


КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:

«ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ»

Студента 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
Плесканя Віталія Петровича

До захисту


Науковий керівник
доцент кафедри регіональної політики, кандидат наук
з державного управління, доцент
Дерун Тетяна Миколаївна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає
запозичень із праць інших авторів без відповідних
посилань


Студент

Плескань В. П. Вуц
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від «07» листопада 2023 р., протокол № 18

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор

Колтун Вікторія Семенівна


(підпис)

КИЇВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Плескань В. П. Джерела фінансування розвитку територіальних громад: стан та перспективи. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.Д

Дослідження присвячено оцінці сучасного стану та визначенні джерел фінансування розвитку територіальних громад в Україні, дослідженню теоретико-методичних засади розвитку територіальних громад, аналізу впливу децентралізації на розвиток територіальних громад, визначенні напрямів імплементація ініціатив країн ЄС щодо розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Визначено перспективи застосування джерел фінансування розвитку територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада, розвиток, джерела фінансування, місцеві бюджети, оподаткування, місцеві запозичення.

ANNOTATION

Pleskan V. P. Sources of funding for the development of territorial communities: state and prospects. – Qualifying master's thesis manuscript copyright.

Qualifying master's thesis for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 "Public management and administration", speciality 281 "Public management and administration". – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2023.

The study is devoted to the assessment of the current state and the determination of sources of funding for the development of territorial communities in Ukraine, the study of the theoretical and methodological foundations of the development of territorial communities, the analysis of the impact of decentralization on the development of territorial communities, the determination of directions for the implementation of initiatives of EU countries regarding the development of territorial communities in conditions of decentralization. Prospects for the use of funding sources for the development of territorial communities have been determined.

Keywords: territorial community, development, sources of financing, local budgets, taxation, local borrowing.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8...
1.1. Визначення понять та основні принципи.....	8
1.2. Теоретико-методичні засади розвитку територіальних громад	12
1.3. Територіальна громада: сутність та функції.....	18
РОЗДІЛ 2. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	23
2.1. Аналіз впливу децентралізації на розвиток територіальних громад.....	23
2.2. Імплементация ініціатив країн ЄС щодо розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.....	29
2.3. Моніторинг та оцінювання розвитку територіальних громад в Україні	42
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ	45
3.1. Інтегральний підхід до визначення рівня повоєнного відновлення територіальних громад України	45
3.2. Механізми владно-громадської взаємодії забезпечення розвитку ТГ України.	47
3.3. Концептуальні засади розвитку ТГ України	52
ВИСНОВКИ.....	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	65

ВСТУП

Актуальність теми. Особливістю сучасного етапу економічного розвитку країни є усвідомлення значення розвитку кожного регіону, кожної територіальної громади. У цьому контексті важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, що наділені конституційними гарантіями виконання власних і делегованих повноважень. Первинний обов'язок місцевих органів управління полягає в забезпеченні в повній мірі надання публічних послуг жителям територіальних громад, що в результаті підвищить рівень добробуту та якість життя територіальної громади. При цьому визначальним у цьому процесі є рівень фінансового забезпечення кожної територіальної громади, наявність достатньої кількості фінансових ресурсів, використання всіх можливостей їх мобілізації та ефективність їх застосування.

Зазначене доводить необхідність зміни пріоритетів у фінансовому забезпеченні розвитку територіальних громад – відмови від патерналістської моделі їх фінансування та переходу до ефективного використання їх власного соціально-економічного та фінансового потенціалу. Досягнення реальної фінансової спроможності територіальних громад дозволить забезпечити належне виконання покладених на них функцій і перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Теоретичним і практичним аспектам формування й використання коштів місцевих бюджетів, розвитку фінансової децентралізації присвячено праці таких вітчизняних вчених, як О.Абакуменко, Т.Бондарука, С.Буковинського, О.Василик, О.Власюка, І.Волохова, І.Запатріна, О.Кириленко, В.Мельник, С.Михайленко, В.Опаріна, К.Павлюка, О.Рожко, В.Савченко, О.Слобожана, В.Федосов, К.Швабій, С.Юрій та інші. Більшість наукових праць орієнтовано на виявлення загальних тенденцій у функціонуванні державного і місцевих бюджетів. Незважаючи на глибину розкриття цих тем, детальнішого дослідження потребують питання створення джерел фінансування розвитку територіальних громад. Зокрема, недостатньо досліджено такі питання, як

оцінювання сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів та вплив на їх формування міжбюджетних трансфертів у контексті децентралізації бюджетної системи; розробка системи показників для оцінки рівня децентралізації дохідної частини місцевих бюджетів; обґрунтування стратегічних напрямів удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів у сучасних умовах бюджетної децентралізації; можливості імплементації зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів. Отже, існує необхідність узагальнення, систематизації та подальшого вдосконалення теоретичних аспектів визначення і формування джерел фінансування розвитку територіальних громад.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних засад фінансування територіальних громад та визначенні перспектив застосування джерел фінансування їх розвитку.

Визначена мета дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

- вивчити теоретичні засади фінансування територіальних громад;
- проаналізувати вплив децентралізації на розвиток територіальних громад;
- дослідити можливості імплементації ініціатив країн ЄС щодо розвитку територіальних громад в умовах децентралізації;
- оцінити стан та тенденції розвитку територіальних громад в Україні;
- визначити перспективи застосування джерел фінансування розвитку територіальних громад.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини щодо розвитку територій України.

Предмет дослідження – джерела фінансування розвитку територіальних громад.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження використано комплекс сучасних загальнонаукових та спеціальних принципів, підходів, теорій, методів, а саме: індукції та дедукції, узагальнення – для

вивчення поняття бюджетна система та принципів бюджетного устрою; системного підходу – для визначення принципів і класифікації доходів місцевих бюджетів; аналізу і синтезу – для оцінки сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів і впливу міжбюджетних трансфертів на їх дохідну частину; логічного узагальнення – для дослідження зарубіжного досвіду формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації; визначенні напрямів вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що матеріали і висновки магістерської роботи можуть бути використані у практичній діяльності територіальних громад, при формуванні джерел фінансування розвитку територіальних громад. Крім того, напрацьовані в процесі підготовки магістерського дослідження результати можуть бути використані у навчальному процесі під час підготовки лекцій, розробленні спецкурсів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Структура і обсяг магістерської роботи. Магістерська робота містить 64 сторінки основного тексту, список використаних джерел із 54 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Визначення понять та основні принципи

Фінансування територіальних громад є ключовим елементом їхнього розвитку та забезпечення ефективного функціонування. Цей процес включає в себе розподіл та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб громадян та здійснення соціально-економічних проєктів. Вивчення теоретичних аспектів фінансування територіальних громад включає аналіз різних підходів, концепцій та моделей. Децентралізація є ключовим аспектом управління та фінансування територіальних громад. Цей підхід передбачає делегування фінансових повноважень та ресурсів на рівень місцевого самоврядування. Така політика сприяє більш ефективному використанню ресурсів, адаптації до місцевих потреб і забезпеченню більшого ступеня відповідальності громад за свій розвиток.

Дослідження феномену децентралізації як вітчизняними так і зарубіжними науковцями ґрунтуються на положеннях історії і теорії державного управління. Історія децентралізації налічує більше як чотириста років, розпочавши власний рух в Європі у XVII ст., хоча уже в древніх імперіях і середньовікових королівствах актуальними були питання результативного державного устрою. Європейські громадські діячі і вчені завжди шукали нові форми адміністративного устрою державного управління і побудови системи зав'язків в системі публічної влади [1]. Не дивлячись на значну кількість досліджень, присвячених питанням децентралізації, до кінця XIX сторіччя більшість науковців була переконана у тому, що основною моделлю устрою держав є сильна централізована держава. В Європі така модель вважалась ідеальною. Проте вже на початку минулого сторіччя виникла ідея розділення влади, що була викладена у

папській Енцикліці 1931 року як форма проти надмірно централізованої держави нацистського, фашистського й соціалістичного форматів. Головною метою такої ідеї є запобігання перетворенні централізованих держав на авторитарні [2]

Процес децентралізації у двадцятому сторіччі характеризувався розширенням повноважень органів місцевої влади в різних сферах, в т. ч. у бюджетній та сфері міжбюджетних відносин. За даними Світового банку, 63 з 75 країн що трансформувались та великих країн що розвиваються, на початку та в середині 1990-х рр. почали крокувати в напрямку децентралізації [3]. Після завершення Другої Світової війни рух до децентралізації активізувався. Нині це своєрідна візитівка демократичних держав Європи.

Щодо України, то ідеї і практика місцевого самоврядування так само мають давні традиції – від дотриманої епохи східнослов'янських племен, вічових зборів Київської Русі, впровадження магдебурзького права, інститутів демократії козацтва, функціонування міських дум, губернських і земських установ, сільських сходів під час знаходження України у складі Російської імперії, сільських, містечкових, волосних органів, повітових і губернських комісарів, дум за часів УНР. Певний розвиток одержали ідеї місцевого самоврядування на українських землях у складі Російської і Австро-Угорської імперій, де в цей час відбувалися реформи місцевих органів влади, які мали відповідне значення для українського населення [4]. Був накопичений цікавий досвід, що характеризувався впливом західних і східних правових систем на стародавні традиції українців.

Дослідники зазначають зародження місцевого самоврядування у східнослов'янських племенах ще у додержавну епоху. Виникнення сусідства і утворення поселень сприяло розвитку спілкування і громадських взаємин на основі звичаєвого права. Справи поселень, обговорювались і ухвалювались вічем – спільною радою, до якої входили старші представники від усіх сімей або родів. Віче як форма самоврядування

передавалось від покоління до покоління чимало століть.

Етапи становлення суспільних формацій в історичні періоди	Характерні ознаки
Становлення місцевого самоврядування <i>Київська Русь</i> (X – перша половина XIV ст.).	Зародження вітчизняних форм місцевого самоврядування пов'язано зі стародавніми традиціями східнослов'янських племен на українських землях і утворенням їх держави – Київської Русі. Становлення місцевого самоврядування на ґрунті звичаєвого права відбувалося протягом декількох століть (X – перша половина XIV ст.).
Європеїзація місцевого самоврядування <i>Магдебурзьке право</i> XIV-XVIII ст.	З середини XIV і до кінця XVIII ст. з поширенням магдебурзького права здійснювався активний процес європеїзації місцевого самоврядування, який можна охарактеризувати поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами традицій західноєвропейської організації місцевого життя, що мало позитивний вплив на розквіт міст і регіонів, на затвердження демократичних тенденцій в управлінні територіями, сприяло появі ознак громадянського суспільства.
Досвід місцевого самоврядування, що заклав міцні засади української державності. <i>Козацьке самоврядування в Запорізькій Січі і Гетьманщині</i> XIV-XVIII ст.	Козацьке самоврядування в Запорізькій Січі і Гетьманщині діяло в ті ж часи на базі усталених демократичних процедур розв'язувало чимало важливих господарських, військових і судових справ. Воно не лише збагатило український досвід місцевого самоврядування, а й заклало міцні засади української державності. Скасування магдебурзького права на переважній частині українських земель, що ввійшли до складу Російської імперії, супроводжувалась русифікацією українського місцевого самоврядування, нав'язуванням уніфікованих імперських норм управління. Навіть в таких умовах місцеве самоврядування в Україні демонструвало певні досягнення у своєму розвитку.
Спроби українізації місцевого самоврядування <i>Україна 1917 – 1921 рр.</i>	Під час Української революції – подій, пов'язаних з національно- визвольною боротьбою українського народу у 1917–1921 рр. – були зроблені спроби українізації місцевого самоврядування, що були зупинені більшовицьким завоюванням України.
Знищення місцевого самоврядування <i>УРСР 1919-1991 рр.</i>	Створення УРСР і знаходження у складі СРСР (1919-1991 рр.) знищило місцеве самоврядування, замістивши його системою Рад народних депутатів, що фактично були зняряддям державної влади під суворим контролем комуністичної бюрократії.
Зміцнення самоврядних принципів управління на місцях; пошуки оптимальної моделі організації місцевого самоврядування <i>Україна з 1991 р до наших днів</i>	Із здобуттям Україною незалежності у 1991 р. органи місцевого самоврядування одержували все більші повноваження і звикали вирішувати без центральних органів держави повсякденні проблеми місцевих громад. Паралельно здійснювалося поступове зміцнення самоврядних принципів управління на місцях і розпочалися пошуки оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з базових міжнародних муніципальних стандартів і самобутньої специфіки розвитку української громади.

Рис. 1.1. Еволюція становлення місцевого самоврядування в Україні

Реформа децентралізації, розпочата в Україні у 2014 р. з прийняттям ряду законодавчих актів виявилася актуальнішою і соціально затребуваною. Справа в тому, що від початку незалежності Української держави в різні роки було ініційовано і проведено цілу низку фундаментальних реформ, що вплинули і впливають на розвиток і функціонування багатьох соціальних інститутів, економічних і політичних процесів в Україні. Проте, на жаль, подібна зміна жодним чином не впливала на якість життя громадян нашої держави, що надалі продовжували стикатись з одними і тими ж самими проблемами конкретного міста, селища або села: дитячі садки і школи, що закривались через брак фінансування, неефективна первинна медична допомога чи загалом її відсутність, забрудненість водойм, відсутність якісної питної води і чимало іншого.

