до системи уповноважених органів містобудування та архітектури та введено посаду головного архітектора села, селища, міста, повноваження якого поширюються на всю територію територіальної громади), «Про охорону культурної спадщини», «Про землеустрій», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», «Про Державний земельний кадастр», «Про регулювання містобудівної діяльності» (з'явився новий вид містобудівної документації на місцевому рівні – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, що призначений для перспективного планування та функціонального зонування всієї території територіальної громади, встановлення обмежень на використання територій навколо режимоутворюючих об'єктів, забезпечення центрального населеного пункту громади генеральним планом, а всіх інших (перш за все невеликих) населених пунктів – планувальними рішеннями, які сприятимуть їхньому сталому розвитку).

Зміни в адміністративно-територіальному устрої України детермінували необхідність внесення змін в чинне законодавство. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» 17 листопада 2020 р. № 1009 [81] врегульовано питання щодо:

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

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

- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;
- продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України;
- особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Порядок встановлення меж територій територіальних громад встановлено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423 [86] шляхом внесення змін до Земельного кодексу. Відповідно до змін територіальним громадам надано право розпоряджатись землями за межами населених пунктів. Позитивною новацією даного Закону є передбачення щорічної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад. Закон також визначив, що комплексний план, поряд із генеральним та детальним планом, є підставою для прийняття органом місцевого самоврядування рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб.

Удосконаленню адміністративних та соціальних послуг, що надаються мешканцям територіальних громад сприяло прийняття Стратегії людського розвитку, затвердженої указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225, серед оперативних цілей якої стосовно територіальних громад, зокрема, визначено [126]:

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

Головною метою Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [127], визначено побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Серед завдань Стратегії, зокрема, визначено створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами, зокрема, шляхом вирівнювання можливостей територіальних громад у доступності послуг та якості обслуговування. Забезпечення ефективного управління службою в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування – також серед завдань Стратегії.

Функціонування вітчизняних територіальних громад кардинально змінилося 24 лютого 2022 р. у зв'язку з повномасштабним військовим

вторгнення російської федерації на територію нашої країни та введенням воєнного стану. Згідно указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64, що затверджений Законом України [78], обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування утворили ради оборони та забезпечують сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створені військові адміністрації.

Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. № 1702 надав право органам місцевого самоврядування на підпорядкованих територіях утворювати добровольчі формування територіальних громад [105]. Відповідно до ст. 1 Закону № 1702, добровольче формування територіальної громади – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони. Добровольчі формування територіальних громад утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад (ст. 8 Закону). Повноваження сільських, селищних та міських рад у сфері національного спротиву визначені п. 2 ст. 14 Закону, а повноваження сільського, селищного голови визначені п. 3 ст. 14.

Законом України від 12 травня 2022 р. № 2259 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [84] була законодавчо посилена інституційна стійкість місцевого самоврядування з метою досягнення автономії та оперативності ухвалення рішень, забезпечення функціонування територіальних громад. Так, у період дії воєнного стану Законом № 2259 на орган місцевого самоврядування покладено усю відповідальність за організацію призначення на посади в органах місцевого самоврядування, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради без конкурсного відбору.

9 липня 2022 р. Верховною Радою України прийнято два важливих для розвитку громад і територій законодавчих документи, а саме: Закон України № 2390 «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» [95], яким розширено можливості органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану використовувати власні кошти та Закон України № 2389 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [87], згідно якого до чинного законодавства внесені комплексні зміни щодо удосконалення державної регіональної політики.

14 жовтня 2022 р. Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 1159 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» [102]. У постанові зазначається, що програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, як людиноцентризм та соціальна справедливість, раціональне просторове планування, забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць, стала міська мобільність, інклюзивність, енергоефективність, екологічність, збереження культурного розмаїття та національної пам'яті, а також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року, визначеним Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) розробляється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, яке оприлюднюється на веб-сайті та на офіційній сторінці у соціальних мережах (за наявності) сільської, селищної, міської ради, через місцеві засоби масової інформації (крім інформації, яка відповідно до закону

належить до інформації з обмеженим доступом), а також надсилається до облдержадміністрації.

Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, який розробляє програму комплексного відновлення території територіальної громади (її частини), забезпечує врахування державних інтересів, інтересів суміжних територіальних громад шляхом здійснення запитів до облдержадміністрації, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад суміжних територій територіальних громад та розгляду отриманої інформації під час розроблення відповідної програми.

Порядок розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них має певну недосконалість, адже він узагальнює та прирівнює всі області та території, що не є вірним, адже Україна у воєнний час має території, які за своєю суттю відігравали та відіграють різну роль у період війни.

12 січня 2023 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [93]. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури своїм наказом затвердило Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та додаткові договори про приєднання до співробітництва. Завдяки внесеним законодавчим змінам у громад з'явилися можливості: долучатися до вже діючих договорів за спрощеною процедурою; використовувати елементи різних форм співробітництва у договорах; дистанційної підготовки та обговорення проектів договорів (дистанційні засідання комісії). Даним Законом визначено також порядок ініціювання приєднання до співробітництва та зміст і порядок підписання додаткового договору про приєднання до співробітництва.

Аналіз сучасного стану нормативно-правового регулювання питань організації та функціонування територіальних громад в Україні свідчить, що в

нашій країні в цілому сформовано законодавство у цій сфері. Водночас, його певна недосконалість, незавершенність децентралізаційної реформи та необхідність гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС обумовлюють необхідність його подальшого удосконалення.

2.2. Розвиток територіальних громад в сучасних умовах

Функціонування вітчизняних територіальних громад на початку ХХІ ст. характеризувалося наявністю суттєвих проблем. Так, станом на квітень 2014 р. в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо, а органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження. До того ж, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %. А 483 громади взагалі на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ [41]. Отже, переважна більшість існуючих на той час громад (понад 11,5 тис.) мали декларативне місцеве самоврядування й у своїй більшості були надто дрібними, щоб могли на своїй території забезпечити надання всіх необхідних послуг населенню. Бюджет в таких громадах був фактично фондом заробітної плати невеликої кількості працівників такої ради [60].

Саме на подолання цих проблем і була направлена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [41, а Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97] визначив порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ,

міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, що є передумовою формування дієздатних територіальних громад, які зможуть якісно та оперативно надавати соціальні та адміністративні послуги, здійснювати соціальні поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективно використовувати бюджетні кошти та інші ресурси.

Набуття чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [97] дало старт об'єднанню громад відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [98]. Згідно чинного законодавства об'єднання територіальних громад в Україні проходило у два етапи: 2015-2018 рр. – етап добровільного об'єднання територіальних громад (створено 806 громад) та 2019-2021 рр. – етап як добровільного об'єднання територіальних громад, так і об'єднання із застосуванням адміністративних стимулів (створено 664 громади) (рис. 2.1) [28].

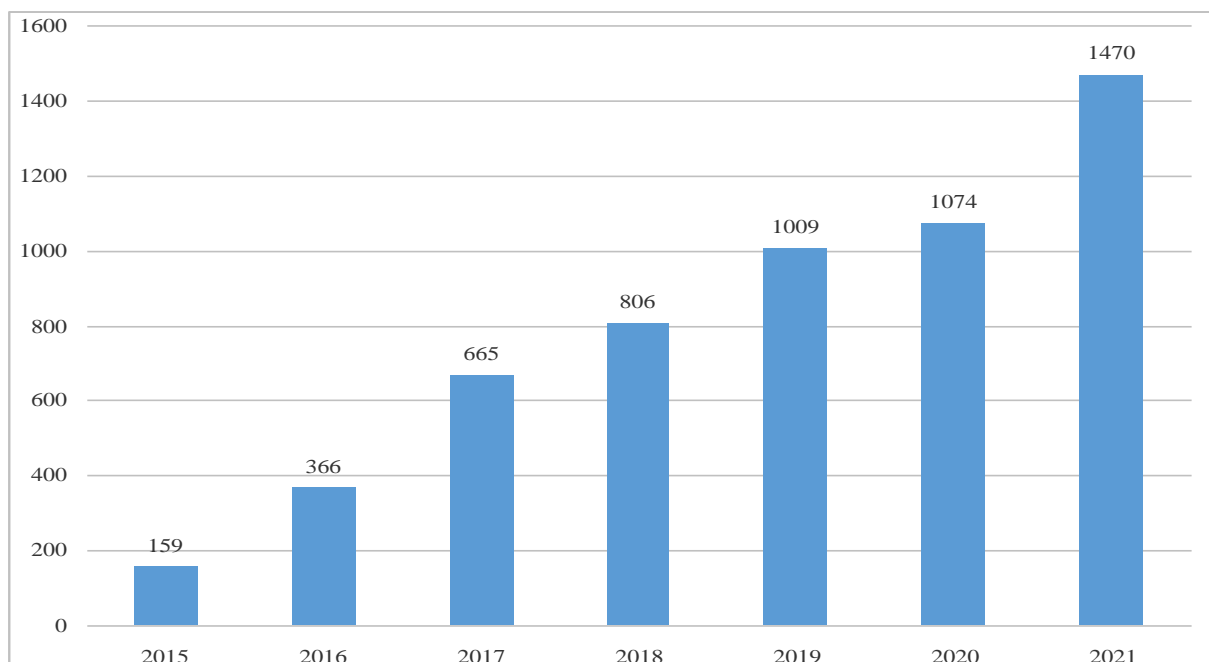


Рис. 2.1. Динаміка зміни кількості об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015-2021 рр.

Загалом за роки проведення об'єднання територіальних громад утворено 1470 територіальних громад, що майже на 90 % менше ніж на початку реформи – від більше ніж 12 тис. у 2014 р. до 1470 територіальних громад у 2021 р.

Нині 100 % території нашої країни охоплено об'єднаними територіальними громадами. У сучасних умовах в Україні функціонує 1470 територіальних громад, у 1420 із яких 25 жовтня 2020 р. відбулися місцеві вибори. Із загальної кількості територіальних громад: 410 міських територіальних громад (або 27,8 %); 433 селищних територіальних громад (29,5 %); 627 сільських територіальних громад (42,7 %). До їх складу входить 443 міста, 1960 селищ та 26 261 село [27]. 47 територіальних громад (або 3,19 %) мають адміністративні центри у містах обласного значення.

Військове вторгнення російської федерації в нашу країну 24 лютого 2022 р. не тільки назавжди змінило життя всіх українців, а й визвало потребу у централізації державного управління та зміні порядку діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, адже умови війни накладають свої обмеження, а робота виборчих органів та місцевих рад стала закритою та не оприлюднюється. Зокрема, окремі органи місцевого самоврядування стали обмежені у своїх повноваженнях функціонуванням військово-цивільних та військових адміністрацій. Станом на 1 жовтня 2023 р. в територіальних громадах створена 181 військова адміністрація в 9 областях країни (табл. 2.1) [55].

Таблиця 2.1

Військові адміністрації в територіальних громадах

Область	Кількість військових адміністрацій
Донецька область	36
Житомирська область	1
Запорізька область	37
Київська область	1
Луганська область	26
Миколаївська область	3
Харківська область	27
Херсонська область	49
Чернігівська область	1
Всього	181

Із загальної кількості, 4 начальника військових адміністрацій не наділені повноваженнями, що передбачені ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [108], а саме: вони не здійснюють повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови та не затверджують тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади не підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

Як уже зазначалося вище, децентралізаційна реформа сприяла появі нової інституції в місцевому самоврядуванні – інституту старост. Посада старости отримала своє правове закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Дана посада була введена законодавцем у 2015 р. з метою більш ефективного вирішення місцевих питань територіальних громад та старостинських округів відповідно. Формування інституту старост в Україні здійснювалося декількома способами залежно від етапів реформи децентралізації: на початку реформи старост вибирали (через процедуру обрання), а з 2020 р. – через процедуру призначення. Динаміка розвитку інституту старост наведена на рис. 2.2.

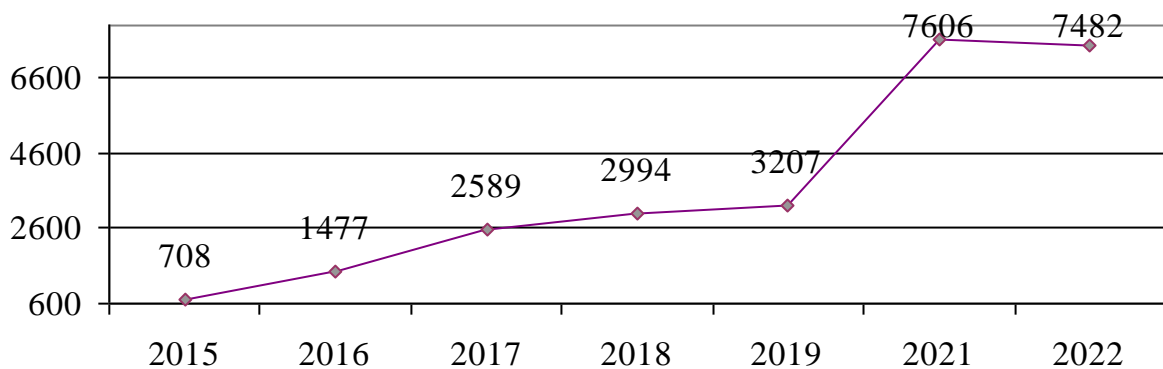


Рис. 2.2. Інститут старост в територіальних громадах, 2015-2022 рр.

Станом на 10 жовтня 2022 р. в Україні, створено 7567 старостинських округів (територій юрисдикції старост). Із яких:

- 10 % з чисельністю населення до 500 осіб;
- 62 % з чисельністю населення від 500 до 1500 осіб;
- 22 % з чисельністю населення від 1500 до 3000 осіб;
- 7 % з чисельністю населення понад 3000 осіб [55, с. 5].

Одним із результатів реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в нашій країні стало наближення адміністративних послуг до мешканців територіальних громад, завдяки створенню розгалуженої мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Станом на 1 квітня 2023 р. в територіальних громадах створено 3509 об'єктів ЦНАП, із яких: 3116 працюючих ЦНАП (терпідрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, мобільних ЦНАП) та 393 об'єктів мережі ЦНАП, які тимчасово закриті. Найрозгалуженіша мережа об'єктів ЦНАП у Івано-Франківській (286), Одеській (231) та Дніпропетровській (204) областях. Водночас, найменша їх кількість у Харківській (83), Рівненській (88) та Закарпатській (92) областях[56, с. 4].

Реформа бюджетної децентралізації в Україні засвідчила свою ефективність шляхом підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування, оптимізації обмежених бюджетних ресурсів та більш активного залучення мешканців територіальних громад до питань фінансового управління [16, с. 188].

Спроможність територіальної громади забезпечувати здійснення визначених завдань і функцій та відповідальність за якість виконання яких вона має перед мешканцями своєї громади багато в чому визначається рівнем її фінансового забезпечення. Фінансові ресурси є визначальним чинником життєздатності територіальної громади, хоча, звичайно, її спроможність вимірюється багатьма іншими чинниками та параметрами. Соціально-економічний розвиток територіальної громади та ефективність виконання створеним нею органом місцевого самоврядування децентралізованих функцій, серед іншого, залежить від обсягів доходів, які отримуються на відповідній території для виконання власних повноважень та від суми коштів, що надається з державного бюджету на виконання делегованих повноважень. Отже, бюджет

територіальної громади є основним інструментом реалізації її прав на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Основною метою адміністративно-фінансової децентралізації в Україні є досягнення фінансової незалежності територіальних громад, а відтак – прискорення їх економічного розвитку. Реалізація цього завдання передбачає збільшення власних доходів територіальних громад, темпи росту яких мають переважати темпи росту трансфертів із державного бюджету.

Проведений аналіз оприлюднених Державною службою статистики та Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України статистичних даних свідчить, що об'єднання територіальних громад сприяло підвищенню їх фінансових спроможностей. Зокрема, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни за 2015-2022 рр. зросла на 33,8 %: від 5,1 % у 2015 р. до 7,7 % у 2022 р. (рис. 2.3) [55, с. 6]. Водночас, частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни за цей же період зменшилася на 35,4 %: від 14,1 % у 2015 р. до 9,3 % у 2022 р.

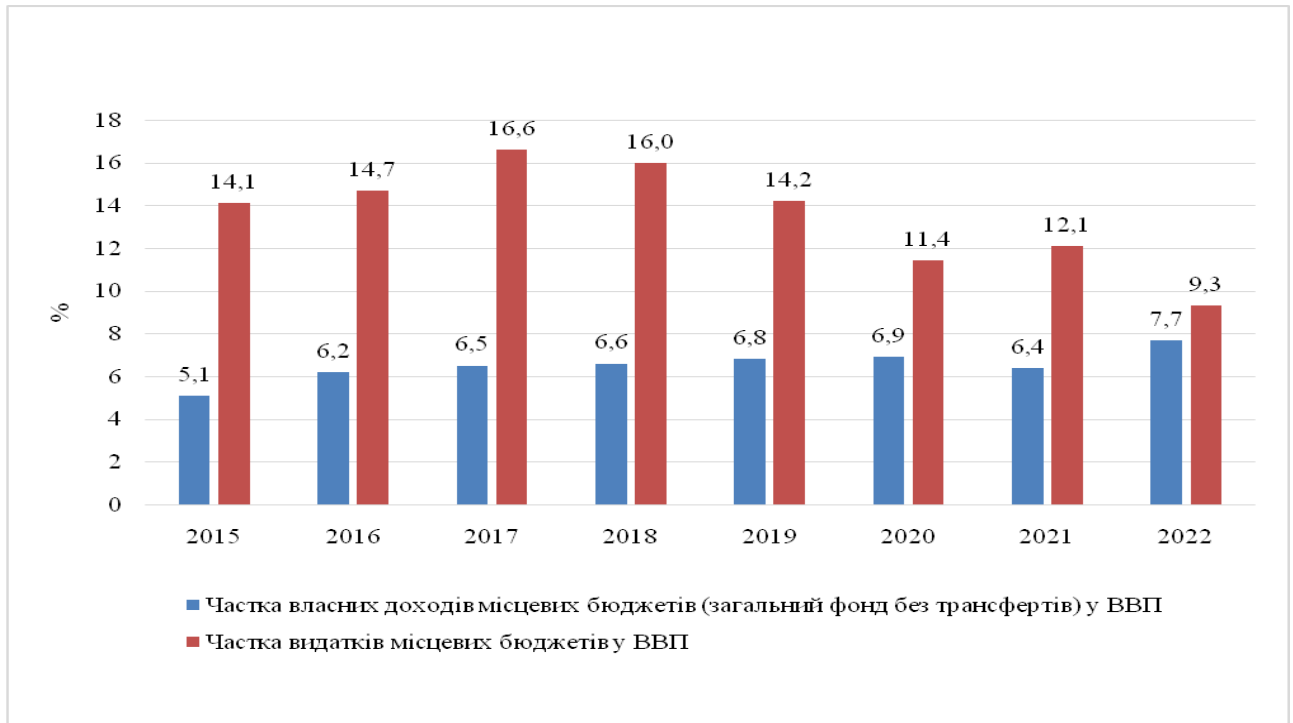


Рис. 2.3. Частка власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП України, 2015-2022 рр.

