

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка**  
**Міністерство освіти і науки України**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ПОЛОЖЕШНА ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 35.072.1:342.553](477)(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня  
доктора філософії у галузі публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ І. В. Положешна

Науковий керівник: Плотницька Інна Михайлівна, кандидат філологічних наук, професор.

КИЇВ – 2023

## АНОТАЦІЯ

*Положешна І. В. Механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

У дисертації здійснено теоретико-методологічне узагальнення та вирішення актуального наукового завдання щодо застосування механізмів забезпечення інституційної спроможності територіальних громад у контексті реформування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та у період повоєнного відновлення держави.

У першому розділі дисертації – *Теоретичні основи інституційної спроможності територіальних громад* – узагальнено положення нормативно-правової бази України, здійснено системний аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері дослідження механізмів інституційної спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики.

Проаналізовано теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування, які дали змогу розширити та уточнити категорійно-понятійний апарат дисертації, зокрема, таких понять як, «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «спроможна територіальна громада», «інституційно спроможна територіальна громада» тощо.

Узагальнено представлені у роботі характеристики територіальних громад:  
за ознаками (інтеграційна, територіальна, інтелектуально-комунікативна, функціонально-цільова, організаційна, майнова, історико-культурна);  
за функціями (загальні, специфічні);

за повноваженнями (власні, делеговані).

З'ясовано переваги і виклики реформування місцевого самоврядування та створення інституційно спроможних територіальних громад.

Розкрито зміст інституційної спроможності територіальних громад та особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування, громад, інших зацікавлених сторін у досліджуваній темі.

У другому розділі дисертації – *Сучасний стан, проблеми реформування місцевого самоврядування та забезпечення інституційної спроможності територіальних громад* – розглянуто: формування спроможних громад у країнах ЄС; реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні; принципи забезпечення інституційної спроможності територіальних громад.

Узагальнено зарубіжний досвід формування інституційно спроможних територіальних громад Франції, Німеччини, Британії, Швеції, країн Балтії, Польщі з метою адаптації кращого досвіду до умов України, а саме: приведення нормативно-правової бази до реалій сьогодення; створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; сприяння розвитку економіки територіальних громад; впровадження стратегічного планування з метою створення сприятливих умов соціально-економічного розвитку спроможних територіальних громад; забезпечення прозорості та гласності під час ухвалення рішень на місцях; підвищення якості надання адміністративних послуг жителям громади і їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності; запровадження міжмуніципального співробітництва з метою надання освітніх, культурних, медичних, комунальних послуг населенню.

Крім того, досліджено, що реформи у країнах Європейського Союзу у системі публічного управління призвели до посилення ролі представницької влади на місцевому рівні. Враховуючи принцип добровільності при створенні територіальних

громад, можна говорити про те, що в країнах Європейського Союзу досягнуто високу ефективність реалізації даних реформ.

Виявлено виклики щодо створення інституційно спроможних громад в умовах воєнного стану та повоєнній відбудові держави, спричинені широкомасштабною війною росії проти України, зокрема, в економічній, соціальній, міграційній, інфраструктурній, екологічній, безпековій сферах тощо.

Досліджено принципи інституційної спроможності територіальних громад, зокрема: ефективності, інституційності, самостійності, мобільності, оптимізації, публічності, орієнтованості на потреби жителів громади, синхронізації та координації.

У третьому розділі дисертації – *Шляхи вдосконалення інституційної спроможності територіальних громад* – проаналізовано сучасний стан формування механізмів інституційної спроможності територіальних громад, розкрито основні напрями, здійснено характеристику адміністративної спроможності та механізмів (кадрового, комунікативного, діджиталізації ті інших), проведено аналітичне обґрунтування напрямів вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади.

Установлено, що забезпечення інституційної спроможності громад передбачає зміцнення представницької влади на місцевому (базовому) рівні, що призведе до:

збільшення територій громад за рахунок укрупнення;

управління природними ресурсами, об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад;

формування соціально-економічного та фінансового ресурсу за рахунок збільшення дохідної частини бюджету;

заклучення угод міжмуниципального співробітництва, що дасть можливість реалізовувати спільні програми, проекти, утворювати спільні підприємства, установи, організації та надавати якісні послуги населенню;

розвитку зв'язків органів публічного управління з жителями територіальних громад для підвищення рівня відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням територіальної громади.

Посилення представницької влади під час створення спроможних територіальних громад призведе до демократичних змін у суспільстві, налагодженню взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення дієвого контролю з боку громадськості, підвищення рівня життя мешканців ТГ та надання їм якісних публічних послуг.

Визначено фактори, які впливають на формування і розвиток територіальних громад в Україні, а саме: різна чисельність працездатного населення; фінансово-економічний ресурс; наявність державних, комунальних і земель сільськогосподарського призначення на відповідній території; розміщення бюджетоутворюючих підприємств, які є основними платниками податків і зборів; домінування короткотермінових інтересів з боку органів місцевого самоврядування; відсутність стратегічного бачення розвитку територіальних громад, що має негативний вплив на створення інституційно спроможних громад; відновлення територіальних громад на території яких відбувалися бойові дії, були тимчасово окупованими, зазнали руйнувань (об'єкти житлового фонду, критичної і соціальної інфраструктури); міграція населення до інших територіальних громад, регіонів, країн, яка пов'язана з війною на території України.

Наголошено на необхідності розробки та впровадження програм підвищення кваліфікації та навчання посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування, депутатів, голів та членів депутатських комісій та фракцій. Надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги шляхом проведення освітніх заходів (короткотермінових курсів, практикумів, семінарів, тренінгів), вирішення питання ресурсного забезпечення безперервного професійного навчання.

Обґрунтовано необхідність використання механізму діджиталізації під час формування соціально-економічного розвитку територіальної громади, надання адміністративних послуг мешканцям відповідних територіальних громад.

Доведено необхідність використання органами місцевого самоврядування комунікаційного механізму та розробку і впровадження комунікаційної стратегії для забезпечення ефективного зворотнього зв'язку, своєчасного інформування населення

щодо аспектів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які найбільше цікавлять громадян і дозволяють оцінити швидкість та якість реагування на виявлені проблеми, визначити можливі прорахунки і, за потреби, скоригувати план подальших дій.