Станом на початок 2014 р. в Україні так і не склався єдиний загальноукраїнський простір: інституційний, культурний, освітній, інформаційний. Формально унітарна і централізована держава була справді глибоко регіоналізованою. Ситуацію загострювало ще й те, що Україна починала реформи 2014 р. в умовах сильного економічного виснаження, втрати Криму і розгортання суворого військового протистояння на Донбасі. Все це неминуче відобразилось на змісті, темпах і можливості фінансування реформ. Головною причиною того, що реформу децентралізації в Україні мусили розпочинати з об'єднання територіальних громад стала надмірна кількість населених пунктів з малою кількістю мешканців і фактична відсутність можливостей для розвитку. Населення в сільських населених пунктах старіє, відбуваються процеси урбанізації, відтак економічно активна частина населення сільських територій перебирається до великих міст чи загалом за межі України. З урахуванням зазначеного держава не може гарантувати якісного надання соціальних і адміністративних послуг жителям. Основне завдання реформи тобто створити умови для розвитку громад і наблизити послуги до людей через формування заможних громад, передачу більшої частини повноважень на основний рівень управління і чітке розмежування функцій між рівнями.

управління, а так само гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

1.2. Теоретико-методичні засади розвитку територіальних громад

Розвиток територіальних громад-об'єктивний, складний і системний процес, що стосується відносно закінченої суспільно економічної одиниці, в якій виявляються усі сторони життєдіяльності суспільства. Ця комплексність і багатогранність процесу розвитку територіальних громад вимагає впровадження складних системних підходів, залучення значної кількості галузевих фахівців, врахування і узгодження позицій, адже їх бачення можуть бути суперечливими, а іноді й навіть протилежними.

При дослідженні питань розвитку територіальних громад, важливо розуміти сутність і зміст поняття «територіальна громада». Питання щодо трактування поняття територіальної громади широко досліджені у вітчизняній та іноземній літературі, але в той же час є певні розбіжності. В іноземній практиці більшу увагу звертають не власне поняттю «територіальна громада», а дослідженню «територіальних спільнот», «місцевих влад», «територіальних громад», «громад», колективів. Отож термін «local authorities» є одним із ключових у контексті розуміння суті тексту Європейської хартії місцевого самоврядування. Щодо перекладу з франкомовного варіанту мови тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, термін «collectivités locales» перекладається наступним чином: *collectivités* – спільноти (общини, громади, колективи), а *locales* – місцеві (локальні). Саме подібний варіант перекладу вважають доречним деякі вітчизняні вчені, тим самим стверджуючи, що головним суб'єктом місцевого самоврядування є об'єднана територіальна громада [6]. У відповідності зі «ст. 140» 1 Конституції України, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, носієм його функцій і повноважень. В Конституції України визначається правосуб'єктність територіальної громади та її право на здійснення місцевого самоврядування.

Так, «жителі одного або декількох населених пунктів, що добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного або міського голову, що очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету і ради, старост і депутатів ради, що представляють і захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а так само здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого рівня, віднесені законом до їх компетенції...» [7].

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» так само є визначення територіальної громади. Відповідно до «ст. 6», «...первинним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, установленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову; територіальні громади селища, села, міста, які добровільно об'єдналися в єдину територіальну громаду, можуть вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом...»[8].

У дослідженнях науковців містяться різні підходи до визначення суті поняття «територіальна громада», відповідно акцентуючи увагу на ключових контекстах дослідження. Такі дослідники поняття, як О. Батанов, В. Баймуратов, О. Мороз, Р. Mattessich розглядаючи суть поняття, особливу увагу звертають на соціальну спільність та зв'язки в середовищі громади. Т. Барановська, В. Фадеєв, В. Кампо та М. Краснов, визначаючи суть поняття,

акцентують увагу на локалізації і територіальній приналежності груп людей, що об'єднані спільними інтересами. Так, територіальна громада це «спільнота людей», що спільно проживають, господарюють, мають у власності майно, що перебуває у межах одного чи декількох населених пунктів з одним адміністративним центром, і характеризується наявністю спільних інтересів і цілей розвитку. Наявність системи соціально обумовлених інтересів, як інтегральну ознаку територіальної громади і на суб'єктоцентризм звертають увагу такі вчені як О. Батанов, Т. Барановська.

Територіальна громада як первинний системоутворювальний елемент місцевого самоврядування перш за все є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу [9].

Однією із важливих функцій територіальних громад є планування свого розвитку. Певне коло експертів ООН ще в 1963 р. сформував таке тлумачення розвитку, а саме: «Розвиток це процес, у якому дія людей об'єднуються з діями влади з метою покращити економічні, соціальні і культурні умови життя спільноти, інтегрувати ці спільноти в загальний потік життя народу, надати їм можливість намагатись вносити максимальний вклад в національний». У науці під «розвитком» розуміють незворотну та спрямовану закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок чого виникає новий їх якісний стан. За спрямованістю розвиток може бути прогресивним і регресивним. Прогресивний-це поступальний хід від нижчого до вищого, від простого до складного; рух уперед, поліпшення у процесі розвитку. Регресивний-це перехід від вищих форм розвитку до нижчих; занепад в розвитку чого-небудь, рух назад; зміна до гіршого; протилежність прогресу. Зокрема, нині низка сільських територіальних громад характеризується регресивним розвитком, тобто погіршуються їх соціальні і економічні показники. За характером змін розвиток може бути екстенсивним «еволюційним» та «інтенсивним» (трансформаційним). Екстенсивний розвиток забезпечується підвищенням ефективності існуючих форм функціонування територіальних громад,

аінтенсивний розвиток-виникненням нових форм, тобто базується на інноваційних принципах [10].

Реалізація державного управління на сучасних принципах вимагає розв'язання суспільно-політичних, економічних та інших суперечностей відповідно до засад «сталого розвитку» метою якого є задоволення потреби сучасного суспільства без загрози для здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Суперечності, що виникають у процесі життєдіяльності людини, актуалізують завдання з реалізації засад місцевого самоврядування для забезпечення збалансованого суспільного розвитку. Розв'язання згаданих суперечностей надає змогу ефективно використати реальні самоврядні можливості територіальних громад та забезпечуючи сталий розвиток держави у цілому [11].

Розвиток – є процесом перманентних перетворень і змін наявного стану суб'єкту у досконаліший стан з вищими параметрами якісних характеристик, що виникають як накопичений результат збільшення відповідних кількісних показників.

Важливість, складність та багатогранність феномену «розвиток територіальних громад» зумовлює наявність великої кількості визначень.

Розвиток є явищем об'єктивним. В громаді, як і в усіх інших суспільних структурах місцевого рівня, відбуваються багатоманітні процеси, зумовлені «історичними», «географічними» і «соціо-біологічними» чинниками: – «соціальні» (становлення суспільних груп: родин, сімей); демографічні (народження, розвиток, смерть, переміщення людей); культурні (збереження традицій, ритуалів, обрядів); економічні (забезпечення функціонування підсобного господарства, концентрація і координація діяльності різних суб'єктів господарювання).

З метою забезпечення розвитку територіальних громад на принципах цілеорієнтованості, прогнозованості, ефективності, оптимального застосування ресурсного потенціалу, потрібно забезпечити управління ним.

Щодо української теперішньої дійсності, не зважаючи на успішність

реалізації реформ децентралізації й адміністративно-територіального устрою військова повномасштабна агресія проти України триває.

Окупація значної частини територій України, переміщення населення, релокація бізнесу, зруйновані об'єкти інфраструктури та інші результати негативного впливу 1 війни вносять певні корективи, в тому числі й в процеси життєдіяльності та подальшого розвитку територіальних громад.

Сучасний розвиток ТГ забезпечується ефективним використанням наявних ресурсів, а так само застосуванням інноваційних підходів, проявів креативності в управлінських і організаційних процесах.

Територіальні громади, що неспроможні ефективно використовувати існуючі можливості підвищення своєї конкурентоздатності за залучення як зовнішніх, так і внутрішніх ресурсів, демонструють значно нижчі результати власного розвитку порівняно з іншими громадами. Ефективне використання ресурсного потенціалу ТГ є основою її розвитку та покращення життєвого рівня кожної окремої території.

Економіка, господарські процеси є головним джерелом розвитку, генерування достатніх доходів для функціонування територіальної громади. Важливою умовою ефективної реалізації економічних процесів є максимально ефективне використання місцевих ресурсів, формування місцевих конкурентних переваг. Підтвердженням важливості використання усіх видів ресурсів для забезпечення економічного розвитку території є твердження Ю. Боковикової, котра відмітила, що «Серед переліку інших чинників розвитку територіальних громад природно-ресурсні відрізняються тим, що вони: існують як такі (земельні, водні, лісові, мінерально-сировинні і інші) незалежно від фінансових впливів, субвенцій, дотацій, грантів тощо; не мігрують на відміну від кадрових, людських; здебільшого відносяться до ресурсів, що складно відновити, вичерпуються; змінюють якість у залежності від умов використання»[13].

Важливим економічним завданням є використання нежитлових приміщень, занедбаного майна, їх приватизація з метою розширення

функціонування бізнесу.

Зростання підприємницької діяльності, приватизація таких об'єктів навіть за незначні суми принесе позитивні в перспективі результати для місцевої економіки. Створення умов для розвитку малого бізнесу дозволить збільшити частку працюючих, зайнятих у сфері обслуговування місцевого населення.

Розвиток ТГ також тісно пов'язаний із постійним процесом покращення якісних характеристик життя, що включають розвиток інфраструктури, вдосконалення освіти, медицини і, водночас, підвищення рівня добробуту населення. Або, іншими словами, розвиток пов'язаний з різноманітним процесом збільшення якісних показників, що характеризують ТГ. Задля одержання позитивного результату потрібна активізація господарської діяльності, котра призведе до створень нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, вищої заробітної плати і загалом до задоволення населення громади позитивними характеристиками проживання на певній території. З цієї причини успішність реалізації реформи децентралізації в цілому й розвитку ТГ зокрема, значною мірою залежить від повноважень, якими наділені місцеві органи влади, а так само від встановлених співвідношень у розподілі повноважень між державним, регіональним і місцевим рівнями влади.

Зазвичай вищий рівень якості життя громадян і стан розвитку економіки в розвинутих країнах тісно корелює з порівняно високим рівнем децентралізації повноважень і деконцентрації владних стосунків.

Одержання найкращого позитивного результату можливо шляхом об'єднання зусиль як місцевої влади, громадських організацій, бізнесу і населення громади. «Нині аксіомою є той факт, що ефективне місцеве самоврядування саме на рівні територіальних громад, яке наближене до громадян-суб'єктів одержання публічних послуг і базується на належній фінансовій спроможності, сприятиме розвитку місцевої ініціативи і прагненню до самоорганізації, залученню соціально-активних членів громад до розбудови інфраструктурних об'єктів і водночас уможливить подолання байдужості(інертності) до процесів життєдіяльності громад»[14]. Спільні

напрацювання дозволять одержати можливості виявлення і реалізації конкурентних переваг конкретної території. Важливість подібного підходу підтверджується дослідженням вчених, що вважають, що «Довіра і взаєморозуміння цементує громаду і творить її соціальний капітал, а молодь, літні люди, творчі особистості і громадські активісти є імпульсами для її розвитку. Ідеї і практики самоврядування слід плекати і заохочувати з молодшої школи, а старшокласників можна активно залучати до написання грантових заявок і реалізації проєктів з розбудови громади, позаяк прогресивне самоврядування передбачає налагодження «горизонтальних» зв'язків і розбудову партнерської спільноти»[15].

Таким чином, розвиток ТГ можливий шляхом використання усіх сучасних можливостей, які включають як ефективне використання наявних ресурсів, застосування інноваційних підходів, проявів креативності в управлінських і організаційних процесах. Не менш важливим є забезпечення співпраці органів місцевої влади, населення адміністративно-територіального утворення, бізнесу і громадських організацій. Ще є одним важливим завданням здійснення місцевої економічної політики є комплекс оцінок реального економічного потенціалу регіону, виявлення джерела, масштаби розвитку, визначеність і оцінка варіантів розвитку, що може забезпечити стратегічне планування розвитку ТГ.

Із метою усунення місцевих проблем, що важко вирішується в окремій територіальній громаді, виникла необхідність об'єднання зусиль у формі співробітництва територіальних громад. Поєднуючи наявні ресурси деяких громад, чимало завдань вирішуються значно простіше, а ефективність використання людських, фінансових і природних ресурсів є вищою.

1.3. Територіальна громада: сутність та функції

Територіальна громада є основною одиницею місцевого самоврядування

та важливим елементом децентралізації влади. Це об'єднання громадян, яке складається з населеного пункту (села, міста) та прилеглих до нього територій. Головними характеристиками територіальної громади є її територіальна обмеженість і владні повноваження, які забезпечуються законом та структурами місцевого самоврядування.

Задля групування цілей розвитку територіальних громад була використана систематизація за групами структури. Таким чином, в основу розвитку ТГ покладено: суб'єкт (територіальна громада як інститут, що формує цілі свого розвитку, визначає засоби їх досягнення, процес реалізації заходів для впливу на об'єкт розвитку для приведення його в очікуваний суб'єктом розвитку стан) і об'єкт (процес розвитку ТГ). Це – онтологічний аспект сутності розвитку територіальних громад.

Прогресуючим моментом діяльності суб'єкту є його потреби, інтереси та цілі. Це становить аксіологічний аспект розвитку ТГ, його мотиваційне ядро.

Загальні наукові надбання стосовно вирішення завдань розвитку територіальних громад зводяться до потрібності щодо визначення і можливостей об'єкта. Це – гносеологічний аспект, чи пізнання суті.

Головним моментом проблеми є етап вибору найефективніших цілей з погляду досягнення стратегічної мети розвитку територіальних громад. Це – праксеологічний аспект проблеми. Ціннісні стосунки деяких людей в результаті їх об'єднання в групи перетворюються в суспільні відповідно до діалектики одиничного, особливого, загального.

