

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач (начальник) кафедри _____

Галина ЛАВРИК

(підпис)

(ініціали, прізвище)

«___»_____2022 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»*

Виконавець роботи: Голод Ольга Михайлівна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Соколовська Наталія Іванівна

(підпис, дата)

Рецензент: Шаульська Галина Миколаївна

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Затверджую

Завідувач (начальник) кафедри _____ Галина ЛАВРИК
(підпис, ініціали та прізвище)

« ____ » _____ 2022 р.

***ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ***

***на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»***

***студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»***

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Голод Ольгою Михайлівною

Затверджена наказом ректора № 2-Н від «04» січня 2022 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 02.04.2022 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 16.04.2022 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 20.09.2022 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.11.2022 р.	

Дата видачі завдання « ____ » _____ 2022р.

Студент (-ка) _____

Науковий керівник _____ д.філ.держ.упр., доцент Наталія Соколовська

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від « ____ » _____ 2022 р.

Секретар ЕК _____

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи, виконаної студенткою
Голод Ольгою Михайлівною**

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**

освітнього ступеня магістр

**на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії: _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від « _____ » _____ 2022 р.
Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Темою обраного дослідження є «Децентралізація та реформування органів місцевого самоврядування в Україні».

Мета дослідження полягає у вивченні підходів з визначення сутності місцевого самоврядування та засад формування і розвитку системи органів місцевого самоврядування в Україні; проведенні порівняльного аналізу основних світових моделей місцевого самоврядування. Розкрито механізм впровадження реформи децентралізації та опрацьовано її законодавчу базу. Висвітлено особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад в процесі децентралізації. Узагальнено досвід зарубіжних країн щодо основ системи місцевого самоврядування. Окремою метою роботи є розгляд наявних проблемних аспектів територіальної організації влади в Україні та рекомендації щодо удосконалення діяльності сучасних територіальних громад в умовах децентралізації.

Об'єктом аналізу є органи місцевого самоврядування та територіальні громади.

Предметом дослідження є система органів місцевого самоврядування, механізм проведення реформи децентралізації та принципи формування територіальних громад.

Методи дослідження. Під час виконання поставлених завдань у роботі використано низку методів дослідження. Зокрема, історико-системний метод дав змогу дослідити етапи виникнення місцевого самоврядування в хронологічній послідовності; зрозуміти сутність та фактори, які впливали на розвиток місцевого самоврядування на різних історичних етапах; сформулювати більш обґрунтоване

поняття «місцеве самоврядування». За допомогою методу аналітичного підходу визначено основні засади системи місцевого самоврядування в Україні та досліджено аспекти реалізації самоврядування безпосередньо на місцях. Порівняльний-правовий метод дозволив проаналізувати світовий досвід проведення реформ органів місцевого самоврядування, виявити та дослідити його позитивні ознаки при впровадженні у вітчизняну модель самоврядування та територіальної організації влади. Цей метод дослідження є не менш важливим особливо в умовах децентралізації влади. Системно-структурний підхід застосований при аналізі органів місцевого самоврядування й територіальних громад. Особливої актуальності набуває метод моделювання, який полягає в пошуку ефективних варіантів для розвитку територіальних громад в Україні. Використання графічного методу у магістерській роботі дозволило отримати синтезовані дані про об'єкти дослідження за допомогою схем, таблиць, діаграм тощо.

Наукова новизна полягає у напрацюванні теоретичних та практичних підходів до вдосконалення системи місцевого самоврядування та територіальної організації.

Структура та обсяг роботи зумовлені метою і завданням дослідження та складається із вступу, трьох самостійних розділів, що містять 9 підрозділів, та висновку. Загальний обсяг роботи становить 119 сторінок комп'ютерного тексту. У тексті магістерської роботи розміщено 2 таблиці, 6 схематичних малюнків та 5 додатків; перелік використаних інформаційних джерел містить 72 найменування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, реформа, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада, об'єднана територіальна громада.

SUMMARY

The topic of the selected study is "Decentralization and reform of local self-government bodies in Ukraine".

The purpose of the research is to study approaches to defining the essence of local self-government and the principles of formation and development of the system of local self-government bodies in Ukraine; carrying out a comparative analysis of the main global models of local self-government. The mechanism of implementation of the decentralization reform was revealed and its legislative framework was developed. The peculiarities of the implementation of the state policy of Ukraine regarding the development of territorial communities in the process of decentralization are highlighted. The experience of foreign countries regarding the basics of the local self-government system is summarized. A separate goal of the work is to consider the existing problematic aspects of the territorial organization of power in Ukraine and recommendations for improving the activities of modern territorial communities in conditions of decentralization.

The object of analysis is local self-government bodies and territorial communities.

The subject of the study is the system of local self-government bodies, the mechanism of decentralization reform and the principles of formation of territorial communities.

Research methods. A number of research methods were used in the work during the performance of the assigned tasks. In particular, the historical-systemic method made it possible to investigate the stages of the emergence of local self-government in chronological order; to understand the essence and factors that influenced the development of local self-government at different historical stages; to formulate a more

reasonable concept of "local self-government". Using the method of analytical approach, the basic principles of the system of local self-government in Ukraine were determined and the aspects of the implementation of self-government directly on the ground were investigated. The comparative-legal method made it possible to analyze the global experience of reforms of local self-government bodies, to identify and investigate its positive features when implemented into the national model of self-government and territorial organization of power. This method of research is no less important, especially in conditions of decentralization of power. The system-structural approach is used in the analysis of local self-government bodies and territorial communities. The modeling method is gaining special relevance, which consists in finding effective options for the development of territorial communities in Ukraine. The use of the graphic method in the master's thesis made it possible to obtain synthesized data about the objects of research with the help of diagrams, tables, diagrams, etc.

The scientific novelty consists in the development of theoretical and practical approaches to the improvement of the system of local self-government and territorial organization.

The structure and scope of the work is determined by the goal and task of the research and consists of an introduction, three independent sections containing 9 subsections, and a conclusion. The total volume of work is 119 pages of computer text. The text of the master's thesis contains 2 tables, 6 schematic drawings and 5 appendices; the list of used information sources contains 72 names.

Key words: local self-government bodies, reform, decentralization, administrative-territorial system, territorial community, united territorial community.

З М І С Т

Вступ	3
РОЗДІЛ 1. Теоретичні та методологічні основи розвитку місцевого самоврядування та процесу децентралізації в Україні	7
1.1. Наукові підходи щодо вивчення сутності місцевого самоврядування	7
1.2. Нормативно-правові засади розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	16
1.3. Поняття, зміст та цілі децентралізації	25
РОЗДІЛ 2. Практичні засади формування та впровадження державної політики з розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади	33
2.1. Сучасний стан органів місцевого самоврядування та актуальність реформи децентралізації	33
2.2. Особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад в процесі децентралізації	41
2.3. Впровадження децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування в контексті зарубіжного досвіду	48
РОЗДІЛ 3. Перспективи та шляхи удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації	61
3.1. Об'єднання територіальних громад як основний напрям децентралізації	61
3.2. Проблемні аспекти територіальної організації влади в Україні	74
3.3. Напрями та механізми удосконалення діяльності сучасних територіальних громад в умовах децентралізації	83
Висновки	93
Список інформаційних джерел	100
Додатки	110

ВСТУП

Актуальність теми. З початку розбудови України як незалежної держави на різних стадіях державного будівництва було впроваджено велику кількість фундаментальних змін, які вплинули на соціально-економічні та політичні процеси. Осучаснення конституційно-правового сектору спрямоване на реформування системи місцевого самоврядування та закріплення статусу територіальних громад як основного суб'єкта місцевої демократії.

Місьцеве самоврядування виступає одним із найважливіших принципів здійснення владних функцій в суспільстві й державі та є необхідним елементом будь-якого демократичного ладу. Особливістю місцевого самоврядування є врахування тенденцій розвитку суспільства та дотримання соціальних стандартів і гарантій для кожного його громадянина при утвердженні демократичних засад.

Втілення реформи територіальної організації влади та її практична реалізація створюють потребу в проведенні аналізу щодо розвитку територіальних одиниць, які в сукупності складають цілу територіальну систему. Отже, територіальна громада є осередком життєдіяльності її мешканців, де зосереджуються економічна, соціальна, політична, екологічна та виробнича діяльність.

Особливого значення при дослідженні питання впливу діяльності об'єднаних територіальних громад на регіональний розвиток набуло саме в умовах децентралізації, що дає змогу визначити місце деяких громад у розвитку регіону як системи.

Огляд наукових джерел. Теоретичні основи та наукові підходи до процесу формування та розвитку об'єднаних територіальних громад, а також сутності процесу децентралізації висвітлено у працях багатьох дослідників та експертів.

Зокрема, про формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні наведено в роботах О. Кочерги, В. Куйбіди, А.Ткачука. Основні напрями реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади висвітлено в працях Н. Гончарук, М. Горбатюка, Т. Серьогіної. Питання особливостей формування територіальних громад в контексті національного та зарубіжного досвіду досліджували А. Переверзєва, В.Федоренко. Проблемні аспекти щодо реалізації децентралізації влади розкриті в дослідженнях В. Буреги, І. Косач, А. Круглашова. Вивчення взаємозв'язку між децентралізацією та європейською інтеграцією є предметом наукових досліджень В. Баласанян, Т. Левонюк, С. Солодкого та ін.

Метою та завданням дослідження є здійснення комплексного аналізу сутності органів місцевого самоврядування, отримання теоретичних знань щодо історичних етапів розвитку системи місцевого самоврядування, а також з'ясування передумов впровадження реформи та комплексне вивчення перебігу та результатів процесів децентралізації та територіальної організації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання:

- розкрити суть та зміст поняття «місцеве самоврядування» на всіх його еволюційних етапах становлення;
- визначити правову природу системи органів місцевого самоврядування та систематизувати її основні ознаки;
- виявити передумови проведення реформи децентралізації та територіальної організації влади та визначити їх актуальність;
- дослідити особливості державної політики з розвитку територіальних громад в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід з впровадження змін у системі органів місцевого самоврядування;

- розкрити проблемні аспекти територіальної організації влади;
- сформулювати власні шляхи вдосконалення діяльності територіальних громад в сучасних умовах.

Об'єктом та предметом дослідження магістерської роботи є органи місцевого самоврядування та територіальні громади.

Методами дослідження є аналіз, синтез, деталізація, порівняння, опитування та методи системного підходу.

Інформаційною основою дослідження є Конституція України, законодавчі та нормативно-правові акти Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України; офіційні дані Державної статистики України; матеріали наукових видань, інтернет-мережі та інші публікації, що стосуються тематики дослідження.

Практичне значення дослідження. Розбудова соціально-правової та демократичної держави в умовах проведення децентралізаційної та адміністративно-територіальної реформ спричинює становлення інститутів прямого народовладдя, місцевого самоврядування та узгодженість інтересів держави та територіальних громад.

Заявлені національним урядом реформи мають велике значення для стимулювання та заохочення регіонів до власного розвитку, а через нього і розвитку в цілому всієї України. Проте, вони містять певні ризики, які пов'язані не тільки з самим процесом впровадження реформи, але й з її впливом на різні аспекти життєдіяльності. Тому актуальним є комплексне вивчення перебігу децентралізації.

При розгляді даного процесу необхідно оцінити його за наступними ознаками:

- значення децентралізації у розвитку держави;
- підвищення рівня життя населення громади;

- зміна принципів управління адміністративно-територіальними одиницями;
- вплив на інші галузі державної політики;
- дипломатичне місце України у світовій спільноті;
- відповідність стратегій та прогнозів отриманому результату;
- якість прийняття управлінських рішень;
- наближення влади до людей;
- зміцнення довіри суспільства до державних інституцій.

Об'єктами державної політики з децентралізації є територія регіонів, міст, сіл, селищ, які об'єднані відповідно до порядку та на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Успішний розвиток територіальних громад дасть суттєвий ефект для розвитку як регіону, так і країни в цілому. Зміцнення спроможності територіальних громад суттєво впливати на рівень життя свого населення є запорукою сталого розвитку громади.

Відомості про обсяг і структуру роботи. Структура магістерської роботи складається із вступу, трьох самостійних розділів, кожен з яких містить по три підрозділи, узагальнюючого висновку, переліку інформаційних джерел та додатків.

Загальний обсяг магістерської роботи становить 119 сторінок комп'ютерного тексту. Перелік інформаційних джерел містить 72 найменування. У магістерській роботі розміщено 5 додатків на 10 сторінках.

Апробація результатів дослідження. Основні положення магістерської роботи доповідалися та отримали оцінку на XIII-й Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток сучасної освіти і науки: результати, проблеми, перспективи. Утилітарна цінність наукових досліджень», яка відбулася 25 жовтня 2022 року.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Наукові підходи щодо вивчення сутності місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування виступає одним із найважливіших принципів здійснення владних функцій в суспільстві й державі та є необхідним елементом будь-якого демократичного ладу.

Особливістю місцевого самоврядування є врахування тенденцій розвитку суспільства та дотримання соціальних стандартів і гарантій для кожного його громадянина при утвердженні демократичних засад.

Будучи досить непростим та широкоаспектним соціальним явищем, місцеве самоврядування поки немає єдиного та найбільш точного визначення. Проте у теорії права та держави існують різноманітні позиції до його розуміння. В зв'язку з існуванням значної кількості інтерпретацій виникає потреба більш детально дослідити розвиток науково-правових підходів до визначення змісту й сутності поняття місцевого самоврядування.

Актуальність вивчення зумовлена також історичними фактами і подіями, які в свою чергу мають вплив на формування основних засад місцевого самоврядування. Відтак, еволюція розвитку місцевого самоврядування має як науковий, так і теоретичний, історичний та юридичний контекст.

Історія місцевого самоврядування бере свій початок з періоду античності. Демократичне самоврядування у вигляді полісної (античної) демократії

формувалося як альтернатива монархічній (влади одного) та аристократичній (влади кращих) владам. Тому тривалий час демократія сприймалася як одна з форм правління.

В античній демократії управління державою та місцеве самоврядування були тісно пов'язані. В концепціях таких давньогрецьких мислителів як Платон, Аристотель та Демосфен цю форму взаємозв'язку можна розглядати як початок формування сучасних теорій державного управління та первонахальне намагання теоретичного вивчення місцевого самоврядування.

Але, варто зауважити, що і Платон, і Аристотель не були прихильниками самоврядування. Наприклад, у своїй праці «Політика» Аристотель вказував на декілька видів демократії, називавши її при цьому «найгіршою» формою управління. На його думку, ідеальною формою політичного устрою є поєднання трьох основних засад, а саме олігархії, монархії та демократії. Не зважаючи на критичне ставлення до самоврядування, Аристотель відмічав важливу роль громадськості у формуванні держави. На його погляд влада, що бере свій початок з самоврядних селищ, є найдосконалішою формою спілкування населення задля досягнення суспільних благ, а держава в свою чергу є об'єднанням самоорганізованих громадян. Виходячи з цього, за Аристотелем самоврядування можна вважати формою утвердження громадянської природи особистості.

Негативне ставлення Платона до управління проявлялося у відношенні до самоврядування як до непередбачуваного, стихічного та застарілого явища.

З точки зору Демосфена елементом створення держави є громадськість, яка здатна на самоорганізацію та формалізується у вигляді системи законів та установ. На його думку, сенс держави полягав у вираженні відносин її жителів, а створення законів всередині держави гарантувало додержання цивільних прав для всього населення. Відтак, теорія Демосфена щодо важливості законів при здійсненні

управління державою, можна вважати як початок розвитку вчення про місцеве самоврядування.

З огляду на зазначене, давньогрецькі вчення є основою сучасного державотворення, при якому держава може бути демократичною лише при ефективному місцевому самоврядуванні. А отже, значення місцевого самоврядування виявляється в тому, що саме з нього беруть початок основи цивільних відносин щодо співіснування та розвитку, проявляє свою природу еволюція відносин особистості і влади та одночасно започатковуються ознаки державності і громадянськості.

Більшого поширення місцеве самоврядування набуло в XI-XV століттях. В цю епоху на території Європи існували князівства, графства, парафії та інші форми місцевого врядування. Цей процес був пов'язаний з розвитком торгівлі, завдяки чому зростали міські громади, багато з яких одержували статус напівсуверенних одиниць. Саме такі обставини заклали основу місцевої автономії. У ході розбудови суверенних держав у XVI–XVIII ст. відбувалося підпорядкування міст та інших менших форм місцевих урядувань центральній державній владі. Тому місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду. Але попередній автономний розвиток міст заклав підґрунтя для існування прав місцевих громад та розвитку їх самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду, загалом, окреслив роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг і вирішення місцевих проблем. Таким чином, історичний аспект висвітлював місцеве самоврядування як місцеве управління, що самостійно здійснювалось населенням певної територіальної одиниці [31].

На розвиток та становлення місцевого самоврядування в Континентальній Європі вплинули буржуазні революції XVIII – початку XIX ст., які сформували нові політичні й правові системи та змінили зв'язок між центральною та місцевою

владою. При цьому, виникло питання щодо участі народу при здійсненні державної влади та рівня компетенції органів місцевої влади та їх компетенцію.

Сам термін «самоврядування» має англійське походження (self-government) і з кінця XVIII століття почало використовуватися в англійському праві для позначення організації суспільного ладу, в якому народ реалізовує своє право на самоврядування через виборні парламент та місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої публічної оцінки.

Згодом у XIX столітті даний термін був запозичений німецькими та російськими правознавцями, а потім набув поширення на теренах багатьох країнах Європи, в тому числі й України.

Історичний розвиток думок про місцеве самоврядування свідчить про постійне зростання поглядів на його сутність, певну суперечливість соціально-правової природи.

В переважній більшості самоврядування розглядається у вузькому значенні стосовно самоврядних спільнот, що створюються і функціонують за участю держави. У даному випадку, дане поняття фактично є синонімом місцевого самоврядування. Тобто, за цих умов справами територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць управляють їх місцеві жителі. Таким чином, самоврядування – це право самостійного здійснення визначених функцій публічної влади, надане конституцією та законами певним складовим частинам держави.

У значній кількості вітчизняних і зарубіжних робіт та вчень досліджуються першоджерела виникнення, особливості розвитку місцевого самоврядування, його концепцій і суб'єктного складу, насамперед, територіальної громади. Як підкреслюють деякі дослідники, історичні події засвідчують, що поява місцевого

самоврядування в сучасному розумінні ознаменована завершенням Великої французької революції.