Розроблено модель інституційної спроможності територіальних громад й організаційно-економічні напрями до активізації бізнес-середовища в ТГ шляхом ефективного використання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері встановлення місцевих податків і зборів, планування та розпорядження природними ресурсами, розпорядження комунальною власністю, стимулювання підприємницької активності жителів громади, комунікацій і кадрового забезпечення.

Ключові слова: представницька влада, публічне управління, державне управління, реформа децентралізації, інституційно спроможні територіальні громади, спроможність, інформаційна відкритість органів публічної влади, інституціональне забезпечення, законодавчо-нормативне забезпечення, стратегічне планування, механізми спроможності громад, соціально-економічний розвиток регіонів, стратегії розвитку, спроможність регіонів, комунікаційна стратегія, децентралізація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, механізм діджиталізації, цифрові технології, сталий розвиток, закордонний досвід, кадровий потенціал.

## SUMMARY

Polozheshna I. V. Mechanisms for ensuring the institutional capacity of territorial communities in Ukraine. – Qualification of scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the achievement of the scientific level of Doctor of Philosophy in the gallery of public administration and administration for the specialty 281 «Public administration and administration». – Kyiv National University named after Taras Shevchenko, Kyiv, 2023.

The dissertation provides theoretical and methodological insight into the current scientific task of establishing the mechanisms for ensuring the institutional capacity of

territorial communities in the context of the reform of self-regulation in the minds of the military camp that in the period of the military resurrection of the state.

The first to distribute dissertations - Theoretical foundations of the institutional capacity of territorial communities - the position of the regulatory and legal framework of Ukraine was specified, a systematic analysis of scientific practices in domestic and foreign sciences in the field of research was developed mechanisms of institutional co-operation of territorial communities with the method of delineation of the designated problems.

Theoretical foundations of the study about local self-regulation have been analyzed, as they gave the opportunity to expand and clarify the categorical-conceptual apparatus of dissertation, to understand such concepts as, «mistceve self-regulation», «territorial community», «tutsiyno spromozhna teritorialna hromada».

The characteristics of the territorial communities presented by robots are pointed out:  
 for signs (integration, territorial, intellectual and communicative, functional and political, organizational, main, historical and cultural);  
 for functions (general, specific);  
 for updates (power, delegation).

Significance and vikliki of the reformation of the local self-regulation and the creation of institutionally associated territorial communities was ordered.

There is a clear understanding of the institutional capacity of the territorial communities and the peculiarities of the interdependence of the organs of the local self-regulation, communities, and other influencing parties on the topic.

In another section of dissertations - the current camp, the problems of reforming the municipal self-regulation and the security of the institutional capacity of territorial communities - it was examined: the formation of social communities near the borders of the EU; reforming the mass self-regulation in modern Ukraine; principles of ensuring the institutional capacity of territorial communities.

Foreign information about the formation of institutionally related territorial communities of France, Nymechynia, Britain, Sweden, the Baltic countries, Poland has been cited with the method of adaptation of the shortest information to the minds of Ukraine, and

itself: the normative and legal base to the realities of the day; creation of rethinks for the successful development of the community society; taking away practical participation in democratic changes by the bagmen of the territorial communities; promoting the development of the economy of territorial communities; promotion of strategic planning with the method of creating friendly minds of social and economic development with the associated territorial community; ensuring transparency and publicity for the hour of honoring the decision on the missions, promoting the quality of the administrative services to the inhabitants of the community and their maximum proximity to the people; promotion of the performance of the muscular organs for the results of their work; the provision of intermunicipal spivrobotnitstv with the method of providing lighting, cultural, medical, communal services to the population.

In addition, it has been reported that the reforms in the krains of the European Union in the system of public administration have strengthened the role of representative power in the municipality. Varying the principle of goodwill when uniting territorial communities, we can talk about those who in the lands of the European Union have achieved a high efficiency in the implementation of these reforms.

It was revealed the results of the creation of institutionally supportive communities in the minds of the military camp and the wartime state, caused by a large-scale military Russia against Ukraine, zocrema, in economic, social, migration th, infrastructural, environmental, bezpekovy areas, too.

The following principles of institutional capacity of territorial communities were followed up: efficiency, institutionality, self-reliance, mobility, optimization, publicity, orientation to the needs of residents of the community, synchronization and that coordination.

At the third branch of the dissertation - Ways of a thorough institutional capacity of territorial communities - the current formation of mechanisms for the institutional capacity of territorial communities was analyzed, the main directions were identified, and the characteristics of hell were analyzed. ministrative capacity and mechanisms (personnel,

communicative, digitalization and others), carried out analytical grounding directly on the thoroughness of the capacity of territorial communities as organs of representative power.

It has been established that the security of the institutional capacity of the communities transferring representative power on the local (basic) level, which will lead to:

zbilshennya territoriy hromadas for rahunok enlargement;

management of land resources, objects of residential municipality power of territorial communities;

shaping the social and economic and financial resources for the increase in the income part of the budget;

the conclusion of the agreement of the intermunicipal spivrobotnitstva, which will give the opportunity to implement joint programs, projects, establish joint ventures, establish, organize and give some kind of services to the population;

development of links between public administration bodies and residents of territorial communities for the promotion of equal capacity of the bodies of the local self-regulation in front of the population of the territorial community.

The strength of the representatives of the government and the hour of the creation of the cooperative territorial communities have been brought to democratic changes in the society, the improvement of mutual relations between the organs of the vikonavchoi authorities and the municipal self-regulation, the security of the wild control from the side of the bulk, etc. the honor of the life of the meshkants of the TG and the honor of their public services.

Problems have been identified, which are to be added to the formation and development of territorial communities in Ukraine, and in itself: the difference in the number of the ancestral population; financial and economic resource; the presence of sovereign, communal and lands of a strong subdar status on the sovereign territory; distribution of budgetary subsidiaries, as the main payers of taxes and fees; dominance of short-term interests from the side of the organs of mass self-regulation; the presence of a strategic tower in the development of territorial communities, which may have a negative impact on the creation of institutionally assisted communities; reinstatement of territorial communities on

the territory of which there were battles, were timely paid off, found ruins (objects of the housing stock, critical and social infrastructure); migration of the population to other territorial communities, regions, lands, as it is tied to the war on the territory of Ukraine.

Naked on the need to develop and promote programs for the promotion of qualifications and the training of landlords and servicemen of the bodies of self-regulation, deputies, heads and members of deputy commissions and factions. Providing them with the necessary consultative and methodical assistance with the way of conducting enlightenment visits (short-term courses, workshops, seminars, trainings), the achievement of resource supply for uninterrupted professional training.