Характеризуючи тенденції змін часток доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за час проведення децентралізаційної реформи в нашій країні варто зазначити, що частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни з 2015 р. по 2022 р. має стійку тенденцію до зростання: від 18,5 % у 2015 р. до 24,4 % у 2022 р. За 2022 р. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету значно зросла порівняно із 2021 р.

Водночас, частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни за аналогічний період у цілому зменшувалася (за винятком 2017-2018 рр., коли відбувалося зростання даного показника): від 41,2 % у 2015 р. до 15,6 % у 2022 р. (рис. 2.4) [55].



Рис. 2.4. Частка власних доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, 2015-2022 рр.

Загалом характеризуючи частки доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП країни та зведеному бюджеті акцентуємо, що реформа децентралізації показала справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації навіть у надзвичайно складних умовах воєнного стану.

У структурі доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації найбільші частки складають податкові надходження та трансфери з державного бюджету, а найменшу частку складають цільові фонди (табл. 2.2 та рис. 2.5). Варто зазначити, що трансфери є досить дієвим інструментом забезпечення збалансованості місцевих бюджетів та певного вирівнювання економічного розвитку територій [16, с. 192].

Таблиця 2.2

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2013-2022 рр., %

Рік	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Доходи від операцій з капіталом		Цільові фонди		Трансфери	
	у доходах місцевих бюджетів	у ВВП	у доходах місцевих бюджетів	у ВВП	у доходах місцевих бюджетів	у ВВП	у доходах місцевих бюджетів	у ВВП	у доходах місцевих бюджетів	у ВВП
2013	41,26	6,27	5,49	0,83	0,63	0,09	0,21	0,03	52,42	7,96
2014	37,69	5,57	5,29	0,78	0,49	0,07	0,16	0,02	56,37	8,34
2015	33,36	4,96	6,84	1,02	0,55	0,08	0,14	0,02	59,09	8,79
2016	40,13	6,16	5,94	0,91	0,38	0,06	0,14	0,02	53,38	8,20
2017	40,03	6,74	5,17	0,87	0,37	0,06	0,12	0,02	54,29	9,14
2018	41,34	6,53	4,98	0,79	0,38	0,06	0,12	0,02	53,15	8,40
2019	48,27	6,81	4,66	0,66	0,52	0,07	0,11	0,02	46,44	6,55
2020	60,57	6,81	4,55	0,51	0,74	0,08	0,14	0,02	34,00	3,82
2021	59,71	6,35	4,68	0,50	0,60	0,06	0,10	0,01	34,92	3,71
2022	70,89	7,58	3,96	0,42	0,41	0,04	0,05	0,01	24,68	2,64

Аналіз даних табл. 2.2 свідчить, що у структурі доходів місцевих бюджетів найбільші частки мають податкові надходження (70,89 % у 2022 р.) та трансфери (24,68 % у 2022 р.). Частка податкових надходжень у структурі місцевих бюджетів зростає з кожним роком – від 41,26 % у 2013 р. до 70,89 % у 2022 р. Загалом за 2022 р. до місцевих бюджетів надійшло 555,1 млрд. грн. доходів загального та спеціального фондів.

Офіційні трансфери склали майже 25 %, тобто четверту частину всіх надходжень. Водночас, частка трансфертів у структурі доходів місцевих

бюджетів у 2013-2015 рр. та у 2017 р. мала тенденцію до зростання, а в усі інші роки – зменшувалася: від 52,42 % у 2013 р. до 24,68 % – у 2022 р. Зниження значень цього показника з 2020 р. пояснюється зміною моделі фінансування сфери охорони здоров'я та відсутністю потреби передачі до місцевих бюджетів медичної субвенції. Безперервні інституційні перетворення в системі міжбюджетних відносин і трансформація дохідних джерел локальних бюджетів спрямовувалися на зростання фіскальної значущості податкових надходжень, а також на посилення фінансової спроможності територіальних громад, у т. ч. через їх об'єднання [16, с. 192].

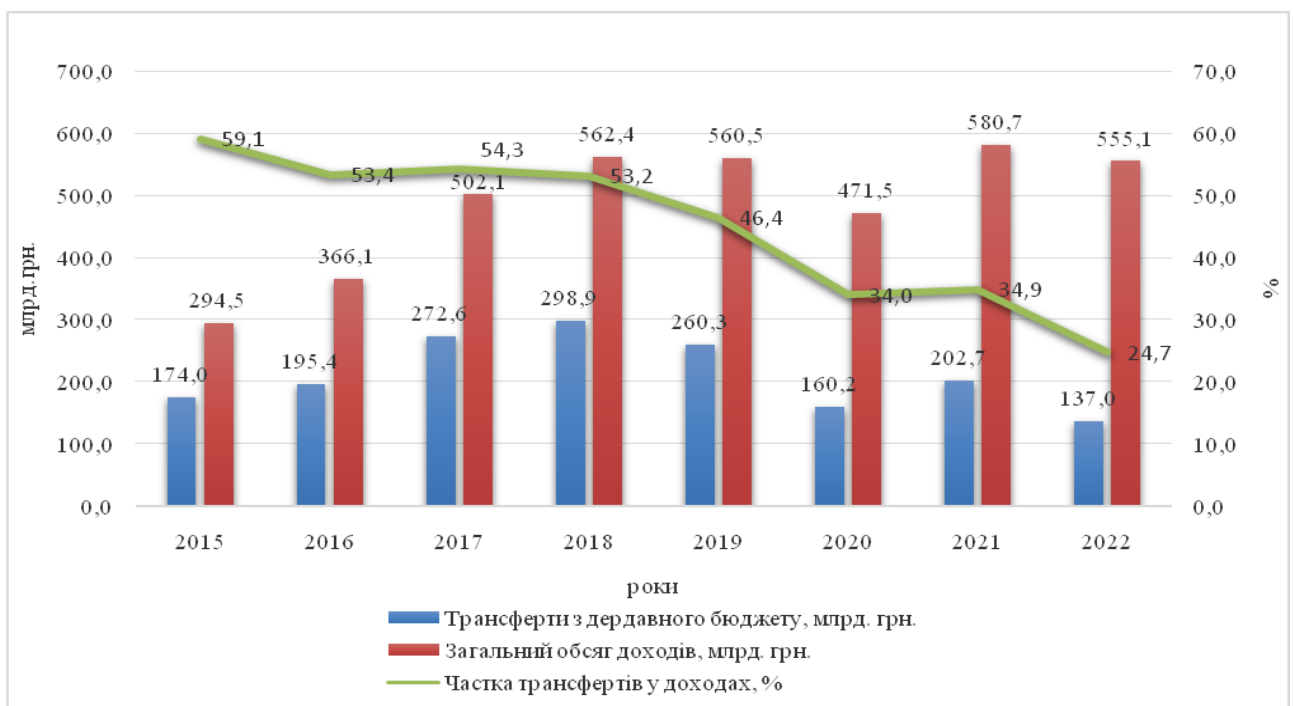


Рис. 2.5. Частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України, 2015-2022 рр.

Загалом за 2022 р. Кабінет Міністрів України забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 137 млрд. грн., що становить 78,5 % від передбачених розписом асигнувань, зокрема:

- базову дотацію перераховано в сумі 16,3 млрд. грн., або 100 % до розпису асигнувань;
- освітню субвенцію перераховано в сумі 96,6 млрд. грн., або 100 % до розпису.

Також у розпорядженні органів місцевого самоврядування у 2022 р. залишилась реверсна дотація в обсязі 9,3 млрд. грн., яку не перераховано до державного бюджету в умовах воєнного часу. При цьому, внаслідок змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» у 2023 р. реверсна дотація не вилучатиметься виключно у місцевих бюджетах території, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих, згідно з переліком, затвердженим Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України [27].

Основними податками, які наповнюють місцевий бюджет територіальних громад, відповідно до Податкового та Бюджетного кодексів України, є: 60 % податку на доходи фізичних осіб; 100 % єдиного податку; 100 % податку на майно (нерухомість, землю, транспорт); 100 % плати за землю; 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 25 % екологічного податку [28, с. 113]. У 2022 р. у структурі надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) найбільшу частку (66,3 %) складала податки з доходів фізичних осіб, єдиний податок (13,2 %) та плата за землю (9,4 %) (рис. 2.6) [55, с. 11].

Кошти з місцевого бюджету у 2022 р. витрачалися на:

- освіту – 232,3 млрд. грн.;
- загальнодержавні функції – 67,2 млрд. грн.;
- економічну діяльність – 61,1 млрд. грн.;
- житлово-комунальне господарство – 40,6 млрд. грн.;
- соціальне забезпечення – 29,2 млрд. грн. та ін.

Найбільшим напрямом фінансування з місцевих бюджетів впродовж останніх років залишається освіта як делеговане повноваження. А житлово-комунальне господарство в повній мірі забезпечується за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

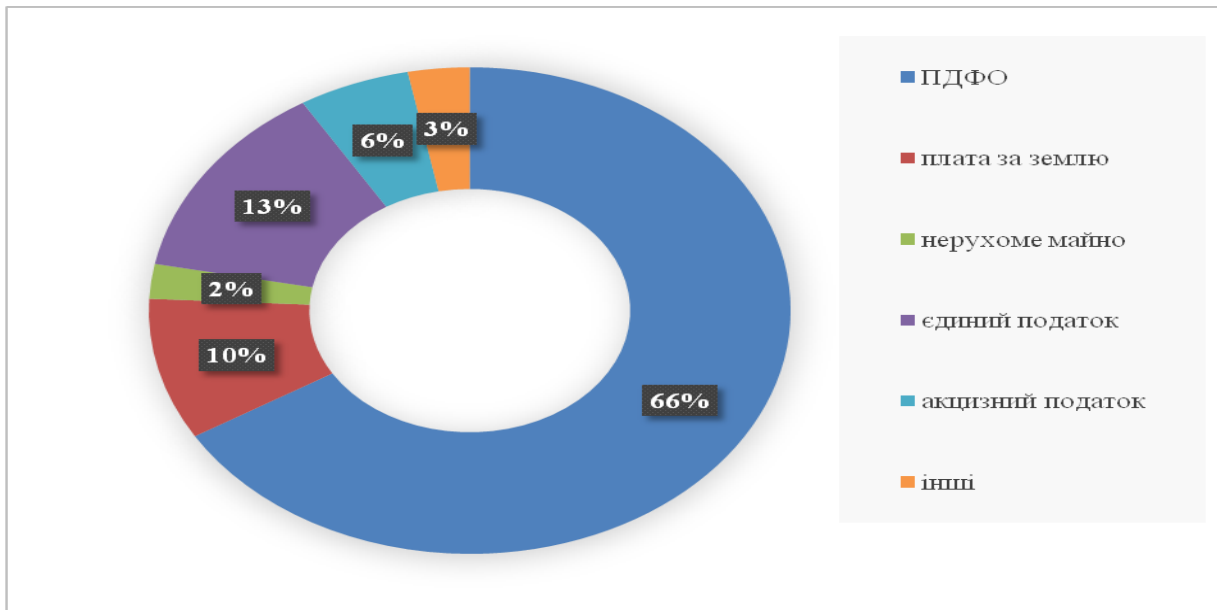


Рис. 2.6. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів територіальних громад (без трансфертів з державного бюджету), 2022 р.

Щорічно зростають видатки місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця територіальної громади. Так, видатки місцевих бюджетів на 1-го мешканця громади за січень-серпень 2023 р. склали в середньому по Україні 9 304 грн. 50 коп., що на 2156 грн. 30 коп. більше ніж за аналогічний період 2022 р. (7 148 грн. 20 коп.). Водночас, аналіз свідчить про наявність суттєвих відмінностей даного показника у регіональному розмірі. Так, найбільшими видатки місцевих бюджетів на 1-го мешканця територіальної громади є у місті Києві (12 092 грн. 20 коп.), Дніпропетровській (12 392 грн. 70 коп.) та Київській (11 548 грн. 60 коп.) областях. Водночас, найменшим даний показник є у Луганській (2 608 грн. 70 коп.), Херсонській (4 432 грн. 90 коп.) та Донецькій (5 144 грн. 70 коп.) областях.

Незважаючи на беззаперечні досягнення територіальних громад невіршеними все ще залишається ряд проблемних питань, головними серед яких є: недосконалість чинного законодавства, що регулює функціонування територіальних громад; неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів громад та все ще значний відсоток дотаційних громад; недофінансування з державного бюджету трансфертів;

недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій та брак професійних кадрів; відсутність реального механізму включення мешканців громади у здійснення контролю за використанням комунальної власності та коштів територіальної громади та ін.

Підсумовуючи, варто зазначити, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяли розвитку територіальних громад, суттєвому підвищенню їх інституційної та фінансової спроможності. Водночас, війна російської федерації проти нашої країни завдала неймовірного горя та страждань мешканцям територіальних громад, зменшила їх фінансові можливості та змінила пріоритети.

Нині перед територіальними громадами постають серйозні виклики. Адже, саме на місцевому рівні необхідно вирішувати гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні проблеми, відновлювати зруйноване тощо. На функціонування та розвиток внаслідок війни територіальні громади фактично не мали повноцінного фінансового забезпечення. Це пов'язано з тим, що бойові дії спричинили міграцію населення та зупинення бізнесу, й як наслідок – недоотримання доходів місцевих бюджетів через відсутність (зменшення) надходжень з податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, земельного податку. Значно зменшилися міжбюджетні трансферти, адже держава спрямовувала всі ресурси на оборону. Відповідно постраждала й соціальна сфера – освіта, медицина, ЖКГ, культура [114, с. 234]. Варто зазначити, що війна по-різному вплинула на територіальні громади різних регіонів країни та посилила розриви між ними. Так, величезних людських втрат та руйнування інфраструктури найбільше зазнали південні та східні регіони (Миколаївська, Запорізька, Херсонська, Одеська, Донецька та Луганська області), а також Київська, Сумська, Чернігівська та Харківська області. Значно менших втрат та руйнувань зазнали західні області країни, до яких перемістився й релокований бізнес.

У надзвичайно складних умовах війни та нестачі бюджетних ресурсів територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування демонструють реальну здатність вирішувати питання місцевого значення в

межах Конституції і законів України, приймають внутрішньо переміщених осіб та релокований бізнес, створюють територіальну оборону, допомагають ЗСУ, активізують донорську, благодійну та грантову, кредитну діяльність на проєктній основі та основі поглиблення роботи з міжнародними організаціями й проєктами задля розбудови цивільної інфраструктури територій та відновлення розвитку у повоєнний період.

2.3. Особливості розвитку Підгородненської міської територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області

Підгородненська міська територіальна громада Дніпровського району Дніпропетровської області (далі – Підгородненська громада) утворилася на початку другого етапу об’єднання територіальних громад, а саме – 27 вересня 2019 р., шляхом об’єднання Підгородненської міської ради (до складу якої входило м. Підгородне та с. Перемога) Дніпровського району Дніпропетровської області та Спаської сільської ради (до складу якої входили три села: Дмитрівка, Спаське та Хуторо-Губиниха) Новомосковського району Дніпропетровської області. Таким чином, нині до адміністративного складу Підгородненської громади входять місто та чотири села (табл. 2.3) [128].

Таблиця 2.3

Населені пункти Підгородненської громади та їх характеристики

№ з/п	Найменування територіальних громад та населених пунктів, що входять до їх складу, із зазначенням адміністративного статусу	Чисельність населення станом на 01.01.2020 р.	Відстань до адміністративного центру територіальної громади, км
1.	м. Підгородне	19524	
2.	с. Перемога	341	5
3.	с. Спаське	3145	11,48
4.	с. Хуторо-Губиниха	790	20,15
5.	с. Дмитрівка	238	25,15

Загальна площа території Підгородненської громади складає 225,51 км², на якій, станом на 1 січня 2023 р., проживало 24 038 мешканців. Середня густина населення – 106,3 осіб/км². Підгородненська громада розташована на відстані 5 км до меж обласного центру – міста Дніпра.

У структурі земель Підгородненської громади переважна площа відноситься до земель сільськогосподарського призначення (17228,6 га) та земель, які знаходяться під забудовою (3230,9 га).

Економічна база Підгородненської громади формується за рахунок підприємств (установ), що представляють різні види економічної діяльності, зокрема харчової промисловості, фермерські господарства, підприємства, які надають туристичні послуги, АЗС, підприємства по продажу сільськогосподарської техніки. Всього на території громади зареєстровано 554 діючих юридичних та фізичних осіб, з них: м. Підгородне та с. Перемога – 304, с. Спаське – 232, с. Хуторо-Губиниха – 13, с. Дмитрівка – 2.

Зайнятість населення частково пов'язана з місцевою економікою. Значна кількість населення працює на підприємствах м. Дніпра. Динаміка чисельності працюючих на основних підприємствах Підгородненської громади не є позитивною, більша частина працездатного населення, що має реєстрацію у межах Підгородненської громади, працює за її межами.