Поняття «самоврядування» ввів у 1850 році відомий юрист Р. Гнейст. Він був схильний до британської системи організації влади, ввівши при цьому термін «самоврядування» у німецький науковий обіг. У своїй теорії Р.Гнейст розглядав місцеве самоврядування як управління, яке здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці, а самоврядування це державне управління округів і громад через безоплатно виконувані посадові обов'язки за допомогою общинних поземельних податків, де виконання посадових функцій повинне сприйматися як безоплатний, почесний обов'язок. У цьому полягає гарантія незалежності від центральної влади [22].

Переважаюча більшість вчень та концепцій мали вплив на тодішній процес формування основних теорій місцевого самоврядування та виникнення територіальних осередків.

При цьому, для розкриття всього значення місцевого самоврядування та вивчення наукових позицій його походження, перш за все потрібно визначити його поняття, зміст та сутність.

На думку Куйбіди В. визначення змісту поняття «міське самоврядування» безпосередньо пов'язане з розумінням суті місцевого самоврядування. Як не парадоксально, але в цьому відношенні суспільна наукова думка розділилася на кілька напрямів, у надрах яких викристалізувалися теорії місцевого самоврядування [25].

В сучасній правовій доктрині існує декілька концепцій щодо визначення місцевого самоврядування. Найсуттєвішою частиною поділу таких концепцій є питання – чи є міське самоврядування природним правом територіальної громади чи воно є наданим державою правом громади, волею держави.

Класичною теорією місцевого самоврядування є державницька теорія, засновниками якої були німецькі вчені Л. Штейн та Р. Гнейст. Вони зазначали, що місцеве самоврядування - не самостійне виконання відмінних від держави місцевих справ, а здійснення муніципальними утвореннями завдань державного управління. Отже, місцеве самоврядування - це одна з форм організації місцевого державного управління [23].

Як бачимо, для представників державницької теорії місцеве самоврядування сприймається як делегування владних повноважень від держави на місцевий рівень.

Поділяючи погляди представників державницької теорії, вітчизняні вчені В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш виокремлюють такі вияви державницької організації публічної влади на місцях в Україні: «а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статут місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави» [23].

На думку Ю. Панейка, який також є прихильником державницької концепції. «місцеве самоврядування є децентралізованою державною владою, яка базується на законодавчих нормах і втілюється місцевими органами, які ієрархічно не підпорядковуються державним органам і самостійні в межах закону і правового порядку» [33].

Другою основною теорією місцевого самоврядування є громадівська теорія, представники якої стверджують, що держава лише визнає право на місцеве самоврядування, а не делегує його.

Перші погляди на громадівську концепцію з'явилися ще у XIX столітті. Найширше трактування цієї концепції надано А. Арсеном у 1871 році, який

визначав, що «громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади функціонування по самій своїй природі, причому держава не створює громаду, а лише визнає її» [25].

Громадівській теорії притаманні наступні характерні риси: 1) справи громади та державні справи є відмінними; 2) громада володіє спеціальним комплексом прав, які роблять неможливим втручання держави у її справи; 3) посадові особи місцевого самоврядування не є представниками держави і представляють громаду.

Вітчизняні вчені Кравченко В. та Пітник М. зазначають, що визначення місцевого самоврядування, яке надається у статті 140 Конституції України [6], «базується на громадівській теорії та надає право самостійно вирішувати питання місцевого значення тільки територіальним громадам». Відповідно до цього територіальна громада володіє самостійною і незалежною від державної влади муніципальною владою, а «сутність місцевого самоврядування полягає в наданні територіальній громаді права самостійного обіргання своїх громадських інтересів» [24].

Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення повинні діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом.

Як зазначає В.С. Куйбіда, «громадівська теорія веде до виникнення «держави у державі», що й приречло цю концепцію на загибель. На сьогоднішній день у світі не існує жодної держави, де б було відсутнє втручання державної влади у справи муніципальних утворень» [25].

Варто зауважити, що громадівська теорія не використовується жодною країною в повному обсязі.

На думку багатьох дослідників, наведені вище дві концепції є підґрунтям при визначенні сутності місцевого самоврядування, а всі інші існуючі теорії є лише зміною громадівської та державницької теорій.

На сьогоднішній день у більшості країн світу, у тому числі і в Україні, для визначення місцевого самоврядування використовується так звана змішана громадівсько-державницька концепція чи концепція муніципального дуалізму.

За спостереженнями Трачука П., деякі американські вчені, а також Драгоманов М.П., Чичерін Б.М., які є представниками змішаної теорії, розглядають місцеве самоврядування як «правову форму подолання відчуженості особи від держави, невід'ємний атрибут існування правової демократичної держави» [37].

Відповідно до громадсько-державницької теорії органи місцевого самоврядування не залежать від держави тільки в громадських справах, а у політичній сфері вони розглядаються як державні органи, які виконують її функції та повноваження. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають «власні» та «делеговані» повноваження [23].

На нашу думку, на даний час концепція муніципального дуалізму має перевагу над всіма іншими теоріями, оскільки при цій концепції відбувається перерозподіл владних повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Таким чином, місцеве самоврядування не може існувати окремо від держави, і в свою чергу, сучасна демократична держава не може існувати без інституту місцевого самоврядування. Проте, держава не повинна втручатися в територіальні громади, а навпаки, має контролювати та забезпечувати їх життєдіяльність. При цьому, територіальні громади повинні здійснювати свої повноваження в рамках законодавства і не лише на користь власних інтересів, а й державі в цілому.

З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що всі досліджені теорії визнають місцеве самоврядування, незалежно від його природи. Місцеве самоврядування є одним із ключових органів, а також є незамінним принципом будь-якої демократичної держави.

На сьогодні поняття «місцеве самоврядування» трактується по-різному. Куйбіда В. визначає місцеве самоврядування як «багатобічну діяльність місцевого співтовариства по вирішенню завдань, що стоять перед ним, на основі принципів самоорганізації і самофінансування з метою, поліпшення якості життя населення відповідної території» [25].

Українські науковці Батанов О.В., Волошин Ю.О. та Маліков С.В. стверджують, що місцеве самоврядування «це визнані і гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та інші» [12].

Як бачимо, теоретичні основи місцевого самоврядування широко вивчаються як зарубіжною, так і вітчизняною наукою. Виходячи з зазначених визначень, можна прийти до висновку, що місцеве самоврядування, зокрема в Україні, - це самоорганізована на демократичних принципах форма активної діяльності громадян, які водночас є членами територіальної громади, та яка направлена на вирішення питань місцевого значення на власний розсуд, відповідно до Конституції та законів України для забезпечення організації своєї життєдіяльності.

Місцеве самоврядування це необхідний інститут публічної влади, завдяки якому кожна держава, у тому числі й Україна, стає на шлях демократичного розвитку. Тому, на сьогоднішній день неможливо уявити будь-яку демократичну державу без функціонування у ній системи місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення та повинне відповідати загальним принципам на направленню державної політики.

1.2. Нормативно-правові засади розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Місцеве самоврядування – це довготривале явище в соціальному та політичному житті суспільства і його витoki сягають громадівського та племінного самоврядування в додержавницький період.

Тому зрозуміло, що реформування інституту державної влади та місцевого самоврядування в Україні повинно враховувати вже набутий досвід їх організації, традиції українського народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування.

Історичні етапи формування державної влади та місцевого самоврядування в Україні являють собою безперервний процес, тому вивчаючи їх треба враховувати політичні обставини, у яких це відбувалося.

Історія українського місцевого самоврядування має досить довгий шлях та починається ще з полісної демократії античності, становлення в XI-XV століттях міських і сільських громад, коли у феодальній Європі існували князівства, міста, приходи та інші місцеві форми урядування. Інститут місцевого самоврядування в

Українській державі пов'язаний із розвитком Магдебурзького права, при якому міські громади, починаючи з XIII століття, отримували статус місцевої автономії.

В подальшому у XVI-XVII століттях під час створення суверенних держав відбулося підпорядкування міст та інших менших форм місцевого самоврядування центральній державній владі, після чого місцева влада почала набувати форм адміністративних підрозділів центрального уряду. Цей процес заклав основу для вирішення прав місцевих громад та розвитку їх самоврядування, а процес утвердження переваги центрального уряду окреслив роль самоврядних органів як таких, що надають місцеві послуги та вирішують місцеві проблеми.

Національне місцеве самоврядування зазнало значної еволюції від нижньої сходинки жорстко централізованої адміністративної системи влади до засад формування сучасної системи самоврядування як основи громадянського суспільства. Всі історичні етапи являють собою безперервний процес формування місцевого самоврядування в нашій країні.

Якщо говорити про перший етап, то більшість дослідників вважають, що місцеве самоврядування України взяло свій початок з періоду існування Київської Русі. Під час свого становлення місцеве самоврядування пройшло досить непростий і суперечливий історичний шлях, адже протягом багатьох сторіч на місцеве самоврядування в Україні постійно мали вплив різні політичні культури, що було зумовлено особливим географічним та політичним положенням нашої держави.

Більшість науковців виділяє певну історичну періодизацію становлення національного місцевого самоврядування.

В перший період відбувалося зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада). Свою хронологію почав з утворення держави східнослов'янських племен на українських землях та тривав до середини XIV століття.

Так, за часів Київської Русі місцеве самоврядування складається та розвивається на основі звичаєвого права, а елементи самоврядування знаходили себе у вічах. При цьому вічова організація відмічалася чітким розподілом повноважень між князем та вільним населенням певної території. Наприклад, до повноважень князя відносилися судочинство, адміністративне управління, ведення податкової політики. Вічам довіряли питання війни і миру. Також віче закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів тощо.

Другий період, який можна назвати періодом європеїзації, проходив з поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування та тривав від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Цей етап відіграв важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, оскільки магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву німецького або саксонського права.

Магдебурзьке право надавалося містам Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст.

Разом з процесом формування такої соціальної групи як козацтво, на українських землях у XV столітті утворюється зовсім нова організаційна спільність жителів козацького поселення – громада. Кожен, хто опинявся на козацьких землях, вважався вільним від кріпацтва, отримував нарівні з іншими права на землю та на участь у самоврядування.

Третій період становлення відзначався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і

південна частина якої входили до царської Росії та для територій Західної України і Закарпаття, які входили в різні періоди до Польщі, Угорщини та Австро-Угорської імперії. Ці особливості самоврядування в різних частинах України, які склалися історично, відстежуються і дотепер, причому на рівні не лише традицій, але й менталітету місцевих жителів.

Саме в цей період 1831 року указом Миколи I було офіційно скасовано магдебурзьке право в Україні (в Києві – указом від 23 грудня 1834 р.).

Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., але свій значний прояв досяг у XIX ст. та на початку XX ст., і характеризувався становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування.

Четвертий період, що розпочався у 20-ті роки минулого століття, триває й донині, і є спробою українізації місцевого самоврядування. Він загалом помітний чисельними спробами розбудови не тільки місцевого самоврядування, але й інших сфер суспільного життя, як невід’ємних елементів незалежної і суверенної держави [19].

Так, в універсалах Центральної Ради та у проекті Конституції Української Народної Республіки (УНР) велика увага приділялась діяльності місцевих органів влади. Зокрема у проекті Конституції УНР систему місцевого самоврядування становили землі, волості і громади, діяльності яких надавались конституційно-правові гарантії. Аналогічно гарантувалось місцеве самоврядування і у нормативно-правових актах Західноукраїнської Народної Республіки.

У радянський період існувала жорстка централізація державної влади і управління. На юридичному і практичному рівні були закріплені принципи повної переваги держави в місцевих органах влади. При цьому, під радянськими інституціями рад народних депутатів та їх виконкомів крились не лише

тоталітаризм радянської державної машини, але й повне ідеологічне закріпачення та реальна влада комуністичної партії.

Період фактичного переродження врядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Саме ці перші демократично обрані «місцеві ради на хвилі громадянських ініціатив прагнули перетворити місцеве самоврядування на автономну від держави демократичну інституцію та позбутися у сфері організації життєдіяльності на місцевому рівні як партійної, так і державної опіки» [53].

У грудні 1990 року прийнято закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким визначались основні положення здійснення влади на місцях. Це і стало першою спробою щодо реформування рад на повноцінні органи місцевого врядування і початком створення демократичної системи управління, що базувалася на децентралізації управління на основі визнання за місцевим самоврядуванням власних функцій та повноважень.

Один із прихильників такої періодизації І. Литвиненко, вважає доцільним виокремлення п'ятого періоду – вдосконалення системи самоврядування, який характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних стандартів та самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади [27].

Як показує наведена періодизація, що національне місцеве самоврядування пройшло складний історичний та еволюційний шлях і перебуває у постійній модифікації. Такий процес відбувається і зараз шляхом проведення реформи децентралізації.

З початку 90-х років в Україні відбувається побудова європейської моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим

орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі –Хартія), яку держава ратифікувала 15 липня 1997 року [10].

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Цей документ визнає місцеве самоврядування як право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання та управління істотною часткою громадських справ, що належать до їхньої компетенції.

Таке право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [38].

Новітня історія місцевого самоврядування в незалежній Україні починається після прийняття 28 червня 1996 року Основного Закону та з набуттям окремого конституційного статусу органів місцевого самоврядування [1].

Принципове значення має стаття 7 Конституції України, якою визнається та гарантується місцеве самоврядування як елемент демократичного конституційного ладу. Місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI (ст. 140-146), а також про нього йдеться в певних статтях інших розділів Основного Закону.

Конституція України визначає порядок формування, матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування та визнає останнє як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тим самим,

проголошуючи первинним суб'єктом самоврядування не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду.

На основі даних конституційних норм 21 травня 1997 був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану сферу законодавства до європейських стандартів.

Статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування трактується як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [4].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Водночас територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, носіями його функцій та повноважень.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють декілька груп організаційних форм, через які здійснюється місцеве самоврядування в Україні. Перша з них містить форми безпосередньої місцевої демократії, що використовується територіальною громадою як первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень в системі місцевого самоврядування.

Іншу групу організаційних форм місцевого самоврядування утворюють виборні та інші органи місцевого самоврядування, на які покладена основна робота зі здійснення місцевого самоврядування.

Окрему групу становлять органи самоорганізації населення за місцем проживання для участі у місцевому самоврядуванні (будинкові, вуличні ради чи комітети громадського самоврядування, які є масовою опорою місцевому самоврядуванню, зміцнюють його зв'язок з населенням) [37].

Важливою складовою права самоврядування в Україні є правові відносини місцевого самоврядування в Україні, регульовані нормами права місцевого самоврядування, суспільні відносини, виникають у процесі організації та діяльності місцевого самоврядування в сільських, селищних, міських та інших самоврядних територіальних утвореннях.

В свою чергу політичні процеси, які відбувалися в державі та суспільстві на шляху до євроінтеграції спричинило схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція), яка і визначила подальші напрями розвитку місцевого самоврядування через формування спроможних територіальних громад, здійснення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, удосконалення системи залучення громадян до участі у вирішенні питань розвитку територіальних громад тощо [7].

Зокрема, Концепція передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення

виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [29].

Українське законодавство в галузі місцевого самоврядування не обмежується лише вищепереліченими нормативно-правовими актами. Так, джерелами права місцевого самоврядування є велика кількість нормативно-правових актів, що містять основні правові норми місцевого самоврядування.

До першої групи джерел права місцевого самоврядування можна віднести нормативно-правові акти, що ухвалені на загальнодержавному рівні. Крім, Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» права місцевого самоврядування містяться також і в Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», Бюджетному кодексі України, «Про громадські об'єднання», «Про місцеві вибори» та інші.

Норми права місцевого самоврядування закріплені також в постановах Верховної Ради України, указах Президента України, постановах Кабінету міністрів України, а також нормативно-правових актах інших загальнодержавних органів виконавчої влади (міністерств, відомств), судових рішеннях, зокрема Конституційного Суду України.

Другу групу джерел права місцевого самоврядування складають нормативно-правові акти, що ухвалюються загальнодержавними владними органами (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України), але стосуються лише окремих самоврядних територіальних утворень.

До третьої групи джерел права місцевого самоврядування належать нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Це Статути територіальних громад; рішення місцевих рад, що визначають порядок володіння, розпорядження, користування та управління

комунальним майном; рішення про прийняття місцевих бюджетів та інші нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Подальший ефективний розвиток місцевого самоврядування можливий за умови удосконалення відповідної нормативно-правової бази, яка має врегульовувати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Для підвищення дієвості впливу на соціально-економічного стан створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. В силу здійснення в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, однією із її головних цілей визначено децентралізацію влади, яка покликана на зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування спроможних територіальних громад; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

1.3. Поняття, зміст та цілі децентралізації

Інститут децентралізації є важливим у сучасній демократичній державі та повинно бути пріоритетним напрямком у реалізації національних реформ. Для повноти усвідомлення значення цього правового явища, обов'язковим є дослідження поняття, суті та правового змісту децентралізації.

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в XIX – на початку XX ст. Дослідження її як за кордоном так і в Україні в основному опирається на положення

історії та висновки теорії державного управління і містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі [57].

Поняття «децентралізація» трактують різними способами залежно від підходу, який притаманний методу дослідження конкретного науковця.

Найбільш поширені трактування децентралізації серед вітчизняних та зарубіжних вчених систематизовано у додатку 1 цієї магістерської роботи.

З наведених підходів до визначення даного поняття можна зробити висновок, що децентралізація розглядається як певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування.

Таке тлумачення сутності поняття "децентралізація", на наш погляд, не суперечить, а навпаки доповнює одна одну з різних сторін.

Звертаємо увагу, що в зарубіжній науковій правовій літературі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями часто розглядають як спосіб не децентралізації, а деконцентрації.

Водночас децентралізація може набувати форми деволюції (передача центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру), делегування (передача повноважень та відповідальності на місцевий рівень при збереженні владної вертикалі), деконцентрації (розподіл адміністративних повноважень між органами державної влади різного рівня) і дивестиції (передача планування, адміністративної влади або інших функцій неприбутковим, приватним або громадським організаціям).

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах.

Як вважають деякі експерти в цій сфері «децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування» [13].

При цьому, децентралізація передбачає «розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише при чіткому визначенні порядку прийняття

рішень керівними органами різного рівня, але й під час розподілу та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу» [13].

За суб'єктами та сферами впливу у науковій літературі виділяють різні види та форми здійснення децентралізації влади. Зокрема, виокремлюють такі основні види децентралізації:

- територіальну – створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

- функціональну – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

- предметну – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. [13].

В межах територіальної децентралізації виокремлюють три її системотворчі елементи: політичну, адміністративну та фінансову (див. мал.1).

Політична децентралізація означає, що публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація

засвідчують незалежність таких органів від держави. Політична децентралізація надає громадянам та представникам, яких вони обирають до органів влади, повноваження з прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції.



