

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:  
зав. кафедри  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Кваліфікаційна робота**  
за освітнім ступенем «Магістр»  
на тему: «Організаційно-правова основа діяльності об'єднаних  
територіальних громад в Україні»

Студента економіко-правового  
факультету  
спеціальності 281 Публічне  
управління та адміністрування  
освітнього ступеня «Магістр з  
державного управління»  
Савіна Миколи Миколайовича  
Науковий керівник:

Бражко О.В.

доктор наук з державного  
управління, професор  
кафедри права та публічного  
адміністрування  
Маріупольського державного  
університету

Рецензент:

Левицький С.І.

доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри економічної  
кібернетики та інженерії  
програмного забезпечення  
Запорізького інституту економіки та  
інформаційних технологій

Кваліфікаційна робота захищена  
з оцінкою  
Секретар ЕК  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Маріуполь – 2020**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО–МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ</b> .....	10
1.1 Поняття, ознаки об’єднаної територіальної громади.....	10
1.2 Нормативно - правове регулювання створення об’єднаних територіальних громад.....	31
Висновки до Розділу 1 .....	39
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ</b> .....	41
2.1 Порядок та принципи добровільного об’єднання територіальних громад.....	41
2.2 Характеристика повноважень об’єднаних територіальних громад.....	59
Висновки до Розділу 2 .....	74
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ</b> .....	77
3.1 Роль позитивного досвіду об’єднаних територіальних громад в зарубіжних країнах.....	77
3.2 Перспективи розвитку об’єднання територіальних громад в Україні.....	95
Висновки до Розділу 3.....	112
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	115
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	120

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Невід’ємним та необхідним елементом розвитку громадянського суспільства та становлення правової, демократичної, соціальної, економічно розвиненої та авторитетної на міжнародній арені держави є реформування місцевого самоврядування шляхом децентралізації.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє впровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави і суспільства в цілому. Проблема децентралізації на сьогодні є досить актуальною і широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Прийнята Концепція Державної цільової програми відновлення і розвитку світу в східних регіонах України, що активно обговорюються у «Концепції реформи місцевого самоврядування» і «Місцевого самоврядування, орієнтованого на громаду», покликані стати теоретичною базою для розробки конкретних практичних заходів щодо забезпечення нормального господарського, політичного і соціального життя населення в проблемних Луганській та Донецькій областях і в значній мірі сприяти стабілізації економічних процесів на всіх (мікро -, мезо, - макрорівнях) функціонування національної економічної системи.

Згадані концепції та проекти стали логічним наслідком великої аналітичної роботи з питань пошуку шляхів вирішення назрілих соціально-економічних проблем, до яких необхідно віднести: відновлення цілісності регіональних соціально - економічних систем і народного господарства в цілому; удосконалення політичної системи з усуненням її корупційних

спотворень; створення ефективної системи економічної безпеки [1;2] забезпечення результативного соціального захисту населення і т. д.

В умовах погіршення ситуації соціально-економічної і політичної ситуації у східних регіонах України, різкого зниження якості трудового, соціального життя населення, увага владних структур, перш всього місцевої влади, і громадськості зосередилася на соціально-економічному розвитку територіальних громад, отримання кумулятивного ефекту від використання їх господарської активності у вирішенні конкретних проблем регіональних економічних систем.

Вчені вважають, що об'єднання зусиль громад може бути засноване на:  
а) злитті фінансових ресурсів; б) обміні досвідом рішення конкретних господарських проблем муніципалітетів; в) інтеграції зусиль громад за пропозицією якісних комунальних, медичних, транспортних і т. д. послуг.

Сучасні виклики, які стоять зараз перед суверенною і незалежною Україною, є логічним продовженням тих проблем, що виникли ще за часів початку ХХ століття. Останні події, що мали місце в Україні, істотно актуалізували питання необхідності вдосконалення механізмів реалізації державної політики та перерозподілу владних повноважень в існуючій системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Політична криза, що почалася в Україні в кінці 2013 року і триває до сьогодні, виявила суттєві недоліки в існуючій системі розподілу владних повноважень, усунення яких вимагає проведення системних реформ. Серед основних перспективних напрямків реформування законодавства України окремо виділяється децентралізація влади. Однак, єдиним можливим шляхом до ефективної децентралізації влади є, перш за все, конституційна реформа.

Проблема децентралізації влади та розвитку громад є досить актуальною та дискусійною на сьогодні. Країни, включаючи постсоціалістичні, шукають нову організацію влади, яка буде орієнтуватися на принципах демократії. Відповідно до зарубіжного досвіду, ефективність взаємозв'язків між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування залежить

від раціонального розподілу повноважень і відповідальності між цими структурами.

Процес децентралізації функцій між центральним і місцевим урядами надзвичайно складний. Крім того, здійснення децентралізації, на жаль, проходить не дуже рівномірно. Незважаючи на спільні зусилля політичних і економічних чинників, нерідко між реальним станом речей і цілями існують прогалини, причиною яких може бути політика і законодавство.

В рамках сучасної реформи місцевого самоврядування повинні відбутися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад. Логіка системного підходу до реформи адміністративно-територіального устрою вимагає почати цей процес з реформування базового рівня територіальних громад.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Розглядаючи територіальні громади в умовах сьогоденних реалій не можливо залишити поза увагою основні здобутки класичних теорій розвитку суспільства. Саме тому основу дослідження сформували фундаментальні праці класиків соціології та філософії, зокрема М. Вебера, Л. Гумпловича, Є. Дюркгейма, Г. Зіммеля, Ч. Кулі, К. Левіна, Є. Мейо, Я. Морено, Т. Парсонса, П. Сорокіна.

За радянських часів актуальність визначення сутності територіальних громад неодноразово порушували Є. Алаєв, О. Шкаратан, О. Яницький. В іноземних наукових публікаціях з питань соціології 50–60 років знаходимо низку публікацій (Дж. Хілер, К. Іонасен, Д. Барнс), які свідчать що, наприклад, в США громада розглядається (поряд із сім'єю) як первинний осередок суспільства й одночасно як його модель, де виникають основні соціально -політичні відносини, які проектуються потім на 2верхні поверхи» соціально -політичної системи.

Наукових публікацій, присвячених формуванню та функціонуванню об'єднаних територіальних громад (надалі - ОТГ) в контексті реформи децентралізації державного управління в Україні, за період 2014 - 2016 рр., поки що обмаль. Різні аспекти аналізу цієї проблематики представлені в

доробку ідеолога української реформи децентралізації Ткачука А., науковців та практиків, серед яких: Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В., Павлюк А.П., Олійник Д. І., Баталов О.А., Патока І. В., Оленківська Л.П., Рошило В. І., Проніна О. В., Серьогін С. М., Липовська Н.О., Дрешпак В.М. та ін.

З моменту проголошення України як незалежної держави система місцевого самоврядування стала об'єктом дослідження багатьох галузей знань. Аналізуючи матеріали наукових досліджень, публікацій виступів представників влади різного рівня, досить часто можна зустріти вислови, що ефективність місцевого самоврядування можна досягнути створивши самодостатню територіальну громаду. Однак при цьому кожен автор має власне уявлення про самодостатність, тим більше, що у висловах зазвичай мова йде або про самодостатність громад, або про самодостатність місцевого самоврядування, або про самодостатність адміністративно - територіальної одиниці.

Отже, все вищезазначене й обумовило вибір теми дослідження.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у сфері впровадження реформи з децентралізації влади та розвитку територіальних громад.

**Предмет дослідження** - організаційно-правова основа діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні.

**Метою дослідження** є аналіз і наукове узагальнення проблем генезису і функціонування інституту територіальних громад в Україні та їх особливостей, з метою подальшого вдосконалення нормативно-правової бази з зазначеного питання.

Багатогранність поставленої мети визначає необхідність вирішення таких завдань:

- охарактеризувати поняття, ознаки об'єднаної територіальної громади;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання створення об'єднаних територіальних громад;

- дослідити порядок та принципи добровільного об'єднання територіальних громад;
- надати характеристику повноваженням об'єднаних територіальних громад;
- окреслити роль позитивного досвіду об'єднаних територіальних громад в зарубіжних країнах ;
- проаналізувати перспективи розвитку об'єднання територіальних громад в Україні .

**Методологічними засадами даного дослідження.** Методологічну основу роботи становили загальнонаукові і спеціальні методи досліджень, що активно використовуються в сучасних наукових галузях споріднених з державним управлінням, зокрема соціальний та системний підходи. В роботі використано: методи аналізу наукової, публіцистичної та методичної літератури - для виявлення стану та глибини розробки наукової проблеми з визначення нормативно-правового регулювання територіальної громади; аналізу та синтезу - для виявлення передумов виникнення, становлення та розвитку територіальних громад та їх ролі у формуванні теорій місцевого самоврядування; структурно-функціонального аналізу - для здійснення декомпозиції системи «територіальна громада» на основні підсистеми, що досліджувалися; методи аналізу динаміки показників - для з'ясування сучасного стану територіальних громад південних регіонів України та проблем, що гальмують їх розвиток; опитування - для з'ясування думки представників місцевої влади з питань вирішення проблем розвитку територіальних громад та сформованих уявлень про їх самодостатність; метод експертних оцінок - для визначення показників для розрахунку подальшого розвитку територіальних громад в Україні.

**Інформаційною базою дослідження** стали праці вітчизняних та закордонних науковців з проблематики дипломної роботи, Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є науково-методична та

публіцистична література з питань теорії розвитку суспільства, зокрема його соціальних спільнот, становлення та розвитку місцевого самоврядування, статистичні дані Державної служби статистики України, періодичні видання, огляди практики, аналітичні матеріали з питань що стосувалися предмету дослідження, офіційні матеріали органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, статистичні збірники та довідники.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає у розробці концепції визначення самодостатності територіальної громади, в основу якої покладено соціальний та системні підходи, а громада представлена як соціально-територіальна система, виникнення, становлення та розвиток якої розглядається через форми функціональної взаємодії ядра системи - соціального колективу - з такими підсистемами як політична, економічна, підтримка інституціональних культурних (етнічних) зразків, місцеве самоврядування.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дослідженні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані:

- безпосередньо практичними працівниками місцевого самоврядування при здійсненні практичної діяльності;
- при проведенні наукових досліджень, спрямованих на розробку і вдосконалення розвитку територіальної громади в Україні;
- для удосконалення програм викладання предметів з розвитку місцевого самоврядування (відповідної теми) і спеціальних курсів в навчальних юридичних закладах при викладенні спеціального курсу «Місьцеве самоврядування в Україні».

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місьцеве самоврядування в Україні та світі» (м. Маріуполь, 07 грудня 2020 р.).



**Структура та обсяг дослідження.** Дослідження складається із вступу, трьох розділів, які поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел - 96 найменувань. Загальний обсяг дослідження становить 120 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНО–МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### 1.1 Поняття, ознаки об'єднаної територіальної громади

Як відомо, головне завдання будь-якої науки це пізнання та формулювання законів поведінки об'єкта, який підлягає дослідженню. Будь-яке пізнання відбувається через практично-діяльнісне відношення людини до навколишнього світу. Водночас, людина діє і пізнає світ завжди в рамках певного суспільства, який формується та існує за допомогою ідеологічних форм свідомості, а також виникнення відносин між елементами його структури.

На теперішній час дослідження феномену суспільства здійснюється цілою низкою наук, кожна з яких намагається осмислити як загальні, так і специфічні закономірності розвитку суспільства в цілому та окремих його структурних елементів. Розглядаючи суспільство як цілісну систему, більшість гуманітарних наук відмічає, що цілісність не тотожне з однорідністю. Навпаки, суспільство як система містить множину елементів, що взаємодіють між собою, зокрема до таких елементів відносяться соціальні об'єкти різного рівня від індивіда до великих соціальних утворень.

Соціологічне знання розглядається як наука про загальні і специфічні закони, закономірності розвитку і функціонування історично сформованих соціальних систем, про механізми, дії і форми прояву цих законів в діяльності осіб, соціальних груп, класів, народів.

Об'єктом соціологічного пізнання є суспільство, що розглядається як єдиний соціальний організм. У сфері соціологічного знання налічується близько п'ятдесяти спеціальних галузей, кількість яких продовжує зростати.

Практика розвитку соціологічної науки показує, що найдоцільніше класифікувати соціологічне знання по наступних групах досліджень:

- 1) дослідження основних умов і форм життєдіяльності суспільства;
- 2) дослідження соціально–політичної організації суспільства і соціальних інститутів;
- 3) дослідження відносин особи і суспільства;
- 4) дослідження соціально–територіальних спільнот [1].

Одним з найбільш розповсюджених підходів до формування соціальної структури суспільства є виокремлення різних видів соціальних спільнот, які відрізняються різноманітністю конкретних історичних і ситуаційно-обумовлених видів і форм. Соціальні спільноти та групи фактично виступають засобом існування людей через взаємозв'язки і взаємодію між собою і суспільством в цілому. Адже саме завдяки соціальним спільнотам і безпосередньо в них створюються всі необхідні умови і засоби, що сприяють розвитку особистості і задовольняють її потреби і інтереси.

Водночас соціальні спільноти і групи самі є суб'єктами суспільного життя. Їх діяльність впливає на сталість суспільства, його інтеграцію і функціонування і, водночас, визначає характер і зміст процесів змін та розвитку. Крім цього, в залежності від того, з яких груп складається суспільство, в якому ієрархічному стані вони перебувають відносно один до одного, від ідеологічних і практичних дій, що ними здійснюються, формується тип держави та його суспільно–політичний устрій.

Спробуємо розібратися з тим, що сьогодні розуміють під терміном «соціальна спільнота». В «Кратком социологическом словаре» соціальна спільнота трактується як «реально существующая, эмпирически фиксируемая совокупность индивидов, отличающаяся относительной целостностью и выступающая самостоятельным субъектом исторического и социального действия, поведения» [2, с. 209].

«Енциклопедичному соціологічному словнику» вказано, що соціальна спільнота - це «відносно стійка сукупність людей, що відрізняється більш або

менш однаковими рисами (у всіх або деяких аспектах життєдіяльності) умов і способу життя, масової свідомості, в тій чи іншій мірі спільністю соціальних норм, ціннісних систем і інтересів. Спільності різних видів і типів – це форми спільної життєдіяльності людей, форми людського гуртожитку [3, с.480].

«Соціологічний енциклопедичний словник» приводить наступне визначення соціальної спільноти: «Сукупність індивідів, що характеризується відносною цілісністю, що виступає як самостійний суб'єкт історичної і соціальної дії і поведінки і, що виконує ту або іншу спільну діяльність» [4, с.216].

Як видно з наведених визначень соціальні спільноти існують реально, їх можна емпірично зафіксувати і перевірити у будь-який момент. Також слід підкреслити, що соціальні спільноти не є простою кількістю індивідів, соціальних груп, це вже певна цілісність всіх її елементів, якій притаманні всі характеристики цілісної системи.

Спільноти можуть бути дуже різноманітними і розподілятися, наприклад:

- за кількістю людей - це може бути як взаємодія двох людей, так і численний політичний рух;
- за тривалістю існування - тимчасові, непостійні, стійкі, стабільні, такі, що існують сторіччями (нації, класи);
- за щільністю зв'язків - як згуртовані колективи, організації, так і достатньо аморфні утворення [5,с. 212].

Процес формування спільнот може відбуватися об'єктивно і вони можуть існувати незалежно від волі і свідомості людей (класи, нації), а можуть створюватися свідомо людьми (сім'я, партія, спортивний клуб).

Формування соціальної групи повинне розглядатися крізь призму внутрішніх зв'язків в ній. Група характеризується певною цілісністю і стійкістю, що обумовлюється її цілями і завданнями. Наявність загальних цілей і завдань стає чинником формування і розвитку структури групи.

Ознаками внутрішньої організованості групи є наявність в ній органів управління, системи контролю, а також розмежування функцій її членів.

З усього розмаїття соціальних спільнот в контексті дослідження увага приділялася таким утворенням як територіальні (від латин. *territorium* – округ, область) – такі, що відрізняються за приналежністю до територіальних утворень, які історично склалися. Це сукупність людей, що постійно проживають на певній території і зв'язаних узами сумісних відносин до даної господарськи освоєної території. До територіальних спільнот належить населення міста, села, селища, окремі райони великого міста. А також складніші територіально–адміністративні утворення - район, область, край, штат, провінція, республіка, федерація та ін.

На думку багатьох вітчизняних вчених в чинному законодавстві України тлумачення поняття громади, як сукупності людей, що проживають у населеному пункті, входить у суперечність з ратифікованою Україною Європейською Хартією місцевого самоврядування, а головне, ставить під сумнів питання про територію юрисдикції громади та її представницького органу. Саме тому, намагатимемося проаналізувати існуючі наукові погляди на сутність громади як первинної основи місцевого самоврядування.

Зрозумілим є те, що поява інтересу до виникнення та функціонування територіальних колективів як різновиду соціальних груп триває ще з давніх часів, але найбільш комплексні дослідження припадають на XIX – XX сторіччя.

В рамках дослідження не будемо занурюватися в сиву давнину, а проаналізуємо існуючі сучасні погляди науковців на розвиток територіальних колективів.

У будь-якому суспільстві існують сільські та міські громади - основа територіального самоврядування, існують ті чи інші форми об'єднань - корпоративних, професійних або релігійних, які є основою відповідних форм управління. Ці форми суспільного управління, що виникли як самостійні природні форми, поступово підтримуються державою, з метою підвищення

ефективності управління системою «держава-суспільство». Поряд з цим, в науковій літературі категорія «грумада» активно використовується в одному смисловому ряду з такими поняттями, як «община», «комуна», «місцевий колектив», «соціальна спільнота», «спільність жителів», «місцеве суспільство», «місцевий соціум», «соціально-територіальна спільнота». Адже, як зазначають експерти «Інституту громадянського суспільства», від того який юридичний зміст покладений у поняття «грумада» залежить і визначення як повноважень громади, так і органів місцевого самоврядування, що діють у громаді.

Саме нечіткість визначення поняття громади стримує проведення в Україні подальшого реформування бюджетних відносин на рівні міст і сіл, а також гальмує утворення самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування

Поняття «грумада» (community) є одним із найважливіших понять, що використовуються у зарубіжних, зокрема американських дослідженнях. По суті, в суспільних науках США склався цілий напрямок, пов'язаний з дослідженням громад.

Громада у США розглядається (поряд із сім'єю) як первинний осередок суспільства й одночасно як його модель, де виникають основні соціально-політичні відносини, які проектується потім на «верхні поверхи» соціально-політичної системи. Невипадково, що ідея вільної і самоврядної громади, яка служить гарантією захисту особистості від об'єктивного державного централізму, стала невід'ємною частиною ідеології американського суспільства [6, с.81–89].

У працях науковців під керівництвом Дені Барнса шляхом застосування системного підходу розглядаються декілька концептуальних підходів до розуміння категорії «грумада», «комуна». На думку авторів відмінності між ними класифікуються за п'ятьма категоріями:

I. Грумада або комуна це - історично утворена спільнота людей, зі спільними традиціями, культурою, належністю до комуни.

II. Комуна - це сукупність соціальних взаємодій, які ґрунтуються на родинних стосунках, характеризуються проживанням на одній території, належністю до певної соціальної групи.

III. Комуна – це спільний, колективний споживач послуг, але має персоніфікований попит, індивідуалізований характер, в той час як потреби визначають суспільні очікування людей щодо задоволення цими послугами.

IV. Громада або комуна це - виробник громадських послуг, які в певній мірі стосуються реалізації владних повноважень територіальної громади та участі інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей.

V. Комуна має здатність впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями [7, с.304].

I. Бутко зазначає, що територіальна громада «...це люди, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами» [8, с. 8].

В. І. Кравченком, який визначає територіальну громаду як сукупність громадян, що спільно проживають у міському або сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [9, с. 89].

Н. І. Руда характеризує територіальну громаду як визнану законом групу людей, що володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю у самостійному розв'язанні [10, с. 236].

М. Баймуратов зазначає, що територіальна громада - це «...сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [11, с. 115]. В територіальній громаді як спільноті жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, відпочинком, навчанням, спілкуванням передбачається відповідна «стійкість», «цілісність», що об'єднується та характеризується системними зв'язками [11].

Так, А. Коваленко стверджує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [12, с. 83].

М. І. Корнієнко визначає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13, с. 18].

Разом з цим автори вважають за доцільне розрізнити також два типи комун (общин) за принципом «спільності»: «комуни інтересів» та «територіальні комуни». У першому випадку спільність людей ґрунтується на спільності інтересів у різних сферах життя, наприклад економічна позиція (торговці, фермери, безробітні), сфера діяльності (відпочинок, мистецтво, культура) тощо, в другому - це більше територіальна коаліція людей, яка конкретизується через належність до певного місця проживання: центральні та периферійні комуни, міські та приміські комуни.

Свого часу ґрунтовний та систематизований аналіз категорії «громада» було зроблено Ю. Сурміним, який визначає цю категорію як одну з первинних, базових суспільних явищ. Він наголошував на тому, що поняття «громада», «місцеве співтовариство», «соціально-територіальна спільнота» мають свої історичні передумови становлення та розвитку, виконують властиві їм функції в науці і практиці та відрізняються лише певними нюансами. У своїх дослідженнях, послідовно аналізуючи наведені вище споріднені поняття, автор відзначає, що «місцеве співтовариство являє собою спосіб організації спільного життя жителів певної місцевості, який дозволяє їм найкраще задовольняти свої споживчі інтереси і вирішувати загальні проблеми» [14, с.231].



Важливим є також зіставлення поняття «комуна» з категорією «громадянське суспільство». Пол Хіртст наголошує, що базові форми соціальної структури, до яких має бути віднесена і комуна, становлять основу, окреслюють риси громадянського суспільства. Соціально-громадська природа комуни визначається як форма асоціації людей. Сукупність взаємодій, соціальних інтеракцій між ними надає громадянському суспільству рушійного потенціалу саморозвитку та впливовості на суспільній арені.

У той же час, говорячи про громаду як єдину форму суспільного управління, Л. Лаптева зазначає, що громада має як мінімум три різновиди: родова, сусідська (або індивідуальна), і громада як орган місцевого самоврядування [15, с.106 ].

Перший вид громади зберігався переважно у горців, деяких груп кочових і бродячих інородців, і відрізнявся збереженням патріархальних і родових цінностей у громадській організації: чільне положення старшого в роді, понижене положення молодших і жінок, сакраментальний характер права, відсутність індивідуальних форм володіння, кровна помста й інші інститути, пов'язані із захистом усім родом кожного його члена. Цей вид громади не обов'язково навіть прив'язаний до території, основний критерій общинної юрисдикції - приналежність до роду.

Другий вид громади характеризується відділенням деяких управлінських і судових функцій від сімейно-родової організації. Члени такої громади вже не завжди родичі, і відповідно виникає потреба в створенні особливих органів суду і управління. З'являються індивідуальні форми володіння усередині громади, хоча общинне володіння ще поширене або навіть домінує. В принципі до цього типу громади варто було б віднести все те, де зберігалася кругова порука незважаючи на те, що даний інститут є як пережитком родового ладу, так одночасно і породженням держави, яка вбачала в ньому зручний механізм для збору податків.