Мережа закладів освіти Підгородненської громади складається із 6 загальноосвітніх навчальних закладів (5 ліцеїв, 1 гімназія), 3 дошкільних закладів, Будинку дитячої творчості. У навчальних закладах працює 247 вчителів та навчається 3207 дітей, із них 2697 – школярі та 510 – дошкільнята. Інклюзивна освіта в громаді представлена такими показниками: 12 – дітей з особливими потребами та 10 дітей – на педагогічному патронажі.

Питаннями охорони здоров'я та надання медичних послуг мешканцям громади опікується 6 медичних закладів:

- КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Дніпровського району»;
- Підгородненська АЗПСМ;
- КП «Слобожанська центральна лікарня Слобожанської селищної ради»;

- Спаська АЗПСМ;
- ФАП с. Перемога;
- Хуторо-Губиниський ФАП.

Підгородненська громада на своїй території має й розгалужену мережу культурних та спортивно-оздоровчих закладів, зокрема: у м. Підгородне – стадіон «Колос», Будинок культури ім. Т.Г. Шевченка, музей ім. О. Ковалю, приватний спортивно-оздоровчий комплекс ONFIT, Центр кобзарського мистецтва, бібліотека, Будинок дитячої творчості; у с. Спаське – бібліотека, Будинок культури та клуб, стадіон, музей, в с. Хуторо-Губиниха – сільський клуб, бібліотека.

Вагому частку іміджу Підгородненської громади складає наявний туристичний потенціал, що включає в себе велику кількість туристичних об'єктів та об'єктів історичної спадщини: мальовничі береги Кільчені, залишки лісів – у костелі Кільчені – Кільченський заказник, заказник Отченашкові наділи – дно колишнього Сарматського моря з унікальною голофітовою рослинністю та Кільченські плавні в каяках яких ховалися козацькі човни. Серед пам'яток історії та археології місцевого значення, що знаходяться під охороною, є курган Беліхова могила, кургани та макорти стародавньої системи сонячних та місячних обсерваторій (скіфський період), Чумацький колодязь, Німецька вежа 18 століття, покинута залізниця 1914 р., зрошувальна система Павлоградського міжрайонного управління водного господарства (раніше Фрунзенська зрошувальна система) збудована у 60-ті роки ХХ ст., Кудимова дорога (збудована за власну державну премію головою колгоспу С. Кудимом), Брітки Кільчені та яри реліктових пагорбів 4 льодовикового періоду та ін. Водночас, варто зазначити, що туристичний потенціал цих об'єктів є нерозкритим, не включеним до обласних та загальнодержавних туристичних маршрутів, потребує облагородження, ремонту та оснащення.

У комунальній власності Підгородненської громади перебуває 19 будівель та 73 земельні ділянки загальною площею 49,153 га. З них в оренді перебуває 2 будівлі та 35 земельних ділянок загальною площею 12,0356 га.

З метою наближення адміністративних послуг до мешканців громади у грудні 2021 р. був відкритий ЦНАП в м. Підгородне та територіальний підрозділ ЦНАПу в с. Спаське. З моменту відкриття ЦНАПу більше тисячі жителів громади оцінили переваги надання послуг у форматі ЦНАПу та скористалися його послугами. Для покращення якості обслуговування в ЦНАП у 2022 р. запроваджено єдиний телефонний номер, за допомогою якого працівники ЦНАПу прийняли більше 14 000 дзвінків. Нині через ЦНАП надається 271 послуга.

Аналіз бюджету Підгородненської громади свідчить про його зменшення у 2022 р. порівняно із 2021 р. (табл. 2.4). Зменшення відбулося і в загальному фонді і в спеціальному фонді. Дані табл. 2.4 свідчать, що видатки бюджету Підгородненської громади забезпечені його дохідною частиною. У 2021-2022 рр. мало місце перевищення видаткової частини над доходною, що пов'язано з перерозподілом залишків коштів на рахунках, які виникли на початок нового бюджетного року.

Таблиця 2.4

Доходи та видатки Підгородненської громади, тис. грн.

Показники виконання	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту
Доходи	219 079.3	194 851.3	-24 227.9 (88.9%)	4 075.6	5 602.1	1 526.4 (137.4%)	223 154.9	200 453.5	-22 701.4 (89.8%)
Видатки	177 576.6	175 845.6	-1 730.9 (99.0%)	29 668.7	13 441.9	-16 226.7 (45.3%)	207 245.3	189 287.6	-17 957.7 (91.3%)
Дефіцит (-) / Профіцит (+)	41 502.6	19 005.7	-22 496.9	-25 593.0	-7 839.8	17 753.2	15 909.5	11 165.8	-4 743.7

Загальна характеристика бюджету Підгородненської громади у порівнянні з середніми показниками по області та в цілому по країні, станом на 31 грудня 2021 р., наведена у табл. 2.5. Дані табл. 2.5 свідчать, що Підгородненська громада за такими показниками, як: доходи загального фонду на 1-го мешканця, видатки загального фонду на 1-го мешканця, видатки на загальну середню освіту має кращі результати ніж інші територіальні громади

області та територіальні громади в цілому по країні. Водночас, бюджет громади має досить високий рівень дотаційності – 19,2 %, що на 12,47 % більше ніж в середньому по області та на 3,63 % більше ніж в середньому по країні.

Таблиця 2.5

Бюджет Підгородненської громади, станом на 31 грудня 2021 р.

Показник	Середній показник по громаді	Середній показник по області	Середній показник по Україні
Доходи загального фонду на 1-го мешканця, грн.	5013,20	4360,44	1145,13
Видатки загального фонду на 1-го мешканця, грн.	7309,3	5705,41	1750,82
Капітальні видатки на 1-го мешканця, грн.	1071,30	1035,91	74,89
Рівень дотаційності бюджетів, %.	19,2	6,73	15,57
Співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду, %.	25,7	25,03	28,37
Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду, %.	75,8	75,76	82,54
Видатки на загальну середню освіту на 1-го учня, грн.	34563,10	26948,34	9364,05
Питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду, %.	36,4 %	36,51 %	36,55 %

Структуру доходів бюджету Підгородненської громади у 2022 р. сформували податкові надходження (54,44 %), офіційні трансферти (41,64 %), неподаткові надходження (3,22 %) та доходи від операцій з капіталом (3,22 %) (рис. 2.7) [14].

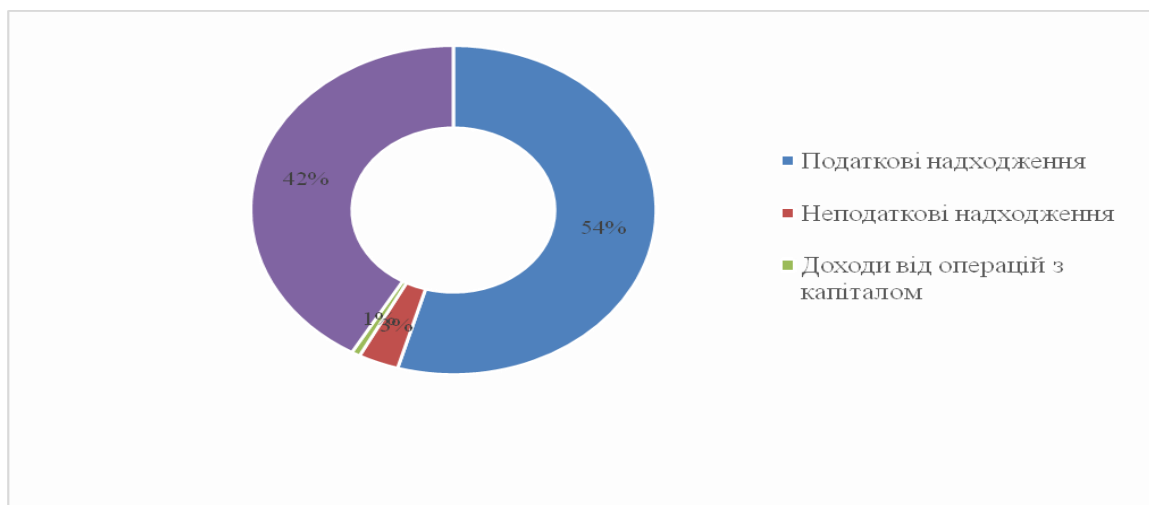


Рис. 2.7. Структура доходів бюджету Підгородненської громади, 2022 р.

Структуру видатків бюджету Підгородненської громади у 2022 р. сформували видатки на освіту (36,06 %), загальнодержавні функції (29,43 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (9,40 %) та інші видатки (рис. 2.8) [14].

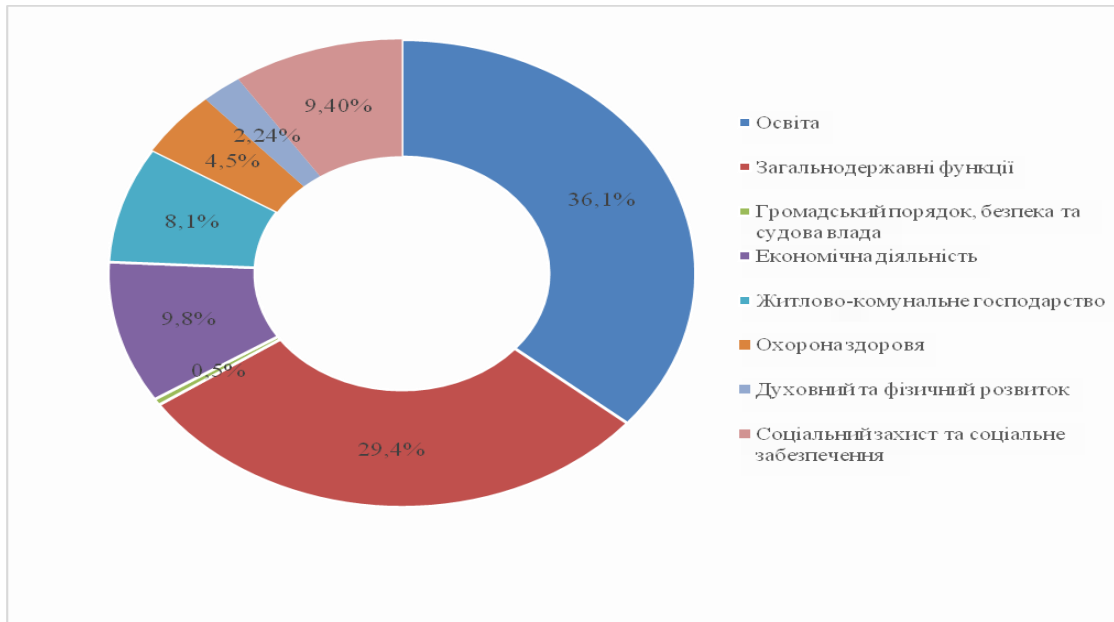


Рис. 2.8. Структура видатків бюджету Підгородненської громади, 2022 р.

Війна, звичайно, внесла суттєві корективи в плани територіальної громади. У 2022 р. фактично було зупинене все будівництво та ремонти на території громади. З перших днів повномасштабного вторгнення громада стала надійним гуманітарним хабом для людей, які рухались транзитом до західних областей. Нині на території громади проживає більше ніж 3000 внутрішньо переміщених осіб.

Управління своїм соціально-економічним розвитком Підгородненська міська територіальна громада здійснює через утворений нею орган місцевого самоврядування – Підгородненську міську раду та її виконавчі органи. Підгородненська міська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє територіальні громади міста та чотирьох сіл, що входять до її складу, приймає від їх імені рішення та здійснює від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України. Депутатський корпус Підгородненської міської ради налічує 26 депутатів, які є представниками дев'яти політичних партій.

Виконавчий комітет міської ради працює у складі 13 осіб, які здійснюють свої повноваження у різних сферах життєдіяльності громади. Виконавчий комітет очолює міський голова, який має двох заступників. До складу виконавчого комітету входять також: керуючий справами виконавчого комітету, начальники відділів, секретар ради, староста та інші особи. У складі територіальної громади утворено 1 старостинський округ – у с. Спаське. Також до складу виконавчого комітету, окрім посадових осіб, входить 4 жителі м. Підгородне та по 1 жителю сіл Перемога та Хуторо-Губиниха.

З метою вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету у міській раді утворено п'ять постійних комісій:

- комісія з питань екології, архітектури, містобудування та земельних відносин;
- комісія з питань бюджету, фінансів, торгівлі, промисловості та місцевого самоврядування;
- комісія з питань транспорту, зв'язку, енергозбереження, житлово-комунального та дорожнього господарства, комунальної власності;
- комісія з питань соціального захисту та гуманітарної політики;
- комісія з питань законності, депутатської етики, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Рішенням сесії Підгородненської міської ради затверджено структуру та умови оплати праці працівників апарату виконавчого комітету. Рішеннями селищної ради утворюються структурні підрозділи ради, затверджуються їх положення та посадові інструкції працівників, місцеві цільові програми та інші місцеві нормативні акти, що регулюють розвиток територіальної громади. Так, рішенням сесії міської ради від 21 грудня 2022р. № 1842 затверджено 21 міську програму. Серед яких, зокрема: «Програма розвитку місцевого самоврядування та сприяння відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування Підгородненської міської територіальної громади на 2021-2023 роки»; «Програма інформатизації Підгородненської міської ради на 2019-2023 роки»; «Програма підвищення кваліфікації, навчання кадрів та розвитку матеріальної

бази виконавчого апарату Підгородненської міської ради на 2021-2023 роки»; «Міська цільова програма «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) на території Підгородненської міської ради»»; «Програма «Розвиток освіти Підгородненської міської територіальної громади на 2022-2024 роки»»; «Комплексна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів Підгородненської міської територіальної громади на 2021-2025 роки» та ін.

Вищезначені цільові програми затверджені на виконання Стратегії розвитку Підгородненської територіальної громади на період 2020-2027 роки [128], що затверджена рішенням Підгородненської міської ради від 15 липня 2020 р. № 325-7/8. Відповідно до Стратегічного бачення розвитку, Підгородненська територіальна громада – це:

- економічно активна інвестиційно приваблива сучасна територія із розвинутою інфраструктурою, чистим довкіллям та мережею інноваційних підприємств;
- безпечне та комфортне для проживання і відпочинку середовище, де мешкають працьовиті і привітні люди, яким забезпечені високі стандарти освітніх, медичних, транспортних, комунальних та інших послуг;
- громада, з якої не хочеться виїжджати.

Проведений під час підготовки Стратегії SWOT-аналіз засвідчив, що сильними складовими мікросередовища громади є географічне положення та населення, а слабкими – просторова організація (відсутність чітко окресленої центральної частини міста, чинної системи земельного кадастру та обмеженість територіальних ресурсів), соціальна інфраструктура (поганий стан матеріальних ресурсів охорони здоров'я, соціального забезпечення, дитячих ясел і садків, шкіл, мистецтва і культури, спорту і дозвілля; низький рівень соціальної безпеки; відсутність коштів на соціальний розвиток (бюджетні обмеження)), інженерна інфраструктура (поганий стан вулиць, шляхів і майданів, включаючи під'їзні шляхи до міста, погане функціонування зв'язку, відсутність водопостачання та водовідведення) та екологія (забруднене навколишнє середовище; нерозвинена система поводження з відходами). Аналіз макросередовища Підгородненської

громади свідчить, що найбільше можливостей для розвитку може дати економіка та регіональні і міжнародні контакти, а найбільші загрози становлять екологія та обмеження самоврядування національною політикою (у т.ч. бюджетною).

Основними пріоритетними напрямками розвитку Підгородненської громади на 2020-2027 роки Стратегією визначено:

– створення комфортних умов для проживання мешканців громади. Існує нагальна необхідність у покращенні стану соціальної та інженерної інфраструктури. Переважно проблеми притаманні об'єктам загального призначення (освітні, медичні, культурно-побутові, транспортні тощо). Тому пріоритетним у визначенні плану дій щодо покращення інфраструктури в громаді на період до 2027 р., в першу чергу є реалізація заходів, які забезпечать соціокультурні, житлово-комунальні та побутові потреби населення територіальної громади;

– підвищення економічної спроможності громади, оскільки у громади наявні перспективи для розвитку малого та середнього бізнесу, а туристичний потенціал надає широкі можливості для розвитку цієї сфери. Окрім того, у громаді існує потужний потенціал для залучення інвестицій, що створить додаткові перспективи у підвищенні економічної спроможності територіальної громади;

– формування свідомої та активної громади з високим рівнем безпеки життя. Оскільки людський капітал є інтенсивним продуктивним чинником економічного зростання, його розвиток є запорукою процвітання громади. Планується підвищити поінформованість та активність населення у процесі розвитку громади, в тому числі, за рахунок впровадження сучасних інформаційних технологій та впровадження заходів щодо підвищення рівня безпеки в громаді [128].

Практична реалізація Стратегії розвитку Підгородненської територіальної громади на період 2020-2027 роки сприятиме розвитку всіх населених пунктів громади, підвищенню її спроможності, покращенню якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються її жителям, що в свою чергу підвищить довіру населення до місцевої влади. Водночас, успішність реалізації Стратегії безпосередньо залежить від згуртованості та консолідації зусиль мешканців територіальної громади, міської ради та бізнесу.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

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

В умовах завершального етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні зарубіжний досвід розвитку територіальних громад відіграє суттєву роль та стає вагомим підґрунтям для завершення системних реформ в нашій країні. До того ж, рухаючись до ЄС, територіальні громади повинні адаптуватися, впроваджувати в свою діяльність європейські принципи місцевого самоврядування, навчитися використовувати механізми та інструменти ЄС, комунікувати, налагоджувати партнерства тощо.

Кожна країна має свої характерні риси та особливості розвитку територіальних громад. Сучасні системи місцевого самоврядування будуються на поєднанні різних теорій, концепцій, варіантів взаємодії як громадських, так і державних елементів. Нині набуває поширення гібридна модель місцевого управління, що поєднує початки прямого державного управління та місцевого самоврядування [42, с. 56]. Досвід кожної країни світу є цінним для України. Водночас, особливу увагу варто звернути на досвід розвитку територіальних громад у країнах-членах ЄС, які в своїй діяльності чітко наслідують принцип субсидіарності, закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування [33], дотримуються розширеного поняття місцевого самоврядування в редакції Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення, беруть на себе відповідальність за створення, прямо чи опосередковано, економічного зростання на місцях відповідно до Європейської хартії міст 1992 р.