Мал. 1. Типи децентралізації

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців [57].

Адміністративна децентралізація означає, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території. «Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств. Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування» [21]

Фіскальна (фінансово-економічна) децентралізація передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів та означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. [13] «Вона делегує місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій. Для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень впроваджується чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами» [13]. Тобто, по суті це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету.

Окрім наведеного вище, в деяких працях можна бачити посилення на ще одну складову – ринкову, яка передбачає передачу функцій та відповідальності від публічного до приватного сектора та набуває форм приватизації та дерегулювання.

Хоча перелічені типи децентралізації за своїми особливостями відмінні одна від одної, проте на думку Гриневич В. їм притаманні спільні ознаки, які можна розглядати як їх основні принципи:

- незалежність від форми державного устрою;
- чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави в сферу суверенних прав земель, областей, регіонів;
- подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління [18].

Як бачимо, децентралізація має ряд притаманних ознак та власну класифікацію, тому її можна розглядати як правове явище, яке несе в собі не тільки позитивні, але й негативні аспекти, зокрема, може спричинити нерівномірність розвитку регіонів.

Також, враховуючи наведене у цьому підрозділі, можемо зробити висновок, що під децентралізацією необхідно розуміти процес передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад тощо, через систему заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених бюджетних ресурсів, регіональних і місцевих інтересів тощо.

На разі процес наукового дослідження інституту децентралізації перебуває у динамічному стані, категорії та концепції змінюються, що є важливим й актуальним в контексті реалізації демократичних процесів, оцінці та дослідженні цих процесів.

З огляду на зазначене можна впевнено сказати, що модернізацію державного управління не можливо провести без реформ, які несуть в собі певні цілі та напрями.

Реформа децентралізації передбачає передачу повноважень, фінансів на їх реалізацію та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування, тобто тому керівництву (місцевим радам та їх головам), яке жителі територіальних громад самі собі виберуть.

Основним вектором такої реформи є усвідомлення, що на місцях краще орієнтуються в локальних проблемах і ефективніше можуть використати кошти на їх вирішення.

Отже, метою децентралізації є наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують ті самі мешканці громад.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

2.1. Сучасний стан органів місцевого самоврядування та актуальність реформи децентралізації

В кожній правовій та демократичній державі одним з найважливіших принципів місцевого самоврядування є право адміністративно-територіальної одиниці вирішувати свої локальні питання, що віднесені до їх компетенції.

Правовою основою для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, що закріплює основні засади діяльності органів місцевого самоврядування; Закон України «Про місцеве самоврядування», що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування та Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» система органів місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [4].

Первинною ланкою визначено територіальну громаду, проте статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається, що право місцевого самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [10].

Після проголошення незалежності в Україні існувала радянська система адміністративно-територіального устрою, яка була непростою та до складу якої входили адміністративно-територіальні одиниці з різним статусом та різним обсягом повноважень.

На думку В.Венцеля необхідність проведення реформаторських змін була обумовлена ще й тим, що чинний адміністративно-територіальний устрій та система влади формувалися для виконання політичних та економічних завдань, які визначалися радянською командно-адміністративною системою управління, яка була побудована на засадах чіткої підпорядкованості центральній владі. Функціонування місцевого самоврядування мало винятково формальний характер [14].

При цьому на етапі розвитку нашої держави постає низка проблем, що пов'язані із діяльністю місцевого самоврядування. До таких проблем, зокрема, належить те, що одні й ті самі повноваження виконують як органи місцевого самоврядування, так і органи державної влади. Таке дублювання можна прослідкувати, наприклад, у функції щодо складення необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів. Така функція одночасно закріплюється як у статті 17-3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [5], так і у статті 27-3 Закону України «Про місцеве

самоврядування» [4]. За цих умов створюється невизначеність та конфліктність при виконанні певних повноважень.

Так як органи місцевого самоврядування створюються в межах певних територіальних одиниць, то виникає проблема неякісної діяльності органів місцевого самоврядування, яка виникає із-за великої подрібненості адміністративних одиниць, що спричинює недостатнє фінансування, оскільки часто невеликі за розмірами населені пункти не здатні самі себе забезпечувати.

Система територіальної організації влади була занадто централізованою та вимагала значних фінансових ресурсів для свого забезпечення та утримання. При цьому, вона перебувала на низькому рівні, що спричиняло обмеження можливостей громадян в одержанні якісних адміністративних послуг.

Крім того, на законодавчому рівні відсутній механізм захисту прав територіальних громад. З цього приводу В.Барвіцький вказує на те, що «територіальна громада повинна бути наділена більш широким колом повноважень, зокрема і серед дій щодо захисту своїх прав. В цьому аспекті територіальна громада має стати незалежним від представницького органу суб'єктом, надаючи їй більше прав» [11].

Таким чином, сучасний стан системи місцевого самоврядування та територіальної організації при вирішенні питань в межах своєї компетенції в Україні є недосконалим.

Тому потреба у реформуванні адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади назрівала вже дуже давно. Проте перші реальні кроки в сфері реформування системи місцевого самоврядування були зроблені у 2014 році разом з ухваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Важливо зауважити, що сучасна демократична держава має всебічно підтримувати існування в ній місцевого самоврядування та сприяти подальшому його розвитку, оскільки без нього сьогодні неможливо уявити громадянське суспільство взагалі.

Втім, наведені вище проблеми місцевого самоврядування в Україні не єдині. На сьогоднішній день результативного та швидкого розв'язання потребують й інші питання, які чітко окреслені в Концепції, зокрема Венцель В. звертає увагу на такі аспекти:

- зниження якості й доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і наділені повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до спільних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, та досягнення загальних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [15].

Як бачимо, місцеве самоврядування має низку проблем економічного, соціального, політичного та юридичного характеру, до розв'язання яких потрібен комплексний підхід.

Нинішні реалії вказують на те, що централізація державної влади стала надмірною, діяльність управлінської структури на територіальному рівні – неефективною, а серед населення виникла недовіра до влади щодо можливості вирішення місцевих питань. При цьому, недосконалість діючого законодавства спричинює протиріччя між органами державної та місцевої влад, що призводить до напруги при вирішенні багатьох соціально-економічних та національно-культурних проблем місцевого розвитку.

Таким чином, стан місцевого самоврядування не задовольняє суспільних потреб. Діяльність органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливих умов для життя та розвитку людини, захисту її прав, надання жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Нагальні питання життєдіяльності найефективніше можуть вирішуватися на місцевому рівні, тобто на рівні громад, адже місцева влада має більше можливостей

при врахуванні інтересів своїх мешканців та оперативному реагуванні на потреби громади.

У сучасному політико-правовому процесі децентралізація влади виступає важливим аспектом суспільного та політичного життя країни. Даний вид управління давно застосовується у багатьох розвинених країнах світу. Тому і для демократичної України децентралізація влади є пріоритетним напрямом у реалізації державної політики.

Спроби реформування місцевого самоврядування в Україні робилися ще з початку проголошення її незалежності, але на заваді ставала в першу чергу відсутність узгодженості у політичному середовищі щодо бачення зовнішнього та внутрішнього напрямку розвитку країни та підходів до адміністративно-територіального поділу та організації влади на місцях зокрема. В умовах економічних, політичних та суспільних криз переважна більшість органів місцевого самоврядування виявилися нездатними здійснювати власні та наділені повноваження на належному рівні, що створило потребу їх реформування надто важливою [17].

Крім того, на вирішення питань реформування даної сфери впливало ще багато факторів. Зокрема, при зародженні як окремої незалежної держави Україна взяла до застосування багато законодавчо-правових норм та прикладів системи влади Радянського Союзу. Суспільство також не було готове до кардинальних змін у становленні нової системи управління, а таке явище як децентралізація було незнайомим для переважної більшості населення країни. Одним із чинників можна назвати те, що правові норми передбачали єдність державного управління та деяку обмеженість ролі органів місцевої влади.

Однак, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування та організації територіальної громади не може відбуватися

безсистемно, тому необхідні злагоджені нормативи щодо державного регулювання їх діяльності. Для результативного розв'язання питань місцевого значення потрібна така модель, яка б забезпечувала єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Всі ці фактори переконливо свідчать про необхідність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно до сучасних, європейських стандартів публічного управління. Тому найбільш вдалою концепцією для України є концепція децентралізації влади.

На думку вчених актуальність децентралізації полягає в тому, що вона сприяє розвитку демократичних процесів в країні, оскільки відбувається зростання впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості на справи публічного значення. А в демократичній державі завжди залучається громадськість до виконання державних функцій урядування для задоволення різноманітних потреб людини та народу загалом [13].

З огляду на зазначене, можна говорити про те, що однією з основних переваг децентралізації є розширення меж місцевого самоврядування та сприяння розвитку демократії, адже відбувається процес активізації громад до виявлення та забезпечення як своїх потреб, так і держави в цілому. Тому на сучасному етапі децентралізація виступає як основний критерій демократії.

Взагалі реформа місцевого самоврядування в Україні має свою тривалу історію. Приміром, професор В.Федоренко наводить періодизацію та виділяє наступні етапи утвердження, розвитку та осучаснення місцевого самоврядування в Україні, а саме [67]:

- 1991–1996 рр. – формування конституційної моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, трансформація радянської системи «рад всіх рівнів» у пострадянську громадівську модель місцевого самоврядування;

- 1996–2004 рр. – закріплення засад місцевого самоврядування в Конституції та законах, зокрема в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», розбудова громадівської моделі місцевого самоврядування в Україні;

- 2004–2014 рр. – спроби реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) та інші нереалізовані ініціативи;

- з 2014 року – започаткування після Революції гідності реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Найбільш сприятливі умови для здійснення реформи склалися вже після Революції Гідності, оскільки більшість населення згуртувалася навколо ідеї європейської інтеграції України. В цей знатний для народу України період головною метою українського уряду стало проведення реформи децентралізації для виконання умов вступу України до Європейського Союзу, що дасть змогу нашій країні зайняти більш високий як економічний так і соціальний рівень розвитку.

Відтак, 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Ця реформа має на меті трансформувати теорію в реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також розв'язати низку проблем, характерних для місцевого самоврядування ще з часів проголошення незалежності України.

З втіленням децентралізаційних змін у суспільства з'явилися сподівання на зростання рівня та якості життя, покращення надання публічних послуг та отримання їх в найоптимальніші строки. При цьому Україна запрограмувала здійснити на шляху децентралізації п'ять кроків [63]:

- ✓ визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- ✓ розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- ✓ розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- ✓ визначити потребу в кількості ресурсів на кожному рівні;
- ✓ зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.

Хоча реформа децентралізації триває вже досить довго, проте своєї актуальності вона не втрачає і зараз, оскільки багато проблем залишаються невирішеними і по даний час. Зважаючи на євроінтеграційний курс визначених реформ, подальшого вивчення потребує дослідження позитивного досвіду європейських країн щодо проведення децентралізації у контексті її впровадження у національну практику публічної діяльності, про що буде описано в одному із розділів даної магістерської роботи.

2.2 Особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад в процесі децентралізації

Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює розбудову інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Територіальна громада відіграє провідну роль у

системі життєзабезпечення людини та суспільства в цілому, адже переважну більшість своїх суспільних потреб людина задовольняє на рівні громади у якій проживає.

Ставлення людей до влади та держави в загальному залежить саме від якості та рівня їх життя, можливості задовольнити особисті потреби, реально впливати своїми діями на покращення життя не тільки своєї родини, а й громади і суспільства в цілому. Це означає, що визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно мати своє відображення у державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах публічного управління, а не бути лише декларативною нормою законодавства [55].

Згідно норми статті 132 Основного Закону територіальний устрій України повинен ґрунтуватися 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 [1].

Система органів місцевого самоврядування, яка дісталася Україні в спадок від Радянського Союзу, виявилася незбалансованою, неефективною, відгородженою від суспільних потреб та не відповідала європейським принципам самоврядування. Тому, на нашу думку, саме децентралізація влади є вагомим інструментом модернізації системи публічного управління, що створить потрібні передумови для розвитку демократичних владних відносин.

Згідно національного законодавства органи місцевого самоврядування були перетворені в органи влади територіальних громад, які створювалися на основі добровільного об'єднання громадян – об'єднані територіальні громади.

Формування нових територіальних громад повинно спиратися на завданнях, що визначені реформою децентралізації, а саме:

- ✓ встановлення базової адміністративно-територіальної структури для створення ефективної регіональної влади на новій територіальній основі;
- ✓ визначення адміністративно-територіальної структури районного рівня як територіальної основи діяльності Уряду;
- ✓ визначення принципів адміністративно-територіального устрою України, порядку встановлення, ліквідації та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів за європейськими стандартами;
- ✓ створення та управління Державним реєстром адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України [56].

Дослідження, що проведені у сфері формування моделі управління дали змогу виокремити періодизацію створення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад, яка наведена в додатку 2.

Концептуальні засади реформи територіальної організації населення були схвалені у 2014 році, а практична їх реалізація розпочалася у 2015 році та виявилася найрезультативнішою стратегічною реформою, метою якої є зробити територіальні громади спроможними та дієздатними, а також такими, які сприяли б кумуляції ресурсів на їх території. Потужним стартом реформи стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. При цьому реформа передбачала передачу повноважень та відповідних фінансових ресурсів до наближеного до людей рівня. Тим самим виникає відповідальність місцевої влади перед виборцями за результати їхньої діяльності, а перед державою – за законність.

Це дає можливість мешканцям самостійно вирішувати свої проблеми на місцях. Децентралізація була важливою і тому, що вона покликана змінити спосіб мислення та поведінку людей та стати дієвим інструментом економічного, інфраструктурного та громадського розвитку [40].

Цабека А. на основі сукупності спостережень зазначає, що окремі дослідники до цілей реформування територіальної організації влади відповідно до положень Концепції відносять:

- ✓ формування нової системи адміністративно-територіального устрою держави;
- ✓ оптимальний розподіл між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях;
- ✓ формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави [40].

Даний процес дав змогу сформувати на базовому рівні такий дієвий інститут місцевого самоврядування як об'єднані територіальні громади.

Для прикладу, на початку 2014 року на території України функціонувало 10279 сільських рад, що охоплювали 28,4 тисяч сільських населених пунктів, в яких мешкало 13,2 мільйони осіб, що становить 30,9 відсотка від всього населення. В межах одного району перебували в середньому 21 сільська рада та 58 сіл. А середня кількість сіл з розрахунку на одне місто становило 62 одиниці. В середньому на одну сільську раду припадало три населених пункти, 4698 гектарів господарської території та 1282 особи постійного населення.

Хоча Конституцією України і надано право мешканцям сіл об'єднуватися на добровільних засадах в єдину територіальну громаду та створювати органи місцевого самоврядування, проте порядок втілення даної конституційної норми до цього часу не було урегульовано на законодавчому рівні.

Для вирішення проблем, які виникають на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад та отримати державну фінансову підтримку. Тому для створення правових умов та можливостей у формуванні таких самодостатніх громад Верховною Радою України були прийняті Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 №157-VIII та «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 №1508-VII [3;6].

Закон від 05.02.2015 №157-VIII врегульовує відносини, які виникають при добровільному об'єднанні територіальних громад сіл, селищ, міст, якого раніше не було. Метою прийняття Закону є добровільне об'єднання громадян, які спроможні самостійно вирішувати питання розвитку своїх територій та які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування законодавчо можуть здійснювати регулювання та управління значною часткою суспільних справ, що належать до їхніх повноважень [3].

Також згаданим Законом від 05.02.2015 №157-VIII передбачено, що територіальні громади за допомогою наданих фінансових, інфраструктурних та кадрових ресурсів зможуть надавати якісні послуги у сфері медицини, освіти, культури, соціального захисту, житлово-комунального господарства, забезпечення охорони громадського порядку та інше. Відповідно контроль за владою будуть здійснювати самі мешканці громади.

Пунктами 1-7 частини 1 статті 2 профільного Закону принципами добровільного об'єднання територіальних громад визначено:

- конституційність та законність;
- добровільність;
- економічна ефективність;
- державна підтримка;
- повсюдність місцевого самоврядування;

- прозорість та відкритість;
- відповідальність.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» було розроблено з урахуванням європейського досвіду та створив умови для впровадження в державі юридичних форм співпраці громад. Зауважимо, що чинне законодавство передбачало лише загальні принципи упровадження міжмуніципального співробітництва, допускало злиття ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних питань, проте у ньому були відсутні правові норми щодо такого співробітництва. Відтак, зазначений Закон визначив організаційно-правовий механізм, форми та принципи співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування та контролю.

Шляхом реалізації такої європейської практики міжмуніципального співробітництва у громад з'явилася можливість об'єднати зусилля для здійснення спільних проектів.

Для порівняння, в додатку 3 даної магістерської роботи наведено співробітництво територіальних громад станом на 01.01.2022 в розрізі областей.

Партнерство між сусідніми громадами через заключення договорів про співробітництво пов'язане зі створенням об'єднаних територіальних громад утворює зв'язок між державою та територіальними громадами, залишаючи поза увагою регіональний рівень. Потенціал такого співробітництва досить великий і може стати одним із механізмів подальшої інтеграції громад між собою. На нашу думку, це дасть змогу перевірити готовність до розширення ОТГ за рахунок приєднання інших громад.

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 23 січня 2019 року №77-р затвердив «План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки»

та тим самим розпочав перехід до другого етапу реформи децентралізації, що передбачає утвердження вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії [9;51].

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 №562-IX Кабінет Міністрів України 12 червня 2020 року визначив адміністративні центри та затвердив території 1470 спроможних територіальних громад [2]. 12 серпня 2020 року Соколівська громада Черкаської області була включена до Жашківської і таким чином, громад стало 1469. Зауважимо, що реформа тимчасово анексованої території Автономної республіки Крим відкладена до деокупації півострова.

17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнята Постанова №3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою в Україні замість 490 районів утворилося 136 нових більш укрупнених районів, в яких згодом у жовтні 2020 року відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі. У наведеному додатку 4 показано, що нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня, тобто громад, складається з 1469 громад та м. Києва, в тому числі залучені 442 міста, 824 селищ міського типу, 27393 сільських населених пункти.

Для подальшого втілення реформи та її завершення наступним кроком має бути внесення змін до законодавчої бази, яка стосується децентралізації, зокрема і до Конституції України.

Комплексне вдосконалення механізмів реалізації державної політики визначено законопроектом №5323 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення

регіонів і територій». Також даний законопроект враховує проблеми, які постали перед громадами та регіонами через військову агресію російської федерації. Реалізація даного законопроекту дасть змогу якнайскоріше відновити об'єкти критичної та соціальної інфраструктури, житлового та громадського призначення, а також створить сприятливі умови для здійснення діяльності всіма суб'єктами господарювання.