Нарешті, громада як орган місцевого (територіального) самоврядування являє собою вже інститут сучасної держави, що формується з індивідів, які мешкають по сусідству і зацікавлені у вирішенні тих або інших місцевих проблем. Деякі дослідники особливо виділяють індивідуальну громаду як таку, що самоуправляється виборними органами влади.

На думку Л. Бадаляна, вона базується на приватному або напівприватному володінні землею. Основною фігурою виступає незалежний індивідуальний хазяїн на своєму подвір'ї. Але приватне користування землею при постійних перерозподілах, не будучи приватним володінням, виявляє тим самим основні елементи, необхідні для існування індивідуальної громади. Кожен робить на свій страх і ризик те, що вважає потрібним. Самостійно, а не «гуртом» платить податі і податки, особисто розпоряджається виробленим продуктом. Необхідна умова існування такої громади – ринок як форма обміну між індивідуальними виробниками [16, с. 23].

Як вважає С. Саханенко [17, с.89] у вітчизняній науці поняття «громада» як синонім поняття «територіальна спільність», яке з'явилося після виходу книги Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології», в якому було дане чітке визначення територіальної громади як групи людей, члени якої пов'язані узами спільного відношення до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають із факту проживання на спільній території.

Більш широке тлумачення поняття «територіальна громада» належить українському науковцю В. Кравченку. Він формулює таке визначення: «територіальна громада – це сукупність громадян, які спільно проживають у сільському та міському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [18, с.78].

Проте, як вважає Т. Голікова [19], і з нею можна в цьому погодитися, що більш точне визначення територіальної громади, де вона розглядалася як

«соціум», а акцент робився на ознаках спільності мети та колективізму, було подано в Концепції адміністративної реформи України.

Зокрема, авторка робить акцент на тому, що територіальна громада сьогодні виступає як носій корпоративних інтересів і прав. Дослідження правового статусу територіальних громад, проведені нею з позицій наявності ознак корпоративізму, дає підстави автору зробити висновок, що з офіційних формулювань поняття «територіальної громади» впливають її основні ознаки, корпоративні за своєю суттю: самоврядна, репрезентативна, автономна, територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна.

Розглядаючи поняття громада необхідно усвідомлювати, що вона існує як об'єктивне соціальне явище та юридичне оформлення цього явища. Також треба розуміти, що дуже часто є неспівпадіння територіальної громади фактичної та юридичної й навпаки. Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Умовну схему утворення територіальної громади можна представити наступним чином: територія, спільне проживання та відносини, що виникають між людьми в рамках території, колективна свідомість.

Основа виділення громади – факт спільного проживання на одній території. У процесі взаємодії між собою люди, які мешкають на певній території, вступають у певні зв'язки, на основі яких виникає розуміння загальних інтересів і колективна свідомість, що в цілому і свідчить про формування громади. Зв'язки, що скріплюють територіальну громаду, досить різноманітні. Це безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання, розподілу тощо. Важлива сторона взаємодії людей усередині громади пов'язана з громадським життям. Політична боротьба, соціальні рухи сприяють встановленню значної кількості нових міжособистісних зв'язків між членами громади, створюють підґрунтя для усвідомлення себе



як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами. Основні ознаки територіальної громади представлені на рис. 1.1. [59]

Рис. 1.1. Ознаки територіальної громади

Аналізуючи представлений рисунок, слід зазначити, що територія визначає певні межі: адміністративні, економічні, географічні. Соціальна взаємодія проявляється через виникнення зав'язків міжособистісного спілкування, спільної праці та відпочинку, надання послуг, користування об'єктами інфраструктури, управління, політичні дії.

Територіальна самоідентифікація свідчить про усвідомлення належності до певної території, а для цього потрібні територіальні знання про історію та особливості проживання на цій території. Територіальні інтереси формують уявлення про стан, цілі, шляхи розвитку своєї території, при цьому це відбувається при наявності місцевого менталітету, який є

особливою системою настанов, оцінок, цінностей, що притаманна мешканцям певної території.

Територіальна громада є не лише соціальним явищем, але й правовим. Це відносно нове поняття в сучасній вітчизняній юридичній науці. При цьому, слід відмітити, що незважаючи на наявність у сучасній науці великого інтересу до проблематики локальної демократії, дослідження правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є недостатнім, що безумовно негативно віддзеркалюється на нормативній регламентації статусу цих соціальних спільнот. Таким чином, діючі норми головним індикатором територіальної громади називають належність до поселення. Такий підхід практично ототожнює поняття «громада» з поняттям «сукупність мешканців».

Правового статусу територіальна громада набуває в процесі її визнання іншими правовими суб'єктами, у першу чергу державою, як колективним цілим, що фактично є проявом легалізації громади. Доцільність теоретичного обґрунтування територіальних громад визначається необхідністю мати науково обґрунтовану систему знань про даний інститут конституційного та муніципального права, яка дозволяє вибудувати стабільну правову базу на основі і, в рамках якої, повинна проводитися конкретизація їх правового статусу [20, с.368].

Розмірковуючи над еволюцією соціальних систем, що самоорганізуються, В.С. Куйбіда [21] виділяв окремі етапи їх розвитку, розуміючи під соціальною системою таку, що здатна при зміні внутрішніх чи зовнішніх умов її функціонування, зберігати чи вдосконалювати свою організацію, враховуючи попередній досвід.

Перший етап – це самоорганізація, яка є іманентною властивістю соціальних систем, і полягає в упорядкуванні, певним чином, соціальних зв'язків на базі існуючих ресурсів. Зміна обсягу ресурсів, якими володіє в цілому така система, призводить до перевпорядкування соціальних зв'язків. Принципи перерозподілу цих ресурсів визначають механізми

самоорганізації. Для досягнення визначених цілей, завдання органів місцевого самоврядування полягає в корегуванні розподілу ресурсів (фінансово–матеріальних, морально–етичних, духовних, інформаційних та ін.), з урахуванням механізмів державного управління синхронізувати свої дії з функціонуванням механізмів самоорганізації та самоуправління.

Другий етап – самоуправління. На певному етапі процесу розвитку та збільшення соціального капіталу (соціальних зв'язків) у системі, що самоорганізовується, зароджується самоусвідомлення. Система самоусвідомлюється як така, що виробляє власні цілі й організовує діяльність. Об'єктом управління є вся система. Роль центру виконує сама система. На цьому етапі через самоусвідомлення виробляється розуміння блага системи. Центром (тобто самою системою) визначаються функції, які реалізуються свідомо, з використанням ресурсів системи. Система, яка ставить цілі, відповідно перерозподіляє наявні ресурси, пригнічуючи або стимулюючи розвиток окремих функцій.

Третій – самоврядування. На цьому етапі діють усі механізми, які були характерні для систем, що самоорганізуються і самоуправлінських систем. Але тепер центр системи локалізується. На попередньому, другому етапі (самоуправління) функцію центру виконувала вся система, а на першому центр взагалі був відсутній. Поява локалізованого центру є усвідомленою дією системи. Локалізований центр формується як апарат, що управляє. Починають формуватися лінійні моделі управління [21, с. 38–39].

Природа місцевого самоврядування обумовлюється низкою факторів історичного, політико–правового, соціально-економічного, географічного, культурологічного характеру тощо. Розуміння процесів, що сьогодні відбуваються у системі місцевого самоврядування не можливо пізнати, вивчаючи лише особливості та недоліки його правового регулювання.

Історія виникнення місцевого самоврядування тісно пов'язана з виникненням та становленням громад. Як вже зазначалося, в кожному суспільстві існують сільські і міські громади - основа територіального

самоврядування, існують ті чи інші форми об'єднань - корпоративні, професійні, релігійні, які також виступають стрижнем відповідних форм самоуправління суспільства. Зазначені форми суспільного самоуправління, що виникли як самостійні, природні форми, поступово отримують державницькі функції, з метою підвищення ефективності системи «держава–суспільство–держава». Громада відіграє у більшості держав роль найнижчої ланки управління, формуючи тим самим фундамент держави.

Історія України свідчить про те, що основною умовою виживання громад в стародавні часи була сплата відповідних внесків князям у вигляді різних податей, оброків та ін. Спочатку ці податі спрямовувалися винятково на утримання княжих військових дружин, але згодом, коли почалася розбудова Києва, потреби суттєво зросли. Розмір данини визначався в цілому для кожного племені. Кошти казни витрачалися як на будівництво нових об'єктів, так і на відбудову зруйнованих після нападів зовнішніх ворогів [22, с. 247].

За часів польсько–литовської доби після ліквідації удільних князівств у малих містах призначалися намісники або старости, які збирали податки, стежили, щоб не пустували селянські землі, виконували судові функції, пильнували за обороною своєї території. В селах існували сільські громади, які очолював «старець», «отаман» або «староста», при ньому функціонувала громадська рада – «добрі люди». Громада відповідала за сплату податків та видачу злочинців [22, с. 247].

На підставі звичаєвого права, як суб'єкт урядування на місцевому рівні існувала міська громада, що являла собою сукупність вільних городян, які сплачували повинності, та сільська громада (верв), що складалася з мешканців одного чи кількох сусідніх сіл. Громади були усунені від політичних справ і в цьому аспекті свого життя майже повністю підкорялися князю. Однак громади були самостійні у вирішенні більшості інших поточних справ. Майнове підґрунтя сільського та міського самоврядування складала власність на землю (землю міст чи сільськогосподарські землі в

залежності від виду громади), інше майно та кошти, що забезпечували функціонування громади та інтереси її членів.

Популяризація ідей магдебурзького права призвела до скасування норм звичаєвого права. Магдебурзьким правом регулювалися суспільно-правові відносини у місті, у тому числі судові, виробничі, податкові. Сплата податків у сільській місцевості регламентувалась руським, німецьким, молдавським та волоським правом. Громади, згідно з руським правом, розподіляли між своїми членами повинності, розглядали спори, що виникали між ними, мали судові функції. Згідно з німецьким правом, селянин втрачав право власності на землю. Молдавське право, як різновид німецького, змушувало село з тваринницьким напрямком розвитку сплачувати феодалові лише натуральний оброк. В селах з волоським правом не було панщини, селяни платили оброк тваринами [23, с.145].

У XIV–XV ст. селяни проживали здебільшого «дворищами», що охоплювали переважно родичів, хоч там могли бути і сторонні люди. Дворище налічувало кілька хат, вони для держави були як одна одиниця оподаткування «тягло». Земельне володіння дворища було неоднаковим: від 33 до 500 моргів. Кілька дворів об'єднувалися в село, кілька сіл становили волость – адміністративну одиницю. Цілі села мали певну специфіку – колісництво, ковальство, пекарство. Вони створювали сотні, якими керував сотник. З цих промислів сплачувались визначені податки. Біля замків проживали службові селяни – рибалки, бортники, конюхи [22, с. 85].

Згідно з реформою 1861 року (скасування кріпацтва) відбулося реформування сільської громади, що почала розглядатися територіальною і функціональною частиною найнижчої ланки адміністративного поділу – волості. У цей час поширилися на всіх селян і поняття сільського товариства, як загальної адміністративної одиниці, що об'єднала переважно у фіскальних цілях, спочатку 21, а потім 42 так званих ревізьких душі [24, с.31].

Земельні відносини між поміщиками та селянами в Україні визначалися трьома місцевими положеннями про поземельний устрій.



Селяни і кріпосні люди ставали вільними і могли купувати, продавати, володіти рухомим та нерухомим майном, займатися підприємницькою діяльністю. Усі землі, угіддя і надалі залишалися власністю держави, їх закріплювали за селянами або надавали у безстрокове користування за так звані щорічні оброчні податки.

У 1864 році на Лівобережній та Південній Україні було впроваджено земське самоврядування. Участь у ньому брало все населення, що володіло земельною власністю. Один раз на рік на земельних зібраннях депутатів обирали земську повітову управу, яка діяла постійно. Функції земств були досить широкі - обкладання податками, соціальні питання, медицина, санітарія, освіта, сприяння розвитку сільського господарства, торгівлі тощо. На Галичині та Буковині, які в ті часи перебували під австрійсько-угорським впливом, був прийнятий галичанський крайовий закон про громади, згідно з яким створювалися повітові громади (гміни), які територіально збігалися з адміністративними повітами. Органом повітової громади була повітова рада і повітовий комітет [22, с.23].

Історична традиція закріплення існування громад та наділення їх здатністю до участі у цивільних правовідносинах знайшла своє відображення і за часів Української народної республіки у ст.26 Конституції від 29 квітня 1918 року, якою передбачалося існування громад, що мали права на вирішення питань місцевого значення .

Водночас в Європі, історія відносин держави і громади завжди призводила до конфлікту, в якому держава намагалася послабити громаду, побоюючись її політичних амбіцій, а громади прагнули закріпити власну автономію. Так, орієнтовно у X–XI століттях починається боротьба середньовічних міст за свою самостійність. Завдяки власній економічній і військовій силі, органи міського самоврядування отримують права і статус як представники комун. Саме міста створили політичні інструменти, які у майбутньому були використані для побудови централізованих держав, а саме: створення системи міського рахівництва та оподаткування, створення

міської поліції і військових утворень, системи права та ін. Але створення централізованої держави вимагало ліквідацію політичної незалежності міст. Так, перший удар по громадівському строю розпочався з вилучення у них їхньої власності.

Зокрема у Франції, у 1791 році, розпочинається обмеження самостійності муніципалітетів, а через рік відбувається фактичне падіння громад, які знову стають об'єктом експерименту в руках державної влади. Дослідження історичних процесів становлення місцевого самоврядування, проведені групою російських авторів під керівництвом Т. Говоренкової дали можливість висловити думку, що ці експерименти проводилися не для потреб громад, а винятково під впливом політичних міркувань, що мали за мету закріпити ту форму верховної влади, яка сформувалася на той момент.

Уряд піклувався дійсно про розвиток самоврядування виключно в періоди державного життя. Тільки в такі періоди державна влада відносилася до міської автономії без остраху, навіть дружньо; тільки у цей час уряд не вбачав у міській громаді свого смертельного ворога. Він навіть нібито підлещувався до неї. Але оскільки ситуація змінювалась, і уряд не відчував потреби в громаді, а відчував себе у достатній мірі сильним, він починав відноситися підозріло, навіть ворожо до автономії тієї громади, яку перед тим сам плекав.

Але на початку XIX століття питання про самоврядування постає досить гостро. Об'єктивне існуюче природне право громади визнається національним конгресом у 1830 році під час боротьби Бельгії проти гноблення самостійності громад нідерландським урядом. Громадівська влада була визнана поряд з існуючими законодавчою, виконавчою та судовою владами. «Громада старша за державу; закон її знаходить, а не створює [25, с.108]». Тобто держава визнавала, що громади мають право вирішувати власні питання, незалежно від втручання держави. Саме ідея того, що громада є щось, що має самостійне право на існування, щось таке, чому

держава повинна надати повну свободу в реалізації певних дій, лягло в основу теорії «вільної громади».

Теорія вільної громади виходила з тих обставин, що громади по своїй суті є самостійними, вони не створені державою, а лише визнані нею, і тому мають самостійне право керувати власними справами. Звідси витікали наступні елементи поняття самоуправління:

- самоуправління - це управління власними справами громади, справами, які по суті є відмінними від справ державного управління;

- громади є суб'єктами прав, що їм належать, відокремленими від держави юридичними особами, тому будь-яке незаконне втручання держави у справи громади є порушенням її прав;

- посадові особи громадського управління не є державними посадовцями, а є висуванцями громад або у їх особі самого суспільства [26, с. 98].

Поряд з цим, той факт, що соціальний інститут існував до виникнення держави, ще не означає абсолютного і безумовного невтручання в нього держави. Родина передує державі, держава визнає родину, захищає її, але це зовсім не означає, що держава заохочує і допускає будь-як форми сімейних відносин. Навіть якщо визнати природність громади, звідси ще далеко до визнання права громади робити усе, що їй заманеться, без усякого контролю й обмеження з боку держави.

Спроба теоретиків і практиків спиратися на теорію «вільної громади» призводила до нескінченного і безнадійного конфлікту з державою, що перешкоджало розвитку місцевого самоврядування.

Дійсно, громади були старіші за держави Західної Європи, і, спираючись на цей факт, можна було говорити про громаду як про природний союз, нестворений державою, і тому є для неї недоторканим. Однак в інших країнах до моменту створення централізованих держав самоврядних громад не існувало. Головною причиною, що спонукала до пошуку побудови нових

теорій місцевого самоврядування, було глибинне протиріччя теорії «вільної громади» усій правовій системі централізованих держав.

Саме спроби перебороти цей руйнівний і безнадійний конфлікт між громадами і державою призвели до появи господарської і суспільної теорій самоврядування. Оскільки громада не може стати державою в державі, треба так відмежувати, виділити власні справи громади, щоб вони не співпадали з державними.

Господарська теорія виходить з тієї думки, що власні справи громади – це справи общинного господарства, і самоврядування. Це визначення змістовно орієнтує громади замість безглузлого перетягування політичного канату з центральною владою на корисні справи, правильно розставляючи акценти в такій діяльності.

Проте сама практика місцевого самоврядування в Європі довела неспроможність господарської теорії - адже майже всюди органам самоврядування, крім виключно господарських завдань, надається і завідування місцевою поліцією, піклування про бідних, управління протипожежними і санітарними заходами і багато справ, що очевидно не носять господарського характеру. Крім того, у багатьох випадках відносини громади і громадян носять не добровільний характер (які вони повинні були б носити, якби громада була суб'єктом, що хазяює), а примусові - громада має право примуса, нехай навіть і з господарських справ.

Подібною за своїми мотивами і цілями є суспільна теорія самоврядування, що вбачає сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству завідування своїми суспільними, а не державними справами.

Для прихильників суспільної теорії самоврядування протиставляється державному управлінню не тільки за суб'єктом - місцевим самоврядуванням, але й за характером своєї діяльності - до компетенції самоврядування відносяться байдуже. З погляду держави, важливим є виконання місцевими громадами тих завдань, що вони самі перед собою ставлять. Заслугою

суспільної теорії є важливе, з практичної точки зору, звертання уваги на значну близькість самоврядування до суспільних об'єднань.

І господарська, і суспільна теорія намагалися пояснити своєрідне положення самоврядних одиниць у загальній системі державного управління тим, що цей процес передбачає управління недержавними справами.

Була запропонована й інша група теорій - так званих політичних - що вбачають сутність самоврядування у своєрідному особовому складі органів адміністрації. Сутність їх полягає в протиставленні громадськості та чиновництву.

Самоврядування, відповідно до політичної теорії, є, насамперед, самодіяльністю громадян, що не здійснюють державну службу, і тому ще не перестали бути громадянами, дисциплінарно і матеріально вільними у своєму волевиявленні.

Серед інших теорій самоврядування необхідно згадати також теорію «юридичної особи», яка вважає, що самоврядування зводиться до передачі державою деяких адміністративних функцій відокремлених від держави публічно-правовим особам. Перевагою цієї теорії є її юридична допрацьованість і прагнення вийти за межі протистояння «державна – самоврядування».

Поряд з цим усі викладені теорії ґрунтувалися на теорії «вільної громади», розвиваючи ті або інші її положення, усі вони відтворювали в певній мірі й у різних тлумаченнях протиставлення інтересів комунальних інтересам державним.

На думку деяких авторів, саме прагнення перебороти це протиставлення, що заводить як теорію, так і практику самоврядування в глухий кут, призвело до того, що до кінця XIX століття запанувала державна теорія, яка вбачає у місцевому самоврядуванні частину держави.

Тут самоврядування зводиться до покладання на місцеве суспільство або, точніше виборні його органи, здійснення задач державного управління. З цього погляду, будь-яке управління публічного характеру є справою

державного характеру, і, той, хто несе обов'язки місцевого управління, виконує задачі держави. Причина провалу спроби господарської й суспільної теорії виділити так звані власні справи громади, що не стосуються держави в тому, що таких справ зовсім не може бути. Не відокремлення місцевого суспільства від держави, а, навпаки - заклик цього суспільства до служби державним інтересам і цілям є головним змістом місцевого самоврядування.

Саме державна теорія дозволила припинити безплідне протистояння держави і самоуправління, саме вона була закладена в основу реформ кінця XIX - початку XX століття, що надали місцевому самоврядуванню ту форму, яку спостерігаємо на теперішній час.

Отже, дослідивши основні визначення поняття «територіальна громада», можливо зазначити, що це багатоаспектне поняття яке розглядають як: 1) сукупність мешканців певної території; 2) об'єднання громадян; 3) територіальна база для проживання населення; 4) сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території; 5) центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів тощо.

Саме тому, доречним стає власне визначення територіальної громади як сукупність громадян, які спільно проживають у сільському та міському поселенні та мають колективні інтереси, а також і визначений законом правовий статус.

До ознак територіальної громади відносять: 1) населення (жителі); 2) територія; 3) наявність спільних інтересів по різних ознакам; 4) можливість ведення господарської діяльності; 5) обов'язковість сплати податків тощо.

Наразі чинне законодавство України враховує такі ознаки, як територіальна впорядкованість та самоврядний підхід, що є не доречним для сучасного суспільного розвитку та потребує дороботки, адже поняття «територіальна громада» є багатоаспектним, та повинно враховувати різні

аспекти суспільного життя (сторичний, територіальний, екологічний, соціологічний, економічний тощо).

## **1.2 Нормативно-правове регулювання створення об'єднаних територіальних громад**

Сучасні виклики, які стоять зараз перед суверенною і незалежною Україною, є логічним продовженням тих проблем, що виникли на цій землі ще за часів державно пошуків початку ХХ століття. Останні події, що мали місце в Україні, істотно актуалізували питання необхідності вдосконалення механізмів реалізації державної політики та перерозподілу владних повноважень в існуючій системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Політична криза, що почалася в Україні в кінці 2013 року і триває до сьогодні, виявила суттєві недоліки в існуючій системі розподілу владних повноважень, усунення яких вимагає проведення системних реформ. Серед основних перспективних напрямків реформування законодавства України окремо виділяється децентралізація влади. Однак, єдиним можливим шляхом до ефективної децентралізації влади є, перш за все, конституційна реформа.

У статті 132 чинної Конституції України прямо наголошується на використанні принципу децентралізації у контексті основних засад територіального устрою України. Ця стаття містить таке формулювання: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально–економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [27].

Децентралізаційна реформа, яка була проголошена 2014 року є однією з найбільш значних перебудов державного устрою і пов'язаних з ним сфер

суспільної взаємодії в Україні. Стартовим і базовим документом щодо її реалізації є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена 01.04.2014 року з відповідними імплементаційними планами на 2014 і 2015 роки.

Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності [28].

За системного підходу внесення змін до Конституції України має супроводжуватись прийняттям відповідних базових законів, розроблених в єдиній загальній логіці, зокрема «Про місцеве самоврядування» [29], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [30] тощо.

Іншими структурними блоками децентралізаційного законодавства, які потребують внесення змін є регіональна політика, ресурсне забезпечення, участь громадян, спеціальні та галузеві норми тощо. Їх часткова реалізація обмежується поки що лише прийняттям закону «Про засади державної регіональної політики» [31, с. 98].

На сучасному етапі розвитку нормативно-правові акти щодо питань децентралізації умовно можливо розділити на дві групи:

- 1) норми національного законодавства України;
- 2) міжнародно-правові норми.

Щодо законів, то на сьогодні їх безліч, наприклад:

- 1) Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (прийнятий у 1 читанні);

- 2) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель (прийнятий у 1 читанні);



3) Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів;

4) Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція); 5) Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища);

6) Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів тощо [32].