В цілому вибір і конкретизація цілей розвитку територіальних громад з точки зору можливостей їх досягнення визначається вірним вибором стратегії. Якщо стратегія розвитку ТГ визначена неправильно, то це породжує відповідні помилки при виборі інструментів її досягнення.

Цілі розвитку ТГ пов'язані з тими заходами, що вона виконує на певній його стадії. Інтеграція цілей здійснюється за принципом обов'язкового узгодження цілей нижчого рівня із цілями вищого порядку.

З метою досягнення цілей розвитку територіальних громад потрібним є

забезпечити свободу вибору для усіх суб'єктів. У цьому випадку йдеться про свободу суб'єктів, котра не має суперечити інтересам інших суб'єктів, в тому числі і держави в цілому.

Практична реалізація цілей розвитку ТГ має бути спрямована на досягнення конкретних результатів соціально-економічного розвитку. Результативність розвитку територіальних громад виявляється через досягнення стратегічної мети. А без забезпечення належної результативності ефект від реалізації цілей розвитку ТГ буде замалим.

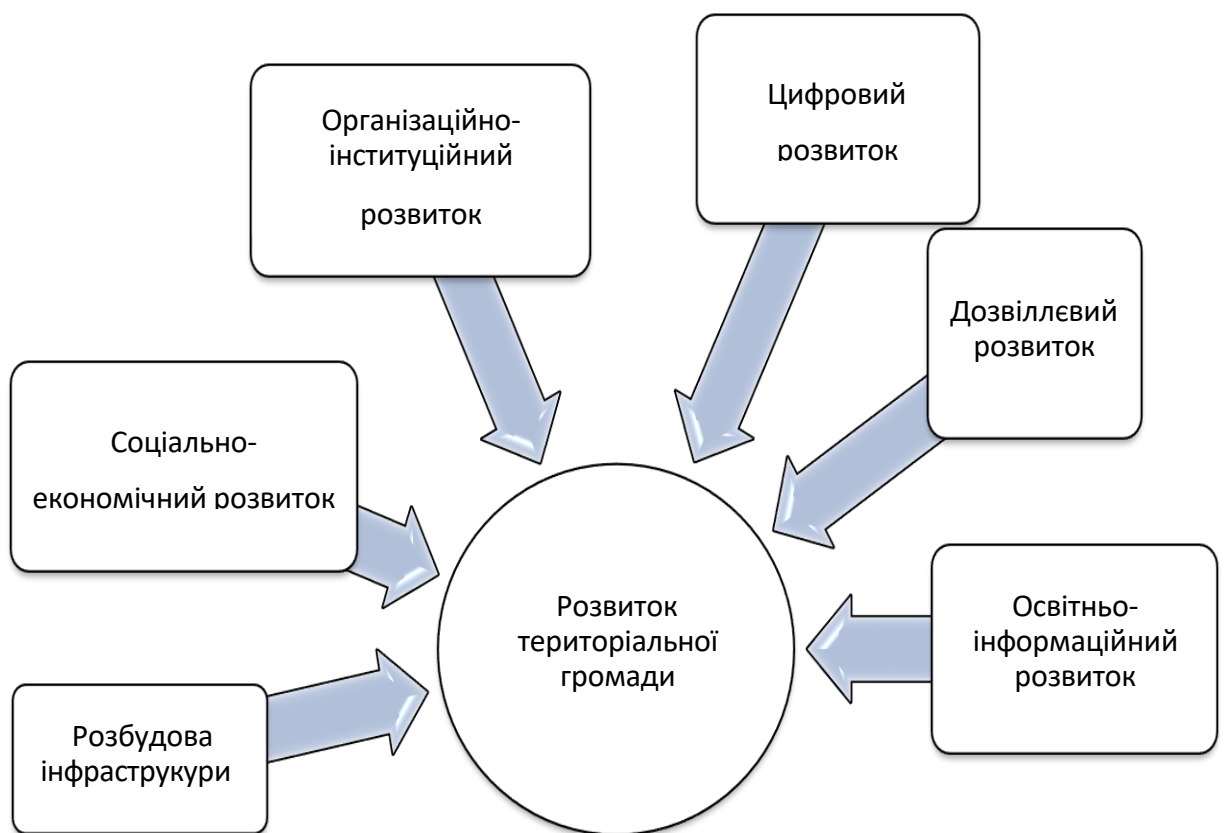


Рис. 1.2. Складові розвитку територіальної громади

Розглянемо і розкриємо зміст, підтверджуючи їх фундаментальність теоріями, що допоможуть зрозуміти вектор прикладного контексту, у якому здійснюється розвиток. Крім того, теоретичні підходи дозволяють враховувати першорядні аспекти, що пов'язані із його забезпеченням. Саме теорії є ключем до розуміння складності суспільного життя

й трансформаційних перетворень [18]. Зміст вказаних складових полягає в тому, що громада ефективно використовує не тільки власний місцевий потенціал у вигляді майна, фінансів, людських ресурсів, тобто «кадрів», повноважень, проте й інструменти впливу на органи місцевого самоврядування і їх посадових осіб, здійснює повноцінне місцеве самоврядування і забезпечує потреби мешканців відповідних населених пунктів.

Соціально-економічний розвиток територіальних громад так само забезпечується через їх співробітництво, яке дозволяє вирішити низку питань на основі об'єднання наявних у них ресурсів, економії бюджетних коштів через створення спільних комунальних підприємств, спільних органів управління і забезпечення їх спільного фінансування (утримання). Ті громади, що організують співробітництво у форматі чотирьох і більш учасників, можуть розраховувати на фінансову підтримку як з боку держави за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (ст.15 закону «Про співробітництво територіальних громад»), так і інших зацікавлених інституцій.

Окрім зазначеного, на підтвердження фундаментального підґрунтя дослідження треба згадати про теорію комунікативної дії – комунікації, позаяк організаційно-інституційний розвиток громади неможливий без участі громадськості, і громадські обговорення – це вкрай важливий інструмент демократичної участі. Громадські обговорення передбачають чимало дискусій, у рамках котрих здійснюється заслуховування різних думок з метою здійснення аналізу проблем, пошуку рішень, а так само внесення змін до місцевої політики, коли громада знаходить у ній недоліки. Проте це потребує створення комунікативно інтегрованих громад. Цей тип інтеграції включає у себе комунікативні заходи, що пов'язують індивідів, мережі й установи з місцевими спільнотами. Засновник теорії комунікативної дії Ю. Габермас стверджує, що комунікативна дія формується на стику систем і повсякденного життя [19].

Наразі значна кількість територіальних громад України є далекими від того, аби бути цілком ресурсозабезпеченими і певною мірою автономними від держави. Поряд з іншими причинами це є наслідком.

«перехідного періоду» від часів тотального контролю держави над всіма рівнями управління до періоду державної підтримання і сприяння розвитку місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому відіграє і менталітет населення, яке не сприймає його місцеві органи представниками влади і волі громадян і вважає, що місцеве самоврядування – це ще один засіб запровадження державної політики на місцевому рівні [20].

Сучасний розвиток ТГ супроводжується не лише змінами територіальних меж, а й змінами, що відбуваються у стосунках деяких населених пунктів громади, взаєминах членів громади, в особистісній сфері кожного її мешканця. Створення позитивного соціально-психологічного клімату, внутрішнього психологічного комфорту стає важливим завданням органів місцевого самоврядування в умовах змін. Єднання, побудоване на довірі і взаємоповазі є потрібним чинником забезпечення соціально- економічного розвитку нової адміністративно-територіальної одиниці, її фінансової самодостатності, інвестиційної привабливості. Саме на підставі єднання формується солідарна відповідальність. У процесі конструювання єднання потрібно, аби мешканці територіальних громад одержували максимальне задоволення від свого життя.

РОЗДІЛ 2

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз впливу децентралізації на розвиток територіальних громад

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014 році після схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [21], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [22], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23], «Про засади державної регіональної політики» [26] та змін до Бюджетного [24] та Податкового [25] кодексів – щодо фінансової децентралізації. Означений процес надав можливість формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого та спроможного інституту місцевого самоврядування базового рівня – територіальних громад.

Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні реформа направлена на вирішення актуальних завдань, які пов'язані із наступними реаліями сьогодення. Через ресурсну неспроможність більшої кількості громад їх органи місцевого самоврядування не мали можливості ефективно здійснювати власні і делеговані повноваження, що мало прямий вплив на погіршення якості і доступності надання публічних послуг в ТГ.

Станом на початок реформи децентралізації в Україні в 2014р. тільки 6 регіонів були самодостатніми. Окрім того, за умов обмеженості фінансових ресурсів ТГ значно примножився ризик виникнення техногенних катастроф та підвищився рівень зношеності житлового фонду, каналізаційних, теплових та водопостачальних мереж. До того ж, через знелюднення територій України в умовах воєнного стану та високий рівень старіння населення має місце складна демографічна ситуація.

Значні регіональні диспропорції, суттєва залежність регіонів від центру,

низький рівень інвестиційної привабливості територій та розбудови інфраструктури, складна демографічна ситуація, високий рівень корупції та низький рівень ефективності прийняття управлінських рішень зокрема й довіри до влади в цілому, були наслідками реалізації в Україні довготривалої політики тотальної централізації влади. За таких умов, органи місцевого самоврядування були фактично підпорядковані повністю органам державної виконавчої влади. Їх функціонування мало суто формальний характер. Означені наслідки прямо впливали на якість надання публічних послуг населенню, на рівень його життя, вимагали реалізації кардинальних реформ в сфері публічного управління та територіальної організації влади. Виникла об'єктивна необхідність формування в Україні нової моделі управління, яка б забезпечувала ефективне використання результатів децентралізації.

В основу реформи децентралізації влади в Україні закладено трансформацію системи місцевого самоврядування, її вагоме зміцнення на принципах субсидіарності та передачі реальних матеріальних, фінансових, організаційних, правових повноважень, ресурсів та відповідальності на місцевий рівень, визначення територіальної основи з метою ефективної реалізації органами місцевого самоврядування їх функцій та надання публічних послуг.

В основу цієї реформи закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики її впровадження [27]. Стратегічною метою реформи децентралізації визначено формування дієвої територіальної організації влади та ефективного місцевого самоврядування на основі формування інститутів прямого народовладдя для організації повноцінного життєвого середовища для мешканців територіальних громад, надання їм доступних і якісних публічних послуг незалежно від їх локалізації, узгодження інтересів держави та ТГ. Реформою передбачено наявність відповідальності органів місцевого самоврядування перед мешканцями територіальної громади за високу ефективність їх роботи, а також відповідальність перед державою за її законність.

Відповідно до означеної вище Концепції, реформа децентралізації спрямована на підвищення рівня професіоналізму органів місцевого самоврядування, що сприятиме збільшенню рівня ефективності прийнятих управлінських рішень; підвищення рівня престижності публічної служби зокрема та конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці в цілому. Реалізація Концепції сприятиме розширенню середовища прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, їх корпоратизації і, як результат, поліпшить інвестиційну привабливість територій та зменшить соціальну напругу. Також вирішуються питання відсторонення місцевого самоврядування від сфери земельних відносин та надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів.

В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою створення повноцінного життєвого середовища для мешканців ТГ та реалізації їх інтересів, надання доступних та якісних публічних послуг, становлення ефективних інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та ТГ.

Формування нормативно-правової бази для виконання права ТГ на добровільне об'єднання, а саме прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [25] стало одним з визначальних стадій реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Таким чином, означеним Законом закладено фундамент процесу формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад, започатковано інститут старост ТГ, як представництво інтересів мешканців ТГ у раді громади; упорядковано процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також добровільного приєднання до територіальних громад. Крім того, закладено державну фінансову підтримку територіальних громад. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [20] було сформовано механізм ефективного вирішення спільних питань, а саме розбудову інфраструктури та мереж ТГ, утилізацію та переробку сміття та ін. Також

процедури розбудови інфраструктури ТГ та підтримки регіонального розвитку передбачено Законом України «Про засади державної регіональної політики» [26] з метою формування самодостатніх ТГ, які б мали у своєму розпорядженні необхідні для їх розвитку фінансові, матеріальні, земельні ресурси, що сприятиме ефективному виконанню відповідних органів місцевого самоврядування покладених завдань та функцій, статтею 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів формування громади, області, території, Автономної Республіки Крим.

Означені перспективні плани мають відповідну структуру, яка включає графічну частину, де відображено межі спроможних територіальних громад, їх потенційні адміністративні центри та всі населені пункти, що увійшли до їх складу; перелік спроможних територіальних громад із зазначенням найменування територіальних громад, що входять до їх складу.[27]

Ситуація складалася таким чином, що до 2019р. означені перспективні плани не виконували функцію дієвого інструменту формування ТГ, а були лише так звані уявлення органів державної влади при формуванні адміністративно- територіального устрою на базовому рівні. Відповідальність за ефективне формування спроможних ТГ згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» покладалась винятково на місцеві ради. З прийняттям 05.12.19 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[28] було впроваджено спрощену процедуру затвердження перспективних планів, згідно якої об'єднання територіальних громад відбувається відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. Таким чином, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [29] став нормативно-правовим базисом реформування на базовому рівні системи місцевого самоврядування.

Разом з тим, було передбачено, що відповідне рішення Кабінету Міністрів України щодо затвердження територій територіальних громад та визначення їх

адміністративних центрів буде подано до Центральної виборчої комісії для прийняття рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад [30].