Надалі реалізація та завершення реформи буде залежати від прийняття нормативно-правових актів після закінчення війни та здобуття Україною перемоги, які сприятимуть зміцненню фінансового стану об'єднаних територіальних громад, побудові ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для забезпечення нормального життєвого середовища громадян та становлення інституту народовладдя.

2.3. Впровадження децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування в контексті зарубіжного досвіду

У сучасних умовах реалізації стратегічного курсу в сфері реформування місцевого самоврядування та впровадження європейських стандартів Україна потребує використання адаптованого до національних реалій позитивного зарубіжного досвіду, застосування їх досягнень в теорії та практиці.

Досвід розвинених країн показує, що основною метою оновлення органів місцевого самоврядування в Україні стає удосконалення процесів оцінювання результативності їхньої діяльності, що мають проходити разом із зростанням їхньої підконтрольності суспільству. Так як задоволеність суспільства є одним із

найважливіших факторів для визначення рівня діяльності будь-якого державного інституту.

У наукових роботах В. Григор'єва, Є. Карташова, М. Долішнього, А. Матвієнко, Н. Камінської вказується на те, що децентралізація є одним із принципів розвиненої демократії в країнах Європейського Союзу. Підставою здійснення європейської децентралізації є принципи субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства та програмного підходу.

Варто зауважити, що першочерговою умовою для держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу є проведення реформи децентралізації, на якій ґрунтуються всі галузеві політики, які розробляються та впроваджуються в рамках Європейського Союзу.

У сучасному вимірі не існує універсальної моделі місцевого самоврядування, яку можна було б використати і в Україні, оскільки на це впливали не лише різні історичні та геополітичні умови, але й сама специфіка взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державної влади, які сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування. Європейська практика виділяє три поширені моделі місцевого самоврядування, а саме: англосаксонська, континентальна та змішана, характеристика яких наведена в табл. 1 [45].

Описані взаємовідносини між центральною та місцевою владою мають свої своєрідні риси, які спричинені в першу чергу законодавчими, національними, історичними та релігійними особливостями. Відтак, зазначені моделі відрізняються принципами формування органів місцевого самоврядування та особливостями організації взаємовідносин між гілками влади.

Таблиця 1

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування

Модель місцевого самоврядування	Країна	Коротка характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія США, Канада, Австралія	Високий рівень самостійності місцевого самоврядування, виборність та контроль зі сторони населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність органів державної влади на місцях.
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого публічного управління та місцевого самоврядування. Ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування та наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які здійснюють контроль за органами місцевого самоврядування.
Змішана	Німеччина, Австрія	В деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

Не дивлячись на наявність різних моделей місцевого самоврядування та притаманні їм особливості при розмежуванні повноважень, відслідковуються і спільні риси, що характеризують процес децентралізації в європейських країнах.

До основних ознак, що характеризують децентралізаційний процес в європейських країнах відносять:

- демократизацію шляхом розвитку місцевої та регіональної самостійності;
- максимально ефективного вирішення проблем місцевого значення;
- незалежність через місцеву та регіональну автономію;
- економічну конкуренцію між місцевим та регіональним рівнями.

Серед принципів європейської децентралізації виділяють відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагожденість.

Як свідчить європейська практика при організації діяльності органів місцевого самоврядування існує три рівні управління. Так, на першому рівні суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада (колективи), другий рівень представляє система органів (ради, мер, виконавчі органи), на третьому рівні управління реалізовується через міжмуніципальні об'єднання. Порядок самоврядування в європейських державах здійснюється на основі доброго врядування, яке використовують на глобальному, національному, інституційному рівнях та на рівні спільнот [45].

На сьогоднішній день значна кількість українських науковців вивчають досвід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих держав, які є близькими до нашої за політичними, правовими, демографічними, економічно-соціальними ознаками. Особливе місце займають дослідження практик та методологій європейських країн із традиційною децентралізованою системою влади та які мали тривалий досвід децентралізаційного управління.

Для нашого аналізу доцільним є вивчення саме європейського досвіду децентралізації та організації системи органів місцевого самоврядування, зокрема країн, що представляють континентальну модель місцевого самоврядування. Аналіз результатів досліджень країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) та Центрально-Східної Європи (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини та Чехії), який проводив Інститут Відкритого Суспільства, показує, що при впровадженні реформи децентралізації значну увагу урядів названих країн було приділено таким елементам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;

- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи та країн Балтії базується на принципах «від системи державної вади на місцях до системи місцевого самоуправління» та «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [30].

Одним із взірцевих прикладів проведення реформи децентралізації є сусідня Польща, яка має з Україною ряд спільних ознак. Зокрема, Польща є також постсоціалістичною країною та має схожу хронологію в побудові державного будівництва та пошуку моделі публічного управління. Обидві країни мають схожі державні устрої та є унітарними державами з республіканською формою правління, але при цьому різні форми правління: в Польщі – парламентська, а в Україні – парламентсько-президентська. З огляду на те, що польський досвід впровадження системи державного управління є успішним, то її приклад є актуальним для вивчення в Україні [41].

Наведемо приклад, а саме в нашій державі однією з основних проблем є наявність неспроможних малих громад, а в Польщі відсутня проблема невеликих громад, які не здані керувати своїми процесами. За кількістю населення Польща суттєво не відрізняється від України, проте у ній до початку реформи налічувалося менше 2,5 тисяч громад, а в нашій країні – більше 11 тисяч.

Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі проходив кількома етапами. Першим кроком було становлення нормативної бази, вдосконалення територіальної структури та формування організаційної моделі. На законодавчому рівні було закріплено основні принципи взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Правові норми, що регулюють

діяльність місцевого самоврядування, закріплено у Законі «Про територіальне самоуправління». При цьому було створено базову територіальну одиницю – гміна, яка стала окремою від державної влади. Гміною може бути не тільки місто, але й село, кілька сіл або район міста. Мешканці гміни можуть утворювати територіальну спільноту, виходячи з фактору проживання на певній території. Найвищим органом гміни є рада, що обирається шляхом загальних виборів. Гміна є господарською одиницею, що забезпечує їхнє право на власний бюджет.

Наступним кроком вдосконалення системи місцевої влади та територіального управління була уніфікація організаційної структури країни шляхом відновлення самоврядування у воєводствах та повітах через обмеження влади державної адміністрації у воєводстві. Так, з 1999 року у Польській Республіці кількість воєводств зменшилася з 49 до 16. Водночас, було змінено порядок перерозподілу податкових надходжень між державними та місцевими бюджетами. Як наслідок, на даний час у місцевих бюджетах сконцентровано приблизно 40 відсотків прибуткових податків, 7 відсотків доходів від корпоративних прав та 100 відсотків податків на нерухомість.

Отже, основні повноваження та фінансові ресурси перебувають на рівні гмін, відповідно на місцеву владу покладено завдання щодо економічного розвитку своєї території, розпорядження бюджетними коштами та майном, ведення самостійної фінансової діяльності.

Таким чином, заходи, що були проведені польським урядом у сфері децентралізації вплинули не лише на покращення якості життя мешканців територіальних громад, але сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого підприємництва та громадянського суспільства на рівні місцевих спільнот, а значить мали позитивний вплив і на розвиток країни в цілому. Все це дало змогу після вступу до Європейського Союзу новоствореним адміністративно-

територіальним одиницям стати рівноправними партнерами міжнародного співробітництва.

Слід відмітити, що на сьогодні серед країн Східної Європи Польща є найбільш інвестиційно привабливою, а її основними інвесторами є не лише країни Європейського Союзу, але й компанії з усього світу [34].

Франція є однією із країн, яка дала витoki саме для створення континентальної моделі місцевого самоврядування. Сучасна французька система публічної влади базується на принципах децентралізації та має найбільш довгий, послідовний та ефективний шлях. Так як за розмірами території Франція схожа на Україну та має також унітарну форму правління, то на нашу думку вивчення досвіду проведення реформи децентралізації в цій країні має цінне практичне значення для сучасного розвитку України. Французькі реформи передбачають, що за центральною адміністрацією залишаються загальнонаціональні функції або ті, які не можуть бути делегованими місцевим органам влади.

Реалізація державної політики Франції у сфері організації місцевого самоврядування сприяла тому, що все більше владних повноважень поступово передається державою до органів місцевої влади [68].

Відповідно внесених змін до Конституції Французької Республіки головним суб'єктом місцевої державної влади є територіальні колективи, кожен з яких наділений своїми повноваженнями – комуни, департаменти та регіони. Територіальні колективи наділені правом приймати рішення в межах своїх повноважень, які можуть бути надані їм на відповідному рівні. Зазначені територіальні одиниці вільно управляються виборними радами та володіють виконавчою владою при здійсненні своїх функцій.

Адміністративно-територіальний у Франції відзначається чітким розподілом функцій між зазначеними рівнями. Основною ланкою адміністративно-

територіального устрою Франції є комуна, на рівні якої повноваження представницьких органів є обмеженими та мають відношення лише до фінансування, майнових питань, благоустрою та забезпечення діяльності відповідних служб. Комуна є єдиною одиницею місцевого самоврядування, яка не має окремого державного владного органу, а тому мер виконує не лише муніципальні, але й державні владні функції.

Другий після комуни рівень адміністративно-територіального устрою – департамент, адміністративним центром якого є префекти. Департамент Франції одночасно має подвійну форму влади: Генеральна рада – як орган місцевого самоврядування та префект в якості органу державної влади.

На Генеральну раду покладено виконання тих повноважень, які не відносяться до компетенцій інших органів департаменту, зокрема таких, як: визначення політики розвитку; затвердження бюджету та його виконання; встановлення внутрішньої системи оподаткування департаменту; прийняття рішень щодо майнового стану; фінансово-кредитні питання тощо. Генеральну Раду очолює обраний зі свого складу Голова, який водночас є і керівником виконавчого органу департаменту.

На думку експерта у галузі децентралізації Ткачука А. окрему, не менш важливу, функцію на рівні департаменту здійснює префект, який діє як місцева державна адміністрація та наділена великим обсягом владних повноважень. При цьому префект проводить державну політику на регіональному рівні; здійснює адміністративний нагляд за діяльністю департаменту; виступає розпорядником державних видатків в департаменті; піклується про національні інтереси, громадський порядок та дотримання законодавчих норм [30].

З розвитком французької держави та виникненням регіональних проблем невеликі та недостатньо спроможні департаменти перестали відповідати критеріям,

в зв'язку з чим для забезпечення контролю за діяльністю комун та департаментів при виконанні важливих для регіону спільних проектів у 1982 році у Франції було прийнято закон «Про децентралізацію», відповідно до якого метрополія була поділена на 22 регіони, до яких входили по декілька департаментів. Відтак, регіон став найбільшим утворенням країни та отримав низку повноважень щодо забезпечення економічного, соціального, культурного та наукового розвитку підвідомчої території. Отримані функції були посилені законом про місцеві свободи та обов'язки, який зробив регіони відповідальними за координацію дій щодо їх економічного розвитку.

Таким чином, регіони поєднують в собі властивості децентралізованого державного управління та самоврядування та беруть участь у створенні загальнонаціональних планів, домагаючись при цьому виконання пріоритетів регіонального розвитку [61].

Досліджуючи французькі органи місцевого самоврядування, можна зазначити, що деякі експерти вважають досвід Франції повчальним і для України, зокрема, що стосується створення всіх умов для добровільного скорочення кількості комун та сприяння їх об'єднанню заради ефективного управління. Також позитивним аспектом є те, що реформування місцевої влади проходило поступово та комплексно під державним контролем. Звуження повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалося зростанням компетенції місцевого самоврядування та збільшенням фінансових ресурсів, якими володіють комуни [69].

Варто звернути увагу і на досвід проведення реформи децентралізації у країнах Балтії (Естонія, Литва та Латвія), які як і Україна були колишніми республіками Радянського Союзу. Так, після отримання незалежності перед балтійськими країнами постало питання проведення реформи місцевого

самоврядування як передумови для переходу до ринкової економіки. Першим кроком до реформи стало проведення демократичних виборів до міських рад. За основу створення нової системи місцевого самоврядування стали принципи Європейської хартії по місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія та Литва приєдналися відповідно в 1996, 1994 та 1999 роках [32].

Такі мотиви поставили перед країнами питання зміни адміністративно-територіального устрою, оскільки невеликі адміністративно-територіальні одиниці були нездатними фінансово себе забезпечувати та утримувати. Але, не дивлячись на схожість процесу реформи, кожна з країн Балтії створила власну систему територіального управління. Зокрема, у Латвії залишилася дворівнева система управління. В Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади, а в Литві – на рівні району. Таким чином, в останніх двох країнах було ліквідовано один рівень.

Децентралізаційна реформа Латвії охоплювала юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий аспекти, реформування яких проводився відокремлено, а порядок їх впровадження не узгоджувався з іншими. Юридична реформа в Латвії розпочалася в 1994 році з прийняття закону «Про місцеве самоврядування», в якому визначено суть, права, повноваження та фінансові засади місцевого самоврядування.

Реалізація адміністративно-територіальної реформи відбувалася із труднощами, оскільки невеликі громади не прагнули до об'єднання. Як наслідок, за шість років такої реформи було створено лише двадцять об'єднаних громад. Причиною такої невдачі стало те, що не було визначено чіткого механізму проведення таких об'єднань. Тому, хоч і виникали нові громади, але вони були нездатними виконувати покладені на них функції [34].

Першочерговими завданнями проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення економічно спроможних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які зможуть забезпечити надання місцевим жителям якісних послуг [70].

Ткачук А. зауважив, що «під час проведення фінансової реформи з 1995 по 1998 роки в Латвії були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». Так, на теперішній час основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну частку у структурі надходжень заповнює податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами, та податок на нерухомість. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 року, але збалансування бюджетів відбувається лише частково» [36].

В цілому можна зазначити, що хоча реформа децентралізації впроваджувалася тривалий час, проте вона вирішила ряд існуючих проблем та надала більше можливостей місцевому самоврядуванню при вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

Адміністративна реформа в Естонії розпочалася у 1989 році з прийняттям закону «Про місцеве самоврядування». До 1993 року було дворівнева система місцевого самоврядування. Перший рівень це були селища, села та міста, а другий – повіти.

На думку Серьогіної Т. найголовнішою ознакою проведення процесу децентралізації є перехід з дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу [35].

Завдяки даній реформі містам та сільським територіям надавали статус самоврядних одиниць в разі розроблення та запровадження ними програми

соціально-економічного розвитку, перевіряючи в такий спосіб готовність громад до децентралізованого управління.

В 2004 році естонський уряд розпочав адміністративно-територіальну реформу щодо добровільного об'єднання громад, запропонувавши їм фінансові стимули. Проте за десять років такого реформування участь в об'єднанні взяла лише десята частина громад Естонії. Наприкінці 2015 року уряд Естонії ухвалив законопроект, який дав поштовх до нової більш комплексної реформи, яка передбачає: визначення мінімального критерію до чисельності населення на рівні 5 тисяч мешканців, що має гарантувати надання якісних публічних послуг; перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові заохочення у вигляді державних грантів для тих, хто обрав шлях об'єднання; головам рад та мерам, повноваження котрих припиняється із-за об'єднання пропонується певна компенсація; для муніципалітетів, де кількість жителів менше 5 тисяч, та які не погоджуються добровільно об'єднатися, уряд буде проводити злиття без фінансових компенсацій [71].

В Естонії місцевий рівень складається з 215 місцевих самоуправлінь, до складу яких входять 185 волостей та 30 міст. Хоча за час проведення реформи загальна кількість муніципалітетів зменшилася від 254 (у 1995 році) до 213 (станом на початок 2016 року), деяка кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, проте для надання послуг вони здебільшого співпрацюють з своїми більшими сусідніми громадами.

Литва розпочала свій процес реформування із Закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який передбачає запровадження нової структури місцевого самоуправління та певною мірою визначає функції муніципалітетів. Ці функції можуть бути самостійними або делегованими. Перші є власною відповідальністю рад, а другі виконуються від імені центрального уряду

адміністраціями муніципалітетів. Прийняті інші законодавчі акти доповнюють перелік функцій, і муніципалітети можуть брати на себе функції, які не характерні для державних установ. Законом передбачається складання муніципалітетами територіального, стратегічного та фінансового плану, а також надання публічних та адміністративних послуг своїм жителям. В Законі визначено чіткий порядок щодо рад, комітетів, мерів, виконавчих органів муніципалітетів, муніципального майна тощо.

В Литві муніципалітет є одиницею адміністративного поділу території держави. Його громада наділена гарантованим державою правом на самоврядування, яке здійснюється обраною постійними мешканцями муніципальною радою, а також виконавчими та іншими муніципальними організаціями та установами, створеними муніципальною радою та підзвітними їй.

З наведеного можна зробити висновок, що компетенція органів місцевого самоврядування в країнах Балтії відповідає завданням та функціям місцевого самоврядування в Європейському Союзі. При формуванні розподілу функцій між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, приватним сектором і неурядовими організаціями в балтійських країнах в повністю діє принцип субсидіарності, тобто вирішення проблем походить на найнижчому та найбільш наближеному до рівня людей рівні. При цьому, на більш високому рівні завдання виконуються лише в разі необхідності.

Як бачимо, впровадження реформ у системі органів місцевого самоврядування в європейських країнах свідчить про те, що досвід кожної з них є унікальним та відображає особливості їх розвитку. Тому, під час проведення децентралізаційних змін досвід розглянутих країн може бути перейнятий, але враховуючи при цьому лише загальні тенденції та конкретні позитивні аспекти.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Об'єднання територіальних громад як основного напрямку децентралізації

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є однією з найрезультативніших стратегічних реформ в Україні, реалізація якої спрямована на модернізацію системи місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів розвитку демократії, надання територіальним громадам повноважень та ресурсів для здійснення економічного розвитку на місцях та надання мешканцям якісних та доступних адміністративних послуг. Тому як бачимо, значимість об'єднаних територіальних громад у забезпеченні потреб громадян в усіх аспектах їх життєдіяльності є вирішальною.

Пряме трактування поняття «територіальна громада» в нормативному забезпеченні України відсутнє, але Основним Законом України визначено роль та місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування наступним означенням: «це жителі одного чи кількох сіл, селища та міста, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення; безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;

затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; забезпечують проведення референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Проте сучасний національний процес розвитку територіальної громади перебуває на такому етапі її дієвості, що саме значення «територіальна громада» виступає вже як самодостатня одиниця базового рівня.