До підзаконних нормативно-правових актів можливо віднести:

1) План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2016) - Розпорядження КМУ;

2) Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»;

3) Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (2015);

4) Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;

5) Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»;

6) Наказ Мінрегіону України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад»;

7) Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва;

8) Наказ Мінрегіону «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [32].

На теперішній час в Україні офіційно визначене (правове) поняття «територіальна громада» - це жителі, об'єднані постійним місцем проживання у селі, селищі, місті, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [29].

Слід зазначити, що вищезазначена дефініція протягом довгого часу в Україні взагалі не використовувалась в жодному нормативно-правовому акті.

Так, в Законі України від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» територіальна громада взагалі не була включена в систему місцевого самоврядування, до складу якої входили «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» [33].

За результатами досліджень А. Крусяна територіальна громада не тільки була відсутня в системі місцевого самоврядування, але й закріплювалася державна природа місцевих органів.

У Законі України від 26.03.1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які ними обираються, всіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України і власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільська рада, селище, місто» [34].

Зміст цієї правової конструкції і системний аналіз інших статей Закону дозволив автору зробити висновок, що місцеве самоврядування являло собою своєрідний інститут самоорганізації громадян, а основними суб'єктами виступали його органи - сільські, селищні, міські Ради народних депутатів. Лише в проекті нової Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 року була запропонована наступна редакція статті 188: «місцеве самоврядування

здійснюється територіальним колективами сіл, селищ, міст і районів безпосередньо та через обрані ними органи» [35, с.98–99].

Таким чином, територіальний колектив фактично визнавався суб'єктам місцевого самоврядування, але легітимно його статус як первинного суб'єкта не закріплювався. Водночас Конституційна Угода між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 року визначала місцеве самоврядування як «гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [36].

При цьому встановлювалося, що «первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які мешкають в селах (сільрадах), селищах, містах». Конституція України 1996 року і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» остаточно закріпили систему місцевого самоврядування, в якій роль системоутворюючого фактора і первинного елемента відіграє територіальна громада [27; 29].

Крім вищезазначених нормативно–правових актів, питання діяльності територіальних громад регулюють:

1) нормативні положення Цивільного кодексу України. Відтак, стаття 356 ЦКУ встановлює «право спільної часткової власності, суб'єктами права власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.

Стаття 368 визначає «право спільної сумісної власності, де суб'єктами права спільної сумісної власності можуть бути фізичні особи, юридичні особи, а також держава, територіальні громади, якщо інше не встановлено законом.

Стаття 374 окреслює, що суб'єкти права власності на землю (земельну ділянку). 1. Суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.

І найголовніше – відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦКУ - учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Територіальні громади, є суб'єктом публічного права і ставляться в один ряд з таким суб'єктом публічного права як держава [37].

2) Згідно зі статтею 80 Земельного кодексу України територіальні громади реалізують своє право власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 9 Лісового кодексу України право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 117 Земельного кодексу України передача земельних ділянок з комунальної власності у державну здійснюється за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування [38].

Серед політичних проблем, які домінують сьогодні в суспільній свідомості, виділю ті, значимість яких очевидна, а пропоновані нинішньою владою методи рішення, м'яко кажучи, вельми сумнівні. На перше місце поставлю прийняття Верховною Радою Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [39] та розгорнуту кампанію за його практичної реалізації.

Стаття 4 вищезазначеного закону встановлює, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально–економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [39].

Впадає в очі, що в законі добровільність об'єднання територіальних громад відображена лише в назві. Текст прийнятого Закону рясніє словом «добровільне», можливо, й тому, що автори і співавтори його віддавали собі звіт в тому, що реальна практика його здійснення в кращому випадку буде «добровільно-примусової».

Добровільність об'єднання територіальних громад, очевидно, припускає відповідь на питання, з чиєї доброї волі таке об'єднання може відбутися. Якщо мова йде про право територіальної спільноти громадян визначати його подальшу долю, то, очевидно, найбільш, природним вирішенням цього питання є проведення місцевого референдуму. Однак, по-перше, закон про місцевий референдум Верховною Радою досі не прийнятий. А по-друге, змінена стаття 6 Закону « Про місцеве самоврядування в Україні » взагалі вже не містить положення про проведення референдуму з даного питання.

Уважне вивчення прийнятого Закону дозволяє стверджувати, що роль членів територіальної спільноти при розв'язанні найважливішого для його існування питання зводиться до можливої участі у громадському обговоренні відповідної ініціативи (п. 3 статті 5, п. 2 статті 6), проектів рішень місцевих рад про добровільному об'єднанні, підготовлених спільною робочою групою, яку створює голова ради – ініціатор об'єднання (п. 3 статті 6). А створення такої робочої групи Закон визначає як початок « процедури добровільного об'єднання територіальних громад».

При цьому порядок проведення громадських слухань визначається згідно п. 4 статті 5 сільською, селищною, міською радою. Яким він може

бути в територіальних громадах, яким уготована доля приєднання до потужніших територіальних громад, можна тільки здогадуватися.

І лише п. 5 статті 7 Закону містить згадку про можливість проведення референдуму в такій формі: « У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції і законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад». Однак, як вже було сказано вище, відповідна норма зі ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виключена. Та й Закону про місцевий референдум теж не існує.

Втім, реальний процес реалізації цього Закону в різних регіонах України, свідчить про те, що добровільність об'єднання територіальних громад на місцях зовсім не є пріоритетом для центральної влади. Для неї важливіше створення під диктовку Кабінету Міністрів перспективних планів територій та паспортів майбутніх територіальних громад, схвалення їх обласними радами та подальше затвердження їх урядом. Фактично йдеться про можливість подальшого перекроювання адміністративно-територіального устрою України.

Отже, виходячи з вищезазначеного, можливо визначити що на сьогодні питання децентралізації та діяльності територіальних громад врегульовані багатьма різноманітними нормами права, як національного так і міжнародного. Встановлено, також, що децентралізація знаходяться в стадії становлення, про що свідчить не прийняті Закони України «Про децентралізацію», який би на законодавчому рівні закріпив поняття та види децентралізації, Закону України «Про префектуру», що передбачало би запровадження префектур замість обласних та районних державних адміністрацій

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки до розділу.

1) Визначено, що одним з найбільш розповсюджених підходів до формування соціальної структури суспільства є виокремлення різних видів соціальних спільнот, які відрізняються розмаїттям конкретних історичних і ситуаційно-обумовлених видів і форм. Соціальні спільноти та групи фактично виступають засобом існування людей через взаємозв'язки і взаємодію між собою і суспільством в цілому. Адже саме завдяки соціальним спільнотам і безпосередньо в них створюються всі необхідні умови і засоби, що сприяють розвитку особистості і задовольняють її потреби і інтереси. З усього розмаїття соціальних спільнот в контексті дослідження увага приділялася таким утворенням як територіальні, тобто таким, що відрізняються за приналежністю до територіальних утворень, що історично склалися.

Відзначено, що територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Основа виділення громади - факт спільного проживання на одній території. У процесі взаємодії між собою люди, які мешкають на певній території, вступають у певні зв'язки, на основі яких виникає розуміння загальних інтересів і колективна свідомість, що в цілому і свідчить про формування громади.

З'ясовано, що стосовно поняття «територіальна громада» на сьогоднішній день існує багато наукових визначень, що обумовлює його багатоаспектність, адже її розглядають як 1) сукупність мешканців певної території; 2) об'єднання громадян; 3) територіальна база для проживання населення; 4) сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території; 5) центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів тощо.

Запропоноване власне визначення територіальної громади як сукупності громадян, які спільно проживають у сільському та міському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

2) Досліджено, що на сьогодні питання діяльності територіальних громад врегульовані багатьма різноманітними нормами права, як національного так і міжнародного.

Встановлено, також, що децентралізація знаходяться в стадії становлення, про що свідчить не прийняті Закони України «Про децентралізацію», який би на законодавчому рівні закріпив поняття та види децентралізації, Закону України «Про префектуру», що передбачало би запровадження префектур замість обласних та районних державних адміністрацій.

На підставі викладеного вище можна стверджувати, що проблема з визначення самодостатності територіальних громад є актуальною і потребує проведення комплексних досліджень.



## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО – ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### 2.1 Порядок та принципи добровільного об'єднання територіальних громад

Для будь-якої галузі права важливе значення мають її принципи, тобто основні керівні ідеї, які визначають зміст правових норм. Принципи права характеризують зміст норм права, правозастосовних актів, що визначають головні напрями їх функціонального впливу на суспільні відносини. Значення принципів права, насамперед, проявляється у тому, що вони служать орієнтиром для законодавця при закріпленні тих чи інших норм, обмежують його розсуд об'єктивно сформованими вимогами до правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Принципи права встановлюють найважливіші закономірності у системі організації та функціонування виконавчої влади і управління. Вони обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі адміністративно-правового регулювання. Відсутність правових принципів права тягне за собою появу елементів довільності, бюрократизму в гіршому сенсі цього слова, неорганізованості, беззаконня, несправедливості і аморальності в механізмі державного управління.

Поняття принципів у сфері адміністративного права до юриспруденції прийшло з філософії, яка приділяла увагу закономірностям явищ суспільної дійсності при реалізації державного управління. До тепер поняття принципів адміністративного права привертає увагу не тільки юристів та науковців, а й філософів, соціологів та політологів.

Перш ніж звернути свою увагу на трактування принципів адміністративного права, необхідно визначитися, що ж таке принцип в рамках правової науки в цілому.

У сучасній правовій науці під принципами права прийнято розуміти закріплені в праві керівні ідеї, які визначають характер, підстави і обсяг правового регулювання суспільних відносин. Принципи права поділяються на загальні, характерні для права в цілому, і галузеві принципи, що відображають особливості галузевого правового регулювання. Розібравшись із загальними розуміння принципів права, слід звернутися до розуміння принципів адміністративного права в сучасній науці.

Слід зазначити, що досі в адміністративно–правовій думці немає доктринального підходу щодо визначення принципу як наукової категорії.

У загальних розробках поняття «принцип» тлумачиться як:

1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії і т. ін.;

2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого–небудь, спосіб створення або здійснення чогось [41, с. 1125]. Філософське розуміння принципу зводиться до основи, начала [42, с. 543].

Як відмічає О. А. Пухтецька, слово «принцип» в європейських країнах почало вживатися ще з часів середньовіччя, беручи своє коріння від давньофранцузького слова «*principe*» та латинського «*principium*», які, у свою чергу, походять від латинського «*princeps*», що означає лідер, імператор [43, с. 11].

Узагальнивши різні думки щодо сутності принципу, що наведені в зарубіжних довідниково-енциклопедичних джерелах, А.А.Пухтецька виділяє такі характеристики:

а) принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, що об'єднує принцип як загальне правило або стандарт, та принцип як сукупність моральних та етичних стандартів;

б) принцип як визначена наперед політика або спосіб дії;

в) принцип як основа або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки;

г) принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів [43, с. 11-12].

Відтак, під принципами адміністративного права розуміють засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно–правового регулювання суспільних відносин [44, с. 80].

На думку В. І. Курило, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [45, с. 48].

Принципи характеризуються двома ознаками: а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях) [46, с. 180].

Виходячи з вищезазначеного, можливо визначити, що принципи адміністративного права є основним підґрунтям правопорядку та законності. Принципи адміністративного права повинні об'єктивно відображати сутність адміністративного права, його найбільш важливі риси; вони розкривають загальний характер управлінської, виконавчо-розпорядчої та інших видів адміністративної діяльності органів виконавчої влади та їх державних службовців, нормативно закріплюють їх.

Аналіз адміністративно–правової доктрини показує, що досить часто ототожнюються як теоретиками, так і практиками, принципи адміністративного права з принципами державного управління

Як справедливо було зазначено, основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування

виконавчої влади і управління. Принципи адміністративного права зумовлені існуванням принципів функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється чисельними суб'єктами права [47, с. 193].

Із вказаного вище вбачається, що авторами даного твердження як первинні визначаються принципи «функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління». Тобто саме принципи державного управління детермінують виникнення та існування принципів адміністративного права.

З таким твердженням, слід погодитись, адже під адміністративним правом розуміють сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління економічною, соціально–культурною та адміністративно–політичною сферами життя, а також у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [48, с. 12].

На думку Б. М. Лазарева, принципи державного управління є предметом теорії державного управління, наука ж адміністративного права має зосереджуватись на аналізі проблем адміністративно–правового регулювання і встановлення цих принципів в управлінні [49, с. 113].

В. Б. Авер'янов зазначив, що державне управління й адміністративне право – об'єктивно різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятись принципами державного управління [44, с. 105].

Ю. П. Битяк взагалі визначає принципи управлінської діяльності потенційною основою формування галузевих принципів адміністративного права [50, с. 34].

Таким чином, виходячи з аналізу визначення поняття принципів адміністративного права та принципів державного управління можливо відзначити про їх співвідношення як цілого та частини.

Принципами адміністративного права характерні наступні риси:

- вони визначають юридичну природу адміністративного права;
- встановлюють найважливіші закономірності в системі організації та функціонування виконавчої влади і управління;
- закріплюються за допомогою адміністративно–правових норм;
- є орієнтиром для вироблення адміністративно–правових норм;
- виступають засобом ліквідації прогалин у адміністративно–правовому регулюванні управлінських відносин;
- зумовлюються рівнем розвитку суспільства і держави.

Принципи права і всього механізму правового регулювання виступають в якості «ідейної пружини», основних засад, що характеризують зміст норм, правозастосовних актів, головні напрямки їх функціонального впливу на суспільні відносини.

Стаття 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлює, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) конституційності та законності;

Згідно Конституції України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції і закони. Законність виступає найважливішою гарантією місцевого самоврядування.

Принцип законності-один з основних конституційних принципів української державності. Принцип законності вимагає, щоб організація і діяльність місцевого самоврядування здійснювалися на основі закону і в рамках закону. Держава, визнаючи і гарантуючи місцеве самоврядування, забезпечує разом з тим дотримання законності в системі місцевого самоврядування [50, с. 48–49].

- 2) добровільності;

В процесі реалізації Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» необхідно ґрунтуватися на принципі, закладеному в

самій назві Закону—добровільності, який передбачає що влада не має права вольовим рішенням змушувати територіальні громади об'єднуватися.

3) економічної ефективності;

Сьогодні в Україні налічується 12 тисяч бюджетів органів місцевого самоврядування, з яких більша частина не може заробити грошей навіть на власне утримання і просить грошей у держави. Тому одним з важливих завдань децентралізації є передача громадам частини ресурсів і повноважень з державного рівня на місцевий і зацікавити їх заробляти гроші, а не просити.

Якщо якійсь громаді не вистачатиме власних грошей, в такому разі бюджетне законодавство передбачає перерозподіл фінансів, так звану «дотацію горизонтального вирівнювання». Тобто держава прагне, щоб на кожній території України надавалися абсолютно однакової якості послуги: у сфері охорони здоров'я, у сфері соціального забезпечення у сфері освіти і т. д.. Тому при формуванні «Перспективного плану об'єднання» буде прораховуватися самодостатність громад, і якщо у когось з них не буде вистачати грошей для того, щоб забезпечувати соціальні нормативи, затверджені державою, то ці гроші буде їм давати держава, перерозподіляючи частину доходів сильних громад.

4) державної підтримки;

Вкрай доцільно передбачення державної підтримки при об'єднанні територіальних громад. І її розмір повинен бути пропорційним розміру новоствореної громади. Доречно планувати таку підтримку в розрахунку на довгостроковий період і щорічно закладати подібні витрати в Державний бюджет. В даний час об'єднані територіальні громади отримують субвенцію на розвиток інфраструктури з державного бюджету. У 2018 році шість створених у 2015–2016 роках ОТГ отримали близько 42 мільйонів гривень, що поряд із власними бюджетними надходженнями дозволило їм вирішити цілу низку інфраструктурних проблем. Субвенція розподіляється відповідно до площі громади і чисельності сільського населення.

5) повсюдності місцевого самоврядування – принцип, який передбачає право органів місцевого самоврядування розпоряджатись землями державної власності за межами населених пунктів.

6) прозорості та відкритості;

Великий тлумачний словник сучасної української мови серед значень слова «відкритий» наводить такі: «доступний для всіх бажаючих»; «неприхований, нетаємний, явний» [41, с. 131].

Відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору (SIGMA–1999) принцип відкритості і прозорості розуміється як відкритість на протипагу секретності; прозорість на протипагу дискретності; винятковість конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглисть публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чий права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям [51, с. 277]. Отже, згідно з цитованим документом принципи відкритості та прозорості взагалі не розділяються.

7) відповідальності.

Принцип «відповідальність місцевого самоврядування» широко застосовується в джерелах муніципального права, в тому числі міжнародно–правових. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування включає її не тільки в зміст принципу місцевого самоврядування, що розуміється як право і здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3), але й положення преамбули, де, зокрема, стверджується, що наявність наділених реальною відповідальністю органів місцевого самоврядування може забезпечити ефективне і водночас наближене до громадян управління.

В наукових коментарях до дефініції «місцеве самоврядування», викладеної у багатосторонньому міжнародному договорі даються наступні

роз'яснення: діяльність щодо здійснення місцевого самоврядування реалізується органами місцевого самоврядування; відповідальність за здійснення регламентації та управління публічними справами, з юридичної точки зору, несуть органи місцевого самоврядування; населення виступає лише як суб'єкт, в інтересах якого діють органи місцевого самоврядування.

Проте слід відзначити, що зазначені принципи не є виключними. Науковці виділяють важливий принцип територіальної громади – самодостатність. Самодостатність сільської громади ілюзорна і може визнаватися лише тими людьми, які зводять суспільне життя до господарської діяльності [52, с. 251].

Такими ж помилковими були б спроби розглядати як реальне самодостатнє утворення такої соціальної групи, як відома всім сім'я Ликових, загублена в тайговій безвиході, про яку писала «Комсомольська правда». На перший погляд, маємо справу з людським колективом, що здійснює спільну діяльність в умовах повної і абсолютної самодостатності. Насправді, на відміну від середньовічної громади члени такої сім'ї володіли не тільки економічною, але і організаційною самодостатністю, тобто цілком самостійно регулювали відносини в своєму колективі, самостійно забезпечували власну безпеку, не платили ніяких податків державним інстанціям тощо. Але чи означає цей факт, що маємо справу з дійсно самодостатнім утворенням?

Спроби такого уточнення робилися в історії соціальної думки. Маємо на увазі прагнення деяких теоретиків зв'язати відмінність суспільства від «приватних» соціальних груп з особливостями історичного виникнення. Дійсно, і політичні партії, і армія, і виробничі колективи цілком свідомо створюються людьми (хоча це далеко не завжди відбувається за капризами людської волі: люди так чи інакше усвідомлюють необхідність або доцільність такого «винаходу» і усвідомлено втілюють його в життя). В той же час ні Польща, ні Франція, ні Японія не були створені «за планом», а виникли в процесі стихійного етногенезу. Відповідно такі суспільства є вже



не просто організаціями людей, а спільнотами, що історично виникли, тобто володіють особливостями генезису[52, с.253].

Відзначимо, що подібна відмінність в механізмах виникнення соціальних груп дійсно має місце, проте воно не є ні достатнім, ні необхідним критерієм розрізнення суспільств і «несуспільств». Щоб довести, що мала сімейна група, загублена в тайзі, не може вважатися суспільством, не потрібні подібні додаткові критерії. Потрібно лише правильно розуміти феномен самодостатності, усвідомлювати, що вона не обмежується ні сферою господарства, ні адміністративною саморегуляцією, але включає ментальну, духовну самодостатність. Насправді, вважати сімейство Ликових самостійним суспільством зможемо лише в тому випадку, якщо доведемо, що духовність цих людей, звичні їм стереотипи мислення і відчуття примушують вважати їх не старообрядцями, що опинилися в умовах штучної ізоляції, а представниками нового, самостійного етносу [196, с.254].

У цьому плані далеко не кожна група людей, що веде автономне практичне життя, є суспільством, будучи часто не більше ніж «колонією», створеною в тих або інших цілях. Тоді за яких умов жителі іспанських військових поселень в Латинській Америці, практично незалежні від метрополії, перестають бути іспанцями і стають колумбійцями, чилійцями або аргентинцями? Відповідь однозначна: лише тоді, коли економічна і адміністративно–політична самодостатність групи доповнюється реальною культурною автономією, яка виражається в стійких особливостях мислення і відчуттях, людей, що закріплюються в мові, мистецтві, стандартах поведінки і передаються з покоління в покоління.

Вважаючи основною ознакою суспільства його функціональну самодостатність, К. Момджян порушує ще одну непросту проблему. Всім відомий той високий ступінь взаємної залежності, яка існує між країнами і народами в сучасній історії. На очах багатьох людей склалася система міжнародного розподілу праці, яка ставить економічну кон'юнктуру Франції в залежність від політики американського президента, успішну роботу

японських підприємств - від стабільного видобутку нафти на Близькому Сході. Чи не означає це, що сучасні країни вже не можна вважати суспільствами, що ними є лише окремі нецивілізовані племена, що живуть в умовах економічної, політичної і культурної самоізоляції (або наднаціональні цивілізації, як в цьому переконаний, наприклад, відомий англійський історик і філософ А. Тойнбі).

Відповідь на це питання не може бути однозначною. Цілком можливо, що сучасне людство вступило в процес формування єдиної планетарної цивілізації, в якій окремі країни і народи дійсно втратять статус автономних самодостатніх одиниць, але разом з тим, сучасне людство знаходиться лише на початку цього процесу, в той його фазі, коли поняття «національна економіка», «національна політика» ще не стали фіктивними, а окремі країни все ще є суспільствами, що не втратили принципову здатність виживати в режимі автономного існування (тобто ще зберігають потенційну самодостатність).

Цю позицію відстоює О. С. Розумовський, який зазначає що тільки справжні системи є самодостатніми, тобто вони відносно незалежні і суверенні. Це означає відносну повноту і насиченість системи елементами і властивостями, необхідними для її життя, існування, що забезпечується зв'язаністю, відмежованістю від середовища, обсягом, кількістю і якістю внутрішніх властивостей і зв'язків, внутрішнім необхідним розмаїттям компонентів, їх автономією і специфікою функцій, міцністю організацій. Самодостатність системи можна визначити і як зрілість цілісності, і як здатність до саморозвитку і самовідтворення в умовах актуального середовища [53].

Вивчаючи виникнення та існування нетрадиційних етнічних громад в Україні О. Малиновська також відмічає, що об'єднання таких громад відбувається не за територіальним, а етнокультурним принципом. Як і у випадку національних меншин люди згуртовуються на основі спільної мови, традицій, релігії тощо. Основним сенсом існування таких громад є надання

взаємодопомоги, представництво і захист спільних інтересів перед оточуючим середовищем. Через своїх лідерів громада здійснює зовнішнє представництво, спілкування з органами влади різних рівнів, міграційною службою, міліцією, іншими національними громадами тощо [54, с.148].