The necessity of establishing the mechanism of digitalization for the formation of the social and economic development of the territorial community, the provision of administrative services to the citizens of large territorial communities is grounded.

The need for the organs of the local self-regulation of the communicative mechanism and the development and implementation of the communicative strategy for the provision of an effective turning point, timely informing the population about the aspects of the activities of the vikonavcho organs in the power of the mass self-regulation, which is the best way to chirp the citizens and allow you to assess the speed and the quality of the response to the identified problems, designate the possible prorachunks and, for consumption, scribble a plan for further activities.

The model of improving the institutional and commercial territorial community and organizational and economic directly to the activation of the business environment in the territorial communities through the path of effective recruitment of the organization of the self-regulation of the sphere in formation of public taxes and collections, planning and disposition of land resources, disposition of communal authorities, stimulating the acceptance of activity of residents of the community, communications and staffing.

*Key words:* representative government, public administration, state administration, decentralization reform, institutional support of the territorial community, cooperation, informational review of public authorities, institutional security, legislator co-regulatory security, strategic planning, mechanisms for promoting communities, social and economic

development of regions, strategies development, promotion of regions, communication strategy, decentralization, local self-alignment, organization of self-alignment, digitalization mechanism, digital technologies, steel development, overseas promotion, personnel potential.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України:**

1. Положешна І.В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2021. № 1. С. 63-68.

2. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. Публічне урядування. 2021. № 2(27). С. 32-39.

3. Положешна І.В. Оптимальна структура виконавчих комітетів територіальних громад як шлях до інституційної спроможності. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. № 24/2021. С. 85-90.

4. Положешна І.В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації: результати, виклики, перспективи. Публічне управління та митне адміністрування. 2021 № 3(30). С. 33-39.

### **Статті у періодичних наукових виданнях держав, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу:**

5. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. Social and Human Sciences. 2021. № 3(31). URL: [https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33\\_18.html](https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33_18.html).

6. Положешна І.В. Комунікація – ефективний механізм створення спроможних громад. Baltic Journal of Legal and Social Sciences. 2021. № 2.

### **Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

7. Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. International scientific and practical

conference «Public administration: European development strategies»: conference proceedings, March 12-13, 2021. Venice: Izdavnica «Baltija Publishing». P. 112-115.

8. Положешна І. В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 10 верес. 2021 р. Київ, 2021. С. 268-271;

9. Положешна І. В. Професійний публічний менеджмент в органах місцевого самоврядування. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві: матеріали міжнар. кругл. стол. м. Київ, 08 лип. 2021 р. Київ, 2021. С. 148-150.

10. Положешна І. В. Комунікація – ефективний механізм створення спроможних громад. Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи: матеріали міжнар. кругл. стол. м. Київ, 09 груд. 2021 р. Київ, 2021. С. 156-15.

11. Положешна І. В. Комунікативна складова це інструмент для налагодження співпраці між громадянами і органами місцевої влади. Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри гідності та свободи українського народу: матеріали Всеукр. кругл.стол. м. Київ 23 листоп. 2022 р. Київ, 2022. С. 97-99.

12. Положешна І. В. Вплив кадрового механізму на створення спроможних громад. Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей: матеріали Всеукр. кругл.стол. м. Київ, 25 січн. 2023 р. Київ, 2023.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ .....	15
ВСТУП.....	16
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>26</b>
1.1. Сутність і порівняльний аналіз моделей місцевого самоврядування.....	26
1.2. Територіальна громада як основа місцевого самоврядування .....	38
1.3. Забезпечення інституційної спроможності територіальних громад .....	48
Висновки до розділу 1 .....	58
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>60</b>
2.1. Формування спроможних громад у країнах ЄС в умовах реформування місцевого самоврядування: досвід для України .....	60
2.2. Реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні: результати, виклики, перспективи .....	83
2.3. Принципи забезпечення інституційної спроможності територіальних громад .....	95
Висновки до розділу 2 .....	107
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>109</b>
3.1. Поліпшення адміністративної спроможності, кадрового забезпечення, діджиталізації територіальних громад.....	109

3.2. Напрями вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади .....	127
3.3. Формування та використання моделі інституційної спроможності територіальних громад .....	151
Висновки до розділу 3 .....	170
ВИСНОВКИ .....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	181
ДОДАТКИ .....	210

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,  
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

АР – адміністративна реформа;

АТР – адміністративно-територіальна реформа;

АТУ – адміністративно-територіальний устрій;

АРК – Автономна Республіка Крим;

ЄС – Європейський Союз;

ЗУ – закон України;

МДА – місцева державна адміністрація;

МОН – Міністерство освіти і науки України

МС – місцеве самоврядування;

ОДА – обласна державна адміністрація;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ТГ – територіальна громада;

РДА – районна державна адміністрація;

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг.

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Сучасні умови глобалізованого світу, євроінтеграційна стратегія України, повномасштабна війна росії проти України висувають перед нашою державою низку завдань, що потребують вирішення у найближчий час.

Сьогодні в Україні зареєстровано 1469 територіальних громад, але вони відрізняються між собою соціально-екогномічним, демографічним, географічним, безпековим рівнями.

Значна кількість ТГ Луганської, Донецької, Херсонської, Запорізької областей – перебувають в зоні бойових дій або тимчасово окуповані; територіальні громади Сумської, Чернігівської, Харківської, Миколаївської, Київської областей – деокуповані і потребують відновлення. Території цих громад зазнали руйнувань об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, житлового фонду. Вони характеризуються великою міграцією населення до інших населених пунктів та інших країн, різким погіршенням соціально-економічного розвитку.

Територіальні громади інших областей можна розділити на декілька функціональних типів: ТГ які мають ріст економічних показників; території, які мають особливості розвитку; ТГ, які стабільно розвиваються.

Діяльність територіальних громад в індетермінованих умовах, допомога найбільш постраждалим територіям показали правильність державної політики у сфері децентралізації та реформуванні місцевого самоврядування. Тому першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію місцевого самоврядування до впровадженого воєнного стану, повинна бути послідовна інституалізація з урахуванням попередніх здобутків реформування місцевого самоврядування. Необхідно напрацювати зміни до законодавства стосовно посилення фінансової самостійності та забезпечення достатньої адміністративної спроможності територіальних громад у повоєнний період. Після завершення війни перемогою українського народу, використання потенціалу спроможних територіальних громад повинно стати запорукою стрімкої відбудови економіки громад, регіонів України та подальшої інтеграції до світової спільноти.