Також, означеним вище Законом [30] було передбачено проведення одночасно з черговими місцевими виборами 2020 р. проведення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів територіальних громад, території яких затверджені Кабінетом Міністрів України і, відповідно, відміну проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів територіальних громад, які увійшли до складу територіальних громад, території яких затверджено Кабінетом Міністрів України.

Таким чином було забезпечено відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним європейським стандартам, що сприяло формуванню територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на регіональному (районному) рівні та створило умови для проведення місцевих виборів у 2020 р., у тому числі і до новостворених районних рад.

Аналіз результатів реформ децентралізації й адміністративно-територіального устрою надав можливість визначити основні фактори їх реалізації. Наразі Україна має нову модель адміністративно-територіального устрою, в основі якої лежать основні постулати Європейської Хартії місцевого самоврядування, першим фактором є новий адміністративно-територіальний устрій. Завдяки реформам, окрім ресурсів, якими наділили територіальні громади, до них перейшла й відповідальність, в тому числі й за особистий розвиток. Наразі органи місцевого самоврядування володіють всіма можливостями й важелями впливу на оперативне вирішення питань. Отже, другим фактором реалізації реформ децентралізації й адміністративно-територіального устрою є відповідальність органів місцевого самоврядування. Це важливо, тому що такий короткий ланцюг взаємодії між органами місцевого

самоврядування, населенням й місцевим бізнесом сприяє збільшенню якісних послуг в ТГ.

Оскільки після утворення ТГ в Україні з'явилися успішні практики покращення взаємовідносин між місцевою владою й місцевим бізнесом, збільшення узгодження їх інтересів з метою розвитку громад та підвищення добробуту, покращилась й практика адміністрування податків. З січня 2021р. ТГ перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Як результат, капітальні видатки ТГ збільшилися в 3 рази. Отже третім фактором реалізації реформ варто виділити бюджетну децентралізацію. Такі результати реалізації реформ сприяють зростанню привабливості життя в ТГ та суттєво знижують міграційні процеси.

Четвертим фактором реалізації реформ децентралізації й адміністративно-територіального устрою в Україні варто виділити розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, яких наразі відкрито близько 1000. Подальше розширення мережі ЦНАП в ТГ сприятиме підвищенню рівня доступності та якості публічних послуг незалежно від місця проживання.

Кожна громада має свої унікальні інституційні особливості та резерви розвитку. Результати здійснення реформ децентралізації й адміністративно-територіального устрою, передача ресурсів і повноважень на місця сприяють тому, що органи місцевого самоврядування, аналізуючи потреби своїх мешканців й бізнесу, сильні й слабкі сторони ТГ з метою їх розвитку, налагоджують якісні комунікації з внутрішніми та зовнішніми інвесторами. Отже, п'ятим фактором варто визначити інвестиційну привабливість ТГ. Формується та посилюється й регіональна конкуренція між ТГ за кращі умови для створення й розширення бізнесу. Варто виділити програми «U-LEAD з Європою», «GIZ», «AGRO» «USAID», «DOBRE» завдяки яким в Україні реалізовано ініціативи муніципального партнерства з розробки проєктів місцевого розвитку регіонального значення, які фінансуються, в тому числі й міжнародними фінансовими установами Німеччини, Швейцарії, Швеції, Словенії, Польщі, Данії, Естонії, та США.

Слід зауважити, що сама адміністративно-територіальна децентралізація не може бути гарантом забезпечення розвитку територіальних громад. Країна, для забезпечення розвитку, має вибудувати свій особистий організаційно-інституційний механізм розвитку, а кожна ТГ, використовуючи свої організаційно-інституційні особливості, з метою забезпечення власного розвитку, на свій розсуд має скористатись шансом, який надає реалізація реформи децентралізації. Позначені вище кроки надали можливість формування стійного фундаменту для подальшої реалізації реформи децентралізації, а також вирішенню актуальних питань у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення та інших. При цьому, органи місцевого самоврядування мають чітко розуміти особливості розвитку своїх ТГ, володіти необхідними компетентностями, досвідом та знаннями, самостійно вирішувати питання, які виникають для досягнення своїх тактичних й стратегічних цілей розвитку. Ключовим індикатором досягнення стратегічної мети реформування адміністративно-територіального устрою України є забезпечення реальної можливості для мешканців ТГ отримувати в повному обсязі якісні публічні послуги від органів влади на кожному рівні управління. Слід також відмітити ще один вагомий результат реалізації реформи децентралізації в Україні – зміна свідомості самих українців – перехід від формату пасивного очікування змін до активних дій, безпосередньої участі у прийнятті рішень щодо розвитку своїх ТГ й відповідальності за прийняті рішення.

2.2. Імплементация ініціатив країн ЄС щодо розвитку територіальних громад в умовах децентралізації

Історичний шлях реалізації реформи децентралізації в демократичних країнах світу можна характеризувати як шлях узгодження суперечностей, які пов'язані з пошуком ефективної моделі організації влади. Варто також зазначити, що хоча й сама децентралізація не гарантує автоматичного покращення якості життя мешканцям ТГ, її результати суттєво

розширюють можливості забезпечення населення якісними публічними послугами, створюють умови для ефективного використання ресурсів та розвитку громад в цілому. Тому, формування, з урахуванням інституційних особливостей, покладених повноважень, місцевої автономії, співвідношення з державною владою, специфіки становлення та розвитку, унікальної моделі децентралізації є передумовою отримання якісних позитивних змін. Аналіз досвіду європейських країн, які характеризуються успіхом демократичних трансформацій, може свідчити про те, що самі моделі можуть бути різними, але їх об'єднує суттєве посилення ролі місцевого самоврядування в забезпеченні процесу розвитку.

Саме тому процес формування ТГ зокрема та реалізація реформи децентралізації в цілому в Україні відбувається з урахуванням вдалих практик та кейсів європейських країн, які мали певні схожі характеристики розбудови державного управління й успішно пройшли цей революційний шлях трансформацій.

Показовим прикладом організації так званої традиційної системи децентралізації влади демонструють країни Балтії та Центрально-Східної Європи. Аналіз та реалізація реформ адміністративно - територіального устрою та децентралізації таких країн як Естонія, Литва, Латвія, Польща, Словенія, Угорщина, та Чехія засвідчує, що основна увага урядів означених країн була сконцентрована на таких напрямках як: формування конституційної, нормативно-правової бази реформ, ефективної структури органів місцевого самоврядування, внутрішньої організації та пошуку дієвих методів та інструментів прийняття рішень. Багато приділялось уваги питанням якості та доступності надання публічних послуг населенню незалежно від місця його проживання, управлінню місцевими фінансами та пошуку додаткових ресурсів для забезпечення розвитку.

В Україні, як і в європейських державах, розподіл території ґрунтується на основі адміністративно-територіального устрою. Реалізація адміністративно-територіальної реформи в Україні, формування

спроможних адміністративно-територіальних одиниць, відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць NUTS, усунення незбалансованості між розвитком територій різного підпорядкування, здійснення ефективної регіональної політики є однією з умов до вступу в ЄС. Номенклатура статистичних територіальних одиниць NUTS, як стандарт територіального поділу країн ЄС, слугує базою для порівняння рівнів розвитку територій, а також дозволяє проводити моніторинг та оцінку показників ефективності реалізації регіональної політики, забезпечення реалізації принципів формування адміністративно-територіального устрою країн-членів ЄС.

Фактично у переважній більшості країн-кандидатів до вступу в ЄС спостерігалися значні нерівномірності в рівні розвинутої території, розбудові їх інфраструктури, демографічній ситуації та в доходах. Вступ до ЄС, реформа децентралізації та адміністративно-територіального устрою, економічна лібералізація, активна регіональна політика сприяли активізації участі громадян в процесах розвитку територій зокрема й країн Східної та Центральної Європи в цілому. Таким чином, незважаючи на багатоаспектні суперечки, які треба долати й узгоджувати, децентралізація залишається основною рекомендацією міжнародних інститутів влади для досягнення належного демократичного врядування.

Отже, подальша реалізація реформи децентралізації в Україні з урахуванням унікальних інституційних особливостей, залишається одним з першорядних питань стратегічного планування розвитку України. Вивчення генезису розвитку демократичних країн дозволяє зробити певні узагальнення та висновки, що реалізація реформи децентралізації влади в різних країнах була викликана різними причинами. Наприклад, в таких країнах як Бельгія, Швейцарія, Канада – децентралізація використовувалась як інструмент забезпечення автономії регіонів. Такі країни як Аргентина й Бразилія за допомогою реалізації реформи децентралізації вирішували певні питання, пов'язані з підвищенням ефективності використання ресурсів. Щодо термінів

реалізації реформи децентралізації, то в різних країнах цей процес займав різні періоди часу. Так, наприклад, Східна Німеччина витратила на реалізацію реформи децентралізації десять тижнів, Угорщина десять місяців, а Польща десять років. Такі розбіжності у часі обумовлені передусім з унікальною історичною особливістю розвитку країн, рівнем розвитку їх економіки та культури управління, соціально-економічними чинниками.

Ще один успішний досвід демонструє Німеччина, яка є однією з перших країн, яка здійснила реформи адміністративно - територіального устрою та децентралізації влади в післявоєнний період на базовому місцевому рівні.

Характерними унікальними особливостями проведення реформ у Німеччині є достатньо високий рівень демократичності форм волевиявлення населення та громадської активності в цілому, особливо в процесах, пов'язаних із забезпеченням належного рівня життєдіяльності. Базовим суб'єктом місцевого самоврядування в Німеччині є громади, які, як правило, достатньо щільно заселені та мають певний допустимий розмір території. Практика укрупнення громад в Німеччині демонструє різні результати, в тому числі й не завжди є позитивні. Їх автономія базується на перспективах можливості організаційно-економічної діяльності, організації ефективного місцевого самоврядування на певній території, вирішенні локальних питань, пов'язаних із встановленням місцевих податків і зборів, ухваленням місцевих бюджетів та правових норм, а також іншими питаннями забезпечення розвитку [29].

Слід звернути увагу, що сучасна успішна практика використання моделей децентралізації в демократичних країнах не завжди направлена на посилення локального рівня. Для прикладу наводимо досвід реалізації реформ в Іспанії, де передача повноважень та основні результати децентралізації сконцентровані на рівні так званих автономій (регіонів).

Цінним для дослідження є вивчення досвіду демократичних країн щодо визначення критеріїв для формування меж нових муніципальних утворень.

Наприклад, в Данії процедурі визначення меж нових муніципальних утворень передувало проведення ґрунтового дослідження, на основі

узгодження різних критеріїв, в тому числі й таких як, наприклад, обсяги доставки пошти до домівок мешканців муніципальних утворень. Після цього виявлялись зони комунікацій й різноманітної діяльності, які інституційно склалися в різних сферах життєдіяльності. Так, було визначено більше ста двадцяти центрів кооперації ресурсів та більше сорока торговельних зон. Результатом першого етапу дослідження стала карта взаємозв'язків окремих територій. Другий етап дослідження був присвячений пошуку рішення щодо оптимізації процесу надання населенню публічних послуг. Для досягнення означеної мети ґрунтовно проаналізували «ефекту масштабу» від змін. Як результат, внесено низку пропозицій щодо створення округів, які були детально обговорені й узгоджені із самими муніципальними утвореннями, і тільки після вирішення всіх узгоджень були затверджені на державному рівні.

Схожі процеси відбувались й у Швеції, де муніципалітети, враховуючи рівень освоєння територій об'єднувались навколо міст з метою налагодження ефективної співпраці.

На жаль, при реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні навіть у 2020р. так і не було доведено обґрунтування доцільності залишити саме таку кількість – 136 укрупнених районів. Відносно схожа практика була у свій час використана у Фінляндії, де була здійснена спроба суттєвого зменшення чисельності муніципалітетів адміністративно-примусовим шляхом. Кількість муніципалітетів Фінляндії скоротилась з 450 до 320. Середній розмір муніципалітетів становив близько 17 тисяч мешканців. Тоді мала місце державна підтримка муніципалітетів за рахунок надання додаткових субсидій. В підсумку реформа децентралізації влади й адміністративно-територіального устрою в Фінляндії реалізувалась не регуляторно-директивним шляхом.

Отже рішення щодо укрупнення дає можливість вирішення питань, які пов'язані із розширенням майнової та доходної бази, оптимізації видатків. Вирішення питань, які пов'язані із оптимізацією використання наявних ресурсів, пошуку додаткових ресурсів, узгодження інтересів суб'єктів територіальних утворень покладається на органи місцевого самоврядування.

Навіть у країнах з великими за розмірами територіальними утвореннями, таких як Швеція та Данія окремі місцеві функції реалізуються через використання механізмів міжмуніципального співробітництва та спільного забезпечення.

Польська модель децентралізації за оцінками українських реформаторів є найбільш схожою до інституційних особливостей сучасної української дійсності. На теперішній час Польща є однією з найдинамічніших і сталих економік Європи.

Отже успішні польські практики реалізації реформ можуть бути корисними при здійсненні реформ в Україні. Реформа децентралізації в Польщі розпочалася з економічної складової. У гмінах були створені рахунки, на які сплачуються податки. Аналізуючи в цілому успішний досвід Польщі в процесі реалізації реформи децентралізації, варто зауважити на помилковому рішенні не враховувати критерій кількості та якості ресурсів, якими володіли повіти, а також ігноруванні різниці між потенціалами міських та сільських гмін. В результаті, це привело до ще більшого зростання розриву в питаннях забезпечення розвитку муніципальних рівнів самоврядування. Більш того, повіти, які з тих чи інших причин залишилися без державної підтримки, після реалізації реформи адміністративно-територіального устрою демонстрували ще гірші темпи розвитку. Територіальне планування потребувало об'єднання муніципалітетів одночасно з пошуком варіантів їх рівномірного поділу.[30].