Не можливо також залишити поза увагою погляди на принципи функціонування соціальних систем російського вченого М.І.Беляєва. Акцентуючи увагу на принципах самоорганізації суспільних систем він визначав їх як принципи найвищої демократії. Зокрема, при дослідженні закономірностей ієрархічних систем він виділяв 7 основних принципів самоорганізації, які обумовлюють внутрішню і зовнішню цілісність, визначають суть процесів, що відбуваються в хаосі, це: самодостатність; самозбереження; саморегуляція; самовідтворення; саморозвиток; самонормування; самовідродження.

На думку М.І. Беляєва підхід до розуміння цілісності, як системи, що володіє зовнішньою і внутрішньою подвійністю, виводить саме поняття цілісності з категорії виключно філософської в категорію природничих наук. Поки в системі існує подвійність, існує і сама система як ціле, в межах заданої подвійності. Немає цілісності - немає системи. При руйнуванні система розпадається на окремі підсистеми, які, набуваючи «незалежності», можуть знову стати цілісними системами, а можуть і не стати.

Серед усіх перелічених вище принципів самоорганізації суспільства М. І. Беляєв вважає самодостатність найголовнішим. Відповідно до даного принципу та існуючими в суспільстві обмеженнями і законами збереження суспільних цінностей, кожному індивідуумові, кожній соціальній або суспільній групі, що перебувають на тому або іншому рівні ієрархії суспільства, у законодавчому порядку гарантуються відповідні права. Принцип самодостатності забезпечує кожному членові суспільства як самостійність і індивідуальність у їхній діяльності, так і самобутність. У соціальних системах самодостатність виявляється в деякій специфічній формі. Це визначається тим, що в силу закономірності та інтеграції

відбувається взаємопроникнення систем одна в одну разом зі своїми цільовими функціями [54, с.152].

Якщо в суспільстві, на кожному рівні його ієрархії буде забезпечений баланс між відповідними цільовими функціями окремих суспільних систем і підсистем, то можна стверджувати, що в такому суспільстві існує самоузгоджене поле цільових функцій, що відображають відносини гармонії в суспільстві, баланс інтересів усіх соціальних груп і шарів. Сукупність таких цільових функцій складає єдине самоузгоджене поле суспільства і відбиває самодостатність суспільних систем і підсистем цього суспільства. Це самоузгоджене поле, що передбачає баланс інтересів усіх соціальних груп і шарів суспільства, і буде характеризувати сутність вищої форми демократії.

Підтвердження цієї тези знаходимо і у О.С. Філатова, який наголошував на тому, що відправний принцип громадянського суспільства полягає в тому, що сфера компетенції більшої спільноти (у т.ч. держави) починається там, де закінчуються можливості меншої спільноти або громадянина. З цього витікає ідея принципу самодостатності і доповнення. Таким чином у держави, немає ніяких законних підстав втручатися в ту сферу, яка належить до компетенції малих спільнот. Саме тому сфера компетенції великого суспільства починається там, де закінчуються можливості малого.

Таким чином, вочевидь, що в інтересах самодостатності необхідно, щоб як мінімум  $2/3$  цих функцій виконувалися в самій соціальній структурі. Це виключно внутрішні функції того або іншого осередку суспільства. Вони реалізуються на основі виключно внутрішніх законів цих осередків. Внутрішні функції не прозорі для зовнішніх систем. Для всіх зовнішніх систем, що контролюють і забезпечують умови функціонування будь-якого конкретного осередку суспільства, прозорі тільки  $1/3$  цільових функцій системи. Така прозорість необхідна для формування єдиного самоузгодженого механізму функціонування суспільства, механізму

синхронізації процесів, що відбуваються в ньому. Чіткий, юридично значимий поріг самодостатності дозволяє раціонально організувати взаємини соціальних суб'єктів і політичної системи в цілому, чітко розрізнити ворогів, суперників, союзників, друзів.

Реалізація на тому або іншому рівні ієрархії таких понять як самовизначення, суверенітет і т.д., без забезпечення відповідної самодостатності може стати згубною для відповідних соціальних груп, народностей і т.д., тому що можуть бути порушені інтеграційні зв'язки і, як наслідок, буде зруйнована основа для забезпечення самодостатності цих груп. Самодостатність у рамках суспільства буде самодостатньою тільки тоді, коли вона буде здійснюватися не на шкоду суспільства і не за рахунок суспільства.

В основі формування економічного способу мислення також покладені принципи самоорганізації матерії. При цьому важливо розуміти, що ринкові відносини здійснюються на принципах самоорганізації, але самоорганізації не стихійної, а регульованої та стимульованої відповідними державними, соціальними й економічними інститутами. Практично в будь-якій економічній структурі можна виділити ту або іншу самодостатню частину (сегмент), яка тільки тоді здатна ефективно виконувати свої функції, коли вона є цілісною (самодостатньою), коли може самостійно вступати в ринкові відносини з іншими самодостатніми партнерами.

Фактично принцип самодостатності ринкових відносин є наскрізним каменем економічної науки. Так, з погляду економіки будь-яка економічна структура може бути самодостатньою і цілісною, якщо вона сама себе фінансує (мінімум на 2/3). Для територіальних утворень ця вимога самодостатності може означати, що 2/3 податків і зборів, що збираються на території цього утворення, повинні залишатися в цьому територіальному утворенні, а 1/3 передаватися вищим структурним утворенням. Це головна, але не достатня умова самодостатності. Зібраних фінансових засобів повинно вистачати не тільки на поточні витрати, але і на розвиток території.

На сьогодні процес створення об'єднаної територіальної громади складається з наступних етапів:

1) ініціювання процедури;

Стаття 5 вищезазначеного закону визначає, що ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова;

2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи [39].

2) процес підготовки проекту рішення про об'єднаної територіальної громади;

Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади.

Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується. Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад [39].

3) утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною за цим Законом з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних

громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною четвертою статті 7 цього Закону.

Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу.

Після завершення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету.

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень



сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, у порядку, визначеному цим Законом, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – сільські, селищні, міські ради припиняються у порядку, визначеному цим Законом [39].

Процес об'єднання поки йде суто добровільно. Уряд лише матеріально стимулює ОТГ, надаючи субвенції на модернізацію інфраструктури (в першу чергу доріг). Не дивно, що субвенції розраховуються пропорційно площі території і чисельності сільського населення об'єднаної громади. Лише нещодавно був прийнятий закон про добровільне приєднання населених пунктів до вже створених ВІДГ. В результаті до серпня 2017 року було створено 616 об'єднаних громад, в яких сумарно проживають 16% населення України. У Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ очікують, що до кінця року число ОТГ досягне 655 і вони займатимуть близько 40% території країни [55].

Швидкість об'єднання населених пунктів поки сильно варіюється від регіону до регіону. Десь створено менше 10% ОТГ від перспективного плану, десь – вже більше 30%. При цьому сам перспективний план не є догмою: в нього періодично вносяться зміни з ініціативи знизу. На думку віце-прем'єра Геннадія Зубка, процес об'єднання громад в Україні може бути завершений у п'ятирічний період [55].

Термін добровільного об'єднання конкретно поки не визначений, але воно триватиме, ймовірно, ще не менше двох років, після чого почнеться

примусове об'єднання громад, які не укрупнилися добровільно і при цьому не є фінансово самодостатніми. Повноваження щодо прийняття рішень про примусове об'єднання громад передбачається залишити за обласними радами.

Гальмує об'єднання певна недовіра українців і до уряду, і до жителів сусідніх населених пунктів. Багато громадян вважають, що їх обдурять і після об'єднання життя стане гірше; інші просто не розуміють, навіщо їм об'єднуватися і що від цього можна виграти. Часом думкою жителів майбутніх ОТГ намагається маніпулювати місцевий бізнес, який прагне «нарізати» територію в своїх інтересах. Часто гальмують об'єднання діючі керівники районів, сіл і селищ, які бояться втратити свій вплив. Роз'яснювати потенційні переваги створення ОТГ намагаються і Кабінет міністрів, і громадські організації, проте не всім їх доводи здаються переконливими.

Отже, процес створення самодостатніх об'єднаних громад в Україні є переважно виключенням з правил, ніж усталеною тенденцією. Наведений вітчизняний досвід створення ресурсно самодостатніх селищної та міської громад засвідчив той факт, що основним фактором у цьому процесі стала активність органів місцевої влади. В обох випадках влада ініціювала реалізацію заходів, які дали можливість збільшити економічний потенціал населених пунктів, акумулювати фінансові ресурси та здійснити їх цільовий розподіл.

Одним з можливих шляхів створення самодостатніх територіальних громад є реформування адміністративно–територіального устрою, а саме укрупнення територіальних громад та збільшення їх потенційних можливостей для функціонування і розвитку.

## **2.2 Характеристика повноважень об'єднаних територіальних громад**

Як відомо, будь-яка соціальна діяльність є складним структурованим поняттям, яке об'єднує цільову і предметну орієнтацію. Діяльність органів місцевого самоврядування обумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи, людини) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою людства відповідних форм і методів.

Ця діяльність залежить від цілей, інтересів, волі, можливостей, ресурсів самих органів місцевого самоврядування. Зокрема, населення, яке мешкає на певній території в процесі взаємодії набуває системної єдності, формує системне співтовариство, поступово трансформуючись в територіальний колектив (міцеву локальну спільноту), який усвідомлює і проявляє себе спільними інтересами, виступає у відносинах з державою як єдине ціле.

Територіальні колективи формують муніципальні органи, що забезпечують самозбереження і розвиток відповідного середовища для мешкання своїх жителів. Однак сам факт існування певної установи або формальної спільноти людей не завжди означає наявність соціального організму, здатного функціонувати як система, що самоорганізується.

Якщо в її структурі відсутні певні суттєві елементи або порушені необхідні взаємозв'язки, то така система буде позбавлена життєдіяльності, вона буде здатна лише її імітувати, реалізуючі не внутрішній (сутнісний) потенціал і призначення системи, а її зовнішню форму забезпечення і регулювання. Тобто легітимізація і легалізація муніципальної влади проявляються через її визнання державою і подальшою нормативно-правовою регламентацією, перш за все, у визначенні питань, що передаються безпосередньо на самостійне вирішення місцевій спільноті або органам, сформованим для цих цілей.

Таким чином мистецтво управління полягає у спроможності створювати системи, що самоорганізуються за допомогою наявних елементів (наявність місцевих інтересів) і в окремо існуючому середовищі. При цьому реальною умовою самозбереження і саморозвитку системи повинно бути виконання саме тієї функції заради якої ця система створюється – тобто, у

випадку місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення [56, с.141].

Саме ціль виступає як інтегруючий фактор, що об'єднує всі елементи в систему. Формування цілей відбувається через з'ясування, в першу чергу, цілей надсистеми (держави) з урахуванням цілей регіону і системи місцевого самоврядування [58, с.26]. При цьому слід відзначити, що власні цілі елементів (підсистем), що входять у систему, можуть відрізнятися і не співпадати з загальною метою системи. Взаємодія елементів у системі доволі часто призводить до зміни одного або декількох зв'язків між елементами, що впливає на зміну інших зв'язків.

У той же час, на думку В. Скуратівського, процес управління розвитком і функціонуванням соціальних систем включає в себе цілеспрямований вплив як на суб'єкт і об'єкт регулятивної управлінської діяльності, так і на об'єктивні умови життєдіяльності суспільства, з метою створення умов для реалізації людиною свого творчого потенціалу в умовах освоєння і творення соціального буття.

Цілеспрямований вплив на функціонування соціального буття виступає як свідоме регулювання тих умов, за яких живе людина й насамперед системи соціальних відносин, в які включена особистість. Управління процесами функціонування соціального буття як системи означає передусім визначення глибинних тенденцій розвитку в усіх сферах суспільного життя, що зумовлюють його збагачення, розвиток та цілеспрямований вплив на них суб'єкта управління регулятивної діяльності; вияв та розв'язання суперечностей як об'єктивного так і суб'єктивного характеру в економіці, політиці, духовних відносинах суспільства, міжособистісних зв'язках людей, що впливають на утвердження цінностей такого буття [58, с.87].

Досліджуючи процеси розвитку територіальних соціально–економічних систем Парсаданов Г.А. досить детально виписав їх структуру і механізми функціонування [58, с.56]. Зокрема він припускав, що в рамках певної держави, представленої центральним органом влади, існує декілька

варіантів її розвитку. З усіх можливих варіантів влада обирає найбільш прийнятний, визначаючи критерії, за якими можна визначити досягнення кінцевої мети. При цьому необхідно протистояти впливу зовнішніх факторів, які, як правило, у більшості випадків є некерованими (рис.2.1.).

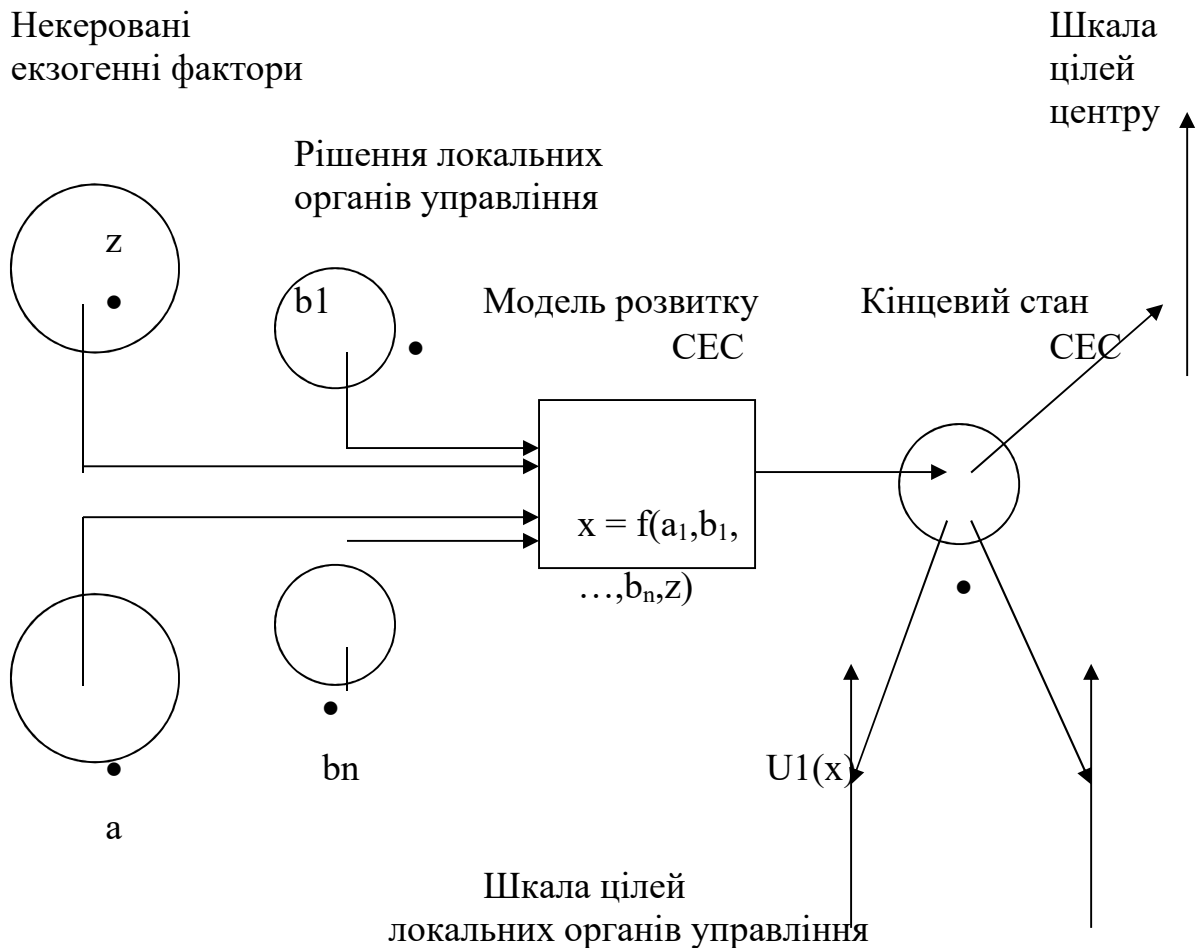


Рис. 2.1. Схема узгодження цілей розвитку територіальних соціально-економічних систем [58].

Серед факторів, що впливають на прагнення системи до визначеної мети, перш за все необхідно виділити такі:

- стан внутрішнього середовища - територіальна інфраструктура (виробнича і соціальна), «конструкція» підсистем (керуючої, керованої), взаємозв'язки між ними та окремими їх елементами; обмежені ресурси - люди (трудоий потенціал: виробничий, невиробничий, управлінські кадри), продукти (матеріально-технічні, інформаційні ресурси; товари, роботи, послуги, що виробляються), кошти (фінансові ресурси суб'єктів господарювання, населення, місцевих бюджетів), природа (корисні копалини, довкілля);

- вплив зовнішнього оточення (позитивний - сприяє сталому розвитку території, негативний - перешкоджає йому) - чинне законодавство, державна політика (у тому числі регіональна), макроекономіка, соціальний клімат у суспільстві; мегатенденції, які сьогодні мають місце у світі - глобалізація, демографічна криза, лобіювання, екологічна небезпека та ін.

Стан системи держави стосовно досягнення поставлених цілей залежить від політики центрального органу влади. Однак на території держави існує безліч інших підсистем (територіальних, галузевих), які мають власні інтереси і намагаються їх реалізувати через сформовані органи управління. Розуміючи, що країна являє собою велику і складну систему, управління такою системою не може здійснюватися єдиним органом, який приймає однозначні рішення для всіх рівнів ієрархії. Навіть, якщо державі належить вся повнота влади, право приймати окремі види управлінських рішень повинно бути передано локальним органам управління. У той же час ці органи повинні бути проінформовані відносно загальнодержавних цілей розвитку.

Інститути місцевого самоврядування й управління є елементами соціальної організації держави, відіграючи помітну роль у здійсненні демократії. Під соціальною організацією держави розуміється сукупність сталих функціонально визначених груп людей, способів формування та взаємодії цих груп між собою й громадянським суспільством, з приводу узгодження й реалізації особистих та загальних інтересів. Наявність самоврядування територіальних громад свідчить, що у країні, поряд з інтересами особистості й інтересами держави, визнаються й гарантуються ще й місцеві (територіальні) інтереси - інтереси не будь-якого взагалі населення, а мешканців конкретного самоврядного утворення. При цьому місцеві (територіальні) інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні з ним.

Саме тому система органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати:

- узгодження державних, регіональних інтересів з інтересами територіальних громад;
- організаційно–методичну єдність об’єктів управління, які розташовані на підвідомчій території;
- дотримання комплексно–цільового підходу до організації і здійснення управління [59, с. 158].

За наявності бажання задовольняти власні потреби шляхом виробництва товарів чи послуг і за умов володіння необхідними факторами виробництва будь-який суб’єкт опиняється перед проблемою вибору - яку діяльність здійснювати. Ключовим критерієм вибору, за допомогою якого відсікається частина альтернатив, є сформульована місія - генеральна ціль діяльності організації, що є вихідним моментом стратегічного планування

Досвід розвинених країн світу свідчить, що зліт стратегічного планування розвитку територіальних громад прийшовся на середину 60-х рр. ХХ ст. і був обумовлений не тільки зростанням рівня складності систем управління та зв’язків між ними, прискоренням науково–технічного прогресу, але й сприйняття позитивного досвіду управління соціально–економічними процесами в колишніх соціалістичних країнах.

Зміна методології довгострокового планування розвитку в напрямку максимально можливого залучення громади, дозволила створити дієвий механізм управління територіальним розвитком. У країнах Центральної та Східної Європи, СНД та Балтії поширення стратегічного планування розвитку міст прийшлося на середину 1990–х рр., частково, завдяки міжнародним програмам сприяння розвитку демократії, частково – за ініціативи наукової громадськості, прогресивних представників органів місцевої влади [60, с.91].

Ідеологія стратегічного планування полягає у взаємодії наукового обґрунтування та широкого наукового обговорення шляхів розвитку певної території, що дозволяє поєднати довгострокову перспективу розвитку, поточне управління та вирішення нагальних завдань. Стратегічне планування



сприяє вирішенню значної кількості проблем: забезпеченню необхідного рівня соціально-економічної стабільності, сприянню розвитку тих форм економічної діяльності і зайнятості, які узгоджуються з існуючими ресурсними можливостями громади, створенню якісно нових робочих місць, покращенню життєвих стандартів. Будь-яка громада України має право обирати власну долю.

Останнім часом процес стратегічного планування як ефективний інструмент такого самовизначення застосовується все частіше. При цьому в Україні стратегічне планування відбувається за різними методиками, що мають походження, зокрема, з США та Польщі. Існує вже певний український досвід, що поєднує в собі найкращі риси різноманітних іноземних методик. Власне кажучи, будь-який алгоритм стратегічного планування має багато спільних рис, він добре відомий фахівцям.

Що ж стосується інструментів реалізації обраних громадами стратегій розвитку, то у кожній є свої, подекуди унікальні, засоби. На теперішній час перелік громад, які затвердили стратегії розвитку ще не досить великий і припадає переважно на громади міст, але вже свідчить про перспективність розвитку цих територій. Механізм стратегічного планування, що поширюється в Україні, дозволяє реалізувати принципово новий підхід до планування та управління розвитком територій. Основні принципові особливості його - відображення та реалізація інтересів територіальної громади, всебічний та системний підхід до вирішення проблем розвитку, варіантність та етапність. Кваліфіковано розроблений Стратегічний план розвитку міста може бути розрахований на 10-30 років. Він не є чітко детермінованим і може змінюватись зусиллями постійно діючої робочої групи залежно від зміни обставин, факторів розвитку тощо [59, с.91].

Разом з тим, така точка зору не є загальноновизнаною. У період суспільно-економічної трансформації активність та направленість реалізації стратегічних планів міст, регіонів часто обмежується термінами владних повноважень керівництва відповідних суб'єктів регіональної економіки.

У такому випадку є сенс формувати стратегічний план на міжвиборчий період. У контексті його реалізації важливо те, що економічний поступ території здійснюватиметься не всупереч, а з врахуванням позиції конкретної територіальної громади і задля її користі [62, с. 125].

Але якщо мова йде про розробку певних заходів для досягнення мети у сільських громадах, то тут ситуація набагато гірша, у порівнянні з міськими громадами. При цьому слід враховувати той факт, що стратегія фактично орієнтує громаду на перспективний розвиток, але існують ситуації, коли громади повинні акумулювати власні ресурси саме на підтримку стану власного існування. Зокрема, якщо пригадати період виходу України з Радянського Союзу, коли відбувалася руйнація економічної, політичної, соціальної систем, то в той період формування нових відносин необхідно було думати про те як зберегти наявний потенціал. Розробка стратегій розвитку громад в Україні припадає на початок 2000 року, коли вже більш менш стабілізувалися процеси в різних сферах діяльності.

Прийнятий у 1997 році Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяв зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій та повноважень [29].

Грунтовний аналіз функцій територіальних громад здійснив у своєму дослідженні О. Батанов [63], що визначив функції територіальних громад як основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, що виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Таким чином, погоджуючись з наведеним формулюванням, функції територіальних громад:

- це основні напрями і види діяльності щодо здійснення права громадян на участь у місцевому самоврядуванні;

- охоплюють основні сторони їх соціальної спрямованості та призначення щодо реалізації завдань, що входять до кола питань місцевого значення;

- відображають недержавну природу муніципальної демократії (хоча певною мірою опосередковано беруть участь у реалізації функцій державного характеру);

- дають відповідь на питання чим повинні займатися органи місцевого самоврядування;

- характеризують матеріальний зміст їх діяльності [63, с.68].