Одним із завдань державної регіональної політики та політики відновлення території є створення інституційно спроможних територіальних громад. Адже кожен мешканець села, селища чи міста, відповідно до положень Конституції України, має право на сучасну медицину і освіту, доступні та якісні публічні послуги (адміністративні, комунальні, соціальні). Громадськість може впливати на якісне надання послуг в тому випадку, коли виконавці даних послуг знаходяться поруч. Найближчими до нас органами управління є місцеві органи самоврядування, такі як сільські, селищні та міські ради, а також їхні виконавчі комітети. Отже, органи місцевого самоврядування повинні мати повноваження та фінансові ресурси для реалізації власних і делегованих повноважень, а також нести відповідальність за їх виконання.

Процес реформування місцевого самоврядування, формування інституційно спроможних територіальних громад пройшов декілька рівнів та знаходиться на фінальному етапі. В основу даного процесу закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [77] та найкращі світові практики у цій сфері. Старт реформі місцевого самоврядування дала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [182] схвалена в квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України та план заходів щодо її реалізації.

Дисертаційне дослідження базується на теоретичних та методологічних основах, що виникли з вивчення актуальних питань у галузі публічного управління, зокрема, місцевого самоврядування, яким займалися такі науковці, як: В. Д. Бакуленко [7], В. М. Вакуленко [16], О. І. Васильєва [20], І. М. Грищенко [34; 35], Т. М. Дерун [49; 50; 51], Ю. Ф. Дехтяренко [55; 90], С. А. Дяченко [59; 60; 61], В. С. Колтун [88; 89; 90; 91; 92], В. С. Куйбіда [90], О. Г. Пухкал [184], В. В. Юзефович [227].

Значний внесок у дослідження інституційної спроможності територіальних громад зробили такі вчені: І. О. Євсюкова [77], І. О. Лютий [109], Х. О. Патицька [142], О. В. Сизоненко [197], Л. В. Сухарська [201] та інші.

Водночас, у сфері забезпечення інституційної спроможності територіальних

громад є низка проблем, які потребують теоретичного та методичного обґрунтування.

Зокрема, переважна більшість науковців вивчала проблеми і механізми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування на державному та регіональному рівнях, а не на рівні міських, селищних, сільських територіальних громад (базовий рівень).

Крім того, показниками спроможності територіальних громад, відповідно до нормативно-правових актів, є: індекс податкоспроможності; площа територіальної громади; чисельність населення; чисельність учнів загальної середньої освіти; індекс відсотку зборів та податків у доходах місцевих бюджетів. Таким чином, за вищенаведеними показниками не можливо, в повній мірі, відобразити загальну картину інституційно спроможної територіальної громади та якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування.

Малодослідженими є механізми, які безпосередньо впливають на забезпечення інституційної спроможності територіальних громад, а саме: кадровий, комунікативний, механізм діджиталізації тощо.

Актуальність теми дослідження визначається важливістю здійснення демократичних реформ в Україні, об'єктивними процесами розвитку та суспільного реформування в цілому, необхідністю вирішення проблем спроможності територіальних громад у період повоєнного відновлення України та визначення механізмів створення інституційно спроможних територіальних громад.

Сукупність наведених вище аргументів зумовила актуальність запропонованої теми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Наукове дослідження проводилося в межах науково-дослідної роботи кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Тема наукового дослідження відповідає напрямам НДР кафедри: «Політична культура в забезпеченні єдності та консолідації українського суспільства (ДР № 0120U101662)», «Механізми запобігання політичній корупції в органах

представницької влади в Україні» (ДР № 0119U101588)» .

**Мета та завдання дисертації.** Мета даного наукового дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних та методологічних основ та розробці конкретних практичних рекомендацій з покращення механізмів забезпечення інституційної спроможності територіальних громад у процесі реформування місцевого самоврядування з урахуванням воєнного стану та повоєнного відновлення країни.

Згідно з метою визначені **завдання:**

розглянути теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування, узагальнити положення законодавства України, напрацювання українських і зарубіжних науковців у галузі дослідження інституційної спроможності територіальних громад для визначення сучасного стану розробленості зазначених питань;

провести ретроспективний аналіз історичних передумов розвитку місцевого самоврядування та дослідити еволюцію його становлення;

обґрунтувати тенденції процесу децентралізації в Європейському Союзі та Україні у порівняльному аспекті та охарактеризувати основні моделі місцевого самоврядування для адаптації кращого досвіду до умов України;

дослідити механізми інституційної спроможності територіальних громад та виявити проблеми їх застосування в умовах воєнного стану;

визначити перспективні напрями вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади;

розробити модель механізмів інституційної спроможності територіальних громад і запропонувати органам виконавчої влади та місцевого самоврядування рекомендації щодо її використання з урахуванням українського та європейського досвіду створення спроможних територіальних громад.

**Об'єктом дослідження** є інституційна спроможність територіальних громад.

**Предметом дослідження** є механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад.

**Методи дослідження.** Методологічна основа дослідження зумовлена

комплексністю, складністю та багатогранністю предмету дослідження, міждисциплінарним характером роботи та поєднанням різних наукових методів та методологічних підходів для розкриття представленої теми.

У дисертації застосували комплекс загальних та спеціальних методів дослідження, а саме:

для визначення економічної природи ТГ як суб'єкта інституційної спроможності використали діалектичний метод;

системний аналіз – для визначення складових розвитку соціально-економічного потенціалу територіальних громад з метою виявлення ключових тенденцій та їх детермінант;

порівняльний аналіз – для порівняння ефективності використання механізмів спроможності ТГ;

для узагальнення теоретичних напрацювань та розробки висновків дослідження нами був використаний абстрактно логічний метод;

статистичні методи – для визначення ефективності використання органами місцевого самоврядування різних механізмів спроможності у забезпеченні соціально-економічного розвитку на місцевому рівні;

метод прогнозування – для визначення й аналізу тенденцій розвитку місцевого самоврядування в його історичній ретроспективі, перспективних напрямів вдосконалення інституційної спроможності територіальних громад як органів представницької влади під час дії воєнного стану та повоєнної відбудови країни.