Тому ми поділяємо думку дослідників, що «територіальна громада – це спільнота, яка усвідомлює власні права та інтереси, яка демонструє конструктивність підходу до вирішення проблем локального значення. Таке об'єднання здатне вирішувати юридичні конфлікти, управляти економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності, а також реалізовувати стратегію розвитку власного регіону. Формування територіальних громад призводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців. На думку фахівців, локальна ідентичність, разом з відчуттям довіри, єдності, солідарності, поваги, взаєморозуміння серед членів громади під впливом колективного та індивідуального досвіду і взаємодії забезпечує становлення соціального капіталу громади, який є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот» [20].

Зарубіжний досвід вказує на те, що позитивний вплив на розвиток регіональної економіки та єдності країни в цілому відіграє успішна реалізація проектів місцевого розвитку, які здійснюють територіальні громади. Таким чином, реформа децентралізації має велике значення для заохочення розвитку регіонів, а через них – всієї держави. Але зміни не можуть обмежуватися лише

впорядкуванням адміністративно-територіального устрою та процесом передачі повноважень до територіальних громад з управління медичною й освітньою галузями та наданням публічних послуг. Результативність реформи повинна бути утверджена зростанням спроможності громад шляхом посилення децентралізації ще й у таких сферах як соціальний захист населення, транспорт, енергетика, забезпечення правопорядку та безпеки тощо.

Проте забезпечити мешканців відповідної території певними благами може лише та адміністративно-територіальна одиниця, яка має певну величину. Тому ключовим вектором проведення децентралізації в Україні є втілення механізму поєднання можливостей територіальних громад щодо здійснення необхідних функцій через їх об'єднання в єдине територіальне утворення, або шляхом співробітництва.

Важливим напрямом у проведенні реформи децентралізації та реформуванні системи місцевого самоврядування стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р., а також Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Саме цими актами вироблено правову базу для проведення реформи децентралізації та визначено порядок об'єднання громад.

2020 рік став ключовим процесу формування базового територіального рівня, зокрема 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня із визначенням адміністративних центрів та затвердження територій громад по кожній області.

Відповідно до 24-х розпоряджень Уряду на території України було сформовано 1469 територіальних громад.

Прийнятою Верховною Радою України 17 липня 2020 року постановою за №3650 «Про утворення та ліквідацію районів» було створено 136 районів, натомість ліквідувавши 490 старих районів.

На виконання постанови Верховної Ради України від 15 липня 2020 №3809 щодо призначення чергових виборів, 25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад та районів.

На етапі проведення реформи український уряд обрав курс на створення такого базового рівня місцевого самоврядування як спроможна та здатна до розвитку об'єднана територіальна громада (ОТГ), якій можна делегувати не тільки повноваження, а й відповідальність та ресурси, що дасть їм змогу за рахунок власних джерел вирішувати питання локального значення для забезпечення потреб її мешканців.

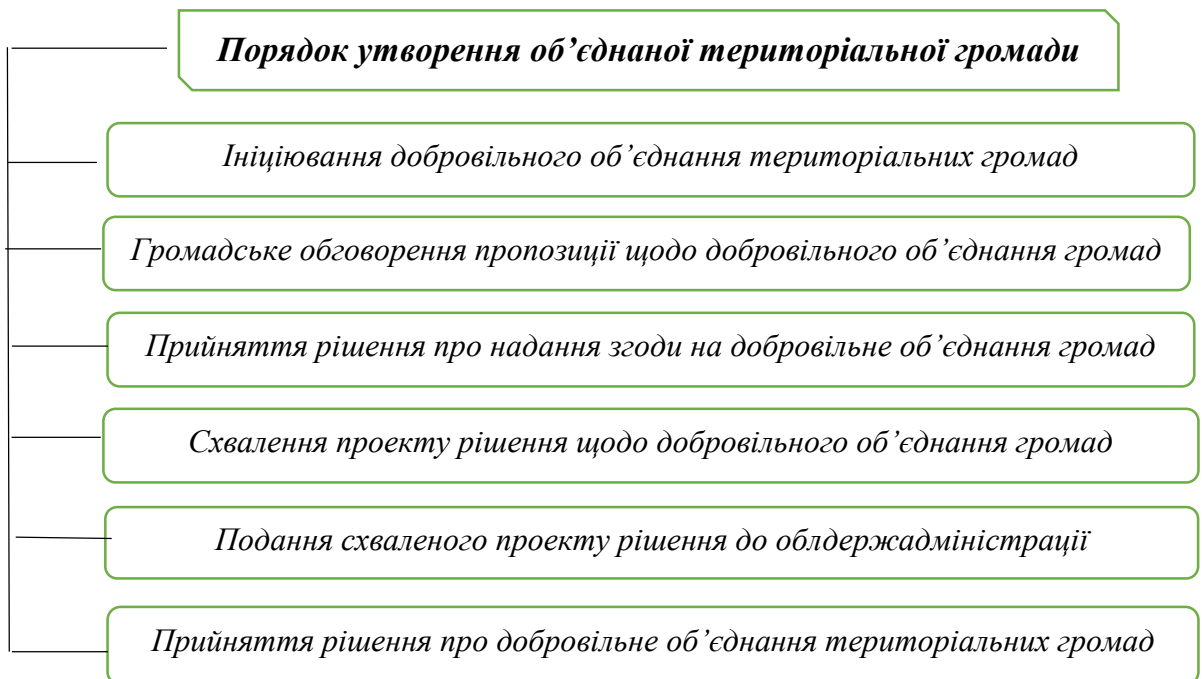
Так, відповідно до абзацу 1 пункту 2 Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика) спроможними територіальними громадами вважаються територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8].

Створення ОТГ відбувається з дотриманням наступних умов:

- у складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

- територія ОТГ має бути нерозривною, межі якої визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- ОТГ має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- 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 ОТГ;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;
- об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [3].

Сам процес об'єднання територіальних громад складний та проходить в декілька етапів (див. мал.2)



Мал 2. Етапи створення об'єднаної територіальної громади.

При цьому, об'єднання територіальних громад повинне проходити на добровільних засадах при активізації участі місцевих жителів даних громад та при їх згоді.

Задля забезпечення свого призначення об'єднана територіальна громада повинна мати передумови для її створення, а так як основним завданням реформи було створення спроможних територіальних громад, то Методикою було визначено ключові критерії оцінки спроможності громад, а саме:

- нерозривність та територіальна цілісність громади;
- наявність відповідних кадрових ресурсів;
- фінансова забезпеченість;
- розвинена інфраструктура, зокрема, наявність в громаді освітнього закладу I-III ступенів та медичної амбулаторії, де мешкає не менше 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку;
- віддаленість центру до громади з чисельністю жителів понад 10 відсотків всього населення об'єднаної територіальної громади повинна складати не більше 20 км;
- чисельність населення не менше 3 тисяч осіб;
- площа території громади не менше 200 кв. кілометрів;
- індекс податкоспроможності та частка місцевих податків і зборів.

У своїх наукових дослідженнях А. Переверзева вказує на те, що «існує низка критеріїв об'єднання територіальних громад, зокрема просторово-часовий, демографічний, трудовий, культурно-історичний, фінансовий. Врахування всієї системи критеріїв під час об'єднання територіальних громад є вкрай складним завданням. Але слід зауважити, що тільки за умови використання якомога більшої кількості критеріїв можливе досягнення синергетичного ефекту, який дає змогу всіляко підтримувати саме енергію громад, які відзначили свою позицію. Адже

головна мета реформи місцевого самоврядування полягає в організації людей навколо місць їх проживання таким чином, щоб сприяти їх спільній діяльності за умови підвищення рівня і якості всіх членів громади» [60].

Дотримуючись вимог статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» обов'язковою умовою добровільного об'єднання громад є розробка перспективних планів формування територій громад. Перспективний план розробляється відповідною обласною державною адміністрацією та затверджується Кабінетом Міністрів України і повинен відповідати вимогам методики формування спроможних територіальних громад.

Перспективні плани розробляються для забезпечення формування територіальних громад за типами адміністративного центру – міські, селищні, сільські, органи місцевого самоврядування яких здатні виконувати покладені на них функції. Перспективний план складається на всю область та розробляється з метою недопущення наявності на її території неспроможних громад, органи місцевого самоврядування яких не зможуть виконувати свої повноваження.

Для проведення аналізу формування територіальних громад візьмемо до уваги процес децентралізації в Полтавській області. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 року №571-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області». Зазначений нормативним актом передбачалося створення на території Полтавської області 61 територіальної громади, охопивши при цьому всю її територію.

Досліджуючи Полтавську область, можна відмітити те, що даний регіон є перспективним та має всі переваги для успішного економічного розвитку, адже має вигідне географічне положення та на її території добре розвинуті сільське господарство, харчова, легка, машинобудівна, газова та нафтова промисловості.

Крім того, Полтавщина відома своєю історичною та культурною спадщиною, що спонукає до розвитку туризму.

Територія області становить 28748 квадратних кілометрів, що складає 4,76% території України. За останніми даними Державної статистики України станом на 1 січня 2020 чисельність населення становила 1 386 978 осіб, з них міське населення – 867 201 чол., сільське – 519 777 чол.

Процес об'єднання територіальних громад у Полтавській області розпочався ще у 2015 році відповідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а його кульмінація відбулася у 2020 році після проведення місцевих виборів. Під час здійснення децентралізаційних змін ліквідовано 25 районів Полтавської області. Натомість відтепер в області налічується 4 райони: Кременчуцький, Лубенський, Миргородський та Полтавський райони, на території яких розташовано 1841 населений пункт (див. мал.3).



Мал.3 Мапа адміністративно-територіального устрою Полтавської області

Аналізуючи нову мапу Полтавської області, можна зробити висновок, що нові укрупнені райони за розмірами суттєво не відрізняються. Як видно, межі районів визначено по зовнішньому кордону територій міських, селищних та сільських територіальних громад, які входять до відповідного району. Отже, укрупнення районів Полтавщини відбулося в зв'язку з проведенням децентралізації та є одним із основних напрямків даної реформи в Україні.

Таблиця 2

Райони Полтавської області

Назва району	Кількість територіальних громад	Кількість населених пунктів	Площа територіальної громади, кв.км	Чисельність населення
Кременчуцький район	12	325	6106.1	396055
Лубенський район	7	345	5487.8	190138
Миргородський район	17	425	6295.5	204873
Полтавський район	24	746	10858.6	595013

На підставі аналізу даних, наведених у таблиці 2, можна зробити висновок, що лідером серед районів є Полтавський район, зокрема за такими показниками як кількість створених територіальних громад (24 ОТГ), кількість населених пунктів (746 од.), площа територіальної громади (10858,6 кв.км) та чисельність населення (595013 ос.). Найменшим районом є Лубенський, так як його площа становить 5487,8 кв.км, чисельність населення складає 190138 осіб, а тергромад створено лише 7.

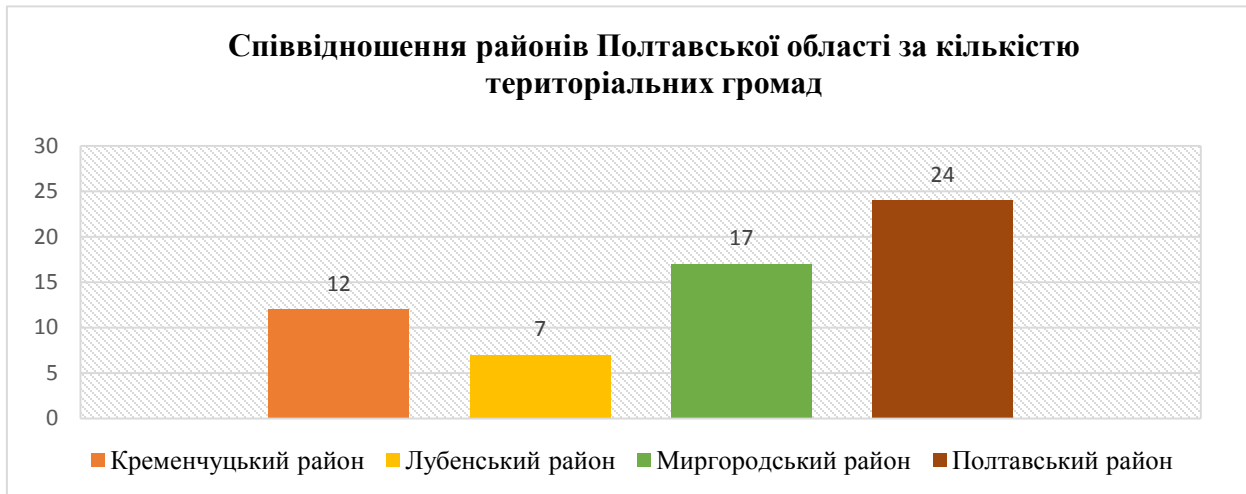
За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України на території новоутворених районів Полтавської області створено 60 територіальних громад, з них сільських громад – 23, селищних – 21, міських – 16.

Мал.4 показує, що частка сільських, селищних та міських територіальних громад майже однакова, але все ж таки більшу частину від загальної їх кількості становлять сільські – 38% та селищні – 35 % . Крім того, за рейтингом Полтавська область займає друге місце в Україні за кількістю сільських населених пунктів. Таке співвідношення можна пояснити тим, що Полтавщина є аграрним регіоном, а тому на її території концентрація таких населених пунктів є найбільшою.



Мал.4 Структура територіальних громад Полтавської області за типом адміністративного центру

Оскільки, на основі нового адміністративно-територіального устрою область поділена на 4 райони, то порівнюючи їх за кількістю територіальних громад, з'ясували що найбільше їх створено в Полтавському районі – 24 ОТГ, а найменше 7 ОТГ – в Лубенському. 12 територіальних громад сформовано на території Кременчуцького району та 17 – на території Миргородського (див. мал.5).



Мал. 5 Співвідношення районів Полтавської області за кількістю територіальних громад

Сформовані на Полтавщині об'єднані територіальні громади суттєво відрізняються за кількістю населених пунктів та чисельністю населення (див. додаток 5).

Аналіз додатку 5 показує, то найбільшими за чисельністю населення є міські територіальні громади, а найменшими сільські. Зокрема, найбільшою міською територіальною громадою за кількістю жителів є Полтавська, населення якої налічує 309647 осіб та включає в себе 56 населених пунктів, а найменшою міською – є Заводська міська територіальна громада Миргородського району, чисельність населення якої на території 11 її населених пунктів становить 11324 особи.

Найбільшою сільською територіальною громадою в Полтавській області за чисельністю населення є Піщанська сільська територіальна громада, яка охоплює 23 населених пункти Кременчуцького району із населенням 15172 особи, а найменшою є Сергіївська сільська територіальна громада Миргородського району, до складу якої входить 13 населених пунктів із населенням 2720 осіб.

Хоча Сергіївська сільська територіальна громада є найменшою громадою за чисельністю населення, але від цього вона не є менш спроможною. Для прикладу, наповнення бюджету громади складає 30% від плати за землю, 30% від ренти – плати від нафтовидобувного та нафтопереробного підприємств, яка становить від 18 до 25 відсотків. Також 30% надходжень є від сплати податку на доходи фізичних осіб. Відтак, формування бюджету даної громади відбувається збалансовано.

Розподіл видатків з бюджету проводиться функціонально: із загальної суми спрямовують кошти на захищені статті видатків такі як – заробітна плата, харчування, перевезення дітей тощо. Решта ділиться пропорційно потребам кожного старостату громади.

Показником розвитку Сергіївської сільської тергромади є сфера надання публічних послуг. Діючі місцеві ЦНАП та територіальний центр надання соціальних послуг надають понад 200 видів публічних послуг.

Окрім того, на території даної громади є Будинок громади, в якому розташовані центр дозвілля, бібліотека, музей, спортивний зал, офіс місцевого комунального підприємства, поліцейська станція.

Сергіївська сільська територіальна громада є учасником різних грантів, інвестиційних проектів та бюджетів участі Полтавської області [64].

Незважаючи на позитивний досвід описаної вище сільської громади, все ж таки наявна суттєва розбіжність між міськими та сільськими територіальними громадами за чисельністю населення, тому виникає питання щодо спроможності малих за площею та чисельністю населення громад. Це пояснюється тим, що проходить урбанізація населених пунктів, що спричинює порушення принципу поділу територій на рівномірні структурні одиниці.

Отже, утворення нових районів та затвердження сформованих територій об'єднаних територіальних громад вказує на завершення ключового етапу проведення реформи децентралізації в Полтавській області.

Для вирішення комплексу питань місцевого значення спроможні територіальні громади мають змогу ефективно використовувати механізм співробітництва територіальних громад.

В цьому аспекті Полтавська область є національним лідером серед інших областей по договорам співробітництва громад.

З метою втілення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» міжмуніципальне співробітництво є одним із елементів реформи місцевого самоврядування.

В процесі співробітництва органи місцевого самоврядування Полтавщини є учасниками Програми U-LEAD, проєкту Німецького товариства з міжнародного співробітництва GIZ під назвою «Реформа управління на сході України», проєктів USAID «ГОВЕРЛА», DESPRO, DECIDE та ін.

В цілому, пріоритетами у здійсненні міжмуніципального співробітництва територіальних громад Полтавської області є:

- забезпечення протипожежної безпеки;
- проведення ремонтних робіт у закладах освіти;
- модернізація амбулаторій сімейної медицини;
- вирішення проблем транспортного сполучення та ремонт доріг;
- забезпечення надання публічних послуг;
- фінансування закладів дошкільної освіти;
- проведення в населених пунктах високошвидкісного інтернету.

Формування ефективного співробітництва між територіальними громадами можливе лише при комплексному підході до даного процесу та чітке усвідомлення наявних проблем та спільне бачення щодо їх вирішення.

Розвиток співробітництва громад є одним із елементів реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад, метою якого є ефективний розвиток територій громад на основі спільних цілей та інтересів.

3.2. Проблемні аспекти децентралізації та територіальної організації влади в Україні

Задекларувавши у 2014 році початок одночасно двох масштабних реформ – реформи адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування на рівні об'єднання громад, Україна обрала шлях перетворення її на соціальну та правову державу з ефективною системою місцевого самоврядування на засадах демократії.