За результатами досліджень функцій територіальних громад О. Батанов пропонує диференціювати їх за:

- 1) об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії, предметами відання, тобто галузями місцевого життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізнити об'єктні функції територіальних громад – політичні, економічні, соціальні, культурні і екологічні;

- 2) суб'єктами, тобто відповідно до статусу адміністративно–територіальних одиниць, в межах яких функціонують відповідні територіальні громади;

- 3) способами, засобами і методами муніципальної діяльності територіальних громад. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних функцій, комплекс яких утворюють інформаційна, планування та програмування розвитку відповідних територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно–фінансова, матеріальна, технічна та функція соціального контролю [63, с.69].

Політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції територіальних громад певним чином аналогічні внутрішнім функціям держави, мають об'єктний характер, зумовлені цілями і завданнями місцевої демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

Як вже було доведено, територіальна громада як різновид соціальних спільнот функціонує в середовищі, яке створюється певним державним устроєм. Саме тому вона не може здійснювати свій розвиток, не враховуючи інтереси системи вищого порядку. Водночас, основним учасником процесу виступає територіальний колектив (або за Парсонсом - соціальне співтовариство).

Узагальнюючи матеріали досліджень, викладених у попередніх розділах та, беручи за основу подальших авторських розробок концептуальне положення теорії соціальної дії Парсонса, (що самодостатність суспільства визначається як функція від збалансованої комбінації механізмів контролю над відносинами суспільства з зовнішніми середовищами, а також від ступеню його власної внутрішньої інтеграції) застосували його для розробки методологічних підходів самодостатності територіальних громад.

Подальші дослідження базувалися на наступних концептуальних положеннях, а саме:

- територіальна громада представляє собою соціальну систему, зокрема її певний різновид – соціально–територіальну ;
- з позиції теорії соціальної дії основними елементами територіальної громади як системи виступають економічна, політична підсистеми, система підтримки культурних зразків і соціальний колектив. При цьому три перші підсистеми створюють середовище функціонування для соціального колективу, який фактично виступає ядром системи.

Організації є цілеспрямованими системами людей, які співпрацюють для збільшення особистого добробуту. Тому, цілі організації відповідно повинні представляти сукупність добробуту індивідів, що входять до складу певного колективу. Перевага організованих груп полягає в тому, що людина, яка входить до складу колективу, може більш успішно досягти своєї мети, ніж індивідуально. Оскільки люди можуть за для досягнення власних цілей діяти різними способами, то завданням системи управління є створення такого типу поведінки людей, який оптимізує досягнення колективної мети.

Водночас, якщо людина прагне досягнути власних цілей вона повинна пристосовуватися до існуючого оточення, оскільки саме оточуюче середовище підтримує людину. Якщо у людини немає гармонійних відносин з оточуючим середовищем вона може втратити його підтримку. Постійне отримання або збільшення таких благ як їжа, оселя, визнання залежать від зовнішнього середовища. Зміна зовнішнього середовища сприймається людиною, осмислюється і відпрацьовує певну реакцію на зовнішню подію. Задовільною буде реакція, яка принесе найбільшу віддачу або найбільше задоволення. Подібним чином можна розглядати і організації, оскільки всі вони підпадають під вплив зовнішнього середовища, залежність від яких зберігає їх добробут. Навіть ті організації, що самостійно виробляють і споживають власні продукти і є відносно самозабезпеченими, змушені діяти в рамках обмежень, що накладені зовнішнім середовищем. Тобто добробут членів організації буде зростати, якщо організація зможе ефективно пристосовуватися до середовища.

Отже, узагальнюючи викладене вище, дефініція «самодостатність» відносно об'єктів, що досліджується має наступні визначення:

- самодостатність територіальної громади - властивість соціальної спільноти створювати та підтримувати феномен суспільного життя в межах визначеної території за умов внутрішньої структурно-функціональної організації, здатної взаємодіяти з оточуючим середовищем з метою самозбереження. При цьому основною ознакою самодостатності є те, що з усієї сукупності цільових функцій територіальної громади 2/3 реалізуються виключно самостійно.

- самодостатність адміністративно-територіальної одиниці це - спроможність наявного ресурсного потенціалу задовольняти потреби територіальної громади, які є основою місцевого інтересу для її існування або розвитку.

- самодостатність органу місцевого самоврядування це - здатність створеної системи управління в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем

підтримувати встановлений територіальним колективом нормативний порядок, ефективно управляти наявними ресурсами та нести відповідальність за збереження ціннісних орієнтирів територіальної громади.

В той же час, працюючи над розробкою методики визначення самодостатності територіальних громад і її подальшого застосування у реальному житті були пропрацьовано підходи визначення самодостатності окремих підсистем громади, а саме :

- політичної - через форми суспільно-політичної взаємодії для досягнення мети (суспільно-політична самодостатність);
- економічної - через форми економічної взаємодії для адаптації у навколишньому середовищі (економічна самодостатність);
- підсистеми відтворення культурних (етнічних) зразків через збереження ціннісних уподобань (ціннісно-духовна самодостатність).

Окремо хотілося б зупинитися на підходах до визначення самодостатності соціального співтовариства - яке виступає окремою підсистемою, але в той же час є ядром соціальної системи і відповідно системоутворюючим елементом. Практично три названі вище підсистеми є середовищем для існування четвертої підсистеми. Також беручи до уваги той факт, що громаду розглядаємо як колектив людей в рамках визначеної території проживання, то самодостатність громади обумовлюється взаємодією усіх чотирьох підсистем.

Орган місцевого самоврядування це штучно утворена соціальним співтовариством (у нашому випадку територіальним колективом) система управління, яка бере на себе функції з контролю за дотриманням встановленого нормативного порядку, що підтримується членами територіальної громади і дозволяє зберегти цілісність системи.

На перший погляд, органи місцевого самоврядування, насамперед ОТГ, одержали визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання. Однак забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс

делегованих державою повноважень потребувало додаткових трансфертних коштів з державного бюджету. Тому з метою усунення такого роду викликів була запропонована нова трансферна політика, що передбачає надання місцевим бюджетам нових різновидів трансфертів: базової дотації; освітньої субвенції; субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, яка окрім ряду позитивів має й негативні моменти, які теж треба вирішувати [64, с.247].

Адже міжбюджетні трансферти використовуються для фінансування поточних видатків і дестимулюють органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів та ін. [64, с.247].

Як вважають фахівці, за 2015 та 2016 роки найбільш проблемною та суперечливою виявилось запровадження бюджетної децентралізації в частині видатків, тому що їх фінансування потребує адекватного обсягу фінансових ресурсів. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Після розмежування функцій в рамках нинішньої реформи до власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), належать наступні функції, що представлені в таблиці 2.1 [64, с. 247–248].

Таблиця 2.1.

Власні та делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад в Україні [58]

Власні повноваження	Делеговані повноваження
Реалізація пов'язана з необхідністю вирішення питань місцевого значення, наданням громадських	Здійснення пов'язане з необхідністю ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто

послуг населенню	реалізація принципу субсидіарності
<ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення економічного розвитку та залучення інвестицій, а також розвиток підприємництва;</li> <li>- управління земельними ресурсами, надання дозвільно–експлуатаційних послуг на будівництво;</li> <li>–розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій;</li> <li>–надання житлово–комунальних послуг;</li> <li>–утримання вулиць та доріг на території громади;</li> <li>–організація пасажирських перевезень на території громади;</li> <li>–забезпечення громадської безпеки;</li> <li>– пожежна охорона</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– соціальна допомога через територіальні центри;</li> <li>– адміністративні послуги, через центри їх надання;</li> <li>– управління школами та дитячими садками;</li> <li>– первинна медична допомога</li> <li>– утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків тощо.</li> </ul>

Функції територіальної громади–основні напрямки та види муніципальної діяльності, що виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами юстиції

Обсяг функцій територіальної громади збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування.

Підвищення ефективності управління державою може відбуватися через адекватний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні їх публічних і господарських функцій на відповідних територіях. Місцевий органи державної влади повинні вирішувати питання регіонального та місцевого значення в межах Конституції і законів України, забезпечувати реалізацію загальнодержавних



програм. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] є основоположним законодавчим актом, який деталізує конституційні норми про місцеве самоврядування. Однак існують певні проблеми організації системи управління територіями:

За даними моніторингу [65], станом на 24 грудня 2017 року в Україні створено 692 об'єднані територіальні громади. Загалом вже об'єдналися 3247 місцевих рад - майже третина від загальної кількості сільських, селищних, міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання. В об'єднаних громадах проживає вже близько 6 млн осіб. Середня чисельність жителів об'єднаних територіальних громад - 8760 чоловік. Загалом вже 15 районів повністю «накриті» об'єднаними громадами. На сьогоднішній день п'ятірка областей-лідерів у формуванні об'єднаних територіальних громад представлена Житомирською, Хмельницькою, Чернігівською, Дніпропетровською, Донецькою областями.

В районах формування інтегрованих територіальних громад на всій території спостерігається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування інтегрованих територіальних громад, районних рад та районних державних адміністрацій. В той же час, діють районна державна адміністрація та районна рада з відповідними витратами на їх утримання, а також виконавчі органи об'єднаних територіальних громад з певними законодавчими повноваженнями і фінансуванням. Відповідні районні ради зазвичай приймають рішення про грошову оцінку землі та перерозподіл трансфертів з державного бюджету. Районні адміністрації позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом здійснюються виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, які за законом здійснюються виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад.

Подібний стан обумовлює дублювання повноважень районних рад та районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, здійснення надмірних витрат на утримання апаратів районних державних адміністрацій, зниження якості

наданих послуг у зв'язку із зменшенням фінансування районних бюджетів у частині освітньої та медичної субвенцій.

Отже, у результаті подібної ситуації, виникає дуалізм органів місцевого самоврядування, що має негативний вплив на здійснення повноважень територіальних громад у питаннях розподілу комунального майна між об'єднаними територіальними громадами і районами. Крім цього, значно ускладнюються юрисдикція органів виконавчої влади на території об'єднаних територіальних громад, створених в рамках різних районів.

Отже, на підставі узагальнення наукових публікацій окреслені основні етапи та напрямки дослідження соціально–територіальних спільнот, а саме територіальних громад, які як соціальне явище одночасно виступають особливою соціально–територіальною спільнотою в загальній структурі соціальної системи суспільства, з притаманними їм особливими властивостями. У кожній територіальній спільноті є певні основні елементи і зв'язки між ними: виробничі сили, виробничі і технологічно–організаційні відносини, класи, соціальні шари і групи, управління, культура і т.і. Завдяки ним територіальні спільноти мають можливість функціонувати як відносно самостійні соціальні утворення.

Діяльність органів місцевого самоврядування обумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи, людини) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою людства відповідних форм і методів. Ця діяльність залежить від цілей, інтересів, волі, можливостей, ресурсів самих органів місцевого самоврядування. Зокрема, населення, яке мешкає на певній території в процесі взаємодії набуває системної єдності, формує системне співтовариство, поступово трансформуючись в територіальний колектив (місцеву локальну спільноту), який усвідомлює і проявляє себе спільними інтересами, виступає у відносинах з державою як єдине ціле. Територіальні колективи формують муніципальні органи, що забезпечують самозбереження і розвиток відповідного середовища для мешкання своїх жителів.

## Висновки до розділу 2

У другому розділі на підставі узагальнення наукових публікацій окреслені основні етапи та напрямки дослідження соціально-територіальних спільнот, а саме територіальних громад, які як соціальне явище одночасно виступають особливою соціально-територіальною спільнотою в загальній структурі соціальної системи суспільства, з притаманними їм особливими властивостями. У кожній територіальній спільноті є певні основні елементи і зв'язки між ними: виробничі сили, виробничі і технологічно–організаційні відносини, класи, соціальні шари і групи, управління, культура і т.і. Завдяки ним територіальні спільноти мають можливість функціонувати як відносно самостійні соціальні утворення, наділяться певними повноваженнями.

1. Уточнено поняття «принцип права», щодо якого серед науковців немає єдності розуміння поняття. Наукова невизначеність обумовлена багатоаспектністю поняття, як розуміють як: 1) правило або стандарт; 2) спосіб дії; 3) якісна складова правомірної поведінки тощо. Під принципами діяльності територіальної громади права розуміють основні положення даної галузі права, які відображають її специфіку і зміст.

Досліджено вітчизняний досвід створення ресурсно самодостатніх територіальних громад, який засвідчив той факт, що основним фактором у цьому процесі стала активність органів місцевої влади. В обох випадках влада ініціювала реалізацію заходів, які дали можливість збільшити економічний потенціал населених пунктів, акумулювати фінансові ресурси та здійснити їх цільовий розподіл.

Відзначено, що закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 чітко регламентує етапи створення територіальних громад. Одним з можливих шляхів створення самодостатніх територіальних громад є реформування адміністративно-територіального устрою, а саме укрупнення територіальних громад та збільшення їх потенційних можливостей для функціонування і розвитку.

2. Досліджено, що кількість повноважень, які виконують територіальні громади дуже обширна. Система повноважень, які мають територіальні громади та інші суб'єкти місцевого самоврядування дуже схожі з повноваженнями органів державної влади, як наприклад повноваження у сфері економіки, політики, соціального управління та контролю та багато інших, пов'язаних з формуванням політичної свідомості та діяльності членів команди.

Відзначено, що на сьогодні наявне дублювання повноважень районних рад та районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, здійснення надмірних витрат на утримання апаратів районних державних адміністрацій, зниження якості наданих послуг у зв'язку із зменшенням фінансування районних бюджетів у частині освітньої та медичної субвенцій.

Отже, у результаті подібної ситуації, виникає дуалізм органів місцевого самоврядування, що має негативний вплив на здійснення повноважень територіальних громад у питаннях розподілу комунального майна між об'єднаними територіальними громадами і районами. Крім цього, значно ускладнюється юрисдикція органів виконавчої влади на території об'єднаних територіальних громад, створених в рамках різних районів.

## РОЗДІЛ 3

### ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### 3.1 Роль позитивного досвіду об'єднаних територіальних громад в зарубіжних країнах

В умовах сьогодення, коли для України актуальним є питання реформування системи державного управління, досвід країн Європи може стати у нагоді. Проблеми децентралізації влади знайшли відображення у працях вітчизняних вчених, які розглядали їх вплив на різні сфери діяльності суспільства.

Зокрема, питанням правового забезпечення повноважень приділяли увагу В. Авер'янов, М. Баймуратов, Н. Плахотнюк, В. Олуйко; аналізом проблем децентралізації влади в Україні переймалися Н. Нижник, Т. Карабін, О. Бабінова; окремий акцент на сучасні повноваження органів місцевого самоуправління в Україні робили М. Пухтинський, М. Пітцик, О. Батанов, О. Лелеченко.

Аналіз досвіду країн з найбільш децентралізованими системами місцевих органів влади дає достатньо інформації про загальні тенденції процесів, що відбуваються. У сучасному вигляді системи місцевих органів влади в розвинутих демократичних країнах Європи сформувалися переважно завдяки муніципальним реформам XVIII - XIX століть. Водночас більшість країн сьогодні переживає своєрідний політико-правовий бум, що обумовлено інтеграцією в єдиний процес публічного управління в рамках Європейського Союзу.

Спробуємо проаналізувати рівень розподілу повноважень у муніципальних утвореннях нижчого рівня в країнах Європи, в яких сьогодні

діють різні моделі місцевого самоврядування. Поряд з країнами, які мають великий історичний досвід впровадження демократичних принципів управління, проаналізуємо досвід реформування влади в країнах, які раніше входили до соціалістичного блоку.

У територіальній структурі кожної держави можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. До первинного рівня більшість дослідників у сфері державного і місцевого управління відносять найменші адміністративно–територіальні одиниці країни, що у світовій практиці одержали назву муніципальних утворень.

У кожній країні муніципальні утворення мають свою назву: у США - муніципалітет, таун, тауншин, у Польщі - гміна, у Швеції і Франції - комуна, у Німеччині - громада. У Росії муніципальне утворення - це міське, сільське поселення, кілька поселень, об'єднаних загальною територією, частина поселення, інша населена територія, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування, є муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи місцевого самоврядування. В Україні термін «муніципальне утворення» не використовується, однак за аналогією з іншими країнами, до муніципальних утворень можна віднести базові адміністративно–територіальні одиниці: села або їх об'єднання, селища, міста.

Розмежування внутрішньодержавних повноважень теоретично ґрунтується на різних критеріях. Наприклад, послуги населенню повинні пропонуватися на найближчому до них адміністративному рівні, з урахуванням ефективності витрат на надання послуг цими адміністративними одиницями, у яких є і фінансові засоби, і інфраструктура для надання послуг. Основним критерієм є бажання держави передати якнайбільше відповідальності за надання комунальних послуг місцевим органам влади.

Нині існуючі на Заході системи місцевого самоврядування склалися як результат розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного суспільства. Ці моделі сформувалися на основі

колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самобутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру. Органи субнаціонального (регіонального та місцевого) самоврядування стали спиратися на федеральні або унітарні засади. Федеральні системи мають на увазі самоврядування, коли територіальні одиниці мають право визначати свою власну долю, у той час як в унітарних системах територіальні одиниці утворювалися централізовано і дозволялися тоді, коли це було вигідно й корисно. В обох випадках адміністративні одиниці розподілялися в межах більш чи менш конкретно визначених територіальних кордонів. На практиці обидві системи розвинулися у місцеве самоврядування як право [66, с.18].

Починаючи з 1950–х років, органи місцевого самоврядування у Європі зазнали цілої низки змін, які зробили їх більш придатними для функціонування у державах загального добробуту, розв’язали проблеми урбанізації і загалом дали можливість функціонувати в межах надзвичайно взаємозалежних заходів, здійснюваних у рамках відповідних програм. Пізніше виникла потреба у додатковій зміні органів місцевого самоврядування з тим, щоб впоратися з проблемами інтернаціоналізації, особливо у зв’язку з участю у Європейському Союзі. Умовно ці реформи можна розподілити на чотири типи: коригувальні, організаційні, фінансові, функціональні та процедурні реформи.

Під час першої хвилі реформ шляхом об’єднання було скорочено кількість одиниць, зокрема муніципалітетів. Було застосовано функціональне обґрунтування: припущення, що ефективне й результативне надання послуг на місцях вимагає більшу кількість виборчих округів й адміністративних відділів, для уникнення надлишковості й з метою економії, обумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це набуло у скандинавських країнах та у Британії. Це був також час, коли почалася регіоналізація, утворення проміжних ярусів урядування. Можливо, саме в

результаті консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Як наслідок, у деяких країнах число органів місцевого самоврядування скоротилося, в той час як в інших істотно зросло [66, с.28].

Організаційні реформи - зміна внутрішньої структури територіальних одиниць - здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів і рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації. Багато що з переліченого сприяло більш активній участі органів місцевого самоврядування у все більш взаємозалежних політичних системах і перетворення їх на надійних провідників державної політики. Так було, зокрема, в Італії і Великій Британії.

Фінансові реформи зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, які центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких він (уряд) і виступав. Вони пояснювалися також бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування до участі у загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких платня за послуги, місцеві підприємства або надання послуг на ринкових засадах. Практично у кожній європейській країні було запроваджено цілу низку обґрунтованих та необґрунтованих субсидій, які пов'язали місцеву владу із центральною.

Функціональні й процедурні реформи включають комплекс різномірних змін, які ще більше зв'язали субнаціональну та центральну влади. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато



функцій як, скажімо, регуляторна, було передано у відання держави. У деяких країнах - Франції, Італії, Іспанії - контрольні функції префектів були послаблені і, врешті решт, скасовані. Крім того, запроваджувалися системи планування діяльності, з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та в багатьох інших країнах [66, с.38].

Німеччина. У кожній німецькій землі була уніфікована система місцевого управління, що включає, як правило, два рівні: громади (у тому числі міста) і райони (у тому числі міста-райони). Після об'єднання Німеччини в 1990 р. східнонімецькі землі організували своє місцеве управління на основі перехідних положень, але до середини 90-х рр. цілком адаптували його до західнонімецького права і прийняли їх моделі місцевого управління. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини гарантує існування місцевого самоврядування й основні права органів місцевої влади: «Громадам повинно бути надано право самостійного вирішення всіх проблем громади в рамках закону і під власну відповідальність» [67, с.213].

У праві земель діяльність органів місцевого управління регулюється конституціями, положеннями про місцеве управління й окремими законами. У рамках цих нормативних актів простежується, як правило, ідея «наскрізного управління», при якому федеральна держава, землі, органи самоврядування являють собою єдину вертикаль, у рамках якої здійснюється управлінська діяльність. Однак німецьке право в рамках старої традиції розуміння самоврядування як частини державного управління вказує, що місцеві органи влади лише беруть участь на своєму рівні в реалізації загальних функцій публічного управління. З цього погляду у місцевих співтовариствах небагато своїх власних повноважень в контексті природного права і вони виявляються вторинними. Домінують же ті компетенції, що співтовариства виконують за рішенням держави. Громади є базовою

одиницею місцевого самоврядування і присутні у всіх німецьких землях. Громаду можуть складати місто, сільське поселення, кілька поселень.

Обов'язковою умовою існування громади, що передбачено конституціями всіх земель, є роздільне існування представницького і виконавчого органа влади. Німецькі юристи виділяють, в залежності від рівня правового регулювання, три рівні повноважень самоврядних співтовариств: власні повноваження, що спираються на принцип загальної компетенції; обов'язкові повноваження, виконання яких запропоноване законом; делеговані повноваження. Обов'язкові, і необов'язкові повноваження є власними: органи самоврядування володіють винятковим правом їхньої реалізації, так само як і відповідальністю за їхнє виконання.

Однак розходження між обов'язковими і факультативними повноваженнями дуже істотні: список обов'язкових повноважень прописаний в конституціях і інших нормативних актах земель і їхнє невиконання або неналежне виконання спричиняє судову й адміністративну відповідальність. Фактично список обов'язкових повноважень настільки великий, що лише в крупних співтовариствах залишаються можливості для додаткової діяльності – тобто практичного і безумовного здійснення принципу загальної компетенції. З урахуванням цієї незначності власних добровільних повноважень, можна з упевненістю сказати, що розподіл повноважень на місцевому рівні здійснюється державою в односторонньому порядку. Що стосується делегованих повноважень, то делегування можливе в більшості земель лише органам самоврядування району або міста в ранзі району. У деяких землях державні повноваження можуть бути делеговані містам з населенням понад 20–30 тис. чоловік.

Великобританія. Найбільш помітною особливістю організації місцевого управління в Об'єднаному Королівстві можна вважати те, що традиційні розходження між різними територіями, дивним чином узгоджуються однаково. Адміністративно-територіальний поділ країни включає 4 історико-географічні області: Англія, Уельс, Північна Ірландія,

Шотландія. Місцеве управління на території Англії, Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії регулюється окремими нормативними актами (для Англії й Уельсу часто приймаються загальні закони) і розрізняється за такими параметрами, як адміністративно-територіальний розподіл, повноваження органів управління [68, с. 214].