Отже, управління територіальними громадами в країнах ЄС здійснюється відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та ґрунтується на таких принципах (рис. 3.1) [12, с. 55].

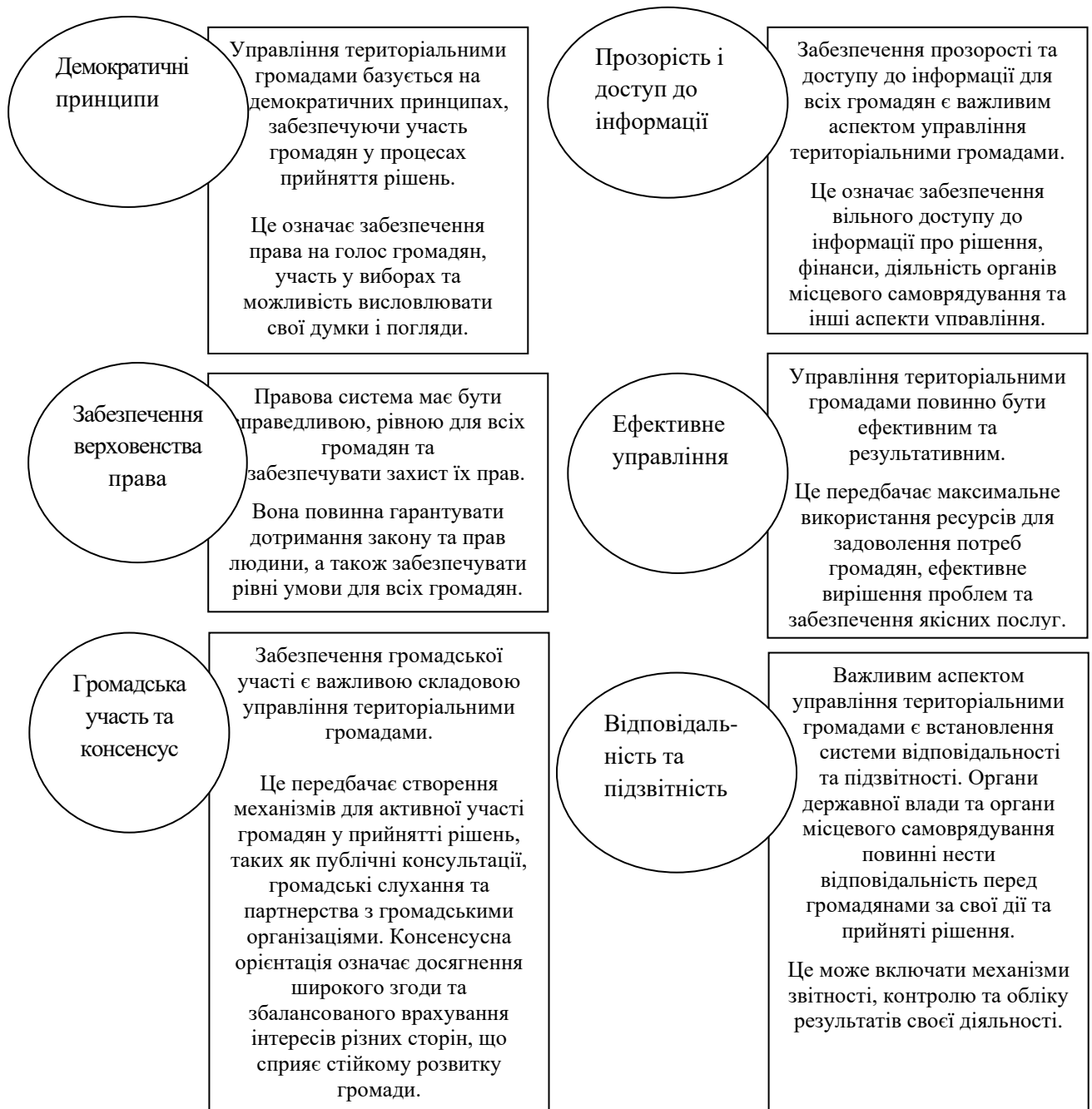


Рис. 3.1. Принципи управління територіальними громадами в країнах ЄС

Децентралізація є загальним трендом європейських країн, однак даний процес не є уніфікованим і стандартним. У кожній країні присутні специфічні особливості, у тому числі інституційного, економічного адміністративного, демографічного характеру, які обмежують можливості розширення фіскальної

автономії громад і територій. Загалом європейські країни характеризуються вищим рівнем децентралізації за видатками, ніж за доходами, що пояснюється різним фінансово-економічним потенціалом територій і спроможністю генерувати власні надходження до бюджету [16, с. 188].

Колектив львівських науковців здійснивши емпіричний аналіз розвитку територіальних громад в умовах децентралізаційних реформ виокремили низку тенденцій, які склались упродовж останнього десятиліття у країнах Європи, серед яких [134, с. 14-16]:

– заможніші держави схильні до більш глибокої децентралізації. Значною мірою це можна пояснити тим, що такі країни (з огляду на високий рівень бюджетних доходів у розрахунку на одного мешканця) можуть дозволити собі відволікати меншу частку бюджетного ресурсу для фінансування загальнонаціональних функцій і дозволити органам влади на місцях залишати більшу частку бюджетних доходів для фінансування власних потреб;

– спрямованість процесів децентралізації у різних країнах є різною, так: Данія, Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія впродовж 2004-2015 рр. поглибили децентралізацію, а Нідерланди, Англія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія навпаки спрямовували економічну політику в бік посилення централізації;

– мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах світу. Намагання демократизувати власну політичну систему характерні для пострадянських країн Східної Європи (хвилі децентралізації 2000 р., 2004 р., 2006 р.). Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії лежать лише економічні мотиви та намагання підвищити ефективність надання суспільних послуг (зокрема у таких сферах, як освіта, медицина та громадський транспорт);

– на тлі загального зростання децентралізації у світі впродовж останніх 20 років країни-члени ЄС продемонстрували загальний тренд до рецентралізації після кризи 2008-2009 рр.

Прикладом успішного об'єднання та розвитку територіальних громад є Естонія, де об'єднання фінансово підтримувалися державою. Територіальні

громади, які приймали рішення об'єднатися, отримували від 300 тис. до 800 тис. євро бюджетного фінансування. До 2015 р. в Естонії такою підтримкою скористалося понад 250 місцевих муніципалітетів. У 2017 р. добровільне об'єднання громад в Естонії було завершено [67, с. 168].

Досить цікавим та відмінним від країн, які пішли шляхом укрупнення територіальних громад, є досвід Чехії, яка застосувала іншу модель – створення мереж муніципальної співпраці для подолання недоліків системи органів місцевого самоврядування. На початку 1990 рр. регіональна влада намагалась позбавитись наслідків примусового укрупнення органів самоврядування, яке мало місце за часів соціалізму. Влада відмовилась від продовження політики укрупнення та перейшла до реалізації принципу заохочення створення спільних органів, основне завдання яких – виконання визначених державою функцій. При цьому відбувся розподіл органів місцевого самоврядування в залежності від їх функцій та за рамками компетенцій й сформувалось три рівні муніципалітетів:

- перший рівень – муніципалітети здійснюють базові місцеві функції;
- другий рівень – муніципалітети відповідають за делеговані державою функції;
- третій рівень – муніципалітети здійснюють наглядово-контрольні функції за діяльністю місцевої виконавчої влади.

У результаті проведених реформ було створено 14 самоврядних країв та 6242 громади [13, с. 57].

Прикладом для наслідування для України є польський досвід проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Адже Польща зробила істотний стрибок у становленні та розвитку місцевого самоврядування. Вона стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохоплюючу реформу місцевого самоврядування й територіально-адміністративної структури [139, с. 20]. Свідченням успішності децентралізаційної реформи у Польщі є й той факт, що вона єдина європейська країна, яка не зазнала падіння ВВП під час кризи і продовжувала нарощувати темпи його зростання після

кризи. Її вважають одним з найбільш успішних прикладів децентралізаційних реформ [134, с. 16-17].

Реформа місцевого самоврядування в Польщі була проведена в 3 етапи: 1990 р. – рішення про відновлення самоврядування на рівні гмін (нижчого рівня інституційної самоорганізації територіальних громад); 1997 р. – прийняття нової Конституції, в якій були чітко прописані принципи державного устрою та діяльності місцевого самоврядування; 1999 р. – реформа децентралізації влади, створення трьохрівневої структури місцевого самоврядування [42, с. 57].

Проведенню реформ передував підготовчий етап, на якому були чітко визначені етапи реформ, намічені цілі, які повинні були бути досягнуті в результаті: підвищення керованості держави шляхом делегування багатьох функцій на нижчий рівень і створення демократичних громадських і державних інститутів; зосередженості центральної влади на стратегічних питаннях і розбудова реально діючого громадянського суспільства; формування чіткого територіального поділу країни за допомогою зв'язки «гміна-повіт-воєводство» в природних і зручних для громадян межах; зміна системи управління державними фінансами шляхом створення незалежних бюджетів і проведення фінансово-економічної політики з чітко визначеною зоною відповідальності на кожному з рівнів місцевого самоврядування; адаптація територіальної організації країни та структури місцевого самоврядування до стандартів ЄС.

До початку реформи децентралізації влади та створення трьохрівневої структури місцевого самоврядування в 1999 р. Польща ділилася на 49 воєводств і 2394 гміни, 247 міст. З першого січня 1999 р. введено трирівневий територіальний поділ, відповідно до якого Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів і 65 міських (міста на правах повітів), 2489 гмін [42, с. 57].

Варто зазначити, що між гмінами, повітами та воєводствами не існує відношення організаційної залежності, вони є рівноправними, але відрізняються між собою за поставленими перед ними завданнями. При проведенні децентралізаційної реформи та створенні моделі розподілу функцій воєводств, повітів і гмін було все зроблено для того, щоб уникнути накладення

та дублювання повноважень урядової адміністрації та органів самоврядування. Саме такий поділ зміг гарантувати можливість проведення ефективної політики територіального розвитку та використання інструментів політики ЄС.

Як уже зазначалося вище, у 1990 р. у Польщі було утворено самоврядування гмін, а у 1998 р. утворено самоврядування повітів та воєводств, які почали реалізацію своїх повноважень із першого січня 1999 р. Уже в результаті реформи 1990 р. в Польщі було встановлено дуалістичну модель територіальної організації публічної адміністрації. Виокремлено два типи територіальної адміністрації: урядової, що ґрунтувалася на принципі централізму, та професійному апараті, а також самоврядування, засноване на принципі децентралізації. Гміна стала опорною одиницею місцевого самоврядування, а воєводство залишалось одиницею територіального поділу країни для реалізації завдань урядової адміністрації [35, с. 105].

У Малій Конституції Польщі 1992 р. територіальному самоврядуванню було присвячено окремий розділ. Проте, по суті під територіальним самоврядуванням розумілося самоврядування гмін. На основі цієї Конституції у 1994 р. було прийнято закон про столичне місто Варшаву, якому було надано статус об'єднання одинадцяти гмін.

Визначальний вплив на становлення польського територіального самоврядування мало приєднання Польщі у 1994 р. до Європейської хартії територіального самоврядування та впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування таких принципів діяльності, як однорідність рішень, триступеневість, відносно широка децентралізація, гарантування самостійності та охорона прав самоврядування, організація нагляду за дотриманням законодавства тощо. У 1990-х рр. почався процес гармонізації польського права з правом Європейського Союзу, що суттєво позначилося і на територіальному самоврядуванні.

Засади діяльності польського місцевого самоврядування сформульовані у преамбулі Конституції Республіки Польща (від 2 квітня 1997 р.) та VII розділі «Територіальне самоврядування». У Конституції закріплено три основні

принципи, пов'язані із функціонуванням місцевого самоврядування в Польщі: принцип субсидіарності, принцип самостійності, принцип презумпції властивостей місцевого самоврядування.

Відповідно до принципу субсидіарності повіт і воєводство виступають в якості допоміжної ланки до гмін з точки зору поставлених завдань й виконують свої обов'язки в більш широкій області. Інший аспект цього принципу полягає в тому, що органи місцевого самоврядування виконують завдання адміністрації.

Відповідно до принципу самостійності (п. 2 ст. 16 та ст. 165) органи місцевого самоврядування є автономними, а їх самостійність підлягає судовому захисту. Органи місцевого самоврядування не залежать від державних органів, та ієрархічно не підпорядковані один одному. Самостійність не виключає можливості регулювання обов'язків гмін через повіти, воєводства, а також воєвод.

Принцип презумпції властивостей місцевого самоврядування (ст. 163) полягає в тому, що, якщо положення Закону не залишає юрисдикцію для врегулювання конкретної справи для уряду, питання має бути врегульовано органами місцевого самоврядування. У той же час залишається право розпізнавання суперечок компетентності між органами місцевого самоврядування та урядової адміністрації. У разі сумнівів слід спиратися на принцип презумпції властивостей муніципалітетів (п. 3 ст. 164) [42, с. 59].

У Конституції наголошено на особливій ролі гміни як основи територіального самоврядування та регламентовано безпосередність виборів до установчих самоврядних органів усіх рівнів [35, с. 106]. Відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща гміна є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня. Гміна може бути сільською (не має у своєму складі міста), місько-сільською (до складу гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або так звана гміна зі статусом міста).

Прийнятий 8 березня 1990 р. Закон про гмінне самоврядування [34] визначив правові засади створення та функціонування гмін, сферу їх діяльності та завдання (власні та делеговані). Зокрема, у ст. 7 даного Закону зазначено, що

задоволення потреб громади належить до власних завдань гміни. Зокрема, до власних завдань гміни належать питання: забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища; функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організації дорожнього руху; господарювання нерухомим майном, охорони середовища та водного господарства; водопроводів та водопостачання, каналізації, усунування та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання електроенергії, тепла та газу; місцевого публічного транспорту; охорони здоров'я; суспільної допомоги та її інфраструктури; гмінного житлового будівництва; публічної освіти; культури, в тому числі гмінних бібліотек та інших культурних установ, а також охорони пам'яток історії та культури; ринків та ринкових приміщень; озеленіння території; гмінних кладовищ; публічного порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протиповеневої охорони, зокрема утримання та обладнання гмінного протиповеневого складу; утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів; родинної політики, в тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними; підтримки та поширення ідей самоврядування; промоції гміни; співпраці з неурядовими організаціями; співпраці з локальними та регіональними громадами інших держав [34].

Водночас, відповідно до ст. 8 даного Закону на гміну може бути покладено обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, а також щодо організації підготовки і проведення чергових виборів та референдумів. Делеговані завдання гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами урядової адміністрації. Закон гарантує отримання гміною фінансових коштів у розмірі, необхідному для виконання делегованих завдань.

Таким чином, права і повноваження гміни досить значні, адже вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції

інших органів територіального самоврядування (повітів та воєводств). Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку у публічних доходах, відповідно до завдань, віднесених до її компетенції. Ці доходи поділяються на власні, загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів окреслені у законі. Важливо, що зміни компетенцій органів територіального самоврядування чітко пов'язуються зі змінами у розподілі доходів. Законодавчо також регламентовано можливість встановлення місцевих податків [35, с. 112].

Місцевим громадам було надано у розпорядження бюджети з правом самостійного визначення напрямів спрямування коштів. Громади отримали не лише реальні повноваження та гроші для їх реалізації, а й право власності на землю та більшість державних об'єктів. До обов'язкових доходів польських гмін належать такі: надходження з податків (від нерухомого майна; сільського господарства; лісового господарства; транспортних засобів; господарської діяльності фізичних осіб, сплачуваного у формі податкової карти; спадщини і дарчих внесків); надходження з оплат; гмінний додаток до податку з доходів з фізичних осіб; гмінний додаток до податку з доходів з юридичних осіб; доходи бюджетних одиниць гмін та внески від одиниць позабюджетної економіки; доходи з майна гмін; загальна субвенція; субвенція на освітні завдання; дорожня субвенція; цільові дотації з державного бюджету на завдання, пов'язані з діяльністю урядової адміністрації, що доручені гмінам; відсотки з коштів гмін, що накопичені на банківських рахунках. Необов'язковими доходами гмін є такі: субвенція, компенсуюча втрачені доходи з пільг та звільнень, що встановлені законом, з сільськогосподарського податку; цільові дотації на дофінансування власних завдань гмін; цільові дотації на завдання, що реалізуються гміною на основі домовленостей з органами урядової адміністрації або іншими самоврядними одиницями; цільові дотації з державного бюджету на усунення безпосередніх загроз для безпеки та громадського порядку; дотації з цільових фондів; спадщина і дарчі внески для гмін; податок з власників собак; відсотки з позик, наданих гміною; пролонгаційна оплата та відсотки за

несвоєчасно виконані фінансові зобов'язання; відсотки та дивіденди за вкладений капітал; доходи зі штрафів та примусових платежів. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо [29, с. 70-71].

Жителі гміни відповідно до ст. 11 Закону про гмінне самоврядування приймають рішення шляхом участі в загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається строком на 4 роки. Виконавчу владу в гміні здійснює вїйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються на безпосередніх виборах. Міста на правах повіту є одночасно гмінами – у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власною владою на чолі з обраним мешканцями села солтисом [34].

Підсумовуючи варто зазначити, що фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи [13, с. 56].