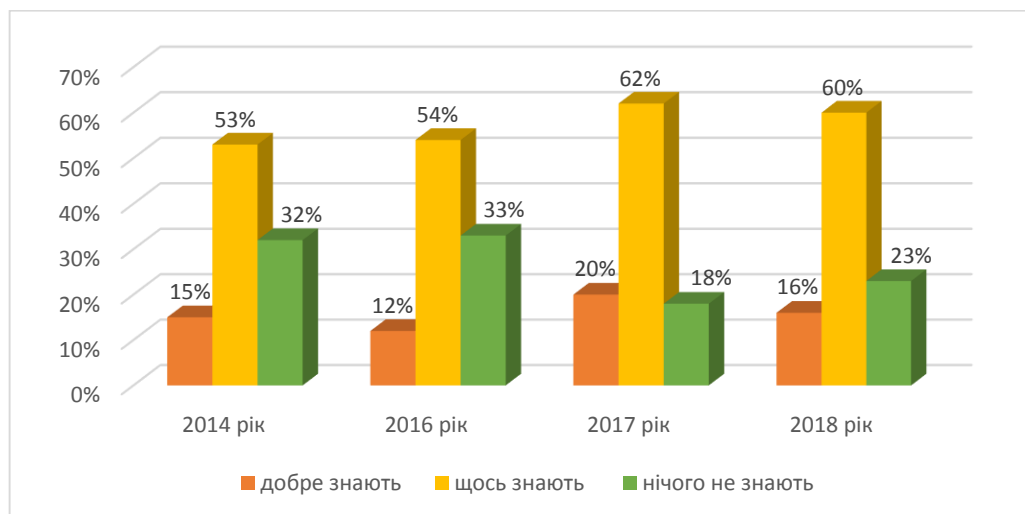
Хоча реформа децентралізації є успішною та призвела до позитивних змін, проте в ході її практичного здійснення виникли певні проблеми та суперечності, які потребують відповідного вирішення.

Максимального зосередження потребує закріплення децентралізаційної реформи на рівні Конституції. Оскільки необхідні конституційні зміни не були ухвалені, то децентралізацію впроваджували шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів або через внесення змін до вже існуючих. Таким чином правове регулювання даної сфери потребує вдосконалення та приведення у відповідність із

Конституцією України. Перш за все цього вимагає впровадження стратегічного планування на рівні органів місцевого самоврядування, а особливо бюджетної політики держави. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу, оптимального співвідношення державного управління та самоврядування, їх взаємодія на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим [54].

Відтак, відсутність утвердження правового комплексу реформи децентралізації в Конституції України може спричинити визнання деяких положень діючих законів неконституційними, а також може спонукати до політичних маніпуляцій навколо неї.

Загалом, однією із найсуттєвіших проблем, яка виникла із самого початку, була неефективна проінформованість владою суспільства про особливості реформи. Як свідчать соціологічні опитування, громадяни мали доволі низький рівень обізнаності про принципи та засади реформи децентралізації (див. мал.6).



Мал.6 Рівень обізнаності населення України про реформу децентралізації
за 2014-2018 роки

Як видно з наведеної діаграми, у 2014 році про урядову ініціативу з децентралізації були обізнані 68% опитуваних, з них 15% добре знають про неї, а 53% - щось знають. Взагалі нічого не знають про це – 32% респондентів [46]. Соціологічне дослідження, яке проведено у серпні 2016 року, показало, що більш ніж через два роки від початку реформи третина людей, яка брала участь в опитуванні, нічого не знала про її ухвалення, 12% – добре знали про неї, 54% – щось десь чули за неї [52]. У 2017 році лише 20% опитуваних відповіли, що добре проінформовані про децентралізацію, 62% респондентів щось знають, а 18% – ніякою інформацією про це не володіють [66]. Проведене у серпні 2018 року опитування показало, що рівень обізнаності суспільства у питаннях децентралізаційної реформи, порівнюючи з попереднім роком, дещо знизився. Так, трохи більше 16% респондентів добре знали про суть реформи, 60% – щось знають, а нічого не знали про неї приблизно 23% опитуваних від загальної кількості [50].

Однією з причин недостатнього рівня володіння інформацією про реформу децентралізації є політика засобів масової інформації, а саме – спостерігалася їхня недостатня увага до самого процесу децентралізації [63].

Відсутність достатньої інформації, відповідей на конкретні питання призвели до зневіри мешканців громад та їх побоювання щодо наслідків реформи. Отже, суспільство розуміло реформу лише в загальних рисах та не могло підтримати її проведення належним чином. Таким чином, інформаційно-роз'яснювальна робота з приводу впровадження реформи децентралізації повинна була бути одним із ключових завдань з боку держави.

Надважливим напрямом проведення реформ було вирішення питання забезпеченості спроможності утворених територіальних громад.

На початковому етапі реформи більшість об'єднаних територіальних громад створювалися добровільно без дотримання вимог Методики щодо їх створення та

без урахування перспективних планів. Це стало причиною існування територіальних громад, які не були не здатними до забезпечення якісного рівня надання послуг та власного соціально-економічного розвитку. При цьому, більша частина об'єднаних громад мала дотаційний бюджет, а тому є проблема у залежності місцевих бюджетів від трансфертів з держбюджету.

Такі обставини містили певні ризики щодо визначення меж адміністративно-територіальних одиниць, оскільки відбувалося укрупнення створених раніше на добровільних засадах громад шляхом примусового приєднання до них прилеглих населених пунктів, які є не дуже спроможними. За інформацією Асоціації об'єднаних територіальних громад станом на травень 2020 року укрупненню підлягало 120 громад, що становить 10% із загальної кількості тих, в яких об'єднання відбулося на добровільній основі [48].

Закріплені процеси децентралізації шляхом проведення добровільного об'єднання громад та розширення повноважень містять в собі приховані ризики, оскільки практична їх реалізація інколи відбувалася і через примусове об'єднання громад та приєднання територій всупереч принципам Концепції. Негативними проявами процесу об'єднання громад, з однієї сторони, часто був примусовий спосіб їх формування без зосередження на першочерговій меті – це забезпечення демократії та створення умов для ефективного вирішення місцевих проблем, а з іншої сторони – інтереси, які створювали спротив суспільства до об'єднання. Також до групи спротиву реформі можна віднести політиків та депутатів, які визначили децентралізацію як момент для формування вигідних меж виборчих округів, представники бізнесу, особливо агропромислових підприємств, що мали на меті зручніше управляти земельними частками [26].

Одним із суттєвих факторів уповільнення проведення реформи є вплив чиновників районних адміністрацій, оскільки виникає питання активів об'єднаних

територіальних громад. В даному аспекті є проблема законодавчого унормування майнових прав громад, зокрема, на земельні, водні, лісові та інші ресурси, що знаходяться на їх території та навколо, з метою ефективного їх застосування.

В ході здійснення децентралізаційної реформи виникала неузгодженість в реалізації повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між місцевими радами об'єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями і районними радами. Наприклад, ця суперечність проявлялася у відсутності чіткого механізму перерозподілу бюджету району із-за створення на його території об'єднаних територіальних громад. Зокрема, об'єднані громади, які були створені в середині року, вимушені були здійснювати свою діяльність до кінця бюджетного року, виходячи із бюджету, який був затверджений районною радою [15]. Проте і зараз є до кінця невирішеною проблемою визначення повноважень, які закріплюються за районними державними адміністраціями та районними радами, тому дана частина потребує унормування та перегляду видатків на утримання їх апаратів.

На нашу думку, дане питання є актуальним, особливо у тих випадках, коли відбувається повне входження територіальних громад до складу об'єднаних територіальних громад в межах одного адміністративного району. Тоді ми можемо бачити дублювання повноважень, покладених на органи виконавчої влади, районні ради та місцеві ради об'єднаних територіальних громад; нераціональне використання кадрових та фінансових ресурсів, які спрямовуються на їх виконання.

Для щойно створених територіальних громад проблемою стало залучення до управління висококваліфікованих кадрів. Дана проблема пояснюється тим, що переважна більшість об'єднаних громад сформована тільки із сільських населених пунктів, а отже наявна лише невелика кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Нестача якісного кадрового складу призводить до нездатності спеціалістів освоїти кошти державних субвенцій та до неефективного використання фінансових ресурсів.

Також місцеві органи влади територіальних громад часто виявляються не здатними до підготовки програм розвитку та стратегічного планування громад, що відвинуло на задній план отримання грантів та залучення інвестицій.

В процесі функціонування у нових територіальних громадах виникла проблема неефективного використання фінансових ресурсів. Наприклад, заради підвищення рейтингу голови територіальної громади кошти часто спрямовувалися на здійснення видимих проектів, такі як: ремонт закладів освіти, амбулаторій, будинків культури тощо. Натомість спостерігалось небажання у керівництва громад брати на себе відповідальність у роботі із залучення інвестицій, наприклад для розвитку інфраструктури [43]. Інколи керівництво територіальних громад не вкладало отримані з бюджету кошти в розвиток, а зберігало їх на депозитах. Так, станом на серпень 2018 року за даними Міністерства регіонального розвитку та будівництва України на депозитних рахунках було півмільярда гривень коштів бюджетів територіальних громад [49].

На місцевому рівні існували певні зволікання щодо процесу об'єднання громад, а подекуди навіть спротив місцевих жителів стосовно його проведення. Це пояснювалося тим, що фінансово більш наповнені територіальні громади не мали бажання об'єднуватися з тими населеними пунктами, в яких бюджетні надходження були незначними, та ділитися з ними фінансовими та матеріальними ресурсами. Так, з їхньої сторони виникало побоювання щодо зниження своїх фінансових можливостей внаслідок об'єднання з іншими громадами.

Одними із факторів сповільнення темпів реформи децентралізації стали недовіра мешканців до виконавчої та місцевої влади, очікування втрати робочих

місць, вимирання приміських сіл та нерозуміння перспектив в цілому. Також до ознак повільного об'єднання громад можна віднести низький рівень життя населення, недостатня обізнаність та неякісна комунікація із суспільством. Все вище перелічене стало чинниками страху населення до реформи децентралізації та проявом повільного її втілення.

Проте противниками реформи були не лише пересічні мешканці громад, але й голови районних державних адміністрацій, голови та депутати районних рад, так як вони переживали за втрату ресурсів, повноважень та посад у випадку створення об'єднаних територіальних громад, а також подальшого укрупнення чи ліквідації районних державних адміністрацій. Відмічалось небажання районної влади передавати повноваження новоствореним об'єднаним територіальним громадам.

Під час дослідження Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва позицій ключових учасників реформи майже половина опитаних голів об'єднаних територіальних громад наголосили на неякісних відносинах з органами районної влади після завершення процесу об'єднання [52].

Окрім того, проведенню децентралізаційної реформи опиралися місцеві бізнесові класи, адже створення об'єднаних територіальних громад спричинило перетворення органів влади та зміни пріоритетів діяльності на користь громад.

Хоча Полтавська область є доволі успішним регіоном з проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проте втілення реформаторських змін не пройшли без певних суперечностей.

Громадський спротив був спричинений рішенням урядовців щодо затвердження перспективного плану утворення громад області, не врахувавши при цьому ані спроможності об'єднаних територіальних громад, ані бажання самих жителів таких територій. Частина деяких об'єднаних територіальних громад мали від'єднати та приєднати до інших громад, а деякі і взагалі не згадувалися у

перспективному плані. Відтак, деякі діючі об'єднані територіальні громади потрапили під ліквідацію.

Тому процес створення громад супроводжувався акціями протестів, зокрема перекриттям доріг, мітингами чи блокуванням владних державних установ. Звернення протестувальників спрямовувалося до уряду, а невдоволення стосувалося не тільки створення нових територіальних громад, але й розформування існуючих.

Наприклад, місцеві мешканці Коломацької об'єднаної територіальної громади, Старицьківської та Степненської сільських рад виходили на акцію протесту проти приєднання їх до складу Новоселівської об'єднаної територіальної громади, перекривши при цьому дорогу державного значення. Але завдяки виконанню обіцянки голови Полтавської обласної державної адміністрації, дана конфліктна ситуація завершилася тим, що Коломацька об'єднана територіальна громада залишилася та продовжила своє існування.

Відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України перспективним планом, Засульська об'єднана територіальна громада, яка до речі є однією з найбільших сільських об'єднаних територіальних громад України, повинна була зникнути з мапи України. Дана громада була створена добровільно ще у 2016 році та об'єднувала більше 18 тисяч жителів. Планувалося приєднання громади до іншої територіальної громади з центром у м.Лубни. Не зважаючи на численні протести мешканців Засульської ОТГ, які були невдоволені планами влади, все ж таки громада припинила своє існування та була приєднана до Лубенської об'єднаної територіальної громади.

Також були й інші приклади перегляду меж територіальних громад.

Великі дебати точилися навколо виходу села Кирило-Ганнівки з Опішнянської об'єднаної територіальної громади та приєднання до Зіньківської.

Ще з 2016 року місцеві жителі відстоювали своє право на існування Опішнянської ОТГ на території Зіньківського району Полтавської області. Так, за рік своєї діяльності Опішнянська ОТГ займала 14 місце серед усіх національних громад за показниками фінансової спроможності та було зроблено багато досягнень.

Відповідно до Методики формування Перспективного плану територій Полтавської області Кирило-Ганнівська та Ставківська сільради входили до складу Опішнянської об'єднаної територіальної громади. Такий план був складений поза політикою та був орієнтований на інтересах населення. Але потім у різних версіях Перспективного плану Кирило-Ганнівська та Ставківська сільради були віднесені до м.Зінькова. Було багато засідань, слухань, розрахунків та протестів, Кирило-Ганнівська сільрада провела навіть опитування, в якому більшість місцевих жителів віддали свій голос за Опішню.

Хоча жодної логічної причини приєднання Кирило-Ганнівської сільради до Зіньківської ОТГ не було, так як: за методикою вона має бути приєднана до Опішнянської ОТГ; в смт. Опішня знаходиться вся інфраструктура, медичні заклади, ЦНАП, пожежний підрозділ; понад 80% мешканців сільської ради поставили свої підписи за приєднання до Опішнянської ОТГ; на громадських слуханнях одноголосно проголосували за смт. Опішню; через значний бюджет та нестачу населення Опішнянська ОТГ направляє до державного бюджету реверсну дотацію у розмірі 3,5 мільйони гривень, які могли б бути спрямовані на добробут громади.

Проте, не дивлячись на волю місцевих жителів та на їхні докази, все таки Кирило-Ганнівську сільську раду приєднали до складу Зіньківської ОТГ. Таким чином, дане об'єднання проходило примусово без дотримання принципу демократії.

Протягом всього процесу трансформації територіальної організації спостерігалися й інші спротиви місцевого населення. Так, жителі Бутенківської

об'єднаної територіальної громади виходили на мітинги проти розформування їхньої громади. Сільські жителі Пирятинського району проводили акції протесту біля стін уряду з вимогами проти створення Березоворудської об'єднаної територіальної громади.

Аналіз свідчить про те, що деякі об'єднані територіальні громади створювалися без дотримання вимог Методики їх створення. Деякі громади формувалися для отримання додаткових ресурсів та важелів впливу, не маючи при цьому на меті розпочинати соціально-економічний розвиток та забезпечити жителів громади відповідними суспільними благами. Ці всі нюанси ставили під загрозу успішне втілення реформи, оскільки на місці спроможних громад виникали слабкі та нездатні до розвитку громади, а іноді і «псевдогромади».

3.3. Напрями та механізми удосконалення діяльності сучасних територіальних громад в умовах децентралізації

В процесі впровадження Україною реформ децентралізації після тривалої системи централізованого державного управління постало багато питань, що стосуються організації ефективного місцевого самоврядування. Через певні особливості соціально-економічного та суспільного розвитку країни, застосування зарубіжного досвіду на даний час не може дати істотних позитивних результатів. Таким чином, виникає гостра необхідність у формуванні власних підходів до створення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, які будуть адаптовані під національні реалії.

Побудова в Україні свідомого суспільства та демократичної держави повинна супроводжуватися розвитком та вдосконаленням місцевого самоврядування. Цього можна досягти шляхом знаходження рівноваги між повноваженнями органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також відповідальності даного інституту перед громадою за стан реалізації своїх повноважень.

На відповідальності робить наголос і Європейська Хартія місцевого самоврядування, даючи визначення місцевого самоврядування, а саме: «місцевим самоврядуванням слід вважати право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, беручи на себе всю відповідальність, в інтересах місцевого населення».

Одним із основних чинників успішної децентралізації є вдосконалення діяльності об'єднаних територіальних громад та забезпечення їх подальшого розвитку. Тому дедалі важливішого значення набуває визначення певного механізму розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі проведення децентралізації.

Ефективно функціонуючі громади є основою впливу на конкурентоспроможність регіонів. Розвиток місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад, передач ресурсів, повноважень на місця в рамках проведення реформи з децентралізації влади передбачає насамперед підвищення фінансової спроможності, економічної, інвестиційної привабливості територій для якісного й комфортного проживання людей на них. Відмінною рисою функціонування створених адміністративно-територіальних об'єднань є усвідомлення того, що територію об'єднує не лише назва, а й нове спільне бачення майбутніх перспектив [72].

Окрім того, на нашу думку, важливим фактором є урахування особливої специфіки тих чи інших територіальних громад, зокрема таких як перевага у певній галузі економіки та манера ведення населенням господарства. Урахування цих чинників дасть змогу не тільки максимально залучати потенційні можливості громади, але й вплинути на рівень регіонального розвитку.

Керування розвитком територіальних громад включає в себе пошук сприятливих можливостей та застосування їх для втілення цілей та завдань громади, формування пріоритетів стратегічного розвитку, унеможливлення ризиків, швидке пристосування до змін, проведення моніторингів та оцінювань результатів.

Стратегічне планування є необхідною умовою для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, виходячи із використання власних ресурсів, але для того щоб це було дієвим інструментом необхідно постійно спостерігати за процесом її реалізації, поводити збір та аналіз даних, вносити певні корективи, приводити в дію поставлені завдання та повсякчас здійснювати моніторинговий контроль за впровадженням такої стратегії.

Таким чином, стратегія допомагає формулювати цілі та пріоритети громади, а також визначати напрями її діяльності та розвитку.

Надання територіальним громадам права використовувати власні майнові ресурси у власних же інтересах є надзвичайно важливим аспектом, оскільки саме громади посідають ключове місце у системі життєзабезпечення свого населення. Зазначений критерій викликаний тим, що територіальна громада є первинним суб'єктом у державі, що реалізовує соціально-економічну, освітню, медичну та екологічну функції та вирішує інші локальні питання.

З огляду на зазначене, завданням територіальної громади є її самозабезпеченість внаслідок фінансових надходжень на рахунки, в першу чергу,

доходів від експлуатації майна, яке знаходиться у комунальній власності громади, прибутків комунальних підприємств та місцевих податків і зборів.

За описом В.Мамонової «побудова громадянського суспільства в Україні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території у спільноту, яка має схожі інтереси та здатна об'єднати ресурси задля досягнення загальної мети розвитку територіальної громади» [28].