Основною рисою, що відрізняє британське місцеве управління від країн континентальної Європи, є відсутність загальної компетенції. Поряд з цим можливість нормативного регулювання шляхом окремих актів призводить до значної розмаїтості в розподілі повноважень між місцевими органами влади. Теоретично у розмаїтості немає меж, причому список конкретних повноважень даної ради формується за її участі – через звернення до Парламенту з відповідним запитом. На практиці місцеві органи управління – як і в багатьох інших країнах – прагнуть сконцентрувати у своїх руках максимум повноважень. Це призводить до своєрідного корегування теоретичної розмаїтості: незважаючи на те, що немає двох рад з ідентичним списком реалізованих компетенцій, загальні риси незмінні на всій території Великобританії. Нарешті, усе частіше на національному рівні приймаються загальні нормативні акти, що відносяться до функціонування місцевої влади. Основний обсяг повноважень місцевих органів регулюється законами 1972 р. (Англія, Уельс) і 1973р. (Шотландія) про місцеве управління; ряд істотних змін внесений законами у 1980, 1985 і 1988 роках.

Крім того, необхідно враховувати розбіжність найменувань і статусів, багато в чому пов'язаних з територіальною реформою 1940-х рр.: в одній тільки Англії існують: 1) графства з повноваженнями дореформених графств (юридичний статус - графства), 2) унітарні графства з повноваженнями дореформених графств і округів (юридичний статус - графства), 3) округи з дореформеними повноваженнями (юридичний статус - округ), 4) унітарні округи з об'єднаними повноваженнями (юридичний статус - округ), 5) міста, що володіють статусом округів - унітарних або дореформених, 6) міські округи [67, с. 228].

У відношенні Шотландії діє спеціальний Закон про місцеве управління 1973 р. (з внесеними змінами), відповідно до якого на її території були створені 9 регіонів, 53 округи, 3 острови як територіальні одиниці (не мають розподілу на округи) і 1343 громади. У кожній з цих територіальних одиниць ради обиралися населенням. Цим законом урегульовані і повноваження рад усіх трьох рівнів місцевої влади. До 1998 р. в результаті урядових реформ, у Шотландії залишився лише один рівень територіального управління (без врахування громад), представлений 32 територіями: містами, новими унітарними утвореннями й островами. Кожне утворення має рівний статус і повноваження [67, с. 234].

В Уельсі, в цей же період, створена однорівнева система з 20 адміністративно–територіальних одиниць, що іменуються графствами або містами–графствами.

У Північній Ірландії існує 6 адміністративних районів, розділених на 26 округів. Велика частина повноважень об'єднана в руках урядових комісій, що очолюють адміністративні райони. На рівні районів самоврядування відсутнє.

Ради графств складають і затверджують територіальні плани на довгостроковий період, які містять завдання з використання і поліпшення доріг, будівництва різних виробничих і соціально–культурних об'єктів, установ суспільного користування (житлових будинків, шкіл, сільськогосподарських і комерційних закладів). Плани приймаються з урахуванням економічного, соціального і демографічного факторів розвитку відповідних територій. При складанні цих планів муніципалітети постійно консультуються з регіональними урядовими закладами й окружними радами. Місцеві органи контролюють діяльність промислових підприємств з питань викиду в атмосферу пилу й інших забруднюючих повітря речовин, спостерігають за рівнем шуму на їхній території, санітарними умовами на промислових об'єктах, за діяльністю крематоріїв, утриманням цвинтарів, парків, прибиранням вулиць [68, с.239 ].

Управління освітою полягає у забезпеченні шкіл необхідним персоналом, організації харчування дітей, забезпеченні стипендіями частини студентів вищих навчальних закладів, продовження освіти для осіб, що закінчують середню школу.

Для управління охороною здоров'я у Великобританії створюються три види органів: органи управління лікарнями, що призначаються відповідними урядовими закладами; призначені місцеві виконавчі органи; установи, підпорядковані місцевим органами управління. Взаємини держави з медичними установами формуються на контрактній основі. Наприклад, амбулаторна допомога надається переважно лікарями загальної практики (сімейні лікарі). Це приватна практика, але в умовах суспільної системи охорони здоров'я.

Законом 1964 р. були значно обмежені повноваження місцевих органів з контролю за діяльністю поліції, а саме їхнє право затверджувати констеблів.

Місцеві влади відають також питаннями транспорту і дорожньої справи. Питаннями житлового господарства в основному займаються міські і не міські окружні місцеві ради і Палата Загальної Ради Сіті Лондона. Ведення житлового господарства містить у собі не тільки житлові питання, але й проблеми захисту навколишнього середовища, поліпшення і благоустрою житлових територій. Роботи з утримання житлового господарства фінансуються в основному урядовими органами і надходженнями від плати квартиронаймачів. Місцеві органи управління мають право зобов'язувати власників поліпшувати й упорядковувати прилеглі до будинків території.

Ірландське право теоретично визнає існування принципу загальної компетенції місцевих органів влади. Однак цей принцип лише частково застосовується на практиці: органи управління графств, округів та інших територіальних одиниць здійснюють лише ті компетенції, які безпосередньо запропоновані їм законом. До переліку їхніх повноважень входять: житлове

будівництво; будівництво доріг; міський пасажирський транспорт; водопостачання; містобудування і землевпорядкування; підтримка культури і дозвілля. Але й у здійсненні цих повноважень місцеві органи управління не самостійні. Кожне повноваження є складовою частиною державної програми; місцевій владі залишається тільки виконання і вибір засобів реалізації державної політики в цих сферах [67, с. 247].

Франція. Основи сучасного статусу місцевих органів влади регулюються, крім Конституції, низкою законодавчих актів: законами «Про права і волі комун, департаментів і регіонів» (1982 р.); «Про розподіл компетенцій між державою і комунами, департаментами і регіонами» (1983 р.); «Про територіальне управління Республіки» (1992р.) Усі зазначені закони відносяться до політики децентралізації, розпочатої французьким урядом у 1982 р. Поступове перенесення акцентів від місцевого управління до самоврядування має на увазі, у французькому варіанті, важливу характеристику, закріплену законодавчо (1982 р.): не існує ніякої ієрархії між територіальними співтовариствами, ніякого контролю одного рівня влади над іншим. Усі місцеві співтовариства взаємозалежні юридично і підконтрольні тільки державі. Жодне із співтовариств не може давати вказівок іншому. У той же час, виняткові права держави у сфері контролю і часткове збереження ієрархічних відносин – знову ж між державою і місцевими органами влади – багато в чому дозволяють зберегти загальну тенденцію: абсолютно усі комуни мають загальний, єдиний для Франції статус, закріплений у Кодексі комун, і регулюючу структуру органів влади, механізм виборів і призначень, основні компетенції і т.д. [69, с. 255].

Реформатори виходили з двох основних положень: по–перше, необхідно передати кожному рівневі влади ті повноваження, що максимально відповідають (і можуть бути ефективно організовані) саме цьому рівневі. По–друге, компетенції повинні бути об’єднані в блоки для того, щоб забезпечити їхню порівняльну однорідність і згуртованість і, щоб забезпечити мінімум ясності в розмежуванні сфер діяльності.

Поряд з компетенціями, переданими державою в рамках децентралізації, місцеві органи влади продовжують підкорятися дії принципу загальної компетенції. Його реальне застосування має низку обмежень і володіє декількома характерними рисами. Діяльність будь-якого органа влади, в рамках принципу загальної компетенції, не може торкатися сфери повноважень, законодавчо закріплених за іншим рівнем влади, чи то місцеве співтовариство, чи то держава. Ряд компетенцій, перш за все переданих державою, є обов'язковими для виконання і, тому повинні обов'язково бути відображені у бюджеті і відбиватися в структурі адміністративних служб місцевого співтовариства.

Лише ресурси, що залишилися, використовуються для розширення сфери компетенцій. Нарешті, деякі компетенції можуть бути законодавчо визнані факультативними компетенціями місцевої влади (наприклад, організація позакласних заходів у школах, організація викладання факультативних предметів, окремі заходи в області економічного розвитку, контакти з закордонними місцевими органами влади і т.і.). Законодавче визнання в даному випадку не носить дозвільного характеру, оскільки ці й інші компетенції теоретично вважаються дозволеними, якщо не заборонені. Однак, юридичне оформлення будь-якої компетенції регламентує її, установлюючи межі дозволеного. Проте, під час виконання запропонованих нормативним актом умов, місцеве співтовариство може розраховувати на організаційну, інформаційну і фінансову підтримку держави в даній сфері [255].

Естонія. Відносини між місцевими і центральними органами влади регулюються законодавством і спеціальними договорами. Законом визначено, що місцеві органи влади не можуть делегувати свої задачі, повноваження або фонди, надані їм. Муніципальні ради мають право подавати пропозиції до Уряду для затвердження або внесення доповнень у закони і нормативні акти. До завдань місцевих органів влади (якщо тільки виконання цих завдань не доручено, відповідно до закону іншим особам)

входить організація соціального забезпечення, надання соціальних послуг людям похилого віку, житло і комунальні послуги, забезпечення водопостачання і каналізації, забезпечення побутових послуг і організація дозвілля, планування, організація суспільного транспорту в сфері відповідальності місцевих органів влади і утримання муніципальних вулиць і доріг. Крім того, місцеві органи влади відповідають за утримання дитячих садків, початкових і середніх шкіл, бібліотек, будинків культури, музеїв та ін. Крім вищевказаних функцій, місцеві органи влади можуть вирішувати питання, за які вони відповідають за законом або доручені Урядом відповідно до закону, або за контрактом між уповноваженим центральним органом і муніципальною радою [70, с 90].

Латвія. Система управління в Латвії розподілена на дві групи: державна адміністрація і дворівневий уряд. Розподіл обов'язків між муніципальними і регіональними органами управління ґрунтується на такому принципі: якщо вирішення питання вимагає об'єднання фінансових, матеріальних, інформаційних або людських ресурсів декількох органів влади, вирішення завдання переходить до юрисдикції окружного органа управління. Закон «Про місцеві органи влади» (1994 р.), був першим законом в історії Латвії, що урегулював усі типи управління - сільські муніципалітети, районні і міські муніципалітети, округи. Основною метою місцевих органів влади є задоволення соціальних, економічних, культурних і освітніх потреб населення. Головні функції муніципалітетів полягають у тому, щоб підтримувати адміністративну територію в належному стані, регулювати використання суспільних лісів і вод, підтримувати освітні і культурні програми, гарантувати соціальний захист, підтримувати суспільний порядок.

Виконання функцій, що визначені в законі «Про місцеві органи влади» фінансується за рахунок бюджету органа місцевого самоврядування. Якщо закон визначає нові обов'язки, що приводить до збільшення витрат, у цьому законі повинні бути зазначені нові джерела фінансування для виконання цих функцій. Виконання додаткових функцій може бути делеговано місцевим



органом самоврядування протягом визначеного періоду часу, якщо вказуються додаткові джерела фінансування, необхідні для покриття додаткових витрат. Муніципальні ради мають право затверджувати обов'язкові для виконання нормативні акти і стежити за їх виконанням, якщо не існує закону, що визначає предмети відання окремих питань, зокрема будівництво об'єктів, торгівля в громадських місцях, забезпечення санітарних умов, утримання громадських місць і т.і. [70, с. 91].

Чехія. У Чехії муніципалітет визначається законодавством як основна одиниця місцевого самоврядування, що включає в себе територіальне об'єднання громадян із правами самоврядування. Органи місцевого самоврядування є не тільки незалежними юридичними й економічними суб'єктами, але також основними елементами адміністративної системи Чеської Республіки. Муніципальні утворення мають право здійснювати наступні види діяльності:

- забезпечувати розвиток муніципалітету відповідно до політичних, соціальних і економічних інтересів своїх громадян;
- докласти зусиль для збільшення вартості муніципальної власності;
- координувати діяльність різних підрозділів, що підтримують діяльність місцевих органів самоврядування;
- співпрацювати з іншими муніципальними утвореннями, органами державної адміністрації і приватним сектором.

Органи місцевого самоврядування в Чехії несуть відповідальність за надання ряду послуг, деякі з яких є обов'язковими, а інші - добровільними. Як передбачено в законі «Про муніципальні органи влади», місцеве самоврядування у Чеській Республіці в цілому несе відповідальність за задоволення потреб жителів, шляхом надання комунальних послуг. Обов'язкові послуги пропонуються муніципалітетам вищевказаним законом. Їх можна розділити на «комунальні послуги», що фінансуються переважно за принципом суспільної необхідності і «технічні послуги», що оплачуються споживачами. Найпоширеніші обов'язкові послуги включають утримання

місцевих вулиць і доріг; управління місцевими установами освіти; соціальне забезпечення, у тому числі надання допомоги людям похилого віку, інвалідам; медичні послуги, що надаються як муніципальними, так і приватними лікарями; підтримка суспільної безпеки за допомогою муніципальної поліції у великих містах і взаємодія з державною поліцією в інших муніципалітетах; а також утримання пожежних команд. Додатково до цих суспільних послуг, органам місцевого самоврядування запропоновано здійснення деяких видів «технічних послуг», включаючи організацію збирання і переробки відходів, водопостачання, видалення стічних вод, утримання громадського транспорту і громадських парків [71, с. 189].

Угорщина. Місцеве самоврядування в Угорщині здійснюється на двох рівнях: муніципалітет і округ. Муніципалітети є основною одиницею самоврядування, вони створюються в поселеннях, до яких в Угорщині відносяться села, міста і міста, прирівняні до округів. Між двома рівнями самоврядування немає ієрархічних відносин. Розходження між ними полягає в делегуванні адміністративних повноважень. Муніципалітети відають питаннями місцевого значення у своїх населених пунктах; округи виконують допоміжну функцію, вирішуючи ті господарські питання, які поселення не можуть вирішити самостійно. Завдання місцевих органів самоврядування розмежовані на обов'язкові і додаткові. Обов'язкові визначаються парламентом, який одночасно повинен забезпечити фінансування, необхідне для їх виконання.

Функції муніципалітетів у сільських і міських поселеннях перераховані в Законі «Про місцеве самоврядування». Обов'язкові функції, запропоновані законом, включають постачання чистої питної води, організацію дошкільних дитячих установ і початкової шкільної освіти, надання базових медичних і соціальних послуг; забезпечення місцевого енергопостачання, утримання доріг місцевого значення і цвинтарів, а також захист прав етнічних і національних меншин. Законом визначено, що за рішенням парламенту

муніципалітети можуть бути уповноважені вирішувати спеціальні питання і займатися іншими питаннями місцевого значення.

Такі обов'язки визначаються на підставі розміру території, чисельності населення і фінансових можливостей населеного пункту. Наприклад, міські органи самоврядування зобов'язані утримувати пожежні команди, аварійні технічні служби і надавати більш широкий спектр соціальних послуг, у порівнянні із селами [71, с. 191].

Словенія. Автономія місцевого самоврядування, його функції і повноваження регулюються в Словенії Конституцією і Законом «Про місцеве самоврядування». Муніципалітет може складатися з одного або декількох населених пунктів, жителі яких пов'язані загальними проблемами й інтересами. Коло обов'язків муніципалітету включає місцеві питання, що торкаються його жителів, і які муніципалітет може вирішувати незалежно. Держава може наділяти муніципалітети й інші органи місцевого самоврядування такими повноваженнями шляхом законодавчих актів за умови їхньої згоди і виділення фінансування, необхідного для виконання таких обов'язків.

Муніципалітети, нездатні самотійно покривати усі витрати, необхідні для виконання обов'язків, через слабкий економічний розвиток, мають право на одержання додаткової фінансової допомоги від держави. Основні проблеми населення, що входять у коло обов'язків муніципалітету, включають: початкову освіту, первинне медичне обслуговування, надання основних комунальних послуг, муніципальні послуги, поштове і банківське обслуговування, бібліотечні послуги, громадський транспорт, утримання і використання громадських територій. Роль місцевої влади в наданні послуг у соціальній сфері, освіті, охороні здоров'я і управлінні житлом різна у різних сферах. Деякі соціальні програми і послуги надаються безпосередньо місцевою владою, у той час як інші надаються опосередковано – через державні організації або приватних осіб.

Польща. Якщо за приклад взяти Польщу - найбільшу з нових країн-членів ЄС, то, найвірогідніше, Україні варто повчитися у неї проведенню інституційних та економічних реформ, а також відновленню економіки. У Польщі територіальне самоврядування ґрунтується на європейському досвіді. Його впровадження передбачало відновлення самоврядних принципів, які існували від початку ХІХ століття до Другої світової війни. Процес реформування місцевого самоврядування Польщі проходив у взаємодії з адміністративною реформою. Так, відповідно до Закону «Про територіальне самоврядування» (1990 р.), органами місцевого самоврядування визначено гміни, а Законом «Про місцеві державні адміністрації» (1990 р.) органом місцевого державного адміністрування є воєводство, яке не дістало статусу самоврядування [72 ;73].

На регіональному рівні - рівні воєводств - були розформовані органи регіонального самоврядування - воєводські сеймики. Воєводства розглядалися як рівень державної адміністрації, а виборні органи існували тільки на місцевому рівні. Керівник воєводства (воєвода) призначався Головою Ради Міністрів і підпорядковувався йому. Але після двох років досвіду адміністрування, парламент відновлює у 1992 році триланкову модель територіального поділу держави з двома ланками місцевого самоврядування – на рівні муніципалітетів і районів. Важливим чинником, який сприяв цим процесам, була державна євроінтеграційна політика всіх польських урядів. Намагання долучитися до європейських стандартів організації влади на місцях, спонукало поляків до відпрацювання такої вертикалі, яка б заохочувала подальше генерування модернізаційних імпульсів «знизу».

Нині Польща поділена на 16 воєводств, які схожі на наші області. У кожному – 15 повітів, чотири міста зі статусом повіту. Після здійснення реформи адміністративно-територіального поділу у 1999 році, яка експертами Ради Європи вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі, органи місцевого самоврядування стали

повноправними суб'єктами здійснення владних повноважень на відповідних територіях. У результаті сьогодні територіальна організація Польщі складається з трьох рівнів: воєводство - повіт - гміна. На сьогодні в Польщі існує 2489 гмін. Гміна - первинна польська адміністративно-територіальна одиниця - отримала широкий перелік функцій та відповідне бюджетне забезпечення для їх реалізації. До власних повноважень цього органу, що знаходиться найближче до громадян, віднесено дошкільну і шкільну освіту, культуру, соціальну допомогу, утримання місцевого громадського транспорту, будівництво і утримання доріг місцевого значення, комунальну інфраструктуру (водогони, каналізація, сміттєзвалища, тепломережа), громадський порядок і безпека громадян. Крім того, гміни виконують делеговані функції - реєстрація народжень і шлюбів [74].

Водночас Конституція Греції 1927 р. у ст. 108 глави Х «Адміністративна автономія та децентралізація» вказувала, що «управління в державі будується за системою децентралізації, щоб державна влада була в найбільш широкій мірі доступна громадянам і щоб питання адміністративного порядку вирішувалися якнайшвидшим чином на основі найбільшої відповідності з умовами їх місцевого життя». Цей підхід є відмінним, адже стосується не виборних представницьких органів, а виконавчих адміністративних структур [75].

Отже, існує два типи децентралізації: адміністративні (бюрократичні) і демократичні. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих органів влади, які функціонують у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри є незалежними від центрального уряду. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві питання вирішуються не представниками центральної влади, а особами, обраними місцевим населенням.

Обидва варіанти децентралізації обговорюються в наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості, але просування цього процесу в

нашій країні до цього часу відбувалося досить повільно. В деякій мірі це пояснюється тим, що, по-перше, Україна є унітарною державою, а це передбачає централізацію всієї системи державного управління. По-друге, обмеженістю прописаних повноважень місцевих органів у законодавчих документах. В-третє, низькою активністю громадськості в процесах демократизації суспільства.

Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [76, с. 23].

Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [ 77,с.93].

В. Гройсман наголошує, що держава, віддаючи повноваження місцевим органам управління, не втрачає свого центрального значення, а навпаки отримує можливості вибудовування більш стрункого й ефективного організму соціального управління [78, с. 29].

Саме на місцевому рівні, констатує І. Цурканова, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві [79, с. 276].

Світові тенденції показують, що більшість країн тяжіють до децентралізованої влади. Це пояснюється, по-перше, децентралізація приймається як засіб надання різних етнічних та регіональних груп деякої автономії і контроль над своїми власними справами. Ідея полягає в тому, що якщо різні етнічні та регіональні меншини мають певну автономію, деяку

здатність визначати свої власні місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку, то вони будуть відчувати себе в більшій безпеці, і будуть готові прийняти повноваження і легітимність.

По-друге, децентралізація влади приймається як засіб поділу влади між великою кількістю різних політичних партій. Партії і групи, які не можуть отримати контроль центрального уряду, можуть виграти можливість здійснювати владу в управлінні нижчого рівня. Це підвищує їх впевненість і прихильність до політичної системи, відчуття громадян, що система є справедливою.

Виходячи з вищезазначеного, стає можливим визначити, що на сьогодні адміністративна децентралізація пройшла довгий шлях розвитку та характерна для більшості демократичних та правових держав. Отже, під адміністративною децентралізацією розуміють процес розподілу влади між урядом та органами місцевого самоврядування для виконання поставлених цілей та завдань, діють у межах які визначає центр та є незалежними і мають часткову структурну та фінансову самостійність.

### **3.2 Перспективи розвитку об'єднання територіальних громад в Україні**

Реформування місцевого самоврядування базується на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої 15 липня 1997 року Верховною Радою України. Відповідно до статті 3 Хартії про місцеве самоврядування - це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

На відміну від країн Центрально-Східної Європи, які здійснили адміністративні реформи в перше десятиліття геополітичної та гео економічної трансформації Україна не змогла її здійснити за чверть

століття незалежності. Якщо десятиліття тому за основу територіально-адміністративної реформи була взята американська модель укрупнених територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель при відсутності фінансових можливостей держави на проведення реформи, але за участю місцевого бізнесу у формуванні територіальних громад. У результаті порушується основна мета реформи в підвищенні керованості територіями, що становить загрозу для української державності.

Інституційна слабкість державного правління України зумовлена сліпим копіюванням ефективних в іншому культурному та соціальному середовищі моделей. В Україні в якості зразка була прийнята європейська модель модернізації державного управління. Однак в умовах Східної Європи та місцевого менталітету вона дала негативний результат. На Україні не вдалося створити цивілізовані статусні комунікації для формування національної еліти.

За останні роки склалася «вибухонебезпечна диспропорція» в розподілі бюджетних коштів по вертикалі української влади. Фатальними для регіональної політики на Україні стали 2001, 2004 та 2009 рр. Щоб приховати територіальну диференціацію регіонів за їх внеском у ВВП країни українська влада здійснила політику нівелювання. Не випадково, в 2000 році на основі всенародного опитування було запропоновано створення існуючих областей 10 «зверхдержавних» регіонів (Донецький, Придніпровський, Причорноморський, Карпатський, Подільський, Центральний тощо).

Але в результаті прийнятих Кабінетом Міністрів України в 2001 році рішень, більшість областей стали дотаційними. Щоб позбавити українські регіони «економічної Гідності» та посилити їх залежності від центральної влади. Області були зобов'язані більшу частину податкових та інших надходжень перераховувати в центр, і просити у нього фінансові кошти на вирішення місцевих проблем. Під приводом концентрації коштів для виплати зовнішніх боргів виконавча влада перетворила регіони в прохачів бюджетного фінансування. Виконавча влада боялася економічно сильних



регіонів і намагалася привласнити собі право перерозподілу бюджетного фінансування. Крім того, оголошення дотаційними більшості регіонів дозволяло тимчасово приховати економічну нерівність між найбіднішою Західною та іншою Україною, яка виступає донором.