Інструменти економічного стимулювання об'єднання, злиття або приєднання до більш крупних муніципалітетів активно використовувались в Естонії та Італії в комунах із чисельністю населення менше ніж п'ять тисяч мешканців.

Досвід Латвії демонструє змішаний механізм об'єднання громад, який використовує як адміністративні інструменти так і добровільне формування. Процедура добровільного укрупнення громад Латвії тривала чотири роки, в процесі якої кожна громада має право на державну підтримку у вигляді дотації з державного бюджету у розмірі від 1% до 5% від загальної суми бюджету

громади. Після чого, у випадку якщо громада не сформувалась, то укрупнювалась примусово.[26]

Важливим питанням при реалізації реформи децентралізації влади залишається розподіл повноважень між органами влади різних рівнів й узгодженість ієрархії у відносинах міжрегіональними та місцевими інститутами влади.

Наприклад у Франції ці питання законодавчо закріплені в Конституції держави, згідно з якою жодна місцева влада не може здійснювати владу або нагляд за іншими органами влади. На наш погляд, суттєвим недоліком французького підходу є те, що насправді, даний підхід на практиці не сприяє розвитку співробітництва між регіонами, муніципалітетами, а також не відповідає реальній дійсності відносин підпорядкування між різними рівнями влади.

Протилежний за своїми пріоритетами підхід в питанні узгодженості ієрархії у відносинах демонструє Німеччина, де місцеві органи влади мають повне право здійснювати нагляд за діяльністю інших органів влади. Тобто пріоритетним є саме ієрархія відносин між органами влади різних рівнів.

У Чехії органи місцевого самоврядування в ході реалізації реформи децентралізації отримали суттєво інший обсяг повноважень. Наприклад, чеські вчителі отримують заробітну плату, яку виплачують з центрального бюджету. Забезпечення медико-санітарної допомоги відноситься до компетентностей страхових компаній. До повноважень виключно органів місцевого самоврядування в Чехії можна віднести ведення реєстрів народжень, смертей та шлюбів; питання в сфері охорони навколишнього середовища, утилізації відходів, якості води, організації роботи транспорту.

Європейською хартією місцевого самоврядування зазначено, що функції органів місцевого самоврядування та питання розподілу повноважень визначаються Конституцією та законодавством [15].

Органи місцевого самоврядування мають закріплені Конституцією повні та виключні повноваження вирішувати будь-яке питання, яке знаходиться

в рамках їх компетенцій, а також питання, які не знаходяться в рамках компетенцій інших інституцій. І ці повноваження не можуть бути обмеженими чи припиненими іншими органами влади. Так званий механізм виключної компетенції успішно застосовується також у Бельгії, де кожен інститут влади наділений повними і виключними повноваженнями, які належать тільки йому. На законодавчому рівні прописано, що не може бути втручання федерального уряду в повноваження громад. До повноваження органів місцевого самоврядування відносять вирішення питань в сфері соціальної допомоги, охорони здоров'я, культури. Вирішення питань в сфері ЖКГ частково відноситься до повноважень регіонів. Питання, які пов'язані із суверенітетом, входять до повноважень державних органів влади. Згідно з Конституцією Німеччини, парламент має виключні повноваження у чітко визначених сферах і громади позбавлені права приймати нормативно-правові акти у кількох сферах.[30]

Отже, процеси реформування адміністративно-територіального устрою демократичних європейських країн у другій половині ХХ ст. мали інституційно-організаційний характер. Зміни в процесі децентралізації влади передбачали якісну зміну внутрішньої структури територіальних утворень, значно посилювали повноваження голів рад та самих виборних рад, передбачали активну участь громадськості в публічних і відкритих процесах прийняття рішень, сприяли перетворенню органів місцевого самоврядування та громадськості в свідомих, відповідальних та активних учасників суспільного життя країни в цілому та реалізації публічної політики зокрема [25]. Публічні прозорі процеси прийняття рішень сприяли тому, що й на теперішній час у провідних європейських країнах все ще реалізується практика інформування громадян про результати здійснення реформи децентралізації влади та її успішні практики. Для цього створюються відповідні інститути влади. Так у Франції успішно функціонує Національна комісія з публічних дебатів. Основними функціями означеної комісії є інформування громадян про проекти прийняття рішень, організація їх обговорення з метою узгодження інтересів та врахування

всіх точок зору в процесі прийняття рішень. Такий досвід є дуже цікавим для України й успішно використовується в ході реалізації реформи децентралізації. Так, з метою підвищення обізнаності української громадськості про результати реформи децентралізації влади було реалізовано низку ініціатив, про що свідчать щорічні соціологічні дослідження, які були започатковані у 2015 р. Радою Європи у співпраці з українською стороною [32,33]. За результатами досліджень на початок 2015р. понад 80% респондентів України підтримувало реалізацію реформи децентралізації в Україні [31]. Ситуацію дещо змінилася у 2018р. В ході проведення опитування громадської думки стало відомо, що рівень обізнаності українців щодо реалізації реформи децентралізації знизився [45].

Наразі після формування нового адміністративно-територіального устрою в Україні актуальним залишається вирішення питань щодо чіткого розмежування повноважень між державними та місцевими органами влади, а також посилення інформування громадськості про результати та можливості, які вони можуть отримати в ході подальшої реалізації реформи. Вкрай важливим також залишається питання активізації свідомої, відповідальної активної участі громадян у процесах прийняття рішень. Актуальним залишається вирішення питань, які стосуються фінансової спроможності всіх рівнів організації влади як на місцях, так і країни в цілому. Мається на увазі процес оптимізації місцевих видатків відповідно до галузевих норм навантаження на бюджетні установи, а також бюджетної спроможності фінансування бюджетних установ. Успішні практики демократичних країн показують, що сам процес укрупнення територіальних одиниць здійснювався, як правило, директивно. Але, разом з тим, сам вибір пріоритетних напрямів реформування адміністративно-територіального устрою залежав від багатьох факторів інституційного, організаційного, економічного, культурного спрямування. Спільними були наступні риси професіоналізація органів місцевого самоврядування, перегляд меж, розмірів, кількості адміністративно-територіальних утворень, а також перерозподіл повноважень і функцій різних рівнів управління [47].

Тривалий період часу реалізація реформи децентралізації в Україні та сам процес формування громад проходив без врахування думки експертів та носив стихійний характер. Результатом такого підходу стало створення територіальних утворень, які суттєво відрізнялися між собою за загальними параметрами, такими як бюджет громади, його ротаційність, розмір території громади, кількість її мешканців та іншими. Таким чином, на наше переконання, враховуючи досвід європейських країн, важливо застосувати адаптивні заходи реалізації реформи децентралізації. Наприклад у Польщі реалізація реформи планувалась на термін до 30 р., у Фінляндії, Литві, Латвії тривала до 16 р. Тут вкрай важливим є системний аналіз сучасного стану розвитку нових адміністративно-територіальних утворень, поступова й ретельна підготовка з обов'язковим врахуванням думки мешканців ТГ. Ефективними інструментами тут можуть бути постійний моніторинг громадської думки на основі проведення соціологічних опитувань та анкетувань, активне залучення мешканців ТГ до реалізації реформи та популяризації її успішних результатів, проведення місцевих референдумів. Актуальними залишаються використання інструментів міжмуніципального співробітництва або інших альтернативних способів укрупнення. Тут не може бути однакових для всіх ТГ рішень або встановлення єдиних правил та критеріїв. Важливо враховувати інституційні особливості та потенціал кожної ТГ, аналізувати власні помилки попередніх років для подальшого її ефективного розвитку [36]. Здійснення реформи повинно відбуватись на основі науково-обґрунтованих програм та стратегій розвитку, з обов'язковим врахуванням успішних практик демократичних країн. Для досягнення стратегічної мети реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади, а саме підвищення якості надання публічних послуг населенню та ефективності роботи органів місцевого самоврядування доцільно стимулювати місцеві ініціативи, трансформаціям мають передувати обов'язкове обговорення та врахування широкої суспільної думки.

Для стимулювання розвитку ТГ важливо оптимізувати використання наявних ресурсів та пошук шляхів їх збільшення. Вкрай важливо знайти шляхи

збільшення кадрового потенціалу, фінансового забезпечення, розбудови інфраструктури. Для прикладу, цікавим є досвід Польщі, де ресурсна самодостатність територіальних утворень – гмін закріплено в Конституції країни. Згідно основного закону Польщі доходи муніципальних утворень формуються з власних доходів, загальних та цільових субсидій з державного бюджету.

Для забезпечення фінансової спроможності гмін в Конституції Польщі закріплено положення, згідно з яким територіальні утворення мають право брати участь у публічних прибутках згідно до виконуваних завдань. Крім того, до повноважень органів місцевого самоврядування Польщі відноситься встановлення місцевих податків, що забезпечує перспективи отримання прибутків, планування їх ефективного використання, та збільшення [47]. Структура власних доходів муніципальних утворень Польщі складають наступні види доходів: доходи від комунального майна; доходи від штрафів та грошових стягнень; надходження від комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо; п'ять відсотків доходів, що нараховуються до державного бюджету за реалізацією завдань державної компетенції; міжбюджетні дотації з боку інших суб'єктів місцевого самоврядування; нарахування відсотків за несвоєчасне перерахування платежів; нарахування відсотків від кредитів, наданих органами місцевого самоврядування; інші доходи, які належать місцевому самоврядуванню [35].

Крім того, органи місцевого самоврядування використовують різноманітні інструменти залучення інвестицій та розташування бізнесу, активізації ефективного співробітництва шляхом створення спільних підприємств, що являється актуальним для України.

Найбільш впливовими на місцевому рівні є словацькі муніципалітети.

Вони є фінансово незалежними від уряду, мають реальну владу, потужний власний бюджет, власність та землю, активно ведуть бізнес, розвиваючи міжнародне й транскордонне співробітництво. Такий підхід дозволив суттєво посилити ефективність бюджетної системи та якість надання публічних послуг

в муніципалітетах Словаччини, сприяв розвитку депресивних територій, а також загальному покращенню соціально-економічних умови життєдіяльності, посилив можливості працевлаштування, та суттєво уповільнив міграційні процеси. Оскільки органи місцевого самоврядування Словаччини несуть повну відповідальність за управлінням розвитком, вони в повній мірі зацікавлені у збільшенні доходів місцевого бюджету, розбудові території та створенні сприятливих умов для життєдіяльності.

Особливістю реалізації реформи децентралізації в Угорщині є те, що до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься вирішення тільки питань які мають місцеве значення. Решта питань вирішується під наглядом органів державної влади. Такий підхід сприяв формуванню дисбалансів між розподілом сфер відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування, що сприяло зменшенню доходів муніципалітетів, привело до фіскальної реструктуризації та зниженню рівня центральних грантів. Особливо це стало відчутно після того, як заклади освіти, охорони здоров'я та інші об'єкти були передані центральному уряду.

Крім того, було також значно зменшено частку податків та субсидій, що використовуються для фінансування муніципалітетів. Така бюджетна політика позбавила муніципалітети Угорщини матеріальної та фінансової незалежності. На теперішній час реформування системи місцевого самоврядування в Угорщині й досі не завершено. Конституційне оформлення реформа децентралізації Угорщини отримала лише після ухвалення нової Конституції 2011 р. [46], й набрання чинності з 01.01.12 р. В той же час було ухвалено також Закон «Про місцеве самоврядування» [47]. Таким чином, на мій погляд, реформа децентралізації Угорщини не в повній мірі спрямована на посилення органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи досвід об'єднання територіальних громад в Україні, можна стверджувати, що успішні практики розвитку проявляють, як правило, ті громади, що утворились довкола районних центрів. І навпаки, практика утворення сільських ТГ навколо інших населених пунктів, абсолютно себе не

виправдала, першочергово, через проблему якісного кадрового забезпечення місцевої влади, особливо в умовах реалізації реформи децентралізації й передачі нових повноважень на місця. І якщо обсяг фінансових ресурсів, або стан об'єктів інфраструктури може бути завчасно прогнозований, то формування кадрового потенціалу, який спроможний вирішувати поставлені завдання на місцях, особливо у сільській місцевості, є фактично непередбачуваним процесом [40].

Таким чином, аналіз успішного досвіду демократичних країн підтверджує тезу про те, що реформа децентралізації є базовою рисою розвитку інституційного забезпечення регіональної політики. І якщо до реалізації реформи основна роль для її здійснення належала центральним органам виконавчої влади держав, то зараз регіональна політика здійснюється як центральними органами влади та регіонів так і органами місцевого самоврядування. При чому роль місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які захищають інтереси ТГ та регіонів, значно зростає, а роль центральних органів влади дедалі більше зводиться лише до формування нормативно-правової бази [43].

Виходячи із означеного вище, можна стверджувати, що в процесі трансформаційних перетворень не існує ідеальних реформ, ідеального суспільного консенсусу, ідеальних рішень, гладкого шляху до сталого розвитку. Важливо послідовно працювати, втілюючи в життя прийняті рішення, вчитися долати перешкоди, вчасно виправляти помилки. Саме це є запорукою успішної реалізації реформ.

Аналізуючи результати реформи децентралізації влади в Україні, варто відзначити її як одну з найдієвіших і значущих реформ. Результати реалізації реформи децентралізації влади в Україні отримали схвальні відгуки від багатьох держав, Європейського Союзу та Ради Європи. У Доповіді щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС, яку схвалив Європейський Парламент у лютому 2021р. йдеться про вагомий прогрес у сфері реформ та виконанні Угоди. Крім того, надаються рекомендації щодо подальших напрямів співпраці. Окремо акцентовано увагу на ефективності реалізації реформи

децентралізації, яку Євросоюз закликає завершити шляхом широкого відкритого діалогу між органами центральної та місцевої влади [39].