***Наукова новизна отриманих результатів*** спричинена розглядом визначного наукового завдання, яке зводиться до опрацювання теоретичних тверджень і практичних рекомендацій щодо застосування механізмів інституційної спроможності територіальних громад. У дисертації:

***уперше:***

запропоновано концептуальні засади моделі інституційної спроможності територіальних громад, а саме: спроможність визначено як: результат управління; процес сприяння підприємницькій активності; економічне зростання; результат

реалізації людського потенціалу, природного і соціального середовища, спосіб досягнення соціальної справедливості;

розроблено модель інституційної спроможності територіальних громад, в основі якої є комплексний підхід, що включає інституційну спроможність громади як одну із складових спроможностей ТГ таких як: економічна, фінансова, правова, соціальна кадрова, комунікативна, інформаційна спроможності. В свою чергу, визначено, що інституційна спроможність – це взаємозв'язок інститутів та інституцій ОМС та громадянського суспільства, який побудований на міжсуб'єктній взаємодії для налагодження соціально-економічних та культурних відносин у громаді між органами місцевого самоврядування, громадою, бізнесом та іншими стейкхолдерами;

визначено механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад як сукупність механізмів інституційної спроможності ОМС та інституційної спроможності громади, що в результаті створюють соціальні, економічні, правові, культурні переваги та стійку здатність територіальних громад до самоорганізації для досягнення її інституційної спроможності;

узагальнено основні виклики щодо функціонування інституційно спроможних громад в умовах воєнного стану, а саме: економіка, безпека, міграція, екологія, зайнятість населення;

досліджено та класифіковано принципи інституційної спроможності територіальних громад, такі як: ефективності, інституційності, самостійності, мобільності, оптимізації, публічності, орієнтованості на потреби жителів громади, синхронізації та координації;

розроблено алгоритм і послідовність кроків під час формування та реалізації моделі інституційної спроможності ТГ; класифіковано інструменти планування моделі інституційної спроможності територіальних громад щодо міжсуб'єктної взаємодії громад, органів місцевого самоврядування, бізнесу та інших зацікавлених сторін; визначено складові моделі, такі як: інституційна структура, розвиток інфраструктури, фінансування та ресурси, розвиток громадської участі;

описано етапи розробки моделі інституційно спроможних територіальних

громад, такі як: визначення основних проблем ТГ, аналіз поточного стану діяльності інституцій ТГ, розробка стратегії удосконалення роботи інституційно спроможних територіальних громад, впровадження стратегії та моніторинг результатів;

***удосконалено:***

основні елементи поняття «спроможна територіальна громада», такі як: розрахункова спроможність (наявність потенціалу громади), функціональна спроможність (сукупність ресурсів, процесів, результатів), потенціал громади (можливості);

кадровий механізм та запропоновано схему підготовки HR-стратегії та HR-брендингу, які сприятимуть органам місцевого самоврядування (в сфері персоналу) протистояти несприятливим умовам зовнішнього середовища для виконання своїх повноважень та повноважень, які делеговані вищими гілками влади; удосконаленню інституційної спроможності ТГ завдяки забезпеченню умов для навчання, розвитку та ефективного використання трудових ресурсів, створенню умов для розвитку високопрофесійних, компетентних управлінців; розкриттю здібностей до творчості, інноваційного розвитку, з метою досягнення як розвитку ТГ так і особистих цілей працівників;

методичні підходи до оцінки управлінської спроможності ТГ через створення загальної системи підвищення професійної компетентності керівників органів місцевого самоврядування з урахуванням розширення повноважень;

***набули подальшого розвитку:***

шляхи вдосконалення інституційної спроможності територіальних громад, зокрема:

надано рекомендації органам місцевого самоврядування стосовно використання в своїй роботі механізму діджиталізації та запровадження SWOT-аналізу для визначення особливостей використання мережевих інформаційно-комунікаційних технологій;

здійснено класифікацію інструментів планування моделі інституційної спроможності територіальних громад;

розроблено алгоритм організації процесу стратегічного планування, стратегії соціально-економічного розвитку та комунікаційної стратегії громади, планів їх реалізації та системи моніторингу виконання;

**Практичне значення одержаних результатів** зводиться до того, що теоретичні напрацювання, висновки та рекомендації, які розроблені дисертанткою та запропоновані у науковій роботі, можуть бути використані:

для проведення науково-дослідницької роботи з метою надання наукових рекомендацій щодо процесу формування нормативно-правових актів з урахуванням європейських здобутків в частині реформування місцевого самоврядування;

законотворчій діяльності – для підготовки законодавчих та нормативно-правових актів, у зв'язку з необхідністю вдосконалення та розвитку місцевого самоврядування;

освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін (курсів): «Основи місцевого самоврядування», «Децентралізація публічної влади», «Форми місцевої демократії» «Територіальна консолідація», «Управління якістю в органах місцевого самоврядування», «Співпраця органів місцевого самоврядування з бізнесом», «Державне управління та місцеве самоврядування» тощо.

Висновки і пропозиції щодо застосування механізмів забезпечення інституційної спроможності територіальних громад можуть бути використані безпосередньо у практичній діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, самоорганізації населення, громадськості.

Практична значущість дисертаційного дослідження визначається комплексністю рекомендацій щодо створення інституційно спроможних територіальних громад, у тому числі, враховуючи воєнний стан та заходи щодо відбудови країни.

***Джерелами інформації є:***

звітні дані Міністерства розвитку громад, територій та розвитку інфраструктури, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Державної служби статистики України, законодавчі та нормативні документи, праці вітчизняних та

зарубіжних вчених, Інтернет-ресурси, аналіз документів органів місцевого самоврядування, а також особисті напрацювання дисертантки.

### ***Особистий внесок здобувача.***

Дисертація є самостійною науковою роботою дисертантки. Основні ідеї, положення, дослідження і висновки, що проведені в рамках дисертаційної роботи, отримані дисертанткою особисто.

### ***Апробація матеріалів дисертації.***

Основні тези та висновки наукового дослідження були піддані перевірці та випробуванню у доповідях на міжнародних наукових конференціях. Основні ідеї, положення та пропозиції в дисертації висвітлені на всеукраїнських та міжнародних круглих столах науково-практичних конференціях, а саме: «Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи» (м. Київ, 09 грудня 2021 р.), «Public administration: European development strategies» (Venice, March 12-13, 2021), «30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи» (м. Київ, 10 вересня 2021 р.), «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві» (м. Київ, 08 липня 2021 р.), «Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри гідності та свободи українського народу» (м. Київ 23 листоп. 2022 р.), «Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей» (м. Київ, 25 січн. 2023 р.) та інші.