Розвиток громади можна досягти шляхом повної реалізації громадянами своїх конституційних прав в участі у управлінні державними справами, впливаючи при цьому на місцеву владу. Це змушує представників влади ефективніше реагувати на локальні проблеми та прискорювати їх вирішення, а громадяни тим часом матимуть право застосувати більше інструментів свого безпосереднього впливу.

Основним предметом діяльності громад в державному управлінні є пряме їх волевиявлення через участь громади у процесі прийняття управлінських рішень. До ключових форм участі громади при прийнятті рішень можна віднести [16]:

- ✓ інформування та вплив (органи влади повинні інформувати громадян в односторонньому порядку);
- ✓ консультування (органи державного управління комунікують з громадянами з метою вивчення їхньої думки у вирішенні певних питань);
- ✓ дорадче залучення шляхом безпосередньої участі громадян у процесі прийняття політичних рішень, після чого громадяни дають своє бачення та оцінку щодо ухвалення чи відхилення певного рішення);
- ✓ стимулювання участі (органи влади залишають за громадянами право прийняття остаточного рішення);

- ✓ добровільна участь громадян (громадяни активно залучаються до процесу прийняття публічних рішень, їх позиція є обов'язковою до врахування).

Крім того для поштовху до активізації суспільства та надання кожному громадянину відчуття достатнього впливу на вирішення конкретних процесів розвитку своєї територіальної громади, можуть проводитися й інші заходи, зокрема:

- ✓ загальні збори громади, порядок проведення яких визначається законом та статутом територіальної громади;
- ✓ місцеві референдуми, які є формою волевиявлення при вирішенні питань місцевого значення;
- ✓ місцеві ініціативи;
- ✓ органи самоорганізації населення, що дають змогу вирішувати поточні проблеми громади;
- ✓ громадські слухання;
- ✓ публічні консультації;
- ✓ громадські обговорення, які проводяться для детального ознайомлення широкого загалу з проектом або привернення уваги громадськості до певної проблеми;
- ✓ електронні петиції та громадські бюджети, які є дієвими методами активізації та згуртованості громади навколо конкретної проблеми та дають практичний досвід у вирішенні певного кола питань.

Можна зробити висновок, що з метою ефективного використання ресурсів територіальної громади органи місцевої влади повинні збільшити ступінь участі кожного її мешканця в усіх сферах розвитку громади. Таким чином, це буде сприятливою передумовою при формуванні нового суспільного прошарку, який буде спроможний взяти на себе відповідальність за розвиток громади та країни в цілому. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування повинні

створювати умови та надавати певні стимули для розвитку місцевої інфраструктури та вдалого функціонування малого, середнього та великого бізнесу. Це можна реалізувати шляхом створення підприємницьких екосистем та нових бізнесових можливостей для членів територіальних громад, об'єднання зусиль для довгострокового стратегічного розвитку громади (людського капіталу, інфраструктури, промисловості, науки й культури, підприємницької екосистеми) [59].

Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів має бути одним із значущих завдань органів місцевого самоврядування, оскільки саме бюджетний потенціал та фінансова самостійність територій є джерелом їхнього соціально-економічного розвитку.

Для запобігання низького рівня фінансової самостійності об'єднаних територіальних громадах, а також для стабільного їх функціонування, актуальним є пошук додаткових джерел наповнення бюджетів місцевого значення та ефективність використання наявних фінансових ресурсів. До найбільш дієвих для більшості громад заходів можна віднести:

- ✓ зростання дохідної частини місцевих бюджетів;
- ✓ підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- ✓ зміна принципів перерозподілу міжбюджетних трансферів;
- ✓ вдосконалення механізму встановлення ставок місцевих податків та зборів;
- ✓ заохочення до розвитку підприємництва на території громади;
- ✓ активна участь в інвестиційних проектах та програмах;
- ✓ вдосконалення методів управління майном, яке знаходиться у комунальній власності громади;

- ✓ розвиток співробітництва між територіальними громадами у сфері фінансування заходів інвестиційного та соціально-економічного характеру.

Взяття до уваги вище перелічених підходів, дасть можливість перейти від споживання бюджетів до їх використання, яке спрямовується на розвиток територіальної громади.

Як бачимо, місцеві органи влади повинні бути заінтересовані в розвиненості інвестиційної привабливості власних територій для підвищення добробуту громади, так як сплачені до її бюджету податки будуть спрямовані на зростання рівня життя місцевого населення.

Сукупність всіх ресурсів створює потенціал громади, який є певним «профілем» об'єднаної територіальної громади, який дозволить інвестору прийняти рішення щодо доцільності інвестування та напрямів вкладання коштів. При цьому в якості ключового критерію визначено не обсяг ресурсів, а ефективність їх використання в межах територіального утворення. Усе вищезазначене формує інвестиційну привабливість як окремої об'єднаної територіальної громади, так і впливає на залучення коштів до регіону [42].

Проте інвестиційна політика потребує кваліфікованих спеціалістів, які мають навички ведення інвестиційних проектів та здійснення аналітичної роботи, вміють вивчати ринок та потенційні його ризики. Дані фахівці повинні бути не лише обізнані з інформацією про стратегічні напрями та перспективи розвитку місцевої громади, але брати до уваги певні особливості кожного можливого інвестора. Вдала співпраця представників територіальної громади з інвесторами є фундаментом для реалізації інвестиційної політики на території громади та приводом для залучення інвестицій у розвиток [44].

Ефективним механізмом розвитку територіальних громад є публічно-приватне партнерство, що полягає у взаємодії держави та бізнесу для втілення соціальних та економічних проєктів та програм.

Як показує практика, найбільш активно реалізуються партнерства у соціальній сфері, що вказує на соціальну спрямованість розвитку територіальних громад.

Підвищенню фінансової спроможності територіальних громад надавати певні послуги можливо при об'єднанні державної та міжнародної підтримки. Мова йде про всебічну підтримку від міжнародних організацій, проєктів міжнародної технічної допомоги та провідних демократій світу (Євросоюзу, Сполучених Штатів Америки, Канади та інших держав). Велику роль мають Програма для розвитку «U-LEAD з Європою», спільна програма ПРООН та ООН Жінки; швейцарсько-український проєкт DESPRO; проєкт «Партнерство для розвитку міст» PROMIC/PLEDDG; проєкт ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»; Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» DOBRE; Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» тощо.

Такі проєкти дають змогу вивчати висновки експертів щодо проходження реформи децентралізації та отримувати рекомендації стосовно грамотної організації діяльності територіальних громад.

Слід зазначити, що не останню роль у збалансованому розвитку територіальних громад відіграє людський потенціал.

Останні десятиліття відзначилися значним занепадом малих сільських населених пунктів, так як у більшості з них відсутні робочі місця, а тому молоде працездатне населення виїжджає до міст.

Критична ситуація складається і на Полтавщині, адже переважну більшість створених в регіоні громад складають сільські та селищні ОТГ. Такий стан справ з людськими ресурсами спричиняє зниженню продуктивності його використання та породжує зростання трудової міграції.

На даний час керівництво територіальних громад має всі інструменти та важелі для виправлення існуючої ситуації, адже перелічені ознаки потребують першочергової уваги.

Для прикладу, вже зараз очільникам територіальних громад слід реалізувати ініціативу щодо передачі в оренду сільськогосподарських угідь, що перебувають на балансі громади, з метою створення виробництв, які потребуватимуть значного залучення робочого ресурсу. Також зростанню кількості робочих місць на територіях сільських громад може стати зацікавленість інвесторів щодо створення різних виробництв та території сіл. При успішній діяльності таких виробничих об'єктів місцеве населення буде забезпечене роботою, а це в свою чергу сприятиме розвитку села та навколишніх населених пунктів, створення попиту на житло, покращиться соціальне та культурне життя мешканців громади.

Підсумовуючи вище зазначене, можна зробити висновок, що до ключових напрямів забезпеченості ефективного функціонування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації можна віднести:

- ✓ забезпечення громади достатньою кількістю ресурсів, яке сприятиме зниженню рівня бідності та занедбаності та створить сприятливі умови для самостійного розвитку територіальної громади;
- ✓ проведення розрахунків та фінансового аналізу показників для фінансової забезпеченості сталого розвитку громади;
- ✓ створення умов для залучення мешканців громади у прийнятті управлінських рішень;

- ✓ стимулювання вкладень фінансового капіталу бізнесом та інвесторами в розвиток різних проєктів громади;
- ✓ розробка єдиних підходів щодо життєдіяльності та розвитку територіальної громади;
- ✓ внесення відповідних змін до Основного Закону України у сфері організації територіальної влади.

Таким чином, векторним напрямом при побудові в Україні динамічної основи просування децентралізації є подальше вдосконалення територіальних громад у сфері розширення своїх прав при вирішенні питань власної діяльності, зростання економічної незалежності та розширення важелів впливу суспільства на організацію діяльності влади не лише на місцевому рівні, але й на центральному.

ВИСНОВКИ

Під час висвітлення тематики магістерської роботи, використовуючи інформаційні джерела та власні дослідження, визначено теоретичне узагальнення функціонування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в умовах децентралізації, проаналізовано світовий та національний досвід впровадження реформи децентралізації, висвітлено проблемні аспекти та практичні шляхи їх вирішення. У процесі дослідження вивчено наукові та теоретичні підходи до розуміння понять «самоврядування», «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «спроможна територіальна громада».

Вчення про місцеве самоврядування є комплексними та багатограними, що вказує на постійну зацікавленість дослідників щодо його сутності та соціально-правової природи. Вивченням даного питання займаються представники різних сфер, зокрема економіки, права, фахівці органів управління, аналітичні експерти та ін.

При написанні даної роботи досліджено еволюцію становлення місцевого самоврядування не тільки в Україні, але й у світі в цілому. При цьому слід зазначити, що вітчизняне місцеве самоврядування пройшло досить непростий історичний шлях. Всі його проблеми та взаємозв'язки з усіма рівнями державного управління були різними на усіх етапах його розвитку, але особливо гостро це відчувалося у період становлення та здобуття державності. Впродовж багатьох сторіч повсякчас поставала проблема становлення політичного устрою, на що, враховуючи географічне розташування країни, певною мірою впливали і різні політичні культури. Процес поступових змін у місцевому самоврядуванні

відбувався від централізованої адміністративної системи влади, яка дісталася нам від Радянського Союзу, до засад формування сучасної системи самоврядування як фундаменту громадянського суспільства.

Розкрито засади розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Варто зазначити, що при побудові в Україні європейської моделі відносин державної влади та місцевого самоврядування орієнтиром стала Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною 15 липня 1997 року. Дотримуючись норм Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституція України в своїх статтях закріплює принципи народовладдя, визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Це дає змогу утверджувати таку систему управління, яка ґрунтується на самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення.

Встановлено, що процес формування системи органів місцевого самоврядування перебуває у постійній модифікації й відбувається це і зараз шляхом проведення реформи децентралізації. Особливої актуальності в наш час набуває питання реформування адміністративно-територіального устрою України та створення об'єднаних територіальних громад.

Дослідивши реформу місцевого самоврядування, визначено, що до основних цілей децентралізації влади відносять: зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх та дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

При цьому вивчено нормативно-правове забезпечення реформи та з'ясовано, що важливим фактом у проведенні децентралізації та реформуванні системи

місцевого самоврядування стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р., а також Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Зазначено, що на етапі розвитку нашої держави постає низка проблем, що пов'язані із діяльністю місцевого самоврядування. До таких проблем в першу чергу відносять те, що одні й ті самі повноваження виконують як органи місцевого самоврядування, так і органи державної влади. Таке дублювання можна прослідкувати, приміром, у наділенні функції складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком певної території балансів матеріальних, фінансових, трудових та інших ресурсів.

Місцеве самоврядування має проблеми соціально-економічного, політичного та юридичного характеру, розв'язання яких вимагає комплексного підходу. Проведення реформи потребує унормування нормативно-правової бази, основними учасниками якої є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та громадяни, які здійснюють свої права через об'єднання в територіальні громади.

Під час написання магістерської роботи з'ясовано, що процес реформування дав змогу сформувати на базовому рівні такий дієвий інститут місцевого самоврядування як об'єднані територіальні громади. Розглянувши особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад в процесі децентралізації, визначено цілі реформування територіальної організації влади: створення нового адміністративно-територіального устрою держави;

розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях; формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць.

На основі узагальнень експертів та нормативних актів розкрито принципи та механізм оцінювання, які покладено у зміст поняття «спроможна територіальна громада». До основних критеріїв оцінки спроможності територіальної громади відносять: належний рівень життя мешканців громади; якісне надання населенню публічних послуг; створення умов для ведення підприємництва; інвестиційна привабливість та залучення інвестицій у розвиток громади; ефективне функціонування об'єктів інфраструктури; реалізація соціальних проектів. Головною запорукою такої спроможності та самостійності є наявність у місцевому бюджеті територіальної громади достатнього обсягу фінансових ресурсів. Таким чином, можна стверджувати, що будь-яка територіальна громада посідає провідне місце у забезпеченні життєдіяльності людини та суспільства в цілому, так як більшу частину своїх потреб громадяни задовольняють на рівні того населеного пункту, де вони проживають. Тому і знаходить у державній політиці своє відображення право мешканців територіальної громади на місцеве самоврядування.

Розкрито ряд ознак децентралізації як правового явища, яке несе в собі не лише позитивні, але й негативні аспекти. Зазначено, що реформу децентралізації впроваджували шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинних. Оскільки відсутність затвердженого правового комплексу реформи на конституційному рівні може спричинити визнання деяких її положень неконституційними, то нами визначено, що першочерговим завданням є приведення у відповідність та вдосконалення правової бази, а саме – закріплення реформи на рівні Конституції.

Проаналізувавши перебіг проведення реформи, можна зробити висновок, що державна політика у сфері децентралізації є нелегкою справою, оскільки її реалізація проходила за відсутності відповідного досвіду, економічної кризи, а також не надто ефективної зміни старої моделі управління та відповідних взаємовідносин між органами влади.

Також у даній роботі наведено інформацію про створення об'єднаних територіальних громад Полтавської області, проведено порівняльну характеристику, дані досліджень представлено у вигляді діаграм, карт, таблиць. Отримані результати аналізу дають підстави стверджувати про різницю між розмірами територій громад області та чисельністю їх населення. На підставі власних спостережень зроблено висновок, що деякі територіальні громади Полтавської області створювалися примусово, подекуди навіть і без дотримання вимог Методики формування спроможних територіальних громад. Це є негативним проявом процесу укрупнення громад.

Під час управління розвитком територіальної громади необхідно здійснювати формування пріоритетів стратегічного розвитку, завдань громади, а також запобігати виникненню ризиків. Стратегічне планування дасть змогу забезпечити сталий розвиток територіальних громад, виходячи із використання ними власних ресурсів. Але щоб це було дієвим інструментом необхідно постійно спостерігати за процесом його провадження, поводити збір та аналіз даних, вносити певні корективи, приводити в дію поставлені завдання та повсякчас здійснювати моніторинговий контроль за впровадженням стратегії.

Запропоновано механізми покращення соціально-економічного стану територіальних громад внаслідок створення стабільних власних джерел доходів шляхом залучення природних, економічних, людських ресурсів, впровадження інвестиційних проектів.

Оскільки кожна територіальна громада є окремою одиницею, то для її ефективного розвитку керівництву громади необхідно навчитися конкурувати з іншими громадами. Створення конкурентних переваг дасть змогу отримати нові якісні навички в управлінні громадою, а також підтримувати вже існуючий та залучити новий бізнес на територію громади, виготовляти продукцію апробовану для експорту та інтегруватися навіть у світову економіку. Таким чином, така конкуренція створить сприятливі умови не лише для стимулювання бізнесу, що передбачає покращення інфраструктури, але й для підвищення рівня життя мешканців громади.

Якщо оцінювати громади Полтавської області, то внаслідок свого вдалого географічного розташування вони мають всі шанси для позитивного розвитку місцевої економіки. Також територіальні громади можуть об'єднувати свої фінансові, соціальні та матеріальні активи для виконання спільних проектів, наприклад для спільного утримання комунальних підприємств, установ та організацій.

Оскільки до складу більшості створених на території області громад входить велика кількість населених пунктів, то для доступності надання переважної частини публічних послуг для всіх жителів пропонуємо створювати на територіях громад мобільні центри з надання адміністративних послуг. Це дасть змогу мешканцям віддалених від адміністративного центру громади населених пунктів отримувати послуги, не долаючи при цьому велику відстань.

Полтавський край має велику культурно-історичну спадщину, тому громадам необхідно звернути увагу на розвиток туристичної галузі. А оскільки значну частку населених пунктів складають села, то актуальним буде зародження сільського зеленого туризму. Тому громадам необхідно проаналізувати наявні історичні та архітектурні об'єкти, створити туристичні маршрути та залучити активних

мешканців громади для підвищення рівня привабливості власної громади. Для цього необхідно вкладати кошти місцевого бюджету та кошти, отримані від грантів. Відтак, розвиток туризму має стати одним із пріоритетних напрямів розвитку полтавських громад, адже це принесе користь не лише державі, а й сприятиме подальшому економічному розвитку громад. Таким чином, для своєї спроможності територіальні громади мають прикласти всі зусилля та спрямувати певні дії, адже надважливими векторами розвитку будь-якої територіальної громади є комфортні умови проживання людей та активізація бізнесу та підприємництва. Але слід звернути увагу, що позитивний результат можна отримати лише при тісній співпраці між місцевою владою, бізнесом та громадкістю.

На нашу думку, для розробки вищеперелічених стратегій керівництву громад Полтавської області буде доцільно створити відповідні служби, які будуть відповідати за даний напрямок діяльності та створювати відповідні програмні документи.

Вивчення зарубіжного досвіду з проведення реформ органів місцевого самоврядування вказує на те, що це є непростим завданням, навіть для розвинених країн. Зважаючи на особливості соціально-економічного та суспільного розвитку України, застосування досвіду зарубіжних країн поки що не може дати істотні результати. При цьому, він може бути як рекомендаційна практика, яка дасть змогу виокремити позитивні ознаки, підлаштовуючи їх під національне законодавство, а також визначити помилки та прорахунки тих країн, які вже пройшли шлях реформи.

Тому зрозумілим є той факт, що реформування інституту місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повинно враховувати вже накопичений власний досвід, традиції та менталітет українського народу, рівень його розвитку та умови існування.