У результаті реформ польські громади отримали не тільки реальні повноваження та гроші для їх реалізації, а й право власності на землю та більшість державних об'єктів. Польща запровадила систему, де кожна територіальна громада може залучати кошти до свого бюджету. Джерело – як власні надходження, так і державні трансферні платежі. Це один з найважливіших принципів польської реформи [29, с. 72]. Децентралізаційна реформа не тільки чітко розподілила повноваження й відповідальність за рівнями самоврядування та максимально наблизила послуги до їх споживачів, а й

в цілому наблизила Польщу до стандартів управління держав-членів ЄС, обумовила адекватне формулювання державної політики, збільшила координованість процесу прийняття рішень, забезпечила раціональне використання фінансових ресурсів, підвищила рівень довіри населення до місцевої влади.

На особливу увагу заслуговує європейський досвід управління комунальною власністю територіальних громад, адже багато країн Європи розвинули ефективні системи та практики, які сприяють забезпеченню якості комунальних послуг, економічному розвитку та залученню громадян до процесів управління, що є досить актуальним для України на сучасному етапі розвитку територіальних громад. Здійснивши ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду управління комунальною власністю територіальних громад З. Бурик виявила такі його позитивні приклади [12, с. 53-54]:

– швейцарська модель управління комунальною власністю характеризується тим, що в цій країні багато питань, пов'язаних з комунальною власністю, вирішується на рівні місцевих громад. Громадські збори, де громадяни мають можливість висловити свої погляди та прийняти рішення, є важливою складовою цієї моделі. Такий підхід стимулює активну громадську участь та забезпечує демократичність процесу управління комунальною власністю;

– у Швеції домінуючою формою є так звані «спільноти жителів» (housing cooperatives), що створюються жителями для управління житловими будинками та інфраструктурою. Управління здійснюється демократичним шляхом, де кожен мешканець має право голосу та може брати участь у прийнятті рішень. Цей підхід сприяє взаємодії між жителями, створенню спільноти та підтримці комфортного життя;

– Німеччина використовує модель муніципального самоврядування, де місцеві ради відіграють ключову роль у прийнятті рішень щодо комунальної власності. Ця система сприяє прозорості та участі громадян, оскільки рішення приймаються на публічних засіданнях з можливістю обговорення ініціатив та поглядів громадян;

– у Нідерландах діє модель «громадського управління» (community

governance), де громади мають великий ступінь автономії та відповідальності за управління комунальною власністю. Громади мають можливість самостійно розробляти стратегії розвитку, приймати рішення про використання ресурсів та співпрацювати зі сторонніми організаціями;

– у Данії існує практика «локального партнерства» (local partnership), де місцеві органи влади, громадяни та бізнес спільно працюють над управлінням комунальною власністю. Цей підхід сприяє взаємодії різних стейкхолдерів та спільному прийняттю рішень, спрямованих на забезпечення розвитку громади та задоволення потреб її мешканців.

Узагальнення європейського досвіду розвитку територіальних громад свідчить, що незважаючи на суттєві його відмінності, спільним для всіх розглянутих країн є визнання територіальної громади важливою ланкою місцевого самоврядування. Успішними територіальні громади є в тих країнах, де чітко сформована державна політика територіального розвитку, створена належна нормативно-правова база, проведені реформи місцевого самоврядування були ретельно підготовлені та здійснювалися послідовно, відповідно до детального плану, а розвиток територіальних громад є одним із державних пріоритетів.

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

Подальший розвиток територіальних громад в Україні передбачає удосконалення чинного законодавства в цій сфері, посилення інституційної та фінансової спроможності територіальних громад, покращення їх кадрового забезпечення та ін. На нашу думку, головними завданнями на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в цілому та територіальних громад зокрема варто визначити:

– удосконалення чинного законодавства в цій сфері;

- посилення інституційної та фінансової спроможності територіальної громади та створеного нею органу місцевого самоврядування;
- розширення переліку адміністративних послуг, що надаються у територіальних громадах;
- більш широке залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень та вирішення питань місцевого значення;
- позитивізація іміджу територіальної громади та створеного нею органу місцевого самоврядування;
- діджиталізація та цифровізація територіальної громади;
- подальший розвиток міжмуніципального співробітництва;
- посилення відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування;
- покращення кадрового забезпечення;
- посилення боротьби з корупцією та формування у мешканців територіальної громади нульової толерантності до корупції;
- запровадження місцевої статистики та відновлення практики оприлюднення статистичної інформації щодо посадових осіб місцевого самоврядування;
- впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування сучасних методів та технологій проектного менеджменту, стратегічного планування, кластерного підходу та ін. з метою підвищення ефективності управління комунальною власністю та сприяння економічному розвитку територіальної громади в цілому та ін.

Обмеженість нашої роботи за обсягом не дозволяє нам розглянути всі вищезначені напрями удосконалення засад функціонування територіальних громад, тому зупинимося на розгляді лише деяких із них, які, на нашу думку, справляють визначальний вплив на розвиток громад.

Належна нормативно-правова база є обов'язковою та визначальною умовою успішності розвитку територіальних громад. Проведений у попередньому розділі аналіз чинного законодавства у цій сфері засвідчив, що в нашій країні в цілому створені нормативно-правові засади організації та функціонування

територіальних громад в Україні. Водночас, певна недосконалість чинного законодавства, незавершеність секторальних реформ, діджиталізація та цифровізація місцевого самоврядування, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС та ін. обумовлюють необхідність внесення відповідних змін у деякі законодавчі та нормативно-правові документи та прийняття нових.

Терміновою необхідністю є внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття низки законів, зокрема: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування». Внесення відповідних змін потребують закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». На нашу думку, назріла необхідність прийняття Закону України «Про територіальні громади», у якому слід узаконити саме поняття територіальних громад як нових адміністративно-територіальних одиниць та визначити базові засади їх організації, функціонування та розвитку.

Внесення змін до Конституції України є головною умовою імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування. На всіх рівнях повинно бути забезпечене повноцінне місцеве самоврядування. Отримання Україною 23 червня 2022 р., відповідно до рішення Європейської Ради, статусу кандидата на вступ до ЄС (за умови виконання певних вимог) детермінує термінову потребу приведення всієї системи місцевого самоврядування до європейських стандартів та принципів. Також, на конституційному рівні потрібно закріпити статус територіальної громади та привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узгодити їхні функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникаючи дублювання.

Створена децентралізаційною реформою нова інституція в системі місцевого самоврядування, а саме – інститут старост, незважаючи на досить короткий час свого існування, вже пережила певні зміни свого правового

статусу. Водночас, незважаючи на зміни до законодавства 2021 р. щодо розвитку інституту старост, як свідчить наш практичний досвід, даний інститут місцевого самоврядування ще потребує певного удосконалення. Повністю підтримуємо думку І. Рейтеровича, який акцентує увагу на необхідності модернізації інституту старости в Україні, що передбачає відновлення його статусу захисника інтересів та представника мешканців старостинського округу, зміну порядку обрання старости, що в комплексі має відбуватися у площині здійснення реформи децентралізації влади та подальшого розвитку територій старостинських округів в Україні [118, с. 180].

Посади старост та «старостинські округи» були включені до системи місцевого самоврядування у зв'язку з процесами об'єднання територіальних громад як структурні елементи системи управління на місцях, в тих адміністративно-територіальних одиницях, що увійшли до складу інших адміністративно-територіальних одиниць. Однак норми Конституції України передбачають можливість об'єднання в одну громаду лише жителів сіл (ч. 1 ст. 140), а таких елементів системи місцевого самоврядування, як «старости» та «старостинські округи», у межах яких вони виконують свої повноваження, у нормах Конституції України не передбачено. Таким чином, практика, за якою в окремих територіальних громадах місцеве самоврядування здійснюється через старост, виглядає сумнівною з точки зору відповідності конституційним нормам, адже укрупнення територіальних громад (за винятком об'єднання територіальних громад сіл), внаслідок якого з'явилися посади старост, не має під собою конституційних підстав. Концептуальна вразливість такої моделі місцевого самоврядування і є причиною постійної появи необхідності внесення змін до чинного законодавства, регулюючого функціонування інституту старост. У зв'язку з вище означеним, існує потреба коригування чинних законодавчих норм щодо функціонування інституту старост з метою приведення їх у відповідність до положень Конституції України.

Нині на розгляді у Верховній Раді України знаходиться декілька законопроектів (реєстрац. № 5481 від 11 травня 2021 р. [90] та реєстрац. № 9518

від 24 липня 2023 р.) щодо врегулювання правового статусу старости. Так, законопроект від 11 травня 2021 р. за реєстраційним номером 5481 «Про внесення змін до Законів України щодо відновлення прямої виборності старост» [90] має на меті відновити прямі вибори старост. На думку ініціаторів законопроекту, його реалізація сприятиме покращенню представництва інтересів жителів громад та, зокрема, жителів населених пунктів, які не є адміністративним центром громади. Законопроектом передбачається відновити пряму виборність старост. Попри те, що на початку впровадження реформи місцевого самоврядування на посаду старости кандидати обиралися шляхом прямих виборів, змінами до виборчого законодавства 2020 р. пряму виборність старост було замінено призначенням їх місцевими радами за поданням голів. У сукупності зі зниженням «порогу» застосування мажоритарної виборчої системи до громад з кількістю виборців до 10 тис., скасування прямої виборності старост створило загрозу непредставлення великої частини жителів об'єднаних громад (зокрема, жителів населених пунктів, які не є адміністративним центром громади) у органах місцевого самоврядування.

У свою чергу, розробники законопроекту № 9518 від 24 липня 2023 р. [75] метою прийняття проекту Закону визначили удосконалення правових умов функціонування інституту старости в умовах повномасштабної російської збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України, дії правового режиму воєнного стану, а також вирішення законодавчих недоліків, які існують в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування. Проект Закону, зокрема, передбачає: 1) визначення додаткового критерію для утворення старостинських округів, де поряд з кількістю населення пропонується враховувати також щільність населення на відповідній території (у такому випадку нижня межа кількості жителів старостинського округу зменшується із 500 до 200 осіб); 2) впровадження принципу повсюдності старостинських округів у межах територіальних громад (окрім адміністративного центру територіальної громади); 3) забезпечення безперервності діяльності старости до обрання на його посаду у визначеному

законом порядку нового старости новообраною місцевою радою (наразі староста має бути звільнений одночасно зі складанням повноважень радою, яка його затвердила на посаду); 4) впровадження механізму одноосібного призначення старости сільським, селищним, міським головою у разі недієздатності сільської, селищної, міської ради; 5) запровадження інструменту дистанційного проведення громадських обговорень, метою яких є погодження кандидатури старости місцевою громадою, а також діджиталізованої процедури звітування старости перед громадою та місцевою радою; 6) розширення повноважень старости, зокрема щодо участі на засіданнях органів самоорганізації населення; 7) спрощену процедуру звільнення старости з посади за його заявою у разі окупації (оточення) відповідного старостинського округу; 8) можливість для сільського, селищного, міського голови призначати виконуючого обов'язки старости у випадку мобілізації старости, призначеного відповідною місцевою радою (зі збереженням відповідних соціальних гарантій); начальник військової адміністрації населеного пункту зможе призначати старосту без громадських обговорень.

Доопрацювання та прийняття одного із цих законопроектів, на нашу думку, сприятиме подальшому розвитку інституту старост в Україні.

Залученість мешканців територіальної громади до вирішення питань місцевого значення є одним із визначальних чинників підвищення довіри населення до органів місцевого самоврядування й сприяє згуртованості громади та підвищенню прозорості й відкритості діяльності громади. На нашу думку, необхідним є внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які б більш детально регламентували форми участі громади в місцевому самоврядуванні, закріпили форми громадського контролю за діяльністю представницького органу місцевого самоврядування, розширили можливості використання різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій та ін.

Успішність функціонування територіальної громади критично залежить від здатності влади, бізнесу та мешканців громади поєднати свої зусилля. Активна участь членів громади в прийнятті організаційних рішень або плануванні через діалогічне спілкування є найвищим рівнем залучення громади

та розширює можливості членів спільноти, а також справжню співпрацю між органом влади та громадою. Така «справжня співпраця» можлива, лише якщо відповідні зацікавлені сторони досягнуть довіри та консенсусу між усіма залученими партнерами, зі спільною стратегією, спільними ресурсами та спільною підзвітністю, необхідними для розширення можливостей спільноти [145].

Організація роботи в громаді відбувається тоді, коли люди об'єднуються для розв'язання певних питань та проблем, і в такий спосіб зміцнюють взаємну довіру та повагу. Співпраця в громадах, залучення людей-одномумців та активна діяльність заради досягнення змін на місцевому рівні допомагають змусити владу своєчасно реагувати на вимоги та виклики. Водночас, громада має можливість активніше розв'язувати власні проблеми, не чекаючи на допомогу держави, а місцева влада дослухається до громади.

Варто зазначити, що в Україні чітко не визначено за якими критеріями встановлюється факт постійного проживання на території територіальної громади, чи можна бути членом одразу кількох територіальних громад (така практика поширена в окремих європейських країнах), чи наявність права власності та участь у формуванні місцевого бюджету є підставою для членства у територіальній громаді. Дискусійним залишається питання щодо членства у територіальній громаді громадян інших держав та осіб без громадянства. Тобто на сьогодні чітко не детерміновані критерії, за якими особу можна віднести до членів визначеної територіальної громади, а тому незрозуміло, як ідентифікувати право участі в безпосередньому управлінні комунальним майном, вирішенні всіх питань місцевого значення, віднесених до компетенцій територіальної громади. Згідно чинного законодавства України, ведення реєстрів територіальних громад є повноваженням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. На сьогодні жодна територіальна громада не має сформованого повноцінного такого реєстру, а тому визначення точної чисельності та персонального складу територіальної громади (осіб, які володіють повноваженням щодо права власності на комунальні ресурси та участь в управлінні ними) є ускладненим [38, с. 23].

Доцільно було б внести зміни й до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [111]. Законодавчі зміни 2023 р. до даного Закону усунули прогалини та спростили практичне застосування різноманітних форм співробітництва в умовах воєнного стану, однак не вирішеними залишаються питання щодо механізмів громадського контролю за реалізацією договорів про співробітництво територіальних громад та питання відповідальності за неналежне їх виконання.

В Україні відсутній контроль не тільки за реалізацією договорів про співробітництво територіальних громад, а й взагалі відсутня система контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. У чинному вітчизняному законодавстві не передбачено нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та за дотриманням ними прав і свобод громадян. Раніше загальний нагляд за рішеннями місцевої влади здійснювала прокуратура, однак цей механізм нагляду було скасовано у 2016 р. запровадженими змінами до Конституції України в частині судочинства. Нині органи місцевого самоврядування працюють у певному правовому вакуумі. Викоріненню існуючих прогалин у законодавстві, на нашу думку, сприяло б прийняття Закону України «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» та введення посади префектів замість голів обласних державних адміністрацій, як це було передбачено проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Водночас конституційні пропозиції викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, в представників влади та громадськості. Альтернативним варіантом є прийняття профільного закону про префектів, який би деталізував форми та порядок реалізації префектами їх повноважень та унормував би їх діяльність щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та надав їм повноваження адміністративного нагляду за делегованим функціоналом, що в цілому б сприяло підвищенню гласності та прозорості діяльності місцевої влади та розвитку територіальних громад.

На нашу думку, необхідно внести зміни й до постанови Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 р. № 1159 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» [102]. Адже визначений даною постановою вище означений Порядок має певну недосконалість, зокрема він узагальнює та прирівнює всі області та території країни, що не є вірним, адже Україна у воєнний час має території, які за своєю суттю відігравали та відіграють різну роль у період війни та зазнали й, на жаль, продовжують зазнавати пошкоджень і руйнувань різного ступеню.

Багато територіальних громад (особливо сільських) не мають розроблених і затверджених статутів, винятково якими визначається порядок реалізації права на безпосередню участь членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні через місцеві ініціативи, громадські слухання. За відсутності затверджених статутів, члени територіальних громад позбавлені права на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні у формі місцевих ініціатив і громадських слухань, а відповідно, і у механізмах ініціювання проєктів та програм. Також далеко не всі територіальні громади мають стратегії власного розвитку, що звичайно негативним чином відображається на послідовності та пріоритетності вирішення питань місцевого значення. На нашу думку, варто в нормативно-правових документах закріпити обов'язковість розробки стратегій розвитку в кожній територіальній громаді.

Сталий розвиток громад має базуватися шляхом реалізації програми «Акселератор цифрової стійкості «Громада 4.0». Адже саме цифрова трансформація дозволяє надавати необхідні місцевим мешканцям адміністративні послуги, особливо за таких надзвичайних умов як пандемія та війна та є базисом відновлення й відбудови. Саме цифровізація сформує дієве підґрунтя планування, організації, мотивації та контролю у територіальній громаді та перетворить громадян на активних учасників проєктів відбудови/розвитку громад на основі їх запитів [114, с. 237].

Як було зазначено у попередньому розділі, в територіальних громадах активно розвивається мережа центрів надання адміністративних послуг та розширюється надання електронних публічних послуг. Водночас, доступність послуг та якість обслуговування в різних територіальних громадах відрізняється. Залишаються перешкоди до інтеграції окремих популярних послуг до ЦНАПів у зв'язку з надмірною централізацією повноважень щодо їх надання [127]. У зв'язку з цим, на нашу думку, варто внести певні зміни до чинного законодавства й передати максимально можливу кількість видів послуг на місцевий рівень з метою ще більшого наближення їх до мешканців громад.

Визначальний вплив на успішність розвитку територіальних громад справляє забезпеченість створених ними органів місцевого самоврядування та комунальних установ високопрофесійними, політично неупередженими, патріотично налаштованими, людиноцентричними, комунікабельними, мобільними посадовими особами місцевого самоврядування та працівниками комунальних закладів. Розбудова професійної служби в органах місцевого самоврядування визначена «Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки» [127] одним із державних пріоритетів. У Стратегії, зокрема, зазначено, що розбудова професійної служби в органах місцевого самоврядування є важливою складовою належного державного управління. З метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громадян, гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, а також гармонізації із законодавством з питань державної служби законодавство з питань служби в органах місцевого самоврядування потребує суттєвого оновлення.

Передбачається прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» для створення правових передумов:

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

- введення в дію прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання;

- підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування [127].