### ***Публікації.***

За результатами дисертації надруковано 12 наукових праць, а саме: 4 наукові статті в українських наукових журналах, 2 статті у періодичних наукових виданнях країн, що є членами Організації економічного співробітництва та розвитку Європейського Союзу і 6 публікацій у матеріалах та тезах конференцій, круглих столів.

### ***Обсяг і структура дисертації.***

Дисертація має такий склад: вступ, три розділи, дев'ять підрозділів, висновки, перелік використаних джерел, додатки. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 213 сторінок, основний текст розгорнутий на 180 сторінках. Робота містить 8

таблиць, 18 рисунки, 3 додатка. Список використаних джерел включає 245 найменувань.

# РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## 1.1. Сутність і порівняльний аналіз моделей місцевого самоврядування

Досліджуючи механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад, необхідно розуміти сутність та зміст таких понять як «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «інституційна спроможність».

В статті п'ятій Конституції України говориться про те, що громадяни, які живуть в нашій країні є носіями суверенітету та влади, які реалізують свої права через органи місцевого самоврядування, безпосередньо і через виконавчу владу [94 ].

Відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2), місцеве самоврядування в Україні є гарантованим правом та реальною можливістю територіальної громади, що складається з мешканців села або добровільного об'єднання у сільську громаду мешканців кількох сіл, селища або міста. Ця громада має самостійність у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Також, згідно зі статтею 1 цього закону, територіальна громада визначається як жителі, які постійно проживають в межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, селищ або міст, які мають єдиний адміністративний центр. [174].

Місцеве самоврядування в Україні є одним із найважливіших інститутів влади народу та однією з найважливіших основ конституційного ладу. Діяльність інституту місцевого самоврядування впорядковується законодавчими та нормативно-правовими документами.

Термін «місцеве самоврядування» був вперше вжитий у наукових дослідженнях у ХІХ столітті німецьким ученим Рудольфом Гнейстом для опису місцевого управління, який вважав, що територіальні громади повинні вирішувати справи місцевого значення, і в їх діяльність не повинні втручатися представники місцевих адміністрацій [21].

Слід зазначити, що в сучасній науці поняття «місцеве самоврядування» принципово відрізняється від терміну "місцеве управління", яке вказує на управлінську діяльність на місцевому рівні. Місцеве управління зазвичай здійснюється через адміністративні органи (місцеві державні адміністрації), призначені вищими органами влади. Місцеве управління насамперед покликане узгоджувати державні, регіональні та місцеві інтереси [21].

Представниками бельгійської, французької та німецької наукових шкіл були закладені у XVIII – XIX столітті оновні теоретичні положення про місцеве самоврядування і їх автономію. Серед теорій місцевої автономії найбільш відомими та обґрунтованими є:

теорія вільної громади (природне право громади розпоряджатися місцевими справами);

господарська теорія (передбачає господарський характер діяльності громади);

громадівська теорія місцевого самоврядування (відання соціально-економічними та культурними напрямками діяльності громади);

державницька теорія місцевого самоврядування (спрямована на децентралізацію державного управління);

теорія муніципального дуалізму (спрямована на вирішення питань місцевого значення та поділ повноважень на власні та делеговані);

теорія соціального обслуговування (надання якісних публічних послуг мешканцям громади).

Першою у XIX столітті була сформульована концепція вільної громади (теорія природних прав спільноти), заснована на ідеях природного права. Вона ґрунтується на тому, що ТГ має право самостійно вирішувати питання місцевого значення і це можна прирівняти до прав і свобод громадянина країни. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як незалежний від держави публічний орган територіального колективу [9, с. 15].

Основними принципами організації місцевого самоврядування в теорії вільної громади є: виборність органів місцевого самоврядування територіальною громадою; розподіл повноважень на самоврядні (власні) та ті, що делеговані органам місцевого

самоврядування державою; місцеві та державні справи мають різну природу; органи місцевого самоврядування – це самоврядні органи і вони не відносяться до системи органів державної влади;

держава та органи виконавчої влади не можуть втручатися у виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень та вирішення питань місцевого значення, вони можуть здійснювати лише адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування [9, с. 16].

Друга концепція місцевої автономії – господарська. Прихильники цієї концепції, особливо Р. Мом, наголошували на суверенітеті громади в рамках держави, однак, на відміну від теоретиків вільної громади, вони вбачали переваги не в природних і невід’ємних правах територіальних громад, а в суто господарському і недержавному характері їх діяльності. Тому органи місцевого самоврядування не повинні претендувати на політичну активність [196, с. 30].

На нашу думку, основні положення даної теорії зводяться до того що, держава визнає і гарантує право територіальної громади на реалізацію місцевого самоврядування. На переконання прихильників громадівської теорії, лише на рівні населених пунктів може бути впроваджено місцеве самоврядування, так як там збереглися умови для збереження і розвитку громад, на рівні районів і областей місцеве самоврядування можливе тільки у формі добровільних об’єднань, наприклад, асоціацій; органи місцевого самоврядування можуть вирішувати питання і проблеми тільки місцевого значення, а органи виконавчої влади (наприклад, місцеві адміністрації) здійснюють повноваження держави на місцевому рівні.

Органи місцевого самоврядування повинні здійснювати власні та делеговані повноваження в межах закону [118, с. 6].

Однак ця теорія не мала широкого застосування, оскільки не могла обґрунтувати переважну більшість функцій, які мають публічно-правовий статус.

Ця теорія базується на протиставленні між природою державної влади та місцевого самоврядування на тій підставі, що місцеве самоврядування має публічний, а не публічно-правовий характер. Ця теорія, як і попередня, має певний корпоративний відтінок. Як зазначається в науковій літературі [118, с. 58], у цьому

випадку автономні територіальні одиниці змішуються з різними видами приватно-правових об'єднань (товариств, фондів, спілок, клубів тощо). Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно популярна в США та Канаді.

У середині XIX ст. набула поширення державницька теорія місцевого самоврядування, яка була розроблена німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном.

Державницька теорія вважає місцеве самоврядування не автономною формою публічної влади, природним правом територіальної громади самостійно вирішувати проблеми місцевого значення, а однією з форм місцевого управління, тобто одним із засобів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Отже, всі повноваження територіальної громади та її органів базуються на державній владі.