Крім того, послы країн «Великої сімки» (G7), до якої входять послы отлучених Штатів Америки, Великої Британії, Японії, Італії, Франції, Канади, Німеччини та Європейського Союзу відзначили у своїй заяві успіх України як приклад її потенціалу та спроможності здійснювати реформи, необхідні для її майбутнього процвітання й стабільності [26].

Також представники міжнародних проектів і програм, у своєму листі до Голови Верховної Ради України наголосили на тому, що високо цінують реформу децентралізації влади і значний прогрес, досягнутий у її впровадженні та створенні нового адміністративно-територіального устрою [33].

Успішні результати реалізації реформи децентралізації в Україні з істотним посиленням саме локального рівня підтверджують правильність обраного напрямку, якого варто продовжувати дотримуватись. Для подальшої ефективної реалізації реформи децентралізації в Україні важливо внести відповідні зміни до Конституції України, зокрема, закріпити статус об'єднаної територіальної громади. Також важливо привести у відповідність систему органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, на принципах субсидіарності, узгодити їх повноваження та функції, уникаючи їх дублювання. Пріоритетом децентралізації має бути пошук необхідних для розвитку ресурсів, а також розширення фінансової бази місцевих бюджетів.

2.3. Моніторинг та оцінювання розвитку територіальних громад в Україні

Для забезпечення виконання Указу Президента України від 08.11.19р. «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» [35], Міністерством розвитку громад та територій України було удосконалено Методичні рекомендації щодо оцінки спроможності територіальних громад, де запропоновано оновлені основні показники спроможності

Оскільки громаду можна розглядати як відкриту соціально-економічну систему, то можна стверджувати, що її економічний розвиток є матеріальною базою для розвитку соціальної сфери, а остання, у свою чергу, забезпечує умови для реалізації стратегій розвитку ТГ. Наразі відсутність єдиної системи індикаторів для моніторингу стану розвитку ТГ як єдиного механізму і є науковою проблемою. Оскільки сучасний розвиток ТГ відзначається значними регіональними диспропорціями, ця тема має широкий інтерес в науці. Але у своїй більшості підходи відзначаються неоднорідністю, відсутністю потрібної для оцінки та відповідних розрахунків статистичної інформації, а також складнощами інтерпретації результатів. Результати аналізу останніх публікацій показують, що підходи до моніторингу стану розвитку ТГ можна класифікувати: за значенням показників на: абсолютні (вимірюються за допомогою вартісних й натуральних величин); відносні (вимірюються за допомогою певних рейтингів, коефіцієнтів, балів); за способами агрегування (математичні, статистичні, експертні оцінки) [32,40].

Важливим, на мою думку, при здійсненні моніторингу стану розвитку ТГ України, включити в систему індикаторів у розрахунку на душу населення, оскільки такий підхід дозволить врахувати якісний аспект розвитку, тому що кількість населення громади впливає на результати її діяльності.

Отже, оскільки економічний розвиток є матеріальною базою для розвитку інших сфер, вважаємо, що економічні індикатори визначають рівень соціальних, демографічних, інституційних. Тому представляється необхідним, насамперед, сформувати підсистему економічних індикаторів. Пропонуємо підсистему індикаторів які характеризують економічну складову розвитку ТГ, сформувати з наступних: всього надходжень до місцевого бюджету ТГ; доходи загального фонду на 1 мешканця ТГ без трансфертів; частка видатків на апарат управління в ТГ; капітальні видатки на 1 мешканця; рівень дотаційності бюджету; індекс податкоспроможності бюджету ТГ; частка зарплати у видатках загального фонду в ТГ; видатки на культуру, фізкультуру і спорт на 1 мешканця ТГ; частка доходів в ТГ за рахунок трансфертів; частка

місцевих податків і зборів у доходах загального фонду ТГ. Варто звернути увагу на достатньо високий рівень критики означених вище показників спроможності громад як з боку міжнародних (програма USAID DOBRE), так і вітчизняних експертів (Асоціація міст України).

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Інтегральний підхід до визначення рівня повоєнного відновлення територіальних громад України

Дослідження в попередніх розділах феномену «розвитку» в вітчизняних та міжнародних наукових джерелах виявило його широке вживання. Кожне з них має об'єктивне право на своє існування, а всі разом вони доводять багатогранність та багатоаспектність означеного вище феномену. Розповсюдження феномену розвитку на всі сфери життєдіяльності робить правомірним його застосування стосовно вирішення питань реалізації реформ децентралізації, адміністративно-територіального устрою в Україні в цілому та розвитку територіальних громад зокрема.

Отже, на мій погляд, розвиток територіальних громад – це системний процес перманентних трансформацій з рівня відновлення у якісно новий, досконаліший стан на основі взаємодії економічної, організаційно-інституційної, соціальної інфраструктурної та інших сфер, функціонування яких здійснюється відповідно до стратегічних інтересів ТГ та їх мешканців, регіонів та країни в цілому.

Сучасний стану розвитку ТГ України, підштовхують досліджувати, використовуючи результати моніторингу та оцінювання запропонованих нами в другому розділі дисертаційного дослідження індикаторів довоєнного стану, які визначаємо як порогові значення маркери початку процесу розвитку ТГ України.

У своїй більшості представлені методики відзначаються неоднорідністю, іноді труднощами з отриманням статистичної інформації для розрахунків, або складнощами з інтерпретацією отриманих результатів. Відмінності в методиках обґрунтовуються також тим, що всі вони мають різну мету дослідження та

різними інструментами проведення дослідження. В своїх дослідженнях науковці використовують різні загальновідомі підходи для оцінювання. Наприклад, описово-творчий підхід використовується науковцями для опису абсолютних показників, їх структурування на аналізу динаміки. Дослідник, на свій розсуд, обирає вагомні показники, які мають вплив на процес розвитку та описує їх, а також узагальнює на основі отриманих даних результати свого дослідження. Рейтинговий підхід використовується науковцями з метою систематизації певних показників з метою подальшого розрахунку інтегрального показника розвитку. Він полягає аналізі різних аспектів розвитку, а за результатами рейтингового підходу формується рейтинг розвитку ТГ.

В Україні для оцінки рівня розвитку громад використовується також методика вимірювання регіонального людського розвитку, яка затверджена Державною службою статистики України та Міністерством економіки України. Відповідно до означеної методики розраховується інтегральний показник – індекс людського розвитку, до складу якого входять 33 субіндекси. Враховуючи те, що в Україні відбулася реформа адміністративно- територіального устрою, на даний момент важко отримати вихідну статистичну інформацію по громадам для проведення дослідження індексу людського розвитку та інтерпретації отриманих результатів. Взагалі, більшість праць вітчизняних вчених з аналізу розвитку громад будуються на оцінці існуючої статистичної інформації без розрахунку інтегрального показника, або вимагають специфічного середовища для обчислення, що ускладнює інтерпретацію результатів такого аналізу та унеможливають порівняння рівнів розвитку ТГ України

На мій погляд застосування інтегрального підходу до визначення рівня повоєнного відновлення територіальних громад України дозволить кількісно оцінити теперішній стан та визначити напрями їх подальшого розвитку.

Використання інтегральної оцінки при розрахунку показника відновлення ТГ України з метою подальшого їх розвитку надає можливість відтворення в одному показнику багатьох різноманітних за своїми характеристиками, вагомістю, одиницями виміру та іншими чинниками індикаторів, що суттєво

скорочує саму процедуру оцінки відновлення ТГ України, узагальнення отриманих результатів з метою визначення напрямів подальшого розвитку ТГ. Отже, використання методу інтегральної оцінки надає можливість в певному інституційно-економічному контексті визначити напрями розвитку ТГ України та розробити відповідні стратегії розвитку. Досягнення поставленої мети передбачає необхідність вирішення таких завдань: проаналізувати існуючу сукупність індикаторів довоєнного розвитку ТГ України; обґрунтувати складові та сформулювати принципи побудови системи індикаторів.

Повномасштабна агресія на Україну окреслила всі невирішені питання, які стримували процес ефективного розвитку територіальних громад України. Ситуація значно загострилась внаслідок переміщення населення в Україні, його міграцією в інші країни, релокацією бізнесу, а також значним пошкодженням інфраструктурних об'єктів.

Для вирішення означеного питання Національна рада з відновлення України від наслідків війни пропонує оновити адміністративно-територіального устрій України у врахуванням викликів, які постали перед місцевим самоврядування в умовах воєнного стану, а також запровадити систему моніторингу статистичних та адміністративних показників функціонування ТГ. Запропонований нами інтегральний підхід до визначення рівня повоєнного відновлення територіальних громад України, розрахунки інтегральних показників відновлення та загального відновлення ТГ України, на мій погляд, будуть сприяти вирішенню поставлених Національною радою з відновлення України від наслідків війни задач.

3.2. Механізми владно-громадської взаємодії забезпечення розвитку ТГ України

Суттєвим досягненням реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою в Україні на сьогоднішній день є те, що не зважаючи на повномасштабну військову агресію, значну частину окупованої території,

знищену інфраструктуру й переміщення населення, утворені ТГ в своїй переважній більшості демонструють готовність до відновлення й подальшого розвитку. Проведені реформи значно підвищили готовність громадян до процесів прийняття рішень, що обов'язково передбачає проведення на різних рівнях прийняття рішень громадських обговорень. Дієвим інструментом забезпечення цього процесу має стати налагодження на місцевому рівні владно-громадського діалогу. Разом із ефективним розподілом повноважень та відповідальності, забезпеченням на достатньому рівні фінансовими ресурсами, вкрай важливо сформувати якісно нові, дієві механізми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян, побудовані на нормативно-правових та демократичних засадах. Для реалізації означеного, органам місцевого самоврядування треба сформувати чіткі та зрозумілі для всіх мешканців ТГ умови для сприяння участі населення у вирішенні питань повоєнного відновлення ТГ, їх подальшого розвитку та інших питань місцевого значення.

Формувати дієві умови участі населення в процесі прийняття рішень варто за допомогою певних механізмів владно-громадської взаємодії, використання яких сприятиме налагодженню системного та конструктивного діалогу у вирішенні питань повоєнного відновлення ТГ та їх подальшого розвитку.

На теперішній час законодавство України передбачає наступний арсенал механізмів владно-управлінської взаємодії, який може використовуватись на рівні територіальних громад:

Механізм звернення громадян є найпростішим механізмом владно-громадської взаємодії в сенсі свого застосування. Він передбачає право й можливість кожного мешканця ТГ звернутись до органу публічної влади з вимогою отримання інформації, якою вони володіють, вирішення певних питань, реагування на проблеми, які виникли, або з обговоренням шляхів їх вирішення, вживання певних дій. Механізм звернення громадян детально регламентується Законом України «Про звернення громадян» [34].

Механізм загальних зборів громадян за місцем їх проживання передбачений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [38]. На сьогоднішній день детальна регламентація означеного механізму не прийнята, а порядок проведення регулюється Постановою Верховної Ради України від 17.12.93р. Оскільки ця Постанова була прийнята, ще до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вона є застарілою. Оскільки порядок проведення загальних зборів має бути чітко визначений законом й статутом ТГ, а прийняті на загальних зборах рішення мають враховуватися органами місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно розробити та ухвалити законопроект «Про загальні збори громадян», що сприятиме формуванню чітких процедур проведення зборів та конференцій членів ТГ, в тому числі з питань їх відновлення та розвитку, допоможе уникнути порушень і судових розглядів в цій сфері.

Механізм формування електронної петиції (Е-петиція) є особливим типом звернень громадян в електронному форматі. Е-петиція подається публічно, на веб сайтах різних органів влади чи громадських організацій через спеціально створені сервіси. Для організації процедури розгляду Е-петиція має набрати встановлену законом та статутом ТГ кількість підписів громадян упродовж визначеного періоду часу. Крім того, порядок розгляду Е-петиції має бути закріплений в статуті ТГ та урегульований нормативно-правовим актом місцевої ради.

Органи публічної влади розглядають петицію, приймають рішення про її підтримку, або відмову. Слід зазначити, що відмова має носити вмотивований та обґрунтований характер. Механізм подання Е-петиції регламентується Законом України «Про звернення громадян» [36].

Місцева ініціатива є механізмом владно-громадської взаємодії, який застосовується для реалізації прав та можливостей мешканців ТГ, або об'єднань мешканців ТГ щодо їх участі у вирішенні важливих для розвитку ТГ питань. Право громадян, або їх об'єднань на внесення на розгляд місцевої ініціативи регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні» [36]. Після збору підписів місцева ініціатива подається до відповідних органів місцевого самоврядування та виноситься на обов'язковий розгляд ради.

Аналіз успішних практик реалізації механізму місцевих ініціатив дозволив визначити рекомендації щодо їх формування, а саме: кількісний склад об'єднань громадян з внесення місцевої ініціативи не більше 10 осіб; максимальна кількість підписів рекомендована для мешканців ТГ від 1000 до 100 тис – 100 підписів, для мешканців ТГ від 100 тисяч до 500 тисяч не більше 250 підписів, для мешканців ТГ від 500 тисяч до 1 мільйона не більше 500 підписів, для ТГ з чисельністю населення понад 1 мільйона не більше ніж 700 підписів. Після розгляду місцевої ініціативи на засіданні місцевої ради, приймається вмотивоване рішення.