Розвиток кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є запорукою успішності розвитку територіальної громади. У зв'язку з цим, створений територіальною громадою орган місцевого самоврядування повинен сформулювати чітку та раціональну кадрову політику, що спрямована на забезпечення всіх сфер діяльності територіальної громади висококваліфікованими, добре вмотивованими та патріотично налаштованими професіоналами. Безперервний професійний розвиток посадових осіб органів місцевого самоврядування, систематичність підвищення їх кваліфікації та дотримання ними норм етичної поведінки визначально впливають не тільки на ефективність роботи органу місцевого самоврядування та розвиток територіальної громади, а й формують позитивний імідж місцевої влади, підвищують ступінь довіри населення до неї. Складовими успішності використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є:

- розробка кадрової стратегії у кожному органі місцевого самоврядування, яка є складовою частиною загальної стратегії розвитку територіальної громади;

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

- безперервність, систематичність та послідовність професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування;

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

- посилення професійної мотивації посадових осіб місцевого самоврядування із використанням матеріальних та нематеріальних стимулів;
- формування корпоративної культури органу місцевого самоврядування;
- створення у кожному органі місцевого самоврядування відділу (сектору) управління людськими ресурсами;
- забезпечення прозорості кадрової політики органу місцевого самоврядування, залучення представників громадянського суспільства територіальної громади до участі у розробці кадрової стратегії, проведенні конкурсних відборів на вакантні посади служби в органах місцевого самоврядування та консультативної роботи;
- залучення на службу в органи місцевого самоврядування високо освічених, висококваліфікованих, професійно мобільних, патріотично налаштованих, діджиталізованих фахівців відповідно до сучасних вимог швидкозмінного середовища;
- створення соціальних та організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого, інтелектуального та інноваційного компонентів у їх роботі; посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;
- впровадження справедливої та ефективної системи мотивації праці посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, сприяння співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників;
- здійснення комплексної та системної роботи з молодими лідерами; впровадження технологій управління талантами та управління знаннями посадових осіб місцевого самоврядування в практичну діяльність органу місцевої влади;
- створення дієвого кадрового резерву з метою оновлення персоналу й дотримання принципу наступності на всіх напрямках роботи органу місцевого самоврядування за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення;

- впровадження європейських стандартів та сучасних технологій управління людськими ресурсами в діяльність органу місцевого самоврядування;
- формування та постійне підвищення позитивного іміджу органу місцевого самоврядування;
- формування організаційної культури органу місцевого самоврядування, зокрема шляхом розробки та впровадження загальних правил етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованих на формування етичних принципів, толерантності та дотримання гендерної рівності та ін.;
- адаптація успішного вітчизняного та зарубіжного досвіду кадрової роботи в органах місцевого самоврядування;
- діджиталізація та цифровізація управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування та ін.

Резюмуючи все вище означене, варто зазначити, що удосконалення організаційно-правових засад функціонування територіальних громад в Україні має сприяти успішному подоланню викликів та задоволенню потреб та вимог, що постають перед ними в сучасних надзвичайно складних умовах. Консолідація мешканців громади, представників бізнесу та місцевої влади для вирішення питань місцевого значення є запорукою успішного розвитку територіальної громади та підвищення якості життя її мешканців.

3.3. Сучасні інструменти розвитку територіальних громад в Україні

Подальший розвиток територіальних громад обумовлює необхідність пошуку сучасних інструментів, використання яких може справити суттєвий вплив на економічний та соціальний розвиток територіальної громади. Сучасна наука та практика виробили потужний інструментарій розвитку територіальних громад. Вибір конкретного інструменту для свого подальшого розвитку кожна територіальна громада має обирати з урахуванням власної спроможності, чітко визначених цілей та у відповідності до стратегічних планів.

Враховуючи значну сукупність існуючих інструментів розвитку, на нашу думку, на особливу увагу заслуговують такі із них, як: впровадження інновацій, бенчмаркінг, кластерний підхід, міжмуніципальне співробітництво, діджиталізація та ін. Коротко розглянемо вище означені інструменти розвитку територіальних громад.

Упровадження інновацій у життєдіяльність територіальних громад обумовлено потребами громад як у теперішньому часі, так й у стратегічній перспективі. На думку колективу науковців на чолі з А. Мокій реалізація інноваційного процесу територіальної громади виглядає таким чином (рис. 3.2) [38, с. 22].



Рис. 3.2. Інноваційний процес територіальної громади

Територіальна громада відрізняється від інших суб'єктів господарювання тим, що мета її життєдіяльності не є хремастичною (отримання прибутку та накопичення грошей) і не може орієнтуватися винятково на отримання прибутку, а передбачає створення суспільних благ, які формують корисність для всієї територіальної громади. Створення доданої вартості територіальних громад базується на ресурсному потенціалі та його примноженні. Територіальна громада має у своєму розпорядженні природні, людські, інфраструктурні, фінансові, технологічні, інформаційні, матеріальні, соціальні та культурні ресурси, які вона може

використовувати для створення процесних, технологічних, продуктових, кадрових інновацій. Для імплементації інновацій потрібні наукові знання, формалізовані у наукові розробки та технологічні процеси, а також активатори змін (креативні посадові особи місцевого самоврядування, активні мешканці громади, представники бізнесу, представники громадянського суспільства, експерти та ін.), які здатні впроваджувати інновації в життя територіальної громади. Утім для капіталізації ресурсного потенціалу територіальних громад необхідним є відповідне інституціональне забезпечення, формальні чи неформальні правила та механізми, які у певній суспільній групі визначають можливості впровадження інновацій. Передусім через це інституціональне забезпечення мають бути ідентифіковані об'єкти, суб'єкти, залучені до інноваційного процесу, а також правила їх використання [38, с. 22].

Створення на нинішньому етапі розвитку центрів компетенцій, бізнес-клімату та втілення інноваційних ідей у територіальних громадах розглядається як першочергове завдання, що потребує реалізації системних рішень згідно із кращими європейськими та світовими практиками, які охоплюють політику, процеси, методології та інструменти для підтримки доступу в інформаційне середовище на основі моделі взаємозв'язку відкритих систем (Open Systems Interconnection, OSI) та визначають мережеві зв'язки з іншими системами.

Формування спільного цифрового ринку капіталу та єдиного ринку споживчих послуг у територіальних громадах спричиняє потребу в оперативному перегляді існуючих стандартних рішень для стимулювання нових бізнес-моделей, програм та процесів на основі стартапів безпечних комунікаційних платформ із застосуванням регуляторних технологій (Regulatory Technology, RegTech), призначених для використання розподілених ресурсів, з'єднання внутрішніх і зовнішніх мереж усіх секторів економіки та їх ідентифікації на основі механізму комерціалізації інтелектуальної власності мережевої інфраструктури на ринку цифрових активів як бази побудови цифрової економіки майбутнього нетарифним способом [62, с. 8].

Сучасні інноваційні технології, зокрема, такі як: SMART-громада, хмарні технології, модерні способи збирання та аналізу великих масивів даних (*Big Data*), краудсорсинг, цифровізація та ін. здатні радикально змінити не тільки умови професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, а й середовище функціонування територіальної громади в цілому.

Розвиток територіальних громад на засадах цифровізації передбачає забезпечення доступності публічних послуг, електронної взаємодії між національними реєстрами та реєстрами органів місцевого самоврядування, забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного Інтернету всіх населених пунктів громади, запровадження технологій електронного урядування тощо. Використання електронних сервісів та застосування цифрових технологій є дієвим інструментом розв'язання поточних місцевих проблем, реальною вимогою часу та унікальним шансом для громад вирівняти інформаційні можливості розміщених на її території населених пунктів (навіть найменших та найвіддаленіших), побудувати спроможну інфраструктуру, яка б надавала послуги та відповідала запитам її мешканців.

Впровадження технологій SMART-громада дає змогу:

- автоматизувати процеси, які раніше виконувались вручну та суттєво скоротити витрати часу;
- отримати значний економічний ефект за рахунок оптимізації процесів, їх автоматизації та використання аналітичних даних з використанням системи повідомлень;
- створити ефективні канали комунікації місцевої влади з мешканцями громади та бізнесом;
- підвищити ефективність професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування;
- надати інструменти ефективного використання всіх ресурсів та бачення системного, покрокового вдосконалення всіх процесів життєдіяльності територіальної громади;
- створити умови для залучення інвестицій як МВФ, так і інших інвесторів;

- створити комфортні умови отримання мешканцями громади адміністративних послуг;
- підвищити гласність та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що в цілому сприятиме підвищенню довіри населення до місцевої влади та покращенню якості життя мешканців територіальної громади.

Варто зазначити, що цифровізація нерозривно пов'язана з адміністративно-територіальною та децентралізаційною реформами, є їх складником, метою та індикатором ефективності й результативності. Формування цифрової культури територіальної громади є вимогою сьогодення. У територіальних громадах варто більш активно використовувати такий механізм залучення мешканців громади до обговорення та прийняття управлінських рішень щодо актуальних місцевих питань, як комунікації із використанням соціальних мереж. Активність у соціальних мережах голови ради та посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме позитивізації іміджу органу самоврядування, та підвищенню відкритості й прозорості його діяльності.

Перспективним інструментом розвитку територіальних громад, на нашу думку, є бенчмаркінг. Ключовою особливістю бенчмаркінгу є аналітичний, творчий характер, орієнтація на кращі практики з подальшим синергуванням результатів, а також ефективне використання цих технологій – невід'ємна передумова успішного розвитку муніципальних утворень [39, с. 68].

Бенчмаркінг допомагає проаналізувати ресурсний потенціал в усіх його різновидах, визначити за результатами аналізу базові проблеми економічного розвитку, окреслити ключові вектори активізації наявного потенціалу, реалізація яких сприятиме економічному розвитку у віддаленій перспективі. При цьому вкрай важливо концентрувати увагу на пошуку можливостей вдосконалення екосистеми, на генерації ідей розвитку добровільно об'єднаної громади та їх втіленні у конкретні проєктні пропозиції, обґрунтовані як з економічної сторони так і в контексті соціальної корисності [123, с. 50].

У системі управління розвитком територіальних громад модель бенчмаркінгу варто сприймати як трисекторну співпрацю (влади, бізнесу та громадськості) на шляху забезпечення місцевого економічного зростання у віддаленій перспективі, результати діяльності якої варто представити у розрізі трьох послідовних кроків (рис. 3.3) [39, с. 68].

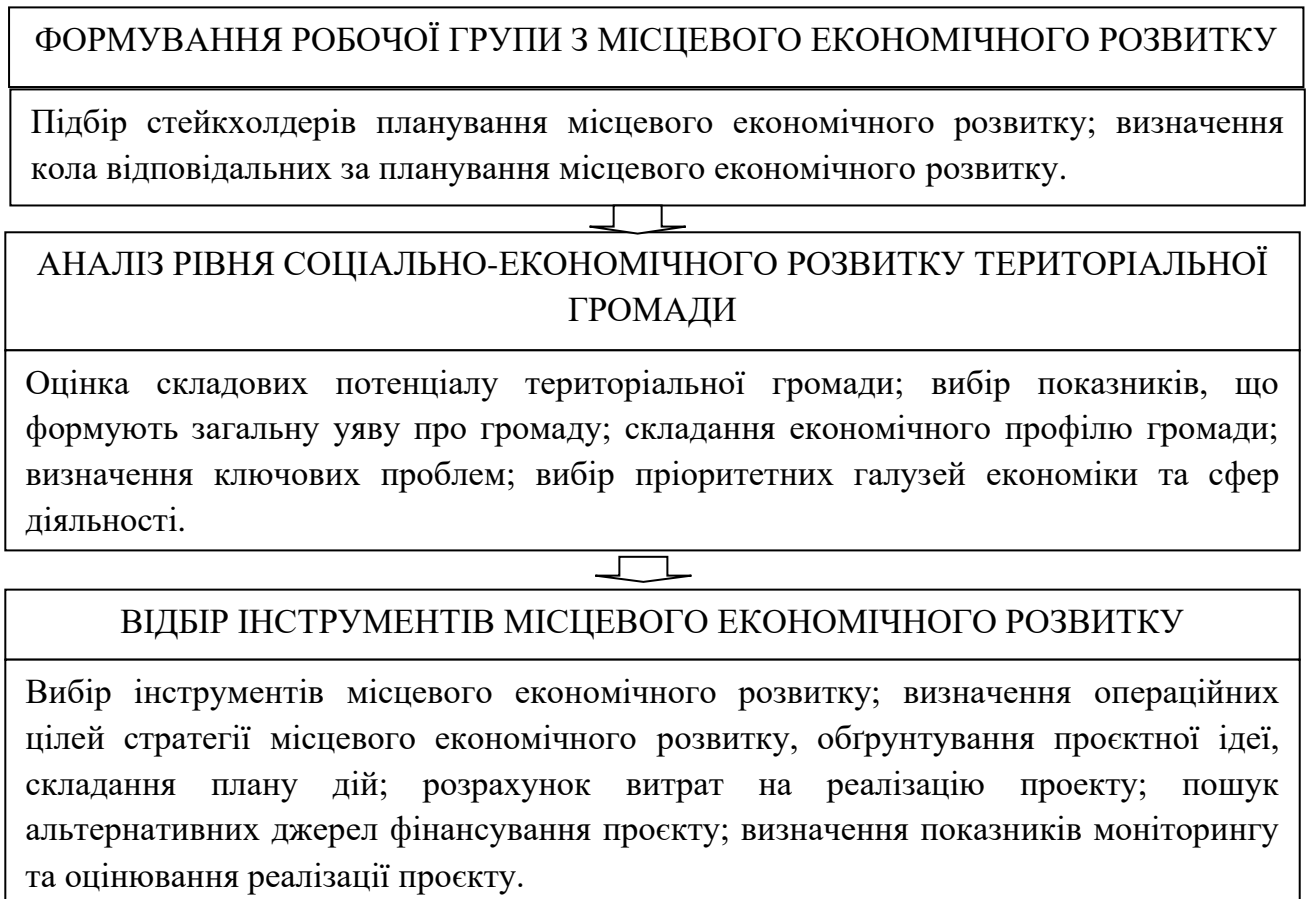


Рис. 3.3. Модель бенчмаркінгу в системі управління економічним розвитком територіальної громади

Вихідним та багато в чому визначальним елементом моделі є ретельний добір членів робочої групи з місцевого розвитку, на яких покладатиметься відповідальність за планування та подальшу реалізацію стратегічного бачення громади. У зв'язку з цим до складу робочої групи у обов'язковому порядку повинні входити представники усіх трьох секторів (влади, бізнесу та громадського суспільства), фахівці та залучені експерти з різних напрямів розвитку громади. Обов'язковою умовою залучення до команди є наявність у

стейкхолдерів спільного бачення розвитку громади та бажання працювати у команді задля якісного формування та впровадження програм місцевого розвитку й надання якісних послуг мешканцям громади та бізнес спільноті відповідно до загальної стратегії розвитку територіальної громади. Серед основних критеріїв відбору стейкхолдерів варто визначити: фаховість; обізнаність з місцевими проблемами; зацікавленість в розвитку територіальної громади; бажання активно долучатися до розробки проєктів розвитку громади та наявність можливості реально вплинути на поточну ситуацію.

Наступним важливим елементом системи управління розвитком територіальної громади є аналіз рівня її соціально-економічного стану, визначення ключових проблем та визначення пріоритетних напрямів розвитку та сфер діяльності. Завершальним етапом у моделі бенчмаркінгу є прийняття управлінських рішень щодо вибору відповідних інструментів розвитку територіальної громади та обґрунтування доцільності їх використання, визначення операційних цілей, пошук джерел фінансування, що формується у відповідній проєктній пропозиції.

Розробку стратегій та різноманітних проєктів розвитку територіальних громад, на нашу думку, варто здійснювати із використанням технології краудсорсингу. Краудсорсинг – це процес, який передбачає залучення широкої групи людей для виконання завдань та подання ідей для досягнення конкретних цілей організатора. Органи місцевого самоврядування можуть реалізувати технологію краудсорсингу за допомогою створення інтернет-майданчиків для діалогу між мешканцями громади й органами місцевого самоврядування, використовуючи можливості «колективного розуму» громадян, розширюючи форми й види їх участі у вирішенні питань місцевого значення та залучаючи їх до прийняття управлінських рішень. Громадяни, експертні групи та громадські організації здатні набагато ефективніше й оперативніше реагувати на різноманітні соціально-економічні виклики та продукувати нові підходи до розв’язання проблем. Практика свідчить про використання різних технологій краудсорсингу (табл. 3.1) [8, с. 7].

Таблиця 3.1

Ефективні напрями використання технології краудсорсингу

Напрямок	Зміст напрямку	Приклади проєктів
Модернізація, громадська експертиза	Формування стратегічних цілей і завдань державної, регіональної та місцевої політики для максимального врахування думки громадян; а також розроблення напрямів досягнення поставлених цілей.	«Розумне місто» – інструмент розвитку партнерства між владою, громадянами та бізнесом. Йому притаманні унікальність, відкритість та незалежність. Це інтернет-платформа для конструктивної та відповідальної місцевої влади територіальних громад та міст. Упроваджуючи «Розумне місто», місцева влада отримує ефективні інструменти виконання своїх функцій, комунікації та співпраці з громадою.
Законодавча та нормотворча діяльність	Залучення політичних активістів до обговорення законопроектів для розділення політичних ризиків з громадянським суспільством та підвищення лояльного ставлення населення до діяльності органів державної і місцевої влади.	Складання конституції Ісландії за допомогою проєкту, створеного в соціальних мережах «Facebook», «Twitter». Платформа «Jolitics.com» (Великобританія).
Моніторинг та оцінювання	Проєкти можуть організувати як органи державної влади, так і місцеві товариства для оцінювання роботи публічних службовців, виявлення корупції, висловлення своєї згоди чи невдоволення щодо до їхньої діяльності, моніторингу виконання ухвалених рішень на різних рівнях публічної влади.	Платформи «I Paid a Bribe» (Індія). «Not in my country» (Уганда). Застосунок «CCDI» (Китай)

Одним із найзручніших та найпопулярніших способів краудсорсингу є електронні петиції. Мешканці територіальної громади можуть звернутися до голови сільської (селищної, міської) ради через спеціальний розділ офіційного вебсайту територіальної громади з будь-якими пропозиціями.