У державницькій теорії виділяють два основних підходи: юридичний, представлений Л. Штейном, та політичний, який репрезентує Р. Гнейст. Ці підходи вказують на розрізнення між місцевим самоврядуванням та місцевим управлінням. На думку Р. Гнейста, незалежність місцевого самоврядування має забезпечувати виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх функцій на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави.

Гарантією незалежності місцевого самоврядування Л. Штейн вважав те, що органи місцевого самоврядування є органами територіальних громад, на які держава покладає виконання завдань і функцій, пов'язаних з державним управлінням [9, с. 16-17].

Державницька теорія характеризується визнанням певної юридичної, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів у відношенні до органів державної влади, які діють на центральному та місцевому рівнях. Органи місцевого самоврядування – це інститути, що здійснюють функції держави за допомогою недержавних юридичних осіб. Отже, певною мірою самостійність територіальних громад органічно узгоджується з демократичним механізмом і принципом суверенної влади народу.

Недоліком цієї теорії є те, що існує певний розрив між органами представницької влади територіальних громад та держави. Зокрема, державницька теорія не може

органічно вирішувати питання щодо забезпечення публічної влади територіальних громад, наприклад, через діяльність судових органів, систему правоохоронних органів.

Концепція муніципального дуалізму, яка була поширена у ХХ столітті, є унікальним поєднанням державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування. Відповідно до цієї концепції органи місцевого самоврядування мають суверенітет тільки у вирішенні питань та проблем місцевого значення та участі в реалізації державної політики, відіграючи роль складової ланки механізму державного управління. У зв'язку з цим, завдання, які мають виконувати органи місцевого самоврядування, розподіляються на власні та делеговані державою [9, с. 31].

Згідно з даною теорією, інститути місцевого самоврядування є самостійними тільки в місцевих справах, але у політичній сфері місцеве самоврядування розглядають як складову держави, що виконує її повноваження та функції. Тому повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування, повинні розділятися на «власні» та «делеговані». У виконанні власних повноважень органи місцевого самоврядування повинні діяти самостійно і незалежно від державних органів влади в межах законодавчих та нормативно-правових актів. Виконуючи делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування підпорядковані органам виконавчої влади вищого рівня, наприклад, місцевим державним адміністраціям [103, с. 12].

Проаналізувавши теорію муніципального дуалізму, ми дійшли висновку, що вона не дає відповіді на питання про природу публічної влади, органів місцевого самоврядування, особливо про те, як поєднуються права органів місцевого самоврядування, з одного боку, з правами та свободами людини, а також суверенним правом народу з іншого. Очевидно, позитивною стороною цієї теорії є дослідження перерозподілу влади між державою та органами місцевого самоврядування в контексті конституційного поділу влади.

У наш час досить поширеною є концепція соціального обслуговування, в якій призначенням місцевого самоврядування є надання соціальних послуг населенню,

організація їх соціального обслуговування. Іншими словами, головною метою місцевого самоврядування є підвищення добробуту людей [9, с. 31].

На нашу думку, основні положення розглянутих теорій відображаються у міжнародних та вітчизняних документах таких як: Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституція України, та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначені теорії суттєво вплинули на зміст відповідних розділів Конституції України, а саме, якщо розглядати ст. 140 Конституції України, яка визначає територіальну громаду як головний суб'єкт місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що дане положення ґрунтується на основах громадівської теорії місцевого самоврядування. Це говорить про те, що місцеве самоврядування значною мірою зводиться до самостійного вирішення важливих місцевих проблем, які виникають в селах, селищах та містах, адже жителі районів й областей не є суб'єктами місцевого самоврядування.

З іншого боку, деякі важливі положення Основного Закону України розроблено в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У ній ідея про те, що основою місцевого самоврядування – є громадяни України, а не його базова складова (громада), а обсяг повноважень інститутів місцевого самоврядування відповідає законодавству.

Статті Конституції України роз'яснюють, що джерелом влади та носієм суверенітету в Україні є її громадяни, тобто народ. Народ здійснює свої повноваження особисто або через органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи місцевого самоврядування та їхні представники повинні діяти відповідно до своїх повноважень, визначених Конституцією України та законами України.

Підтвердженням застосування положень державницької теорії місцевого самоврядування є те, що на регіональному рівні збережено органи місцевого самоврядування, які представляють районні та обласні ради. Вони захищають спільні інтереси ТГ.

Певне підґрунтя для концепції муніципального дуалізму виражено в положеннях статті 143 Конституції України, відповідно до яких місцевому самоврядуванню надаються деякі повноваження органів виконавчої влади, які передбачені

законодавством і тоді при виконанні делегованих повноважень ОМС підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [94].

Місцеве самоврядування є одним із видів публічної влади, основою конституційного ладу і формою народовладдя, а також є провідним інститутом громадянського суспільства, що займає особливе місце в сучасній системі конституціоналізму в Україні і відіграє важливу роль у розбудові нашої держави.

Щоб розуміти суть поняття місцевого самоврядування необхідно виділити такі характеристики:

місцеве самоврядування є складовою публічного управління і займає одне з основних місць в управлінні громадянами та виступає специфічною формою публічної влади;

об'єктом управління такого виду публічної влади є органи місцевого самоврядування, які мають власні і делеговані повноваження відповідно до законодавства України;

організаційна, матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування гарантована Конституцією та законами України.

Свідченням системного характеру місцевого самоврядування є те, що згідно зі статтею 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до системи місцевого самоврядування включені нижче перераховані інститути: місцеві ради (обласні, районні, міські, селищні, сільські), територіальні громади; голови місцевих рад; виконавчі комітети місцевих рад; старости; органи самоорганізації населення [174].

Всі інститути системи місцевого самоврядування об'єднані між собою: жителі територіальної громади шляхом голосування обирають на місцевих виборах голів та депутатів місцевих рад, тобто формуються органи представницької влади місцевого самоврядування; органи представницької влади формують виконавчі інституції відповідних рад; органи самоорганізації населення створюються рішеннями місцевих рад, які зобов'язані забезпечувати останніх фінансовою і матеріальною підтримкою.

На нашу думку, складові системи місцевого самоврядування взаємопов'язані та доповнюють один одного і нестача одного з елементів спричинить порушення монолітності всієї системи.