Публічні консультації являються гнучким механізмом, за допомогою якого відбуваються відкриті обговорення органів місцевого самоврядування з громадськістю важливих місцевих питань, проектів рішень та рекомендацій щодо їх затвердження. Використання механізму публічних консультацій органами місцевого самоврядування відбувається досить часто, оскільки залучення широкого кола громадськості до вирішення питань, в тому числі й стосовно розвитку ТГ значно підвищує рівень довіри мешканців громади до місцевої влади. На теперішній час на законодавчому рівні означений механізм для органів місцевого самоврядування не регламентований та не врегульований. Обов'язковими елементами плану є проведення публічних консультацій з ініціативи громадськості, визначення питань, рішення яких вимагає обов'язкового консультування. Результати публічних консультацій мають бути оприлюднені на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування та враховані при прийнятті рішень.

Місцеві ради мають можливість самостійно визначати процедури й порядок проведення публічних консультацій, шляхом їх закріплення в нормативно-правових актах та статуті ТГ. На мій погляд, доцільно законодавчо врегулювати означений механізм через прийняття відповідного закону, в якому чітко визначити стандарти та алгоритми проведення публічних

консультацій з громадськістю.

Громадська експертиза є механізмом владно-громадської взаємодії та громадського контролю, який надає оцінку результативності діяльності органів місцевого самоврядування та ефективності прийняття ними рішень. Крім того, за допомогою механізму громадської експертизи у мешканців ТГ з'являється можливість безпосередньо впливати та діяльність органів місцевого самоврядування та отримати прямий доступ до інформації.

Органи самоорганізації населення є дієвим механізмом владно-громадської взаємодії, мета використання якого забезпечити самоорганізацію мешканців ТГ для вирішення як поточних проблем побутового, соціального, культурного характеру, так і стратегічних задач, в тому числі й подальшого розвитку громади. В даному випадку органи самоорганізації населення стають повноцінним суб'єктом місцевого самоврядування, а не тільки залучаються як громадськість до прийняття рішень. Для утворення органу самоорганізації населення в об'єднаній територіальній громаді за ініціативою її мешканців має створитись ініціативна група, яку затвердить як відповідний орган місцева рада. Крім того, рішенням місцевої ради також визначаються та затверджуються повноваження органу самоорганізації населення, в тому числі й фінансові. Правовий статус органу самоорганізації населення, порядок його утворення, діяльності, а делегування йому повноважень органами місцевого самоврядування передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [36] та Законом України «Про органи самоорганізації населення» [40].

Місцевий референдум – ефективний механізм владно-громадської взаємодії, який шляхом прямого волевиявлення мешканців ТГ надає їм право безпосередньо брати участь в вирішенні питань місцевого значення. Ухвалені шляхом проведення місцевого референдуму рішення є обов'язковими до виконання. Наразі в Україні питання проведення місцевих референдумів є нерегульованим в нормативно-правовому полі. На наше глибоке переконання, доцільно розробити й прийняти відповідний законопроект для врегулювання даного механізму, оскільки саме цей механізм місцевої

демократії являється затребуваним та дієвим, оскільки дозволяє вирішити і снуючи запити громадськості ТГ.

Громадський бюджет є новим механізмом взаємодії органів місцевого самоврядування із мешканцями ТГ, мета якого полягає у залученні мешканців ТГ до розподілу місцевого бюджету, шляхом представлення проектів, в тому числі й місцевого розвитку, реалізація яких має бути обов'язково профінансована за рахунок місцевого бюджету. Для ефективного застосування означеного механізму органи місцевого самоврядування з бюджету ТГ рішенням ради мають виділити певний обсяг фінансових ресурсів, затвердити відповідне положення про громадський бюджет та спрямовувати виділені кошти на реалізацію найкращих проектів розвитку ТГ.

Реалізація означеного організаційно-інституційного механізму дозволить забезпечити до повоєнного рівня відновлення різних сфер, вирішити проблеми, які стримують подальший розвиток територіальних громад України.

Узагальнюючи довоєнний досвід вживання ТГ України механізмів владно-громадської взаємодії, акцентуємо увагу на формуванні певних інституційних особливостей їх використання. Оскільки, це, як правило, новий досвід для громад, вони в своїй більшості, обирають один або два механізми, розробляють нормативно-правову документацію, яка регламентує їх використання, ухвалюють рішенням ради відповідні положення, впроваджують ці механізми в життєдіяльність своєї громади, реалізують відповідні програми та стратегії для забезпечення розвитку. Зазвичай, обрані механізми взаємодії, достатньо якісно регламентовані, що сприяє створенню умов для розвитку ТГ, а також підвищує рівень довіри до місцевої влади.

3.3. Концептуальні засади розвитку ТГ України

Моніторинг та оцінювання нинішньої ситуації, пов'язаної з повномасштабною війною в Україні в цілому, та в територіальних громадах

зокрема, потребує формування та реалізації нової політики відновлення з метою подальшого розвитку. При чому, на наше глибоке переконання, процес формування політики відновлення потрібно розпочинати вже зараз. Прозоре, логічне планування відновлення та розвитку України в цілому, й ТГ зокрема на теперішній час є найважливішим завданням після перемоги.

Значна частина ТГ України (близько 20%) від Харківської до Миколаївської областей станом на червень 2022 р. є окупованими. Ситуація ускладнюється тим, що в них відбуваються активні бойові дії, частина територій ТГ заміновано, втрачено порти на Азовському морі, заблоковано порти на Чорному морі. Понад 11 мільйонів мешканців ТГ України змушено залишили місця свого постійного проживання, мігрували, в тому числі й закордон. Найбільше мігрантів виїхало з ТГ Харківської області, понад 500 тисяч мігрантів покинули Київ та ТГ Київської області. З ТГ Донецької області мігрувало понад 390 тисяч мешканців. З ТГ Херсонської, Миколаївської, Луганської, Запорізької та Чернігівської областей виїхали понад 100 тисяч мешканців.

На теперішній час в Україні спостерігається нерівномірність розселення внутрішньо переміщених осіб у межах областей. На заході країни частка внутрішньо переміщених осіб досягає до 10%. Така ситуація провокує певну напруженість в означених областях та створює додаткове навантаження на їх соціальну інфраструктуру.

Одним з наслідків повномасштабного вторгнення росії в Україну стало руйнування значної частини інфраструктури, систем життєзабезпечення та житлового фонду, яка й надалі продовжується через активні бойові дії. Це передусім житло, об'єкти соціальної інфраструктури, мости, дороги, аеропорти – найважливіші об'єкти для життєдіяльності та розвитку. Транзитний потенціал України зазнав через повномасштабне вторгнення значних втрат міжнародні транспортні коридори, які проходили через Україну та з'єднували Європу та Азію, надавали значні економічні прибутки та можливості для подальшого розвитку прилеглих територій й отже для розвитку

територіальних громад. Оцінити масштаби та вартість зруйнованого на теперішній час важко, саме через те, що руйнування й надалі продовжується, а також для оцінки відсутній доступ на окремі території.

Ці комплексні системні заходи доцільно спрямувати на відновлення критичної інфраструктури та ключових публічних послуг в ТГ. Економічний аспект відновлення ТГ доцільно розпочати через запровадження місцевого планування, підвищення рівня зайнятості та створення нових робочих місць в ТГ, відтворення людського потенціалу, розширення доступу до фінансових послуг та надання підтримки бізнесу.

Реалізація комплексно-синергетичного підходу до процесів відновлення й подальшого розвитку ТГ та країни в цілому надасть змогу суттєво підсилити спроможність органів місцевого самоврядування й центральних органів влади ефективно тактично й стратегічно діяти на упередження та подолання наслідків військової агресії, сприяти відновленню ТГ та їх подальшому розвитку на інноваційній основі із залученням міжнародних інвестицій, проводити заходи з нового будівництва, проектування та реконструкції об'єктів житлового фонду. Скоординована діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади щодо означених вище заходів забезпечать комплексно-синергетичний ефект від реалізації програм розбудови миру та міжнародних проектів технічної допомоги Україні. Низький рівень привабливості публічної служби та довіри населення до інституту влади, недостатній фаховий рівень публічних службовців також мають суттєвий вплив на відновлення ТГ та їх подальший розвиток. На мій погляд, важливо докорінно змінити парадигму професійного розвитку публічних службовців, відновити довіру та показати її престиж, особливо серед молоді.

З метою дієвої та гнучкої системи професійного навчання, що відповідає запитам публічних службовців та швидко реагує на потреби розвитку територіальних громад Національному агентству України з питань державної служби рекомендовано: підготувати концепції розвитку системи професійного навчання публічних службовців, що міститимуть шляхи узгодження існуючої

системи відповідно до існуючих викликів; розробити нормативно-правові акти, що врегулюють питання зміни парадигми професійного розвитку публічних службовців; налагодити взаємодію з усіма провайдерами освітніх послуг у сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, створити умови для їх реєстрації на Порталі управління знаннями провайдерів; розробити концепції популяризації системного та постійного професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування з метою формування культури самонавчання на публічній службі; створити реєстр типових програм підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування та постійно актуалізувати перелік напрямів, тем в рамках реагування на потребу в нових компетентностях та знаннях, які необхідні для ефективної роботи та реалізації нових завдань, за якими мають навчатися публічні службовці. Для забезпечення легкого переходу з органів місцевого самоврядування до державних органів і навпаки:

розробити концепції єдиного «публічного службовця» та плану заходів із її впровадження; розробити законопроект про засади публічної служби в Україні (Кодекс публічної служби) та узгодити його зі стейкхолдерами;

затвердити стандарти диференційованого підходу до управління персоналом в структурі публічної служби;

Комітету Верховної Ради України з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування розглянути та подати на ухвалення ВРУ законопроект про засади публічної служби в Україні.

Національному агентству України з питань державної служби розробити та затвердити акти Кабінету Міністрів і центральних органів виконавчої влади, прийняття яких необхідно здійснити для реалізації положень закону про засади публічної служби в Україні. Впровадити інтегровану систему управління людськими ресурсами в системі служби в повсякденну діяльність ОМС. Ще одне важливе питання, яке потребує вирішення для забезпечення відновлення та подальшого розвитку ТГ зокрема, та України в цілому, це окреслення чіткого розмежування повноважень органів місцевого

самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також забезпечення достатніми фінансовими ресурсами для їх виконання. Чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою забезпечить основу для достатнього фінансового забезпечення їх виконання, підвищить рівень їх виконання, що, в свою чергу, сприятиме підвищенню якості та доступності надання публічних послуг населенню.

З метою напрацювання критеріїв і методології розмежування повноваження, а також виявлення невідповідності у забезпеченні їх фінансуванням Міністерству розвитку громад і територій України рекомендовано: визначити критерії (принципи), гарантії, методологію, делегування (розмежування) державою повноважень місцевому самоврядуванню, переліку повноважень з метою їх законодавчого закріплення; доопрацювати законопроекти № 6281 та № 6282 з метою визначення вичерпного розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та затвердити їх. Міністерству фінансів України рекомендовано: розробити методологічні рекомендації контролю за видатками Державного бюджету на делеговані повноваження. З метою приведення джерел доходів місцевого бюджету до природи повноважень місцевого самоврядування Міністерству фінансів України рекомендовано: затвердити державні стандарти (вимоги) і нормативи в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, з метою належного фінансового забезпечення делегованих повноважень; спільно із Міністерством розвитку громад та територій України розрахувати обсяг закріплених доходів на виконання делегованих повноважень. Кабінету Міністрів України рекомендовано: здійснити аналіз наявного фінансового

забезпечення кожного повноважень. Міністерству розвитку громад і територій України рекомендовано: провести консультації зі стейкхолдерами щодо законопроекту про розмежування повноважень.

Кабінету Міністрів України рекомендовано: розробити методологію розрахунку вартості повноважень. Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: забезпечити ухвалення ВРУ оновленого законопроекту. З метою вдосконалення системи (фінансового вирівнювання, зменшення диспропорцій та збереження зацікавленості у нарощенні закріплених доходів Міністерству фінансів України спільно із Міністерством розвитку громад та територій України рекомендовано: дослідити питання недосконалості поточної системи фінансового вирівнювання, особливо на фоні криз; розробити зміни до формули фінансового вирівнювання.

Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: забезпечити розгляд законопроекту парламентським Комітетом з питань бюджету та ухвалення його Верховною Радою України.

Кабінету Міністрів України рекомендовано: затвердити необхідні підзаконні нормативно-правові акти. На наш погляд, виборча система місцевих виборів потребує суттєвого доопрацювання в питаннях удосконалення механізмів участі всіх громадян України в місцевих виборах за умов забезпечення належного рівня безпеки, адаптованих до викликів післявоєнного відновлення, а також підвищення професіональних компетенцій працівників виборчих комісій всіх рівнів.

З метою удосконалення виборчої системи місцевих виборів (підстави непроведення через відсутність належного рівня безпеки та підстави призначення позачергових місцевих виборів) Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: розробити концепцію поступового удосконалення виборчого законодавства в частині місцевих виборів.

З метою розроблення критеріїв та порядку неможливості проведення місцевих виборів в окремих територіях у зв'язку з бойовими діями або воєнною загрозою Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: напрацювати, погодити зі стейкхолдерами, ухвалити законопроект про критерії та порядок неможливості проведення місцевих виборів в окремих територіях України. Центральній виборчій комісії рекомендовано: розробити підзаконні нормативно-правові документи.

З метою перегляду строків проведення та розширення підстав призначення позачергових місцевих виборів Центральній виборчій комісії рекомендовано: здійснити польове дослідження доцільності проведення місцевих виборів на територіях, де велись бойові дії; напрацювати альтернативні варіанти щодо строків проведення позачергових місцевих виборів; розробити законопроект, погодити його зі стейкхолдерами та подати Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування для його ухвалення.