Згідно прийнятої вертикалі виконавчої влади на Україні глави не тільки обласних, а й районних адміністрацій затверджуються президентом країни. За даними Рахункової палати України, якщо в 2001 році місцеві бюджети мали 75% власних доходів і 25% дотацій, то в 2009 році вони мали 51% власних доходів і 49% дотацій. У 2009 році Верховна Рада прийняла закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (нова редакція). Якщо в 1990 роки було 27 місцевих бюджетів, то надалі - 685, то новий Бюджетний кодекс передбачав централізований розподіл 12 тис. місцевих бюджетів, формульний розрахунок трансфертів прямих взаємовідносин між Державним бюджетом та безпосередньо бюджетами сіл, селищ та міст районного значення.

В даний час багато місцевих бюджетів і особливо районного і сільського рівня мають дефіцит навіть за захищеними статтями. Не вистачає грошей на зарплату, медикаменти, харчування дітей, на оплату електроенергії. У місцевих громадах обмежені можливості для створення фінансового фундаменту розвитку. Практично вичерпані можливості розширення дохідної бази за рахунок нових місцевих податків. З метою збереження малого та середнього бізнесу необхідно скорочувати місцеві податки і збори.

З урахуванням регіональних відмінностей у доходах і споживанні Київ здійснює адміністративний (неринковий) перерозподіл ресурсів. В умовах дефіциту державного бюджету Київ прагнув урізати місцеві бюджети, обмежити місцеве самоврядування шляхом централізованого перерозподілу бюджетних коштів. При цьому, наприклад, міська влада позбавляється зацікавленості у створенні сприятливого клімату для розвитку виробництва. При «помаранчевій» владі центр перерозподіляв бюджетні кошти переважно

у західні регіони, а при владі партії регіонів – на Донбас. Стало нормою, що адміністративна область виконує або перевиконує бюджет по загальнодержавних податках і зборах, а Київ не виконує своїх зобов'язань перед регіонами. І область змушена випрошувати бюджетні гроші навіть на найнеобхідніші соціальні потреби. А якщо місцева влада не тієї політичної орієнтації, то проблема ще більше загострюється.

Проводиться і незавершена в недавньому минулому адміністративна реформа на основі імітації принципів європейського регіоналізму намагалася зробити ще більш жорстку виконавчу вертикаль влади.

Європа на три чверті складається з держав з федеративним адміністративно-територіальним устроєм. Незважаючи на рекомендації західних політиків, включаючи колишнього американського віце-президента, в Україні придумана ідея так званої децентралізації, яка насправді нічого спільного з федералізацією, що передбачає розширення прав регіонів, не має.

У національній доповіді, підготовленій поруч інститутів НАН України, децентралізація являє собою «розширення повноважень і збільшення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (територіальних громад)». При цьому заперечується федералізація, яка неминуче породить якщо і не прямий розпад української держави на «феодальні князівства», то створення аморфних територіальних об'єднань з великим обсягом юридичних, зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних повноважень [80].

Головною метою української децентралізації є не стільки вирішення місцевих проблем, скільки зняття відповідальності за їх наявність з центральних органів влади. На Україні гострою невирішеною є проблема матеріально-фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування, в тому числі через недосконалість і суперечливість нормативно-правової бази України. Але скільки повноважень ні давай об'єднаній територіальній громаді (громаді), її можливості будуть досить обмеженими, якщо не буде аналогічних повноважень у регіональній владі. Київ не зможе відстежувати

проблеми місцевих громад у Закарпатті, Північній Буковині чи на Донбасі. Крім економічних проблем, необхідно на місцях забезпечити умови культурного і духовного розвитку з урахуванням етнонаціональних та етноконфесійних особливостей. Без участі регіональної влади зробити це неможливо [81, с. 15].

В Україні необхідність проведення територіально–адміністративної реформи обумовлена високим рівнем недовіри населення до влади. Особливо катастрофічна ситуація в сільських населених пунктах, їх скорочення через відсутність перспектив розвитку і підтримки з державного бюджету. Не враховуються повною мірою потреби жителів у сфері охорони здоров'я, освіти, житлово–комунальній сфері та ін. І якщо ситуація в містах обласного рівня ще задовільна, то в містах районного підпорядкування, переважна більшість територіальних громад малих міст і селищ не мають належної матеріально-технічної бази для забезпечення належного соціального рівня.

Минулий рік, без перебільшення, можна назвати роком місцевого самоврядування. Ніколи раніше його проблеми і можливі шляхи реформування так гостро не обговорювались широкою громадськістю.

Актуальність реформування адміністративно–територіального устрою України обумовлена необхідністю ефективного вирішення проблем соціально-економічного і соціокультурного розвитку територій і держави в цілому. За роки незалежності запропоновано багато варіантів реформування та вдосконалення територіального устрою України, в тому числі з європейськими стандартами критеріями та NUTS.

Прийнятий у 2015 році Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав старт черговій адміністративно-територіальній реформі. Всі попередні спроби її проведення були невдалими. При Кабінеті Міністрів України працює польсько–українська група експертів-радників з питань реформи самоврядування та децентралізації. Робота експертів фінансується програмою «Польська допомога» МЗС Республіки Польща.

Швеція виділила на українську реформу децентралізації 3,5 млн. євро. В цій країні з високим рівнем доходів громадян, місцева влада займається медичним обслуговуванням (створена система сімейних лікарів), виділенням муніципального житла, утриманням вулиць і доріг, водопостачанням і каналізацією, поставками енергоносіїв, розвитком культури і організацією дозвілля.

Одним з ключових аспектів української реформи є створення (злиття, об'єднання) територіальних громад на виключно добровільних засадах при державному симулюванні, у тому числі надання в оренду землі з державного земельного кадастру. 10 млн. га земель сільськогосподарського призначення перебувають у державній власності та можуть бути передані об'єднаним територіальним громадам (ВІДГ).

На 1 вересня 2017 року рекордсменами України за кількістю ОТГ є Тернопільська (36) та Дніпропетровська (34) області. Найменше громад створено в Київській області (2), Донецькій (7), Луганська (4), Харківській (5) та Закарпатській (5) областях. Громади, створені навколо міст, знаходяться в найбільш вигідному становищі щодо інфраструктури, економіки і кадрів. У сільських громадах багато жителів працюють за її межами, практично відсутні дороги, соціальна інфраструктура потребує капітального ремонту, гостро відчувається брак професійних кадрів.

Першим позитивним результатом розширення самостійності регіонів є збільшення податкових платежів, що залишаються в місцевих бюджетах. Місцеві ради можуть самостійно розпоряджатися своїми бюджетними коштами. З'явилася зацікавленість територіальних громад у розвитку малого бізнесу. За даними Кабінету міністрів України за 9 місяців 2017 року доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад склали 6,3 млрд. грн., що на 82,7% більше, ніж за аналогічний період минулого року. Основний приріст стався за рахунок податку на доходи фізичних осіб (3,6 млрд. грн., або +300%). Далі йдуть плата за землю (1,1 млрд. грн., + 20,2%) та єдиний податок (862,4 млн. грн., + 42,3%)

Досягнуті позитивні результати в реалізації реформи децентралізації значною мірою обумовлені особливою увагою до неї з боку найвищих посадових осіб та органів влади в державі. Зокрема, реформа децентралізації постійно перебувала в полі зору Президента України. Указом Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік [82].

Кабінет Міністрів України у вересні 2016 р. своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основними заходами передбачено розроблення концептуальних засад секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, удосконалення законодавчо–нормативного забезпечення реформи, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті ними рішення, проведення інформаційно–роз'яснювальної роботи, надання консультативно–методологічної допомоги територіальним громадам [83].

У квітні 2017 р. Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову маршрутну карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, на перспективу. Середньостроковим планом передбачено 100% об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року [84].

Загалом, за результатами моніторингу Мінрегіону, станом на 16 червня 2018 р., на фінальних стадіях формування знаходиться 185 об'єднаних громад: 106 ОТГ чекають на рішення ЦВК щодо призначення перших

виборів місцевих голів та депутатів, облдержадміністрації готують звернення до ЦВК ще по 12 ОТГ, 49 ОТГ приймають остаточні рішення про об'єднання, 18 ОТГ чекають на висновок ОДА . Найбільше об'єднаних громад, які вже чекають на рішення ЦВК, у Дніпропетровській, Чернігівській, Полтавській, Черкаській, Волинській, Херсонській областях [85].

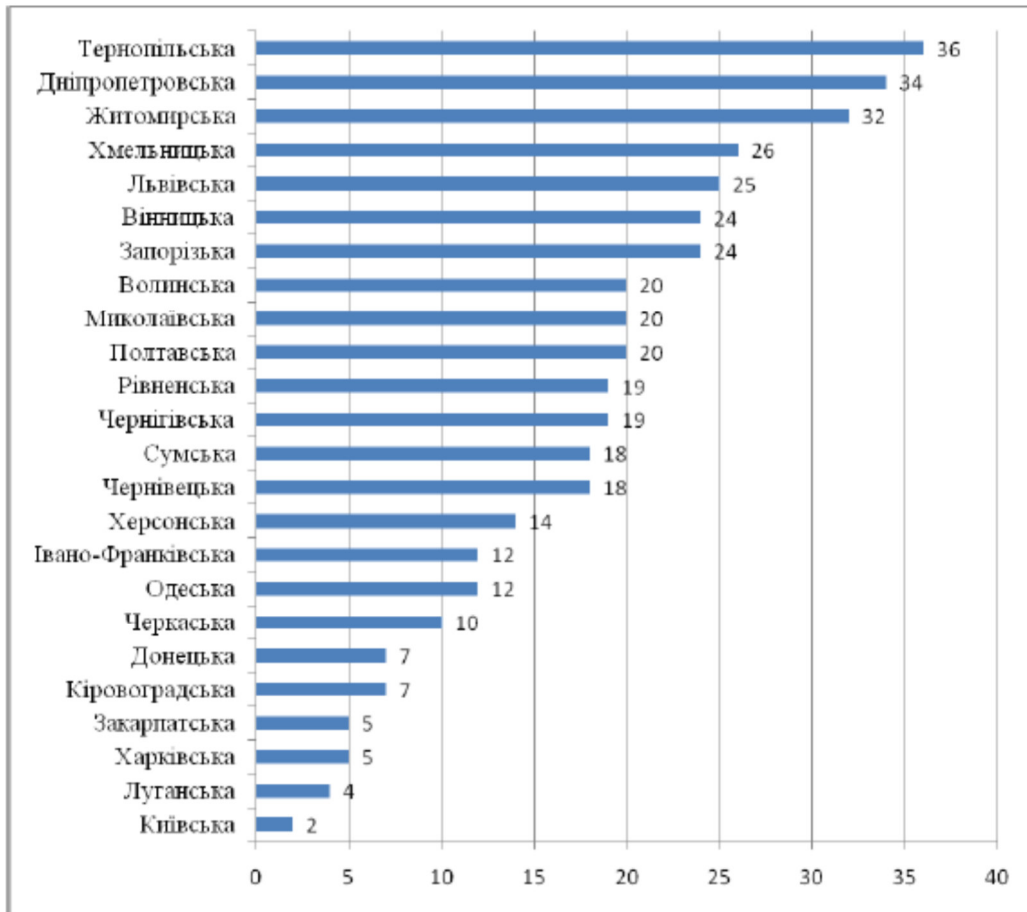


Рис. 3.1. Кількість створених об'єднаних територіальних громад в регіонах України станом на липень 2018 рік [84]

Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі

формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області [85].

У 2017 році активніше почав працювати і механізм співробітництва територіальних громад. Якщо станом на 1 квітня 2016 р. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів у 7 областях, то станом на 10 травня 2017 року Реєстр містить дані вже про 82 договори про співробітництво, учасниками договорів є 399 місцевих рад. З них 34 договори про співробітництво (41,5 %) укладено в Полтавській області, 10 – в Івано–Франківській, 8 - у Волинській, по 6 договорів - у Черкаській та Чернігівській областях. Водночас у 8 областях (Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька) не укладено жодного договору про співробітництво [86].

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має і суттєві недоліки. У ньому не визначено, як діяти у разі виникнення конфлікту інтересів між жителями суміжних територіальних громад або між жителями та органами місцевого самоврядування та їх чиновниками.

Нова українська реформа децентралізації відрізняється від попередніх тим, що вона повинна спиратися на ініціативу громадянського суспільства «знизу».

З європейського досвіду громадянське суспільство може сформуватися при відносно високих макроекономічних показників, зокрема ВВП на душу населення понад \$20 тис. В найбільшій порад з Молдовою європейській країні з ВВП на душу населення \$2052 передчасно вимагати від громадян правильного розуміння реформи, її політичні, соціально-економічні і правові наслідки. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у першу чергу розрахований на юридично підготовлених і соціально активних громадян, здатних до самоорганізації та творчої реалізації визначених цим нормативно–правовим актом юридичних норм. Однак при дефіциті таких

громадян успішно завершити процес добровільного об'єднання територіальних громад неможливо.

Виходячи з європейського досвіду, Україна не зможе реалізувати плани виключно добровільним укрупнення територіальних громад при низьких показниках ВВП на душу населення, коли громадяни не володіють економічним перевагою. Серйозною перешкодою є опір місцевого самоврядування - голів сільрад і місцевих депутатів.

При цьому особливу увагу потрібно звернути на певні окреслені законом умови і принципи добровільного об'єднання територіальних громад, які порушуються урядом з-за дефіциту фінансових ресурсів. Одним з основних умов ефективної реформи по-європейськи є необхідність врахування історичних, культурних, етнічних та екологічних факторів. Це дає можливість зменшити ризики виникнення соціально-політичних конфліктів.

Ще однією важливою умовою добровільного об'єднання територіальних громад є модернізація державою місцевої транспортної, соціальної та виробничої інфраструктури і тільки після цього можна говорити про принцип економічної доцільності. Громадяни територіальних громад повинні знати, як буде досягнута інвестиційна привабливість громади, яка сприяє створенню нових робочих місць, збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та підвищенню рівня життя.

Не можна примусово зобов'язати об'єднуватись громадян у громади тільки через дефіцит фінансування. Через примусову політику можна втратити довіру населення, викликати неприязнь до реформи. Держава зобов'язана забезпечити громадян громад гарантованою роботою, побудувати сільські дороги, а лише потім закрити неперспективні школи. Проблему укрупнення територіальних громад не можна зводити тільки до економіки [87, с. 45].

Не вирішеними проблемами залишаються нерівномірність розвитку регіонів та наявність значного числа територій, що потребують державних



дотацій. Регіональна влада не завжди виконує соціальні зобов'язання, незадовільно ведеться пошук нових джерел доходів і створення робочих місць. Через економічну кризу та високий рівень корупції багато місцевих влад не виконують муніципальних обов'язків щодо утримання інфраструктури, шкіл та медичних закладів. Як зазначив президент України Петро Порошенко, 13,5 млрд. грн. лежать на депозитах в комерційних банках «замість того, щоб покращувати життя».

Один з компетентних учених у галузі територіально-адміністративного устрою України професор Львівського університету Мирослав Дністрянський так прокоментував децентралізацію на прикладі Львівської області: «Спочатку було оголошено, що замість десятків сільрад у районах буде створено 5-6 громад. Така пропозиція має свої вади, бо збільшувалися відстані до первинних адміністративних центрів, що ускладнювало доступ для одержання адміністративних послуг, зростала периферійність віддалених поселень, а, отже, і загроза їх падіння у процесі поступової ліквідації об'єктів соціально-культурної інфраструктури». Несподівано почали з'являтися обґрунтування про те, що при великій кількості громад будуть зайві витрати. І пішли абсурдні пропозиції-щодо створення на основі адміністративного району однієї або двох територіальних громади. І це в районах, що об'єднують до ста поселень, і де проживає 60-90 тис. осіб. Це реально веде до повної ліквідації органів місцевого самоврядування в сільській місцевості. «Поки громадяни не усвідомлюють усіх небезпек від таких авантюрних псевдо реформаторських пропозицій, тому що їм обіцяють різні субвенції. Але коли виявляться величезні негативні наслідки таких рішень, то це може викликати масові протести. А це українському суспільству зараз зовсім непотрібне»... Виходячи з сьогоднішніх реалій, корінні адміністративно-територіальні зміни в Україні сьогодні проводити не можна!» [88, с. 169-170].

На відміну від країн Центрально-Східної Європи, які здійснили адміністративні реформи в перше десятиліття геополітичної та гео економічної трансформації Україна не змогла її реалізувати за чверть

століття незалежності. Якщо десятиліття тому за основу територіально-адміністративної реформи була взята американська модель укрупнених територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель при відсутності фінансових можливостей держави на проведення реформи, але за участю місцевого бізнесу у формуванні територіальних громад. У результаті порушується основна мета реформи в підвищенні керованості територіями, що становить загрозу для української державності. Польський досвід необхідно знати, але пам'ятати що це мононаціональна держава.

Декларуючи проєвропейський вибір, Україна ігнорує основний принцип нового регіоналізму, що враховує не тільки економічний, але й соціокультурний і екологічний аспекти. Україна, як член Ради Європи і Конгресу місцевих і регіональних влад, зобов'язана привести вітчизняне законодавство відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування. Великі територіальні громади України повинні здійснити свій внесок в економіку країни. При цьому українські регіони повинні виступати в якості автономних політичних акторів європейської інтеграції. В першу чергу ними можуть стати конституційні, що володіють широкими повноваженнями субнаціональні територіальні спільноти.

Новий територіальний поділ має бути адаптованим до вимог ЄС, до розмірів адміністративних одиниць даних рівнів та їх владних повноважень (європейська класифікація NUTS). Найважливішим завданням регіоналізації всередині держави є передача частини владних повноважень від столиць в регіони, перерозподіл фінансових потоків і створення регіональних центрів ділової та інтелектуальної діяльності.

Отже, в Україні необхідна конституційна реформа, що передбачає інституційні регіони, які повинні стати суб'єктами міжнародної економічної політики в галузі зарубіжних інвестицій і вибору участі в міжнародних регіональних угрупованнях (союзах). Якщо не буде конституційної децентралізації, то територію України можуть де-факто поділити на зони

впливу різних фінансово-промислові групи і відбудеться феодальна федералізація.

На сьогодні, конституційний процес в Україні у питанні реформи місцевого самоврядування повинен враховувати не тільки зміни до чинної Конституції України, а й реалізацію основних принципів децентралізації публічної влади. Необхідно визначитися з усією світоглядною концепцією, яка має бути покладена в основу конституційної та законодавчої моделі місцевого самоврядування для повноцінної конституційної реформи у питанні децентралізації влади в Україні.

В рамках такої сучасної моделі місцевого самоврядування необхідно враховувати внутрішньо-інтегративну роль децентралізації, яка обумовлена розширенням повноважень громади і передбачає об'єднання зусиль муніципальної влади і громадянського суспільства для реалізації відповідних інтересів громади.

Саме в цьому контексті В. Б. Гройсман зазначає про можливий результат внутрішньо-інтегративного фактору децентралізації, за якого розширення повноважень місцевого самоврядування забезпечує певний синтез інтересів держави та громадянського суспільства, знімаючи певні структурно-функціональні суперечності у відносинах між ними. Більшість таких суперечностей об'єктивно знімаються в умовах виборів, коли суспільство вимушене включатись у політику, акумулюючи власні ресурси задля того належного захисту своїх інтересів [89, с. 2].

Наведені тези щодо розуміння процесу децентралізації влади в контексті розвитку громадянського суспільства вимагають чіткого визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування ефективно проявляється як вид публічної влади, як одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на здійснення місцевого самоврядування та самостійна діяльність населення за рішенням питань місцевого значення. Саме тому, статус територіальної громади повинен в першу чергу передбачати чіткі

конституційні дефініції щодо предмета відання громади та питань місцевого значення

Разом з тим, описана реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування в сучасному конституційному процесі України обумовлює ряд застережень, які повинні бути обговорені і, можливо, враховані в подальшому процесі внесення змін до Конституції України.

1. Вартою уваги є позиція міжнародного спостерігача Конституційної Комісії д-ра Отто Люхтергандта, висловлена у Експертному висновку до законодавчих пропозицій щодо децентралізацій влади. Так, дослідник вважає, що у самому тексті зміненої Конституції принцип субсидіарності місцевого самоврядування повинен бути більш детально визначений. На думку експерта, законодавчі пропозиції у частині децентралізації влади потребують більш конкретного визначення змісту принципу субсидіарності, оскільки по-перше, є малоімовірним, що середньостатистичний громадянин України, для якого написана Конституція, розуміється на змісті поняття принципу субсидіарності. По-друге, було б доцільним і раціональним щонайменше стисло описати суть принципу та розкрити його специфічний зміст, який стосується трьох рівнів територіального самоврядування (в т.ч. з огляду на законодавця та інші органи держави) [90, с. 57–58].

2. Варто погодитися із думками експертів про те, що проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який у 2015 році внесено на розгляд Парламенту, не передбачає розширення повноважень територіальних громад [90, с. 83].

Запропоновані зміни в першу чергу спрямовані на підвищення спроможності громад здійснювати надані їм повноваження. Саме тому, в контексті забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування цілком доречною видається пропозиція про фіксацію безпосередньо у Конституції України переліку повноважень громад трьох рівнів, починаючи із базового [91]. При цьому, основою для такої пропозиції може стати розподіл повноважень різних рівнів місцевого самоврядування, який

зафіксовано у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [92].

Американський науковець Дж. Ма виділяє три основні проблеми, з якими зустрічаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільну повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є оголення урядом процесу децентралізації. Такий підхід, здебільшого, можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження більше ніж 20 країн світу [93, с.109].

У процесі реформи виникає декілька головних проблем, серед яких можна назвати:

- Непослідовність нормативного забезпечення. Не прийняті зміни до Конституції, що «підвішує» прийняття багатьох важливих нормативних актів.
- Нові кадри, нестача знань, брак відповідальності. До складу місцевого самоврядування прийшло багато активних, хороших людей, які є новачками у владі та потребують знань «з нуля». Та й для досвідчених представників самоврядування, які опинилися в нових умовах, навчання та консультативна допомога не будуть зайвими. Так, наприклад, потребують роз'яснення деякі юридичні питання, пов'язані з діяльністю нових об'єднаних громад. На щастя, таку консультативну і навчальну допомогу можна отримати з різних джерел. Певні роз'яснення, зразки документів можна знайти за посиланням.
- Також одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, багатоплановість реформи. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів,

різних міністерств та відомств — зокрема Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я тощо. Наразі з'явилися позитивні зрушення в такій координації, але про справжню зваженість у роботі говорити однозначно передчасно [94].