Перелік інформаційних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Конституція України від 28 черв 1996 № 254к/96-ВР / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 16 квіт 2020 р. № 562-IX / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280-97-ВР / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
6. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст.дані. – Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р / Україна. Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт 2015 р. № 214-2015-п / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.
9. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січ 2019 р. № 77-2019-р. / Україна. Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
11. Барвіцький В. Формування дієздатних територіальних громад з позицій верховенства права / В. Барвіцький // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2010. - № 1. - С. 25-29.
12. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики / О.В. Батанов, Ю.О. Волошин, С.В. Маліков. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ. Маріупольський гуманіст. Ін-т, 2004. – 210 с.

- 13.Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик – Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. – 212 с.
- 14.Венцель В. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи / В. Венцель // Аспекти публічного управління. – 2020. – № 1. – С. 18–29.
- 15.Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад / С. З. Весперіс, Я. В. Решетняк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Вип. 19, част. 1. – С. 46–50.
- 16.Гончарук Н. Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Публічне упр.: теорія та практика: зб. наук. праць асоціації д-рів наук з держ. упр. – 2011. – С. 27.
- 17.Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи / М.Горбатюк // Політичні дослідження. – 2021. – №1. – С. 22-40.
- 18.Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології / В. Гриневич // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1 (57). – С. 16-19.
- 19.Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
- 20.Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. [та ін.] / за наук. ред. Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2019. – 192 с.

21. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – Київ : ПРООН /МПВСР. – 2007. - 269 с.
22. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення : навчальний посібник / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. – 316 с.
23. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – Київ : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2004. - 467 с.
24. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітник. – Київ : Атіка, 2003. – 154 с.
25. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В.С. Куйбіда. – Київ : МАУП, 2004. – 432 с.
26. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд / Т.Ф. Куценко, Є.Ю. Дударенко // Економіка та держава. – 2017. – № 3. – С. 64–70.
27. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького Інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 1. – С. 43-49.
28. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – №5 (26). – с. 15.
29. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

30. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб./ А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. – Київ. – 2017. – 110 с.
31. Мішин С.І. Історичне поняття місцевого самоврядування / С.І. Мішин // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. редкол.), Л. І. Кормич (голов. ред.), І. М. Милосердна (відп. ред.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. – Одеса : Фенікс, 2019. – Вип.63. – С. 60-72.
32. Нехайчук Д.В. Крізь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення / Д.В. Нехайчук // Держава та регіони. – 2014. – № 3. – С. 34–39.
33. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 292 с.
34. Пігуль Н., Люта О. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н.Пігуль, О.Люта // Гроші, фінанси і кредит. – 2016. – Вип.9. – С.684–686.
35. Серьогіна Т.В. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці / Т.В. Серьогіна // Public administration aspects. – 2015. – № 4. – С. 36–44.
36. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. – Київ : Легальний статус, 2015. – 56 с.
37. Трачук П.А. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ : монографія / П.А. Трачук. – Ужгород : КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. – 576 с.
38. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч.посіб./ В.В. Утвенко. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. — 234 с.

- 39.Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні / А. Цабека // Юридичний вісник – 2020. – № 2. – С. 226–233.
- 40.Бевз Т. Законодавча база реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: здобутки і прорахунки [Електронний ресурс] / Т.Бевз // Наукові записки. – 2019. – №1 (97). – Режим доступу : https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/bevz_zakonodavcha.pdf.
- 41.Бегей І.П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/191/191-Article_Text-191-1-10-20160416.Pdf.
- 42.Білоус С.П., Степанець І.В. Вплив об'єднаних територіальних громад на інвестиційну привабливість регіону [Електронний ресурс] / С.П. Білоус, І.В. Степанець // Економіка та суспільство. – 2021. – №27. – Режим доступу : <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-27-33>.
- 43.Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією / Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. [та ін.]. – Б.м. – 2020. – 30 с. – Режим доступу: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf.
- 44.Гавадзин Н.О. Напрями активізації інвестиційної політики об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Н.О. Гавадзин // Інфраструктура ринку. – 2019. – № 29. – Режим доступу : <http://www.market-infr.od.ua/uk/29-2019>.
- 45.Гавриленко А. С. Проблеми національної та регіональної економіки: очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний

- ресурс] / А.С. Гавриленко // Економічний простір. – 2019. – № 141. – Режим доступу : <http://economicspace.pgasa.dp.ua/article/view/178762/178784>.
- 46.Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування міст щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf.
- 47.Гоголь Т.В., Мельничук Н.М. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні [Електронний ресурс] / Т.В. Гоголь, Н.М. Мельничук // Право та державне управління. – 2022. – № 1. – Режим доступу : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/1_2022.pdf#page=216
- 48.Голуб А. Остаточний відлік. Скільки ОТГ існуватиме в Україні та чому зникає з мап частина вже утворених [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tyzhden.ua/Politics/244038>
- 49.Голуб А. Подолати владу у владі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tyzhden.ua/Politics/225224>
- 50.Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.
- 51.Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10246#gallery-1>.
- 52.Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi>.

- 53.Дробот І. О. Нормативне гарантування місцевого самоврядування в Україні : ретроспективний аспект [Електронний ресурс] / І. О. Дробот // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – 2008. – № 3. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.
- 54.Косач І. А., Кулик О. С. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти. Проблеми сучасних трансформацій [Електронний ресурс] / І.А. Косач, О.С. Кулик // Серія: право, публічне управління та адміністрування, (2), 61–66. <https://doi.org/10.54929/pmtl-issue2-2021-11>
- 55.Костецький В.В., Толуб'як В.С. Перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Костецький, В.С. Толуб'як // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 14. – Режим доступу :<http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/41952>.
- 56.Кочерга О. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд [Електронний ресурс] / О. Кочерга // Молодий вчений. – 2021. – № 3 (91). – Режим доступу : <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-3-91-52>.
- 57.Маслов А. О., Гладковська А. Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації [Електронний ресурс] / А.О. Маслов, А.Т. Гладковська // Ефективна економіка. – 2019. – № 2. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6915>.
- 58.Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2022 [Електронний ресурс] // Децентралізація в Україні. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua>.

- 59.Моргун В.В. Удосконалення фінансової основи місцевого самоврядування в контексті децентралізації, реалізації бюджетної та податкової політики держави [Електронний ресурс] / В.В. Моргун // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2020. – № 1 (19). – Режим доступу : <https://doi.org/10.33270/04201901.25>
- 60.Переверзева А.В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/42.pdf>.
- 61.Полянська Я.В. Зарубіжний досвід формування ефективної моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на прикладі Французької Республіки [Електронний ресурс] / Я.В. Полянська // Аспекти публічного управління. – 2019. – № 12. – С. 38-48. – Режим доступу : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/701/676>.
- 62.П'ять кроків для проведення реформи [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps.
- 63.Рік децентралізації: досягнення, зміни та наступні кроки. Результати опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2532249-rikdecentralizacii-dosagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvanna.html>
- 64.Сергіївська територіальна громада - Історії успіху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua>.
- 65.Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації [Електронний ресурс] / Програма сприяння Парламенту II USAID. – Режим доступу : <http://pdp.sirko.net.ua/analytics/local-government/979-28a-a5>.

66. „36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397>.
67. Федоренко В. Реформа місцевого самоврядування в незалежній Україні: поняття, пріоритети, перспективи. [Електронний ресурс] / В. Федоренко // Український часопис конституційного права. – 2016. – № 1. – Режим доступу: <https://www.constjournal.com/pub/1-2016/reforma-mistsevoho-samovriaduvannia-nezalezhnii-ukraini-poniattia-priorytety/>.
68. Хрущ С.В. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад в умовах децентралізації [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://maup.com.ua/assets/files/expert/10/16.pdf>.
69. Чиркін А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування Франції [Електронний ресурс] / А. Чиркін, В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. – 2020. – № 5. – Режим доступу : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/5/32.pdf>.
70. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=4802>
71. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf.
72. Ярема Л. В., Замора О. І. Управління розвитком територіальної громади [Електронний ресурс] / Л. В. Ярема, О. І. Замора // Ефективна економіка. – 2021. – №5. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8914>

Додаток 1

Підходи до визначення поняття «децентралізація»

Децентралізація – це	
Decentralization.gov.ua	процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.
Слухай С.В.	передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора.
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю.	доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
Гібсон Д., Доннелі Д., Іваневич Д.	процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.

Жан-Поль Фагует	передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей	децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.
Лелеченко А.	делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напіваавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень.
Литвак Ж.	передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів та/або до приватного сектору.

Линьов К.	процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Юридична енциклопедія	процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру

Джерело : [38].

Додаток 2

**Періодизація створення та реалізації державної політики розвитку
територіальних громад**

Етап	Період, роки	Коротка характеристика державної політики
1.	1990-1993	Перевірка різних моделей державної політики щодо місцевого самоврядування та територіального формування публічної влади із-за появи нових суб'єктів впливу на втілення державної політики на місцевому рівні
2.	1994-1995	Зміна мети та завдань державної політики, яка передбачала відмову від двоякої природи рад
3.	1996-1999	Закріплення конституційних засад сучасного місцевого самоврядування та втілення принципів адміністративної реформи
4.	2000-2005	Визначення напрямів та пріоритетів державної політики щодо реформи політичної системи, системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.
5.	2006-2010	Координація організаційної діяльності щодо запровадження муніципальної та адміністративної реформ.
6.	2011-2013	Спроба оптимізації системи регіонального управління через перетворення співвідношення між

		виконавчою владою та місцевим самоврядуванням в напрямі зміцнення виконавчої влади.
7.	2014-теперішній час	Децентралізація влади та формування передумов для утворення спроможних територіальних громад
	2014-2019 Перший етап децентралізації	Базується на інтересах жителів територіальних громад та передбачає децентралізацію влади. В основу закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та світові моделі суспільних відносин.
	2020-2021 Другий етап децентралізації	Створення основного рівня місцевого самоврядування, а саме затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади – адміністративно-територіального устрою базового рівня, створено 1469 територіальних громад
	2022 Третій етап децентралізації	Внесення змін до законодавства, які необхідні для подальшої реалізації реформи децентралізації та її завершення

Джерело: [47]

Додаток 3

Співробітництво територіальних громад станом на 01.01.2022

№ п/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Загальна кількість проектів співробітництва	у тому числі					Кількість ТГ, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
			ЖКГ	Благоустрій	Пожежна безпека	Освіта, охорона здоров'я,	Інше	
1.	Вінницька	7				4	3	15
2.	Волинська	1				1		4
3.	Дніпропетровська	17				15	2	22
4.	Донецька	1				1		2
5.	Житомирська	2				1	1	5
6.	Закарпатська	3		1		1	1	21
7.	Запорізька	16	2			13	1	14
8.	Івано-Франківська	5					5	25
9.	Київська	8				7	1	7
10.	Кіровоградська	8				3	5	10
11.	Луганська	1					1	2
12.	Львівська	13		1		9	3	30
13.	Миколаївська	6				2	4	12
14.	Одеська	6				4	2	7
15.	Полтавська	7	1		2	1	3	9
16.	Рівненська	14			2	7	5	32
17.	Сумська	4				2	2	7
18.	Тернопільська	1				1		10
19.	Харківська	15	1			10	4	19
20.	Херсонська	1					1	2
21.	Хмельницька	1				1		6
22.	Черкаська	4				4		6
23.	Чернівецька	6		1		1	4	18
24.	Чернігівська	6				4	2	11
25.	м.Київ							
	Усього	153	4	3	4	92	50	296

Джерело : [58]

Додаток 4

Об'єднані територіальні громади станом на 01 січня 2022 року

№ п/п	Автономна Республіка Крим, місто, область	Райони	Об'єднані територіальні громади	Міські населені пункти			Сільські населені пункти		
				Усього	Міста	Селища міського типу	Усього	Селища	Села
1.	Автономна Республіка Крим	На даний час в окупованій АРК 14 районів, вони будуть ліквідовані після деокупації, а замість них буде створено 10 нових районів							
2.	Вінницька	6	63	47	18	29	1456	127	1329
3.	Волинська	4	54	33	11	22	1054		1054
4.	Дніпропетровська	7	86	65	20	45	1435	60	1375
5.	Донецька	8	66	183	52	131	1115	196	912
6.	Житомирська	4	66	55	12	43	1613	20	1593
7.	Закарпатська	6	64	30	11	19	578		578
8.	Запорізька	5	67	36	14	22	914	44	870
9.	Івано-Франківська	6	62	39	15	24	766	20	746
10.	Київська	7	69	56	26	30	1126	5	1121
11.	Кіровоградська	4	49	39	12	27	990	16	974
12.	Луганська	8	37	146	37	109	780	102	678
13.	Львівська	7	73	78	44	34	1850	1	1849
14.	Миколаївська	4	52	26	9	17	885	71	814
15.	Одеська	7	91	52	19	33	1122	22	1100
16.	Полтавська	4	60	36	16	20	1803	15	1788
17.	Рівненська	4	64	27	11	16	999	3	996
18.	Сумська	5	51	35	15	20	1454	52	1402
19.	Тернопільська	3	55	35	18	17	1023	1	1022
20.	Харківська	7	56	77	17	60	1674	138	1536
21.	Херсонська	5	49	40	9	31	656	79	577
22.	Хмельницька	3	60	37	13	24	1414	5	1409
23.	Черкаська	4	66	30	16	14	824	101	723
24.	Чернівецька	3	52	19	11	8	398		398
25.	Чернігівська	5	57	45	16	29	1464	57	1407
26.	м. Київ			1	1				
27.	Усього	126	1469	1267	442	824	27393	1135	26258

Джерело : [58]

Додаток 5

Територіальні громади Полтавської області

№ п/п	Назва територіальної громади	Район	Тип громади	Кількість населених пунктів	Площа територіальної громади, кв.км	Чисельність населення
1.	Білицька територіальна громада	Полтавський	селищна	27	391.2	11492
2.	Білоцерківська територіальна громада	Миргородський	сільська	29	313.2	5278
3.	Великобагачанська територіальна громада	Миргородський	селищна	29	415.7	11149
4.	Великобудищанська територіальна громада	Миргородський	сільська	20	396.0	7016
5.	Великорублівська територіальна громада	Полтавський	сільська	29	393.3	4438
6.	Великосорочинська територіальна громада	Миргородський	сільська	21	408.3	7256
7.	Гадяцька територіальна громада	Миргородський	міська	21	205.0	26975
8.	Глобинська територіальна громада	Кременчуцький	міська	65	1198.9	25280
9.	Гоголівська територіальна громада	Миргородський	селищна	10	189.1	5404
10.	Горішньоплавнівська територіальна громада	Кременчуцький	міська	15	368.7	55366
11.	Градизька територіальна громада	Кременчуцький	селищна	28	1257.9	15215
12.	Гребінківська територіальна громада	Лубенський	міська	42	595.7	21316
13.	Диканська територіальна громада	Полтавський	селищна	58	682.2	17937
14.	Драбинівська територіальна громада	Полтавський	сільська	16	246.1	4126
15.	Заводська територіальна громада	Миргородський	міська	11	200.0	11324
16.	Зіньківська територіальна громада	Полтавський	міська	84	1051.8	24000
17.	Кам'янопотоківська територіальна громада	Кременчуцький	сільська	11	239.0	11069
18.	Карлівська територіальна громада	Полтавський	міська	17	331.2	20492
19.	Кобеляцька територіальна громада	Полтавський	міська	63	1218.9	25978
20.	Козельщинська територіальна громада	Кременчуцький	селищна	63	726.0	13755

21.	Коломацька територіальна громада	Полтавський	сільська	11	191.7	4957
22.	Комишнянська територіальна громада	Миргородський	селищна	38	522.4	8333
23.	Котелевська територіальна громада	Полтавський	селищна	10	403.4	14304
24.	Краснолуцька територіальна громада	Миргородський	сільська	19	244.0	4067
25.	Кременчуцька територіальна громада	Кременчуцький	міська	5	165.1	220619
26.	Ланнівська територіальна громада	Полтавський	сільська	11	269.8	7137
27.	Лохвицька територіальна громада	Миргородський	міська	50	819.5	22187
28.	Лубенська територіальна громада	Лубенський	міська	63	1076.1	68457
29.	Лютенська територіальна громада	Миргородський	сільська	12	374.3	5152
30.	Мартинівська територіальна громада	Полтавський	сільська	9	253.4	4610
31.	Мачухівська територіальна громада	Полтавський	сільська	27	247.4	7967
32.	Машівська територіальна громада	Полтавський	селищна	21	391.0	11911
33.	Миргородська територіальна громада	Миргородський	міська	37	632.1	49595
34.	Михайлівська територіальна громада	Полтавський	сільська	14	445.6	5827
35.	Нехворощанська територіальна громада	Полтавський	сільська	10	288.5	4996
36.	Новогаєщинська територіальна громада	Кременчуцький	селищна	17	193.6	4692
37.	Новооржицька територіальна громада	Лубенський	селищна	31	453.1	10010
38.	Новосанжарська територіальна громада	Полтавський	селищна	47	662.0	22145
39.	Новоселівська територіальна громада	Полтавський	сільська	34	254.5	6363
40.	Оболонська територіальна громада	Кременчуцький	сільська	21	465.9	5858
41.	Омельницька територіальна громада	Кременчуцький	сільська	20	224.6	4909
42.	Опішнянська територіальна громада	Полтавський	селищна	31	309.3	8247
43.	Оржицька територіальна громада	Лубенський	селищна	33	755.4	15441
44.	Петрівсько-Роменська територіальна громада	Миргородський	сільська	10	209.7	4204

45.	Пирятинська територіальна громада	Лубенський	міська	46	923.3	30135
46.	Піщанська територіальна громада	Кременчуцький	сільська	23	292.3	15172
47.	Полтавська територіальна громада	Полтавський	міська	56	550.3	309647
48.	Пришибська територіальна громада	Кременчуцький	сільська	13	171.7	2947
49.	Решетилівська територіальна громада	Полтавський	міська	85	1106.3	26080
50.	Ромоданівська територіальна громада	Миргородський	селищна	7	88.6	4904
51.	Семенівська територіальна громада	Кременчуцький	селищна	44	802.4	17459
52.	Сенчанська територіальна громада	Миргородський	сільська	23	354.8	7696
53.	Сергіївська територіальна громада	Миргородський	сільська	13	168.1	2720
54.	Скороходівська територіальна громада	Полтавський	селищна	22	326.2	8808
55.	Терешківська територіальна громада	Полтавський	сільська	20	208.4	12126
56.	Хорольська територіальна громада	Лубенський	міська	93	1062.4	32191
57.	Чорнухинська територіальна громада	Лубенський	селищна	37	621.8	9988
58.	Чутівська територіальна громада	Полтавський	селищна	29	536.4	13122
59.	Шишацька територіальна громада	Миргородський	селищна	75	754.7	18468
60.	Щербанівська територіальна громада	Полтавський	сільська	15	99.7	13212