Серед переваги, які краудсорсинг надає громадам, варто виділити такі:

– охоплення великої кількості зацікавлених осіб. Пропонуючи пошук розв’язання певного питання (проблеми) місцевого значення великій групі

потенційних виконавців, орган місцевого самоврядування автоматично досягає широкого охоплення мешканців громади. Водночас його витрати є меншими, ніж у разі оголошення тендеру на виконання певних робіт;

- залучення споживачів місцевих послуг. Коли мешканець громади береться виконувати завдання, обмінюється ідеями, обговорює результати роботи, розповідає про проєкт своїм друзям, він стає мотивованим та активатором змін;

- отримання різних варіантів вирішення проблеми та досягнення цілі. Сучасні інтернет-технології та соціальні мережі дають можливість отримати варіанти вирішення проблеми від людей різного фаху і з різним досвідом, й не тільки мешканців громади, а й навіть з різних континентів. Орган місцевого самоврядування отримає велику кількість варіантів вирішення проблеми, серед яких він з набагато більшою ймовірністю знайде оптимальний;

- залучення громадян до розв'язання певної проблеми може допомогти знайти нестандартне, оригінального рішення проблеми;

- фіксовані часові терміни, що дозволяє не зволікати з розв'язанням проблеми;

- економія ресурсів, швидкість, доступність, структурованість, залучення учасників на добровільних засадах.

Водночас, краудсорсинг має й певні вади: неорганізованість і непередбачуваність натовпу, який може висувати й неадекватні ідеї, не корисні для справи – так званий «шум»; імовірними є витік цінної інформації, поява недобросовісних замовників і виконавців, шахрайство в інтернет-мережі; створюються умови для легкого маніпулювання суспільною свідомістю; дається взнаки брак досвіду й знань у мешканців громади для ухвалення управлінських рішень [8, с. 5].

Краудсорсинг має значні перспективи для розвитку в Україні. Він стрімко розвивається, що дає можливість розв'язувати різноманітні проблеми місцевого розвитку в короткі строки та з мінімальними затратами. Краудсорсинг стає одним із способів участі громадськості в житті територіальної громади,

консолідує місцеву владу та мешканців громади, формує взаємну довіру та підвищує взаємну відповідальність.

Важливою складовою ефективного механізму функціонування інституту місцевого самоврядування, забезпечення прав та свобод людини на місцевому рівні є співробітництво територіальних громад. Співробітництво територіальних громад є дієвим та гнучким інструментом забезпечення спроможності громад і сталого місцевого розвитку. Співробітництво територіальних громад не лише дасть територіальним громадам можливість розвиватися, а й забезпечить сталі добросусідські відносини, засновані на їх спільних інтересах [24., с. 1].

Співробітництво громад базується на принципі об'єднання ресурсів сільських, селищних та міських громад для забезпечення виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у різних сферах: наданні публічних послуг, житлово-комунальному господарстві, благоустрої, пожежній безпеці, освіті, охороні здоров'я, вирішенні інших питань місцевого значення і є в сучасних умовах важливим механізмом вирішення проблеми нестачі ресурсів в органах місцевого самоврядування та обмеженої спроможності багатьох із них [21, с. 26].

Як уже зазначалося, прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [111] дало поштовх підписанню договорів між громадами про співробітництво. За роки функціонування такої форми співробітництва кількість підписаних договорів зросла майже в 30 разів: від 32 підписаних договорів у 2015 р. до 921 договору у 2022 р. (табл. 3.2) [55-56; 115].

Дані табл. 3.2 свідчать, що найбільша кількість договорів була укладена у 2019 р. (220 договорів) та 2018 р. (197 договорів). Водночас, найменша їх кількість була укладена у перші роки запровадження міжмуніципального співробітництва: 2015 р. – 32 договори та 2016 р. – 38 договорів. Стосовно форм міжмуніципального співробітництва варто зазначити, що частіше всього територіальна громади укладають договір щодо реалізації спільних проєктів і практично не використовується така форма співробітництва як утворення спільного органу управління. Отже, найбільший відсоток серед укладених договорів про

співробітництво складають договори про реалізацію спільних проєктів – 73,1 % та співфінансування комунальних підприємства – 15,1 %. Водночас, договори про делегування виконання завдань складають 8,8 % від загальної кількості договорів, договори про утворення спільних комунальних підприємств 2,6 %, а договори про утворення спільного органу управління – 0,4 % [121, с. 123].

Таблиця 3.2

Кількість договорів про співробітництво територіальних громад та форми такого співробітництва, 2015-2022 рр.

Рік	Кількість договорів про співробітництво	Форма співробітництва				
		Делегування завдань	Реалізація спільних проєктів	Спільне фінансування (утримання) об'єктів	Утворення спільних підприємств	Утворення спільного органу управління
2015	32	1	30	1	0	0
2016	38	2	29	4	3	0
2017	57	6	41	7	2	1
2018	197	28	139	27	3	0
2019	220	12	156	47	3	2
2020	96	1	68	27	0	0
2021	179	46	58	69	3	3
2022	103	30	24	48	1	0

За допомогою договорів про міжмуніципальне співробітництво територіальні громади вирішували різні завдання. Більшість із них були підписані з метою надання суспільних благ і послуг, пов'язаних із: управлінням відходами; наданням адміністративних послуг; захистом навколишнього середовища; наданням публічних сервісів і послуг у сфері освіти та охорони здоров'я (табл. 3.3) [117]. Водночас, на нашу думку, наразі залишається нерозкритим потенціал такого життєво важливого напрямку міжмуніципального співробітництва, як спільне утримання пожежної охорони.

Зростання кількості підписаних договорів та розширення сфери їх впровадження є свідченням успішності даного інструменту розвитку громад. Й сьогодні, не дивлячись на складні умови воєнного стану, чисельність територіальних громад, які використовують механізм міжмуніципального співробітництва в Україні

продовжує зростати. На думку О. Ігната та Т. Маматової, в умовах війни із російськими агресором, а також під час відновлення інфраструктури після її завершення, разом із залученням додаткових ресурсів держави, національних і регіональних фондів, волонтерських рухів, міжнародних організацій, програм і проєктів, розвиток міжмуніципального співробітництва має отримати нового імпульсу, а успішність проєктів міжмуніципального співробітництва значною мірою буде залежати від рівня довіри, який спостерігається у середовищі проєкту та між громадами-учасницями [47, с. 114]. У цілому, успішність міжмуніципального співробітництва залежить від дотримання територіальними громадами базових принципів співробітництва, принципів демократичного врядування, а також від ефективного використання передбачених законодавством різноманітних форм, методів та інструментів такого співробітництва.

Таблиця 3.3

Напрями співробітництва територіальних громад, 2015-2022 рр

Рік	Кількість договорів	Напрями співробітництва						
		Благоустрій; екологія; поводження з відходами; ЖКГ	Охорона здоров'я	Освіта	Пожежна охорона	Надання адміністративних послуг	Соціальний захист населення	Інше: розвиток туризму, спорту, архівної справи)
2015	32	9	2	3	1	0	0	17
2016	38	11	2	2	1	0	0	22
2017	57	12	5	5	9	8	1	17
2018	197	31	11	13	14	42	8	78
2019	220	12	10	20	8	30	11	149
2020	96	6	5	9	3	2	6	65
2021	179	22	37	34	6	10	27	43
2022	103	10	28	34	0	12	10	9
Усього	921	113	100	120	42	104	63	400

Ще одним перспективним напрямком розвитку територіальних громад, на нашу думку, є кластерна організація діяльності і управління цими процесами в межах міжмуніципального співробітництва. Забезпечення кластерного підходу до розвитку місцевої економіки є важливою тенденцією розвитку сучасної економіки і формування локальних виробничих систем, що забезпечують раціональне використання місцевих ресурсів. Локальні виробничі системи

створюються за кластерним принципом. Кластери це галузево-територіальні добровільні об'єднання підприємницьких структур, що тісно співпрацюють із науковими установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення конкурентоспроможності власної продукції та сприяння економічного розвитку території [39, с. 100]. Іншими словами, кластеризація – це консолідація зусиль підприємств (організацій) спорідненого виду діяльності у певних формах та у визначених географічних рамках.

В основу застосування кластерного підходу покладено ідею концентрації певних скупчень (кластерів) підприємств на певній території. Для таких скупчень, що локалізовані на території, характерними є спільність діяльності та активна взаємодія для досягнення економічної синергії. На практиці спорідненість та взаємодоповнення на основі сформованої мережі економічних зв'язків сприяють підвищенню конкурентоспроможності усіх учасників кластеру [30, с. 35].

Кластерний підхід передбачає координацію використання ресурсів, стимулювання розвитку перспективних галузей, інтеграцію економічних, соціальних, наукових потенціалів кожної громади та регіону у цілому. Кластеризація має синергетичний ефект та орієнтована на дотримання умов рівноправності членів кластеру, акцентування уваги на інноваційних технологіях, які приносять найбільший ефект, створення умов для зростання ринкової кон'юнктури, конкуренції серед товаровиробників, розвиток місцевої економіки тощо.

Створення кластерів не лише сприяє підвищенню конкурентоспроможності підприємств та території у цілому, а формує економічне підґрунтя згуртованості та локальної ідентичності. У рамках таких відносин суб'єкти економічної активності згуртовуються навколо спільних цілей (розвиток кластера, збереження його конкурентоспроможності та подальша економічна кооперація на цій основі). До того ж, така співпраця сприяє створенню умов для реалізації затребуваних громадами ініціатив, а також формування симетричних партнерств між громадами в рамках міжмуніципальної співпраці (як чинника згуртованості території). Створення кластерів стає чинником поліпшення інвестиційної привабливості території та підтримки сприятливих умов для

активізації інвестиційної діяльності, розробки і впровадження інноваційних рішень у господарській діяльності територіальних громад.

Основними передумовами утворення кластерів є: спільність напрямку економічної діяльності; доступ до специфічних природних ресурсів; наявність відповідної інфраструктури; близькість ринку; забезпечення спеціалізованою робочою силою; наявність постачальників капіталу та устаткування; наявність підприємств, орієнтованих на підвищення продуктивності за рахунок збільшення масштабів виробництва; спільна науково-дослідна та частково управлінська основа.

Характерними рисами успішної діяльності кластерів є такі: взаємозв'язки між підприємствами, які роблять учасників кластеру сильнішими порівняно з тими підприємствами, що працюють поодиночі; кооперація та співпраця, які є стимулами до пошуку нових, більш досконалих методів роботи; орієнтація на інновації та на залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій; орієнтація на потреби ринку, які є головним фактором визначення загальної стратегії підприємств; забезпечення відповідності стратегії кожного окремого виробництва загальній стратегії розвитку території [39, с. 101].

На рівні сільських територіальних громад найбільш популярними напрямками є створення туристичних та туристично-рекреаційних кластерів, які створюються на основі пам'яток історико-культурної спадщини та природних зон із рекреаційними та бальнеологічними ресурсами. Водночас, міські територіальні громади більш активно створюють інноваційні, промислові та транспортно-логістичні кластери.

Істотним потенціалом сприяння ефективному управлінню розвитком кластера володіють інститути розвитку (агенції регіонального і місцевого розвитку, регіональні офіси євроінтеграції), наукове та експертне середовище регіону. Мова йде про спроможність агенцій регіонального і місцевого розвитку, науково-дослідних і експертних організацій та установ здійснювати:

– комплексний аналіз (SWOT-аналіз та PESTEL-аналіз, а також інші методи оцінювання можливостей та перспектив застосування кластерного підходу на конкретній території);

- моніторинг можливих джерел залучення інвестицій: фінансування від міжнародних інституційних та приватних донорів; залучення коштів у рамках міжнародної технічної допомоги; програм транскордонного та територіального співробітництва; державних цільових фондів;

- розроблення стратегії розвитку кластера та формулювання пропозицій щодо її узгодження із регіональними та місцевими стратегіями розвитку та державними цільовими програмами;

- забезпечення промоційного та маркетингового супроводу кластера, його брендування;

- підтримку публічно-приватного партнерства [30, с. 38].

Незважаючи на економічну зорієнтованість кластерного підходу, очевидним є і його позитивний соціальний ефект щодо сприяння згуртованості громад. Створення кластеру сприяє зміцненню почуття спільності та приналежності до громади, розвитку публічно-приватного партнерства та підвищення соціальної відповідальності бізнесу, а також слугує одним із потенційних напрямів активізації міжмуніципального співробітництва. Водночас, з метою дієвого та раціонального застосування кластерного підходу, врахування всіх його переваг і недоліків, потенційних ризиків та можливостей, важливим є дотримання певних «параметрів ефективності», які мають складатися з: ретельної та економічно обґрунтованої оцінки перспектив створення кластера та збалансованого стратегування його розвитку; забезпечення інклюзивності та суспільного діалогу; міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Підсумовуючи варто зазначити, що розвиток територіальних громад, що ґрунтується на принципах субсидіарності, децентралізації і сталого зростання та активно впроваджує сучасні інструменти соціально-економічного розвитку, надає значно ширше поле для використання механізмів самоорганізації та саморегулювання, що дає значно кращі результати, як з погляду ефективності використання наявного людського та природно-ресурсного потенціалу, так і в контексті нарощування якості соціального капіталу.

ВИСНОВКИ

Проведене у кваліфікаційній роботі ступеня магістра комплексне дослідження сучасного стану та перспектив розвитку територіальних громад в Україні дає підстави для наступних узагальнюючих висновків.

1. Встановлено, що незважаючи на існування різноманітних підходів до визначення сутності поняття «територіальна громада» та її базових ознак, беззаперечним є той факт, що територіальна громада є важливим соціальним інститутом, базовим суспільно-політичним і правовим явищем, первинним суб'єктом, соціальною опорою і базовим стрижнем місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Територіальні громади визнані на найвищому законодавчому рівні джерелом самостійної форми публічної влади в Україні. Від дієвості, самодостатності, фінансової спроможності та здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення залежить загальний успіх не тільки започаткованих в країні системних реформ, а й загальний розвиток суспільства та держави, адже спроможні територіальні громади є запорукою успішної країни.

Територіальній громаді, як суспільному явищу, притаманні певні ознаки. До переліку ознак, якими володіє територіальна громада, відносять такі: територіальна, комунікативна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна, соціально-психологічна, історично-культурна, наявність правосуб'єктності та відповідної компетенції у територіальній громаді та ін.

2. Встановлено, що організація та функціонування територіальних громад здійснюється відповідно до певних принципів, якими є нормативно закріплені основні положення, що забезпечують їх інституціоналізацію, функціонування та розвиток. Серед усієї сукупності принципів варто виділити: законність, субсидіарність, гласність, народовладдя, правова самостійність, самоврядність, спрямованість діяльності виключно на благо територіальної громади, демократизм, рівність територіальних громад між собою, гарантованість прав та законних інтересів територіальних громад державою, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та

матеріально-фінансова самостійність в межах законодавчо визначених повноважень, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб та ін.

3. Аналіз нормативно-правових засад функціонування територіальних громад в Україні засвідчив, що в нашій країні в цілому сформовано законодавство в цій сфері. Нормативно-правовою базою створення та функціонування громад є: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правовий режим воєнного стану», «Про національний спротив» та урядові документи: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Методика формування спроможних територіальних громад та нормативно-правові документи органів місцевого самоврядування. Водночас, певна недосконалість законодавства, незавершеність децентралізаційної реформи, необхідність повноцінного впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів належного врядування в практичну діяльність органів місцевого самоврядування й необхідність гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС обумовлюють потребу його подальшого удосконалення.

4. Встановлено, що в результаті завершення процесу об'єднання територіальних громад в Україні створено 1470 територіальних громад, які охоплюють 100 % території країни. У межах територіальних громад створено 7567 старостинських округів та затверджено радою 7482 старости. З метою наближення адміністративних послуг до мешканців громад створено 3509 об'єктів ЦНАП.

Реформа бюджетної децентралізації в Україні засвідчила свою ефективність шляхом підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування, оптимізації обмежених бюджетних ресурсів. Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни за 2015-2022 рр. зросла на 33,8 %: від 5,1 % у 2015 р. до 7,7 % у 2022 р. Водночас, частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни за цей же період зменшилася на 35,4 %: від 14,1 % у 2015 р. до 9,3 % у 2022 р.

У структурі доходів місцевих бюджетів найбільші частки мають податкові надходження (70,89 % у 2022 р.) та трансферти (24,68 % у 2022 р.). Найбільше коштів з місцевого бюджету витрачається на: освіту; загальнодержавні функції; економічну діяльність; житлово-комунальне господарство та соціальне забезпечення.

Визначено, що незважаючи на беззаперечні досягнення територіальних громад невіршеними все ще залишається ряд проблемних питань, головними серед яких є: недосконалість чинного законодавства; неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів громад та все ще значний відсоток дотаційних громад; недоотримання доходів місцевих бюджетів через відсутність (зменшення) надходжень з податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, земельного податку (пов'язано з міграцією населення та зупиненням бізнесу на певних територіях, що спричинено воєнними діями); недофінансування з державного бюджету трансфертів; недостатньо висока кваліфікація посадових осіб місцевого самоврядування для виконання нових функцій та брак професійних кадрів; відсутність реального механізму включення мешканців громади у здійснення контролю за використанням комунальної власності та коштів територіальної громади та ін.

5. Виявлення особливостей розвитку Підгородненської міської територіальної громади Дніпровського району Дніпропетровської області засвідчило, що Підгородненська громада утворилася на початку другого етапу об'єднання громад у 2019 р., шляхом об'єднання Підгородненської міської ради та Спаської сільської ради. Нині до адміністративного складу громади входять місто та чотири села.

З метою наближення адміністративних послуг до мешканців громади у грудні 2021 р. був відкритий ЦНАП в м. Підгородне та територіальний підрозділ ЦНАПу в с. Спаське. Нині через ЦНАП надається 271 послуга.