Актуальними для вирішення завдань реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, впорядкування положень щодо соціально-економічного розвитку регіонів і проблемних територій, пошуку можливостей створенням точок економічного зростання для їх розвитку є розробка і прийняття нормативно-правових актів щодо:

1) внесення необхідних змін до Конституції України (зокрема в частині децентралізації), Закону України «Про місцеве самоврядування», Бюджетний та Податковий Кодекси, інших законодавчих актів у частині нової системи адміністративно-територіального поділу країни, визначення повноважень органів місцевого самоврядування, обласних і районних державних адміністрацій для збалансування функцій державного управління та місцевого самоврядування, фінансового забезпечення діяльності на основі бюджетно-податкової децентралізації, усуненні суперечностей у системі адміністративно-територіальних одиниць та упорядкування їх відповідно до європейських стандартів;

2) ідентифікації проблемних (депресивних) територій, визначення напрямів їх розвитку та забезпечення належною державною підтримкою цих територій;

3) формування та функціонування точок економічного зростання, в першу чергу на сільських територіях і проблемних регіонах (стратегії, цільові програми, проекти, методичні рекомендації тощо);

4) проходження державної служби, зокрема в органах місцевого самоврядування, перетворення її з бюрократичної структури в сервісну, яка надає громадянам якісні публічні послуги по всій території країни;

5) інституційного забезпечення підтримки реформи децентралізації: надання адміністративної, освітньої і роз'яснювальної допомоги громадам в організації їх роботи, розробці стратегій, планів і програм розвитку, залученню бюджетних і інших додаткових фінансових ресурсів [95; 96]

Незважаючи на прийняті урядом України багатьох нормативно-правових актів, що стосуються питань децентралізації, до сьогодні немає єдиного законодавчо регламентованого визначення поняття та видів «децентралізації», що є значною проблемою. На сьогодні існує також необхідність законодавчого вдосконалення існуючої нормативної бази, а саме прийняття Закону України «Про префектуру», який запровадить організацію, повноваження і порядок діяльності префектів та повністю ліквідує обласні та районні державні адміністрації.

Отже, виходячи з вищезазначеного, можливо зробити висновок, що процес децентралізації в Україні проходить повільними темпами, адже наразі наявні певні проблеми правового, організаційного та фінансового характеру, які значно стримують розвиток цього процесу. Формування ефективної правової бази повинно відбуватись комплексно, а не фрагментарно, та враховувати всі галузеві напрямки децентралізації.

Отже, виходячи з вищезазначеного можливо узагальнити, що в процесі внесення змін до Конституції України, які передбачають децентралізацію влади, існує потреба чіткого визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Чіткі конституційні формулювання питань місцевого значення повинні повною мірою забезпечити принцип субсидіарності місцевого самоврядування. При цьому, побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам в тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями. Серед можливих напрямів правового забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування в сучасному конституційному процесі України

слід виділити необхідність більш чіткого визначення зазначеного принципу, а також можливу фіксацію розподілу компетенції різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо в тексті Конституції України.

### **Висновки до розділу 3**

Дослідивши основні теоретичні положення третього розділу кваліфікаційної роботи, стає можливим зробити ряд узагальнюючих висновків:

1) Узагальнено світовий та вітчизняний досвід створення самодостатніх територіальних громад, що дозволило визначити основні напрямки цього процесу, які полягають у децентралізації та концентрації повноважень, забезпечених відповідними фінансовими ресурсами; проведенні реформ адміністративно–територіального устрою, активістській позиції місцевої влади щодо пошуку, залучення та акумулювання ресурсів для розвитку громад.

2) Шляхом діагностики стану досліджуваних територіальних громад України в різні часові періоди визначено, що в цілому, сучасний стан розвитку територіальних громад півдня України характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування.

Визначено, що у ході широких дискусій з проблем місцевого самоврядування найбільш актуальними були чотири аспекти: конституційна, або політична реформа, покликана змінити розподіл повноважень між гілками влади; взаємовідносини органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; адміністративно-територіальна реформа. І, нарешті, вибори до місцевих рад на новій для нас - пропорційній основі.

Вставлено, що з усіх політичних інститутів держави місцеве самоврядування є найслабшою ланкою. Держава недооцінює роль місцевих



рад. При цьому воно не забезпечує в повному обсязі виконання своїх функцій на місцях. Товариство з надією чекає проведення всеохоплюючої реформи системи влади в Україні.

Відзначено, що в першу чергу важливо в цьому зв'язку законодавчо закріпити положення про громаду. Воно відповіло б на багато питань, які зараз гальмують вирішення різних проблем: про виділення меж громади, про те, хто розпоряджається землею, яка знаходиться між населеними пунктами, в якій бюджет повинен надходити податок на землю. Зрештою чітке законодавство допомогло б запобігти розбазарюванню землі.

Констатовано, що держава в першу чергу покликана забезпечувати суверенітет і територіальну цілісність країни, виступати гарантом прав і свобод людини і громадянина, саме тому вона повинна бути звільнена від виконання тих функцій, реалізація яких може бути передана місцевому самоврядуванню. А за місцевим самоврядуванням повинні бути закріплені повноваження щодо управління життєдіяльністю громад та соціального облаштування населення, забезпечення інфраструктури конкретної території, умов для розвитку людських резервів, підтримки і регулювання виробничої діяльності підприємств, в тому числі приватного сектора.

Доведено, що в країні склалася практика, яка призводить до розмивання відповідальності та конфліктів між радами і державними адміністраціями. Це буде тривати до тих пір, поки не ліквідується двовладдя, не будуть скасовані районні державні адміністрації і не будуть створені повноцінні виконавчі органи районних та обласних рад.

Запропоновано, що ці завдання необхідно вирішити в ході прийдешньої адміністративної реформи. Зараз же все плутаються в «делегування» повноважень. Адже, строго кажучи, делегованими є тільки такі повноваження, які передаються на встановлений період часу, в певних випадках і на конкретних умовах.

Як відомо, місцеве самоврядування базується на трьох найважливіших принципах: самостійності, самодостатності та самоорганізації, але без

ресурсного забезпечення спроможності територіальних громад ці принципи залишаться декларацією.

Бюджетні відносини потребують подальшої оптимізації. Перш за все необхідна послідовна робота з децентралізації податків. За місцевим самоврядуванням необхідно узаконити такі види податків, які незалежно від волі центру дозволять радам виконувати власні повноваження. Слід сміливіше надавати їм право на проведення податкових експериментів.

Відзначено, що на сьогоднішній день відсутні і економічно обґрунтовані критерії формування місцевих бюджетів. Доведена доцільність прийняття закону «Про мінімальні державні соціальні стандарти», в якому повинен бути розроблений нормативно-правовий метод формування бюджетів, за якого видаткова частина розраховується на основі мінімальних державних соціальних стандартів. Саме державні стандарти відповідно до гарантій, визначених Конституцією країни, повинні стати критеріями для розрахунку видаткових статей місцевих бюджетів.

Крім того, необхідно створити систему зацікавленості громад у нарощуванні власних ресурсів, для чого слід виключити конфіскацію всього приросту доходної частини. У зв'язку з цим мають бути внесені відповідні зміни до Бюджетного кодексу.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження організаційно-правової основи діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні, дає підстави зробити наступні висновків:

1) Досліджений понятійний апарат, в результаті чого встановлено що сьогоднішній день існує багато наукових визначень, що обумовлює його багатоаспектність, адже що поняття «територіальна громада» розглядають як: 1) сукупність мешканців певної території; 2) об'єднання громадян; 3) територіальна база для проживання населення; 4) сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території; 5) центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів тощо.

Запропоноване власне визначення територіальної громади як сукупності громадян, які спільно проживають у сільському та міському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус.

Встановлені ознаки територіальної громади відносять: 1) населення (жителі); 2) територія; 3) наявність спільних інтересів по різним ознакам; 4) можливість ведення господарської діяльності; 5) обов'язковість сплати податків тощо.

2) Визначено наявність великої кількості нормативно-правових актів, які регулюють діяльність територіальних громад, які, в свою чергу, не є досконалыми. Незважаючи на прийняття урядом України багатьох нормативно-правових актів, що стосуються питань децентралізації, до сьогодні немає єдиного законодавчо регламентованого визначення поняття та видів «децентралізації», що є значною проблемою.

Конкретизовано, що на сьогодні існує також необхідність законодавчого вдосконалення існуючої нормативної бази, а саме прийняття Закону України «Про префектуру», який запровадить організацію, повноваження і порядок діяльності префектів та повністю ліквідує обласні та районні державні адміністрації.

3) Уточнено поняття «принцип права», щодо якого серед науковців немає єдності розуміння поняття. Наукова невизначеність обумовлена багатоаспектністю поняття, що розуміється як: 1) правило або стандарт; 2) спосіб дії; 3) якісна складова правомірної поведінки тощо. Визначено що під принципами діяльності територіальної громади права розуміють основні положення даної галузі права, які відображають її специфіку і зміст.

Досліджено вітчизняний досвід створення ресурсно самодостатніх територіальних громад, який засвідчив той факт, що основним фактором у цьому процесі стала активність органів місцевої влади. В обох випадках влада ініціювала реалізацію заходів, які дали можливість збільшити економічний потенціал населених пунктів, акумулювати фінансові ресурси та здійснити їх цільовий розподіл.

Відзначено, що закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 чітко регламентує етапи створення територіальних громад. Одним з можливих шляхів створення самодостатніх територіальних громад є реформування адміністративно-територіального устрою, а саме укрупнення територіальних громад та збільшення їх потенційних можливостей для функціонування і розвитку.

4) Відзначено, що на сьогодні наявне дублювання повноважень районних рад та районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, здійснення надмірних витрат на утримання апаратів районних державних адміністрацій, зниження

якості наданих послуг у зв'язку із зменшенням фінансування районних бюджетів у частині освітньої та медичної субвенцій.

Підтримано позицію науковців, що у результаті подібної ситуації, виникає дуалізм органів місцевого самоврядування, що має негативний вплив на здійснення повноважень територіальних громад у питаннях розподілу комунального майна між об'єднаними територіальними громадами і районами. Крім цього, значно ускладнюються юрисдикція органів виконавчої влади на території об'єднаних територіальних громад, створених в рамках різних районів.

5) Узагальнено світовий та вітчизняний досвід створення самодостатніх територіальних громад, що дозволило визначити основні напрямки цього процесу, які полягають у децентралізації та концентрації повноважень, забезпечених відповідними фінансовими ресурсами; проведенні реформ адміністративно-територіального устрою, активістській позиції місцевої влади щодо пошуку, залучення та акумулювання ресурсів для розвитку громад.

Констатовано, що якщо десятиліття тому за основу територіально-адміністративної реформи була взята американська модель укрупнених територіальних одиниць, то в даний час домінує польська модель при відсутності фінансових можливостей держави на проведення реформи, але за участю місцевого бізнесу у формуванні територіальних громад. У результаті порушується основна мета реформи в підвищенні керованості територіями, що становить загрозу для української державності. Польський досвід необхідно знати, але пам'ятати що це мононаціональна держава.

Відзначено, що виходячи з європейського досвіду, Україна не зможе реалізувати плани виключно добровільним укрупнення територіальних громад при низьких показниках ВВП на душу населення, коли громадяни не

володіють економічним перевагою. Серйозною перешкодою є опір місцевого самоврядування - голів сільрад і місцевих депутатів.

Констатовано, що досвід іноземних країн у питанні регулювання та створення територіальних громад дозволяє визначити, що в Україні назріла необхідність оновлення та повного «перезавантаження» діючої системи місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади.

б) Визначено, що у ході широких дискусій з проблем місцевого самоврядування найбільш актуальними були чотири аспекти: конституційна, або політична реформа, покликана змінити розподіл повноважень між гілками влади; взаємовідносини органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; адміністративно-територіальна реформа. І, нарешті, вибори до місцевих рад на новій для нас - пропорційній основі.

Запропоновано наступні шляхи вдосконалення: 1) внесення необхідних змін до Конституції України (в частині децентралізації), закон України «Про місцеве самоврядування», бюджетний і Податковий кодекси, інші законодавчі акти в частині нової системи адміністративно-територіального поділу країни, визначення повноважень органів місцевого самоврядування, регіональних та районних державних адміністрацій щодо збалансованості функцій державного управління і місцевого самоврядування, фінансове забезпечення діяльності на основі бюджетної децентралізації, усунення протиріч у системі адміністративно-територіальних одиниць та їх упорядкування за європейськими стандартами; 2) виявлення проблемних (депресивних) територій, визначення напрямів їх розвитку та надання відповідної державної підтримки цим територіям; 3) формування та функціонування точок економічного зростання, насамперед, у сільській місцевості та проблемних регіонах (стратегії, цільові програми, проекти, орієнтири і т. д; 4) інституційна підтримка реформи децентралізації: надання адміністративної, освітньої та інформаційно-пропагандистської допомоги

громадам в організації їх роботи, розроблення стратегій, планів і програм розвитку, залучення бюджетних та інших фінансових ресурсів

Підтверджено думку, що з усіх політичних інститутів держави місцеве самоврядування є найслабшою ланкою. Держава недооцінює роль місцевих рад. При цьому воно не забезпечує в повному обсязі виконання своїх функцій на місцях. Товариство з надією чекає проведення всеохоплюючої реформи системи влади в Україні.

Відзначено, що в першу чергу важливо в цьому зв'язку законодавчо закріпити положення про громаду. Воно відповіло б на багато питань, які зараз гальмують вирішення різних проблем: про виділення меж громади, про те, хто розпоряджається землею, яка знаходиться між населеними пунктами, в якій бюджет повинен надходити податок на землю. Зрештою чітке законодавство допомогло б запобігти розбазарюванню землі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Энциклопедия социологии. Социологические теории. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio/index.htm>
2. Коржева Э.М., Наумова Н.Ф. Краткий словарь по социологии. - М.: Политиздат, 1989. С. 209.
3. Осипова Г. В. Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. Ред.сост. А.В.Кабыща. М.: ИСПИ РАН, 1995. С.480.
4. Социологический энциклопедический словарь: На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред-координатор Г. В.Осипов; Ин-т социально-политич. исслед. РАН: М.: *Издательская группа ИНФРА-НОРМА*, 1998. 480 с. С.216
5. Новикова С. С. Социология: история, основы, институализация: *Московский психолого-социальный институт*; Воронеж: Издательство НПО «МОДЭК», 2000. 464 с.
6. Сауров Н.Ф. Местное самоуправление в зарубежных странах: Учеб. пособие. Липецк: Издательство ЛЭГИ, 2000. 81 с.
7. Danny Barns, Robib Hambleton, Paul Hogget. The Politics Decentralization: Revitalising Local Democracy. MACMILLAN, 1994 P.304
8. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К.: [Б. В.], 2001. 260 с.
9. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. – К.: Знання, 1999. 487 с.
10. Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти. Правова держава: *Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 12. К., 2001. С. 232-243.



11. Баймуратов М. А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости. *Право и политика*. 2004. № 3. – С. 82-87.
12. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. К.: Довіра, 1997. 181 с.
13. Корнієнко М. І. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К.: Видання Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України, 1992. – С. 16-21.
14. Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України*, Одеса, 2000. №1. С.231-237.
15. Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции. *Муниципальная власть*, 2002. №4. С.106-113
16. Бадалян Л. «1918 год - истоки монополии власти». «Знание – сила», 1989. №10. С. 23 – 34.
17. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування монографія Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 311с.
18. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України К., 1999. С.77- 82
19. Губерная Г.К. Социально-экономические ассиметрии как проблема совершенствования государственной региональной политики. *Вісн. Економічної науки України*. 2005. №1. С. 30-36
20. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. Муніципальний рух: новий етап розвитку: *Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань*. Київ, 2002. С. 368-370.
21. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. К.: МАУП, 2004. 432с.

22. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. К.: Знання – Прес, 2002. 495 с.
23. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. К.: Концерн «Видавничий дім «ІнЮре», 2003. 356 с.
24. Кучумова Л. И. Сельская община в России (II половина XIX века) М.: Знание, 1992. 64 с.
25. Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции. *Муниципальная власть*, 2002. №4. С.106-113.
26. Государственное и политическое управление. Учебник в 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова – М.: *Росс.полит.энциклопедия*, 2006. С. 224-265
27. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
28. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.10.2020).
29. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР . *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
30. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. С. 175.
31. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К. : *Інститут законодавства Верховної Ради України*, 2015. 413 с.
32. Децентралізація влади. Законодавство України. URL: <http://decentralization.gov.ua/legislation>. (дата звернення: 15.10.2020).

33. Закон України від 07.12.1990 р. № 533 «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування» URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
34. Закон України від 26.03.1992 р. № 2234 - XII «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», 1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
35. Крусян А. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине . *Юридический вестник*, 2002. №3 С. 96-101.
36. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%EA%2F95-E2%F0>.
37. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. С. 356.
38. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 №2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. №№ 3-4. С. 27.
39. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13. С. 91.
40. Уряд схвалив підписання Угоди між Україною та ЄС про виділення 97 млн. євро на підтримку децентралізації. Матеріал з Урядового порталу України. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248975936](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248975936). (дата звернення: 15.10.2020).
41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
42. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова ; редкол.: А. А. Гусейнов, В. А. Лекторский, В. В. Миронов и др. ; сост. П. П. Поляков, Ю. Н. Солодухин. 8-е изд., дораб. и доп. М. : Республика: Современник, 2009. 846 с.

43. Pukhtets'ka A.A. Yevropeys'ki pryntsypy administratyvnoho prava: Monohrafiya / Za zah. red. d.yu.n., profesora V.B. Aver`yanova. Vyd. druhe, dooprats. i dopovn. K.: Lohos, 2014. 237 s
44. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: *Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*, 2011. 448 с.
45. Адміністративне право України: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1. *Загальне адміністративне право*. 180 с.
46. Державне управління: підручник: у 2-х т. / *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1.
47. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: *Юристъ*, 2002. 405 с.
48. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
49. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. 320 с.
50. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. Адміністративне право України: підручник / [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
51. Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Ославський М. І. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юстиніан, 2007. 358 с.
52. Момаджян К. Х. Введение в социальную философию. Учеб. Пособие. М.: Высш. шк., КД «Университет», 1997. 448 с.
53. Разумовский А. С. Бихевиоральные системы. Новосибирск, 1993. 239 с.

54. Малиновська О. Нетрадиційні етнічні громади у великих містах України: реалії та можливі управлінські рішення. *Управління сучасним містом*, 2002. №1-3 (5). С.147-155.
55. Децентралізація в Україні: Україна с 2019 года будет административно передавать полномочия громадам // *Новости Украины*. Цензор.нет. URL: [https://censor.net.ua/news/452965/ukraina\\_s\\_2019\\_goda](https://censor.net.ua/news/452965/ukraina_s_2019_goda). (дата звернення: 15.10.2020).
56. Баймуратов М.О., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: [монографія] / М.О. Баймуратов, В.А. Григорьев. Одесса: Юридическая литература, 2003. 248 с.
57. Керецман В. Ю. До проблеми інформаційного забезпечення регіонального розвитку. *Статистика України*. 2014. №2. С. 34-36.
58. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: монографія . Одеса: Астропринт, 2006. 360с.
59. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія / В.С. Куйбіда. К.: МАУП, 2014. 432с.
60. Шаров Ю.П. Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. К.: Вид-во УАДУ, 2011. 302с.
61. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько (український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
62. Острови надій. Розробка Стратегій Локального Розвитку. Яцек Варда Войцех Клосовські // *Програма сприяння Парламентові України*, 1999. 321 с.
63. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: [монографія] / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. К.:Концерн «Видавничий дім «ІнЮре», 2003. 356 с.

64. Куценко Т. Ф. Реформа бюджетної децентралізації: орієнтація на соціальні результати. *Модернізація управління національною економікою: матеріали IV Міжнар. наук.(практ. конф. (25—26 листопада 2016 р.).* К.: КНЕУ, 2016. С. 246-252.
65. Мониторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7823>(дата звернення: 15.10.2020).
66. Децентрализация: эксперименты и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства. *Институт открытого общества.* Будапешт, май 2000 г. 484 с.
67. Горшеньова М. С., Закоморна К. О., Ріяка В. О. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посіб. / та ін.; За заг. ред. В.О. Ріякін. – 2-е вид., доп. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2004. 554 с.
68. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М.: Изд-во «Норма», 2001. 487с.
69. Регионализм во Франции (нормативные материалы) / Под ред. А.П. Виноградова. М., 1984. 421с.
70. Курочкин А. В., Курочкина Е. О. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы. Плис. 2003. №3. С.89-97.
71. Децентрализация: эксперименты и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства. *Институт открытого общества.* Будапешт, май 2000 г. 484 с.
72. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej admistracji ogolnej. Dziennik Ustaw, 1990. Nr. 21, poz. 123.
73. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorzadzie terytorialnym. Dziennik Ustaw, 1990. Nr. 16. poz. 95.

74. Малиновський В. Сім раз відміряти, перш ніж кроїти. Електронне видання незалежна громадсько-політична газета «Волинь», 2005. № 354. URL: <http://www.volyn.com.ua/index.php?arch=354&article=0&rub=4>(дата звернення: 15.10.2020).
75. Syntagma tes Hellenikes Demokratias [Constitution of the Hellenic Republic, 2 of June 1927] URL: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn15.pdf>. (дата звернення: 15.10.2020).
76. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 22-24.
77. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92-98
78. Гройсман В. Б. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2015. Вип. 2. С. 26-37.
79. Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*, 2014. Вип. 8. С. 273-276.
80. Національна доповідь. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі. К., 2015.
81. Мельничук А., Остапенко П. Децентрализация власти: реформа № 1 (аналитические записки). Киев: ЦОП «Глобус», 2016. 35 с.
82. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>. (дата звернення: 15.10.2020).
83. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р.

- Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>. (дата звернення: 15.10.2020).
84. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (дата звернення: 15.10.2020).
85. На призначення перших виборів чекають вже 106 об'єднаних громад / Офіційний сайт Мінрегіону України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/na-priznachennya-pershih-viboriv-cheKayut-vzhe-106-ob-yednanih-gromad-v-yacheslav-negoda/> (дата звернення: 15.10.2020).
86. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2017 р.) / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/REYESTR-Dogovoriv-po-spivrobotnitstvu-standom-na-10.05.2017.pdf> (дата звернення: 15.10.2020).
87. Территориальная громада как базовая ниша административно-территориального устройства Украины: проблемы и перспективы реформирования. Киев: НИСИ, 2016. 61 с.
88. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук. ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. 408 с.
89. Гройсман В.Б. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*, 2015. Вип. 15. С.2.



90. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: *Інформаційно-аналітичні матеріали*. К.: Центр Разумкова, 2015. 78 с.
91. Хавронюк М. І. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) URL: [http://protokol.com.ua/ua/visnovok\\_shchodo\\_proektu\\_zakonu\\_pro\\_vnesennya\\_zm\\_in\\_do\\_konstitutsii\\_ukraini\\_shchodo\\_detsentralizatsii\\_vladi/](http://protokol.com.ua/ua/visnovok_shchodo_proektu_zakonu_pro_vnesennya_zm_in_do_konstitutsii_ukraini_shchodo_detsentralizatsii_vladi/)(дата звернення: 15.10.2020).
92. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.10.2020).
93. Гнидюк І.В. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий журнал «Молодий вчений»*, 2015. №5(20) Ч.1. С. 108-110.
94. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? URL: <https://agropolit.com/blog/48-scho-take-detsentralizatsiya-i-navischo-vona-vsime-nam>(дата звернення: 15.10.2020).
95. Ярошенко І. В. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*, 2015. № 4. С. 177-187.
96. Ярошенко І. В. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*, 2015. № 12. С. 105-115.