З метою удосконалення виборчої системи на місцевих виборах, що забезпечить належне представництво територій територіальних громад Центральній виборчій комісії рекомендовано: здійснити моделювання застосування виборчої системи з урахуванням конфігурацій оновлених територіальних громад напрацювати критерії застосування виборчих систем під час виборів на місцевому рівні погодити зі стейкхолдерами розроблений Комітетом ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування законопроект; розробити підзаконні нормативно-правові документи.

З метою утворення та функціонування виборчих комісій, зокрема ДВК та ТВК (порядок формування, забезпечення приміщеннями, створення тимчасових приміщень для голосування, професіоналізація членів виборчих комісій) Центральній виборчій комісії рекомендовано: напрацювати концепцію професійного розвитку (деполітизації) членів виборчих комісій на

регіональному та субрегіональному рівні; розробити проект закону щодо удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах і професіоналізації членів відповідних комісій та подати його Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування для ухвалення.

З метою удосконалення порядку фінансування проміжних місцевих виборів Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: розробити проект закону щодо удосконалення порядку фінансування проміжних місцевих виборів та відправити його в Центральна виборчу комісію для погодження зі стейкхолдерами; ухвалити законопроект.

З метою забезпечення участі громадян України в місцевих виборах Міністерству розвитку громад та територій України рекомендовано: запровадити єдині стандарти обліку кількості населення ТГ, з урахуванням тимчасовості внутрішнього переміщення, цензу осілості, маятникової міграції населення; розробити законопроект про механізм визначення належності особи до певної територіальної громади для цілей участі в управлінні місцевими справами; провести дослідження стану внутрішнього переміщення населення всередині держави; погодити законопроект про механізм визначення належності особи до певної територіальної громади для цілей участі в управлінні місцевими справами зі стейкхолдерами та подати в Комітет ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування для ухвалення.

Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування рекомендовано: розробити, погодити зі стейкхолдерами та ухвалити законопроект про забезпечення участі громадян України в місцевих виборах.

Для аналізу практики застосування нового виборчого законодавства під час місцевих виборів і подальшого вдосконалення Виборчого кодексу та інших відповідних законів Центральної виборчій комісії рекомендовано:

здійснити дослідження ефективності виборчої системи на місцевих виборах; провести аналіз практики застосування нової виборчої системи на місцевих виборах і узагальнити її; розробити, погодити зі стейкхолдерами та подати для ухвалення Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування законопроект щодо удосконалення виборчого законодавства за результатами проведених досліджень.

З метою забезпечення формування територіальних громад на основі оновлених критеріїв спроможності функціонування ОМС Міністерству розвитку громад і територій України рекомендовано: здійснити моделювання конфігурації територіальних громад на основі оновлених критеріїв спроможності; подати на ухвалення законопроект №4664 «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування; провести регіональні обговорення проєктів конфігурацій оновлених територіальних громад; запропонувати оновлені адміністративні центри та території територіальних громад та затвердити відповідні зміни.

З метою внести змін до переліку районів відповідно до вимірюваних критеріїв дієвості функціонування ТО ЦОВВ та РДА Секретаріату Кабінету Міністрів України рекомендовано: здійснити збір та аналіз даних щодо дієвості функціонування районних державних адміністрацій та ТО ЦОВВ в умовах воєнного стану.

Міністерству розвитку громад і територій рекомендовано: розробити методологію оцінки дієвості функціонування РДА та ТО ЦОВВ; здійснити моделювання конфігурації оновлених районів з огляду на безпекові загрози та потребу дієвого здійснення виконавчої влади на території; погодити оновлену конфігурацію районів України зі стейкхолдерами та внести її на розгляд Верховної Ради України. Комітету ВРУ з питань державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування

рекомендовано: розглянути на засіданні профільного парламентського комітету з урахуванням зауважень і пропозицій народних депутатів України. Верховній Раді України рекомендовано: затвердити оновлений акт про ліквідацію і утворення районів за основу і в цілому.

Міністерству розвитку громад і територій рекомендовано: ухвалити підзаконні нормативно-правові документи, зокрема розпорядження про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій. З метою запровадження інформаційно-аналітичної системи моніторингу статистичних та адміністративних показників територіальних громад, районів і регіонів

Апарату РНБО України рекомендовано: проаналізувати доцільність виділення окремої системи або удосконалення інформаційно-аналітичної системи Головного ситуаційного центру країни «СОТА» (ІАС «СОТА»). Міністерству розвитку громад і територій рекомендовано: розробити концепцію впровадження інформаційно-аналітичної системи моніторингу спроможності громад, районів і регіонів. Кабінету Міністрів України рекомендовано: затвердити необхідні підзаконні нормативно-правові акти Міністерство цифрової трансформації України рекомендовано: запустити пілотний проєкт з функціонування системи моніторингу спроможності громад, районів і регіонів; удосконалити систему «ДІЯ» з метою запровадження можливості для громадян слідкувати за показниками функціонування громад, районів і регіонів в режимі реального часу; доопрацювати і масштабувати систему моніторингу спроможності з огляду на зворотній зв'язок від користувачів.

Впровадження комплексу заходів на всіх рівнях влади має бути спрямоване на забезпечення швидкого повоєнного відновлення й подальшого розвитку ТГ зокрема, та України в цілому.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити наступні висновки:

1. Визначено, що особливу роль у вирішенні питання фінансового забезпечення розвитку окремої території, в управлінні місцевими фінансами відіграє здатність використання особливостей окремої території, пошуку різноманітних джерел фінансових ресурсів, їхньої акумуляції, ефективності застосування та розподілу, створення умов для ефективної реалізації економічних планів та проєктів, вирішення соціальних програм на місцевому рівні.

З'ясовано, що фінансове забезпечення розвитку територіальних громад передбачає: рівень наповнення місцевих бюджетів як результат фінансово-бюджетної складової процесу децентралізації, який фактично визначає можливість виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування та вплив їх на соціально-економічний розвиток окремої території; фінансову підтримку місцевого самоврядування з боку держави шляхом надання дотацій, субвенцій та формування цільових фондів розвитку; пошук додаткових джерел фінансових ресурсів органами місцевої влади шляхом використання потенціалу розвитку на конкретній території.

2. Встановлено, що реформа децентралізації, зокрема і бюджетної, дає можливість прийняття більш якісних та справедливих рішень щодо управління територіальними фінансами, а адміністративно-територіальний устрій країни повинен бути побудований таким чином, щоб одночасно максимально враховувати інтереси жителів та забезпечити економію бюджетних коштів з надання суспільних благ.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає: зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»; надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку; зміну

системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів.

3. На основі аналізу зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів та можливостей його застосування в Україні визначено, що успішного економічного, екологічного і соціального розвитку України та її територій можна досягти тільки завдяки відповідним методам і формам мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження територіальних громад та використання їх із метою розвитку економіки, забезпечення соціальних гарантій населенню, збереження навколишнього природного середовища, утримання працівників бюджетної сфери, надання якісних публічних послуг.

Показано, що більшість європейських країн провели реформу фінансових відносин і при цьому так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою. Як наслідок, кожна країна обрала свій тип організації місцевих фінансів, в основі якого були закладені принципи чи то бюджетного федералізму чи то бюджетного унітаризму. Обґрунтовано, що не існує універсальної моделі бюджетної децентралізації, яку можна без змін застосувати в Україні, адже, реформа місцевого самоврядування, територіального устрою в Україні відбуваються одночасно, в той час як в аналізованих країнах – це був послідовний процес.

4. Розглянуто основні негативні чинники, що нині знижують потенціал отримання максимального позитивного ефекту від управління фінансовими ресурсами територіальних громад. До основних перешкод для досягнення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сучасному етапі віднесено такі:

- невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад цілям підвищення їх фінансової спроможності;
- відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій;
- суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної

забезпеченості; – неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість;

– мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій.

5. Визначено, що перспективами застосування джерел фінансування розвитку територіальних громад є:

– здійснення перегляду договорів оренди на використання земельних ресурсів і користування цілісними майновими комплексами, з метою визначення реальної ставки орендної плати;

– використання диференційованого підходу при встановленні ставок єдиного податку за видами діяльності, які відповідали б річним доходам підприємців, що позитивно вплине на підприємницьке середовище в громаді і частково вирішить проблему ухилення від сплати єдиного податку;

– створення контролюючого органу із дотримання законодавства про працю з метою виявлення випадків тіньової зайнятості і нелегальної виплати заробітної плати, що призведе до зростання ПДФО в доходах місцевих бюджетів;

– формування сприятливого середовища для залучення приватного капіталу й активізувати потенціал механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні;

– налагодження комунікацій місцевого самоврядування з бізнесом та громадськістю шляхом запровадження відкритої регуляторної платформи, що позитивно вплине на інвестиційну привабливість території й розвиток малого та середнього бізнесу;

– зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад через використання такого невичерпного ресурсу, як доходи від утилізації побутових відходів, а також розвитку ринку муніципальних запозичень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агломерації, міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. 2017. 136 с. URL: <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiyi-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlya-ukrayiny-analitychna-zapyska/>
2. Академічний тлумачний словник з української мови : в 11 т. Т. 9. Київ, 1978. 605 с.
3. Андрущенко В. Організоване суспільство. Київ: Інститут вищої освіти АПН України, 2006. 734 с.
4. Антонова Л. В., Козлова Л. В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1921> DOI: 32702/2307-2156-2020.1.4
5. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2364>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Євсюкова О.В. Система принципів організації діяльності органів місц Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
8. Стан місцевого самоврядування в Укр Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвили всеукраїнського соціологічного дослідження». URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/2020Report_UKR_ukr_1.pdf
9. аїні: конституційн Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019.С.

11. Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>

Звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати третьої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження серед жителів ТГ». URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/>

10. Іванишин В. В., Стельмащук А. М., Леськів І. Ю. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. Сталий розвиток економіки. 2018. №1(38). С. 5-15. URL: https://www.uniep.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf

11. Індикатори успішності та їх інструменти в системі управління місцевими громадами. За заг.ред. В.Андрусів, Є.Мироненко. Український інститут майбутнього. К: 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/610/indykatory_cmprsd_.pdf

12. Інституційна спроможність ТГ України / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf

13. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол. :І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. В. Слобожан та ін. ; за заг.ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. К. :НАДУ, 2013. 52 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Nayk_rozrob/dbb6e59c-c5ae-4b42-

14. Калашнікова О. Діалог та чіткі правила гри: як ефективно управляти великими ТГ/ ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”/ проєкт “Відкрита громада – сильна громада”: Українська правда.Київ, 2015. <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/04/23/7178399/>

15. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Ін Юре, 2015. С.46–49.

16. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К. 2017. 110 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/.pdf>

17. Лендъєл М. О. Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи. Наук. зап. НаУКМА. 2008. Т. 82: Політ. науки. С.44–49.

18. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 20 с.

19. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого розвитку в Україні. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S_2

20. Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навч. посіб. / за заг. ред. А. Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 340 с.

21. Мельтюхова Н., Ваніна Я. Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. Вип. 1. С. 165–174. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_1_24

22. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.gov.ua> Міжнародні партнери закликають Верховну Раду України розглянути необхідні для децентралізації законопроекти. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12793>

23. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії URL: : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_blue_book_compressed.pdf

24. Місцевий розвиток: кращі практики та інструменти розумного зростання : кол.моногр. / за заг. ред. проф. В. Б. Родченка. URL : http://kbs.karazin.ua/assets/public/uploads/journal/_03.07.2018.pdf.

25. Методичні рекомендації щодо оцінки спроможності територіальних громад України. URL:

<https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/478/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf>

26. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. Вісник Донецького національного університету. 2010. № 3. С. 32. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-11/moldovan_book-47fc9.pdf

27. Муніципальне право України : підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К., 2001. С. 7.

28. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. Вісник Донецького національного університету. 2010. № 3. С. 32. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-11/moldovan_book-47fc9.pdf

29. Нападовська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування територіальних громад. 2017. URL : http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3816/1/Napadovskaya_s%20%d0%93%d0%be%d0%bc%d0%b5%d0%bb%d1%8c.pdf

32. Одінцева Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. та ін. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у табл. і схемах / за заг. ред. Г. С. Одінцової. Харків: ХарPI УАДУ, 2002. 492 с.

33. Омельчук О. І. Вплив відкритості місцевої влади на спроможність громади. Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 20 квіт. 2021 р.) Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. URL: https://krc.academy/wp-content/uploads/KRC_conf_Aprel_2021_Pechat-GS.pdf

34. Омельчук О.І. Методологічні аспекти оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. №С.88–

93. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/19-2020/18.pdf>

35. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1995. Вип. 1/2. С. 67.

36. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua>

37. Офіційний ресурс Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/>

38. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети: наук. аналіт. зб. 2016. №1(38). С. 162-168. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf>

39. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету: Сер.: Економічні науки, 2016. Вип. 18(2). С. 134–138.

40. Панасюк С. А. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції. URL : <http://vartaprava.com.ua/analityka/> [problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya](http://vartaprava.com.ua/analityka/problemy-perekladu-evropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya).

41. Панухник О.В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки. Інноваційна економіка. 2014. № 3. С. 76-83. URL: http://nbuv.gov.ua/j-df/inek_2014_3_10.pdf

42. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. №4. С.175–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_4_24.

43. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020>

44. Про звернення громадян: Закон України від 01.01.2022 №393/96-ВР

Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

45. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

46. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08 листопада 2019 р. № 837/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text>