Аналіз бюджету Підгородненської громади свідчить, що видатки бюджету громади забезпечені його дохідною частиною. Водночас, у 2022 р. бюджет громади зменшився порівняно із 2021 р., що спричинено недоотриманням місцевих податків.

Підгородненська громада за такими показниками, як: доходи загального фонду на 1-го мешканця, видатки загального фонду на 1-го мешканця, видатки на загальну середню освіту має кращі результати ніж інші територіальні громади області та територіальні громади в цілому по країні. Водночас, бюджет громади має досить високий рівень дотаційності – 19,2 %, що на 12,47 % більше ніж в середньому по області та на 3,63 % більше ніж в середньому по країні.

SWOT-аналіз Підгородненської громади свідчить, що сильними складовими мікросередовища громади є географічне положення та населення, а слабкими – просторова організація, соціальна інфраструктура, інженерна інфраструктура та екологія. Аналіз макросередовища Підгородненської громади свідчить, що найбільше можливостей для розвитку може дати економіка та регіональні і міжнародні контакти, а найбільші загрози становлять екологія та обмеження самоврядування національною політикою (у т.ч. бюджетною).

Основними пріоритетними напрямками розвитку Підгородненської громади на 2020-2027 рр. визначено: створення комфортних умов для проживання мешканців громади; підвищення економічної спроможності громади; формування свідомої та активної громади з високим рівнем безпеки життя.

6. Узагальнення європейського досвіду розвитку територіальних громад виявило можливості використання його в Україні. Незважаючи на суттєві відмінності європейського досвіду розвитку громад, спільним для всіх розглянутих країн є визнання територіальної громади важливою ланкою місцевого самоврядування. Успішними територіальні громади є в тих країнах, де чітко сформована державна політика територіального розвитку, створена належна нормативно-правова база, проведені реформи місцевого самоврядування були ретельно підготовлені та здійснювалися послідовно, відповідно до детального плану, а розвиток громад є одним із державних пріоритетів.

На особливу увагу заслуговує європейський досвід управління комунальною власністю територіальних громад, адже багато країн Європи (Данія, Нідерланди, Німеччина, Швейцарія, Швеція) розвинули ефективні системи та практики, які сприяють забезпеченню якості комунальних послуг, економічному розвитку та

залученню громадян до процесів управління, що є досить актуальним для України на сучасному етапі розвитку територіальних громад.

Прикладом для наслідування є польський досвід розвитку територіальних громад (гмін). У результаті реформ польські гміни отримали не тільки реальні повноваження та гроші для їх реалізації, а й право власності на землю та більшість державних об'єктів. Польща запровадила систему, де кожна територіальна громада може залучати кошти до свого бюджету (один з найважливіших принципів польської реформи). Децентралізаційна реформа не тільки чітко розподілила повноваження й відповідальність за рівнями самоврядування та максимально наблизила послуги до їх споживачів, а й в цілому наблизила Польщу до стандартів управління держав-членів ЄС, обумовила адекватне формулювання державної політики, збільшила координованість процесу прийняття рішень, забезпечила раціональне використання фінансових ресурсів, підвищила рівень довіри населення до місцевої влади.

7. Визначено перспективні напрями та обґрунтовано пропозиції щодо подальшого розвитку територіальних громад в Україні, серед яких: удосконалення чинного законодавства в цій сфері; посилення інституційної та фінансової спроможності територіальної громади; розширення переліку адміністративних послуг, що надаються у територіальних громадах; більш широке залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень та вирішення питань місцевого значення; позитивізація іміджу територіальної громади; посилення відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування; покращення кадрового забезпечення; посилення боротьби з корупцією та ін. Перспективними інструментами розвитку територіальних громад визначено: впровадження інновацій, бенчмаркінг, кластерний підхід, краудсорсинг, міжмуніципальне співробітництво, діджиталізація і цифровізація та ін.

Впровадження наданих рекомендацій в цілому має сприяти розвитку територіальних громад в Україні, підвищенню їх інституційної, фінансової, кадрової та цифрової спроможності, покращенню послуг, що надаються мешканцям громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адашис Л. І. Правові засади самоврядування. Муніципальне право : навч. посіб. у визначеннях і схемах. Дніпро : УМСФ, 2019. 272 с.
2. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Альошина Наталя Михайлівна ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 23 с.
3. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України. *Муніципальне право України* : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Правова єдність, 2001. С. 122-123.
4. Баймуратов М. О. Васильєв Е. А. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності : монографія. Київ : Фенікс, 2017. 216 с.
5. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юрид. думка, 2010. 656 с.
7. Батанов О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
8. Бахур Н. Використання інструментів краудсорсингу в розвитку територіальних громад. URL : <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/bakhur.pdf>.
9. Білоус Я. Ю. Теоретичні аспекти організаційно-економічного забезпечення розвитку територіальних громад України. *Ефективна економіка*. 2022. № 3. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=10052>.
10. Бобровська О. Ю. Застосування корпоративного способу господарювання в територіальних громадах : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. 236 с.
11. Бобровська О. Ю. Теоретичні і методологічні засади організаційної побудови і функціонування територіальних громад як інтегрованих

- соціально-економічних організацій. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 6-7. С. 14-23.
- 12.Бурик З. М. Механізми управління комунальною власністю територіальних громад: теоретичні засади. *Наукові перспективи*. 2023. № 6 (36). С. 50-60. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5270/5300>.
- 13.Бурик М. М. Досвід розвитку територіальних громад держав Східної Європи. *Наукові перспективи*. 2023. № 7 (37). С. 52-60. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/5643/5675>.
- 14.Бюджет Підгородненської міської територіальної громади. URL : <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0456800000/info/indicators?year=2022&month=12>.
- 15.Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
- 16.Вдовічен А. А., Вдовічена О. Г., Табенська Ю. В. Формування доходів місцевих бюджетів за умов бюджетної децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2023. № 5. С. 187-195. URL : https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2023-5_0-pages-187_195.pdf.
- 17.Виборчий кодекс України від 19 груд. 2019 р. № 396-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
- 18.Відбудова для розвитку: зарубіжний досвід та українські перспективи : міжнар. кол. моногр. / редкол. : В. В. Небрат (голова) ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2023. 571с. URL : <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/Reconstruction-for-development.pdf>.
- 19.Гасюк І. Л., Баюк М. Механізми управління соціально-економічним розвитком територіальних громад : монографія. Хмельницький : Мельник А. А., 2021. 259 с.
- 20.Гоголь Т. В., Мельничук Л. М. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 216-225.
- 21.Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11 (2). С. 24-30.

22. Горохова Л., Невинна Г. Досягнення та перспективи реформи децентралізації в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія : філос.-політолог. студії*. 2023. Вип. 46. С. 253-261. URL : http://eprints.zu.edu.ua/36652/1/Стаття_Горохова_Децентралізація.pdf.
23. Громадівська модель самоврядування в Україні : кол. моногр. / за заг. ред. Ю. Бардачова, І. Лопушинського, Р. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.
24. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Грушко Жанна В'ячеславівна ; Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 24 с.
25. Дацій Н. В. Особливості розвитку територіальних громад: зарубіжний досвід. *Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 334-340.
26. 12 принципів доброго врядування. URL : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Good_Governance12.pdf.
27. Децентралізація дає можливості. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11727>.
28. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
29. Джурик Х. Б. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування. *Modern Economics*. 2018. № 12. С. 69-74. URL : <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/12-2018/dzhuryk.pdf>.
30. Економічні засади сприяння згуртованості громад : аналіт. доп. / Химинець В. В., Головка А. А., Жаліло Я. А. [та ін.]. Київ : НІСД, 2022. 52 с.
31. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
32. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. 408 с.

- 33.Європейська хартія місцевого самоврядування : Страсбург, 15 жовт. 1985 р. : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
- 34.Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 р. URL : <http://www.csi.org.ua/www/?p=861>.
- 35.Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
- 36.Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III : зі змінами та доповненнями. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
- 37.Золотоноша О. В. Організаційно-правове забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади в умовах децентралізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Золотоноша Олег Вікторович ; Дніпропетр. держ. ун-т внутрішн. справ. Дніпро, 2021. 405 с. URL : https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/new_d0872702/41/2/d.pdf.
- 38.Інституціональне забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад України / А. І. Мокій, Н. В. Павліха, Н. С. Науменко, О. І. Дацко. *Регіональна економіка*. 2018. № 4. С. 17-27.
- 39.Інструментарій місцевого економічного розвитку: теорія, методологія, практика : монографія / за заг. ред. А. І. Ковальова. Київ : ФОП Гуляєва В. М., 2021. 413 с.
- 40.Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
- 41.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
- 42.Королевська А. В. Польська система місцевого самоврядування. URL : http://www.politicus.od.ua/3_2016/14.pdf.

43. Крайник О. П., Лазорищак М. М. Управління фінансовими ресурсами територіальної громади. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 58. С. 197-209.
44. Лещух І. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах війни: трансформація структури та перспективи подальшого формування. *Бізнес Інформ*. 2022. № 4. С. 74-82. URL : <https://www.business-inform.net/main>.
45. Лисяк Л. В., Качула С. В., Біневич Ю. О. Зміни доходів та видатків місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації: досвід ЄС в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 22-29.
46. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6-23.
47. Ігнат О., Маматова Т. Співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості і сталого розвитку. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. № 5 (49). С. 109-116. URL : <http://kelmczasopisma.com/en/viewpdf/9240>.
48. Марценюк О. В., Деньдобра Т. В., Гуменна О. І. Фінансові механізми державної підтримки розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка та суспільство*. 2023. № 52. URL : <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/issue/view/52>.
49. Мищак І. М. Територіальна громада як самоврядна форма участі населення у вирішенні питань місцевого значення. *Наукові перспективи*. 2023. № 8 (38). С. 190-201. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/6046/6080>.
50. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.
51. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд 2020. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf.
52. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.

53. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуер. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.
54. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур [та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf.
55. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади : станом на 1 жовтня 2023 р. / Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Київ, 2023. 15 с. URL : <https://mtu.gov.ua/content/monitoring-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizacii-vladi.html>.
56. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади : станом на 1 липня 2023 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2023. 13 с. URL : <https://mtu.gov.ua/content/monitoring-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizacii-vladi.html>.
57. Мочков О. Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 20 с.
58. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Сьомої щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 серп. 2023 р.). Київ : АПСВТ, 2023. 307 с.
59. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
60. Негода В. «Усе залежить від поставленої мети і віри, що все можливо». URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14333>.
61. Обушна Н. І. Особливості функціонування механізмів управління комунальною власністю територіальних громад в Україні. *Наукові*

- перспективи*. 2023. № 8 (38). С. 202-215. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/6047/6081>.
62. Олійник Д. І. Інноваційний розвиток територіальних громад в умовах четвертої технологічної революції: пріоритети та перспективи : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2018. 52 с.
63. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/16105>.
64. Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 209-214. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/anopr_2022_4_40.
65. Панасенко Н. Л. Співробітництво територіальних громад у сфері реалізації потенціалу розвитку туризму. *Бізнес Інформ*. 2023. № 1. С. 74-80. URL : https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2023-1_0-pages-74_80.pdf.
66. Панчишин Т., Вдовин М. Компоненти сталого розвитку територіальних громад та регіонів в умовах суспільно-політичних викликів. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 50. URL : <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2379>.
67. Патинська-Попета М. М., Абрамова І. В. Удосконалення механізмів управління фінансовим потенціалом територіальних громад з урахуванням європейського досвіду. *Бізнес Інформ*. 2022. № 8. С. 166-172. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2022_8_22.
68. Патицька Х. О. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 209 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
69. Покатаєв П. С., Маєвський А. В. Забезпечення функціонування старостинських округів в Україні в умовах децентралізації. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Вип. 33. С. 198-206.

70. Політанський В. С. Теоретико-правова характеристика процесу трансформації онлайн-порталів державних послуг електронного врядування в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30, № 2. С. 31-50.
71. Поляруш-Сафроненко С. О. Наукові джерела дослідження об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 45-50.
72. Попова І. А., Демченко Н. В. Інструменти імплементації об'єднаних територіальних громад: світовий досвід. *Modern Economics*. 2020. № 19. С. 155-161. URL : <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7428/1/popova.pdf>.
73. Потапенко С. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2021. С. 226-241.
74. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.
75. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» : реєстрац. № 9518 від 24 лип. 2023 р. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1884539>.
76. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>.
77. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закону України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.
78. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64 : затверджено Законом України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.
79. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 17 верес. 2020 р. № 907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX>.

80. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : закон України від 16 квіт. 2020 р. № 562-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.
81. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17 листоп. 2020 р. № 1009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009>.
82. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
83. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09 лют. 2017 р. № 1848. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
84. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259>.
85. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України 16 лип. 2020 р. № 805. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20>.
86. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квіт. 2021 р. № 1423. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-21>.
87. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 9 лип. 2022 р. № 2389. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>.
88. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.

89. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 черв. 2020 р. № 711-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20>.
90. Про внесення змін до Законів України щодо відновлення прямої виборності старост : проект закону від 11 трав. 2021 р. реєстрац. № 5481. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71869.
91. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України від 3 квіт. 2018 р. № 2379. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#n2>.
92. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України від 5 груд. 2019 р. № 348-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>.
93. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» : Закон України від 12 січ. 2023 р. № 2867. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-20#Text>.
94. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020>.
95. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень : Закон України від 9 лип. 2022 р. № 2390-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20#Text>.
96. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : указ Президента України від 15 жовт. 2020 р. № 449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020>.

97. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
98. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
99. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 348-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250014874>.
100. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80#Text>.
101. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2019 р. № 77. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019>.
102. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них : постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовт. 2022 р. № 1159. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text>.
103. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
104. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
105. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

106. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року : постанова ЦВК від 18 серп. 2017 р. № 164. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17>.
107. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 квіт. 2022 р. № 457. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>.
108. Про правовий режим воєнного стану : закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
109. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
110. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
111. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
112. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.
113. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
114. Прокопенко Н. І., Лазарева А. О., Мунтян Л. Я. Розвиток територіальних громад у воєнний період. *Наукові перспективи*. 2023. № 5 (35). С. 228-241.
115. Пуль С. С. Співробітництво територіальних громад як механізм реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Вип. 35. С. 48-53.
116. Рачинський А. П. Формування сталого розвитку територіальних громад у контексті управління знаннями. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 31. С. 133-139.

117. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr>.
118. Рейтерович І. В. Особливості виборів старост в Україні: практика довоєнного та воєнного часу. *Наукові перспективи*. 2023. № 9 (39). С. 179-190. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/6510/6543>.
119. Розробка комплексних планів : посібник для громад. Київ, 2022. 88 с. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/817/Посібник_для_громад.pdf.
120. Світові моделі державного управління: досвід для України : в 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с. ; Ч. 2. 520 с.
121. Ситник Н. С., Жовтяк К. В. Сучасні тенденції розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Бізнес Інформ*. 2021. № 6. С. 120-126. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2021_6_18.
122. Сірик З. О., Лесків Т. С. Вплив європейської цифровізації на прикладі Польщі на розвиток громад в Україні. *Наукові перспективи*. 2023. № 2 (32). С. 171-181. URL : <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/3850/3871>.
123. Сментина Н. В., Фіалковська А. А., Бенчмаркінг у системі управління економічним розвитком об'єднаних територіальних громад. *Економіка України*. 2019. № 11-12. С. 49-59.
124. Сталій людський розвиток місцевих громад : Наукові праці ВНЗ-партнерів Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» / за заг. ред. М. А. Лепського. Запоріжжя : ЗНУ, 2015. 464 с.
125. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія / М. І. Зверяков, А. І. Ковальов, Н. В. Сментина [та ін.]. Одеса : ОНЕУ, 2017. 175 с.
126. Стратегія людського розвитку : затверджена указом Президента України від 2 черв. 2021 р. № 225. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n2>.
127. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

128. Стратегія розвитку Підгородненської територіальної громади на період 2020-2027 роки : затверджено рішенням Підгородненської міської ради від 15 лип. 2020 р. № 325-7/8. URL : <https://pidgorodne.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-strategiyi-rozvitku-pidgorodnenskoyi-teritorialnoyi-gromadi-da-2027-roku?v=615ed826e737d>.
129. Струк Н. П. Особливості забезпечення економічної спроможності територіальних громад України в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 7. URL : <https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-05-01>.
130. Сутність поняття «територіальна громада в умовах просторового розвитку» / І. Семигуліна, І. Ярошенко, О. Красноносова, Д. Михайленко. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2023. № 4. С. 440-450. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkd_2023_4_34.
131. Сюсько М. М. Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сюсько Микола Миколайович ; ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород, 2021. 24 с.
132. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. 340 с.
133. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. URL : <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorytetiv-povojennoho-rozvytku>.
134. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Ін-т регіон. дослід. ім. М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
135. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук [та ін.]. Київ : Ін-т громад. сусп-ва, 2017. 129 с.

136. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
137. Управління фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад в умовах адаптивних змін законодавства під час воєнного стану / О. Д. Гордей, М. В. Рябокiнь, Є. В. Котух, О. В. Новицька, Н. С. Козій. *Економіка України*. 2023. № 3. С. 24-36. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2023_3_4.
138. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
139. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі. *Віче*. 2011. № 14. С. 19-23.
140. Цивільний кодекс України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
141. Шевченко А. О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 22 с.
142. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
143. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998- 2004. Т. 5 : П-Т. 2003. 736 с.
144. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Світовий досвід державної підтримки в системі публічного управління розвитком територіальних громад. *Проблеми економіки*. 2020. № 4. С. 19-28. URL : <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2020-4-19-28>.
145. Community wealth building or local authority rhetoric? / M. E. Redwood, A.M.J. Smith, A. Steiner, G. Whittam. *LOCAL ECONOMY*. 2023. Vol. 37. Is. 7. P. 602-621. URL : <https://www.webofscience.com/wos/woscc/full-record/WOS:000977987400001>.