Конституція України встановлює, що місцеве самоврядування впроваджується територіальною громадою в порядку, який встановлений законом, як особисто, так і через органи місцевого самоврядування: місцеві ради та їх виконавчі комітети.

Місцеве самоврядування має свою структуру, яка має свої рівні та складність. Структура складається з: сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних та Київською і Севастопольською міських рад, їх посадових і службових осіб; сільських, селищних, міських голів; органів самоорганізації населення, які представлені будинковими, вуличними, квартальними та іншими органи самоорганізації населення.

Територіальна громада є базовим суб'єктом місцевого самоврядування, який є носієм його повноважень і функцій. Система місцевого самоврядування на базовому рівні відмічається як єдністю так і класифікацією.

Згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлено, що процес укрупнення територіальних громад повинен відбуватися з урахуванням певних умов. Ці умови включають наступне: укрупнена територіальна громада має мати лише один орган представництва місцевого самоврядування і не може бути в складі іншої територіальної громади; територія об'єднаної територіальної громади має бути єдиною і її межі мають бути визначені зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, які об'єдналися; об'єднана територіальна громада повинна знаходитися в межах території однієї області, Автономної Республіки Крим; при ухваленні рішень щодо об'єднання територіальних громад необхідно керуватися природними, економічними, історичними, культурними, етнічними та іншими факторами, які впливають на економічний, соціальний та культурний розвиток територіальних громад; публічність та якість адміністративних послуг, які надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до її об'єднання.

Адміністративним центром укрупненої територіальної громади визначається село, селище або місто з розгалуженою інфраструктурою, яке знаходиться найближче до географічного центру укрупненої території. Укрупнення територіальних громад не змінює статусу населених пунктів як міських чи сільських.

Ініціативу щодо укрупнення територіальних громад сіл, селищ, міст можуть взяти: міські голови; не менш як третина депутатів загального складу місцевої ради; члени територіальної громади відповідно до місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території, якщо вони представляють інтереси не менш як третини членів відповідної територіальної громади.

Розглянемо інституційну складову місцевого самоврядування, що має прямий вплив на спроможність територіальних громад.

Основною одиницею місцевого самоврядування та основним виконавчим органом його повноважень є територіальна громада населеного пункту.

Територіальні громади у порядку, який встановлено на законодавчому рівні, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворюють єдині органи місцевого самоврядування та обирають відповідно голову місцевої ради. Територіальні громади населених пунктів, які укрупнені і складають одну територіальну громаду, можуть вийти із складу ТГ в порядку, визначеному законодавством [170].

Місцеві ради є представницькими органами місцевого самоврядування, які виступають від імені та в інтересах територіальних громад. Вони виконують функції та повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вони діють в межах повноважень, визначених Конституцією України та законами, а також повноважень, переданих їм відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Місцеві ради створюють виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які забезпечують виконання їхніх власних та делегованих повноважень.

Виконавчі органи місцевих рад є підпорядкованими та звітними перед відповідними радами. Щодо здійснення делегованих ними повноважень, вони також підпорядковані відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, які представляють територіальні громади, в яких налічується до 500 жителів, за рішенням відповідної ТГ або сільської ради виконавчий комітет може не утворюватися. Тоді функції виконавчого органу ради (крім питань управління земельними і природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово [170].

Голови місцевих рад є керівними посадовими особами відповідних органів місцевого самоврядування у селах, селищах та містах. Вони обираються відповідною територіальною громадою шляхом таємного голосування на основі загального, рівного та прямого виборчого права згідно з визначеними законодавством України процедурами. Голови місцевих рад здійснюють свої повноваження на постійній основі відповідно до строків, встановлених законодавством.

Вони очолюють виконавчі комітети відповідних рад та керують засіданнями цих органів. Голови місцевих рад не можуть бути депутатами будь-якої ради, а також поєднувати свою службову діяльність з іншою посадою, включаючи громадську діяльність на оплачуваних засадах, або займатися оплачуваною та підприємницькою діяльністю.

У населених пунктах, крім адміністративного центру ТГ, обирається староста на термін повноважень місцевої ради.

Староста є відомчою особою місцевого самоврядування та виконує відведені йому відповідальні завдання. Ці обов'язки включають наступне: представлення інтересів мешканців села або селища у виконавчих комітетах місцевої ради; надання допомоги мешканцям села або селища у вирішенні питань, пов'язаних з підготовкою документів для подання до органів місцевого самоврядування; участь у розробці бюджету територіальної громади щодо фінансування програм та заходів, які будуть реалізовані на відповідній території; внесення пропозицій до виконавчого комітету місцевої ради щодо діяльності підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їхніх посадових осіб на території відповідного села або селища;

виконання інших функцій, передбачених Положенням про старосту. Староста займає посаду члена виконавчого комітету ради територіальної громади [170]. Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Дана система функціонує як єдиний механізм, який приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Олександр Батанов вказує на те, що однією з особливостей системи місцевого самоврядування, яке здійснюється на рівні територіальних громад (сіл, селищ, міст), є її розширення на регіональному рівні через районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад. Також ця система має своє втілення на мікрорівні, включаючи будинки, вулиці, квартали, мікрорайони та окремі села, які об'єднуються в адміністративно-територіальну одиницю – сільську, селищну, міську раду. Ці органи є самостійними елементами системи місцевого самоврядування, формуючи свого роду «мікроструктуру».

Для більш ефективного здійснення своїх повноважень та захисту прав і інтересів територіальних громад, органи місцевого самоврядування можуть утворювати асоціації та інші добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Ці асоціації та об'єднання можуть вступати до інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та відповідних міжнародних асоціацій. Однак повноваження органів місцевого самоврядування не можуть передаватися цим асоціаціям та об'єднанням.

Отже, висновок полягає в тому, що функції місцевого самоврядування визначаються відповідно до Конституції України та законів країни, які спрямовані на основні напрямки діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування для вирішення завдань місцевого значення. Ці функції різноманітні та мають юридичні особливості, відповідно до їх призначення.

Перш за все, функції місцевого самоврядування діляться за об'єктами – політичні, економічні, культурні, соціальні тощо.

Політичні функції місцевого самоврядування включають в себе впровадження форм безпосередньої демократії на місцях і формування регіональної політики відповідно до Конституції та законів України. Це означає забезпечення таких аспектів:

проведення місцевих референдумів та виконання їх результатів; реалізація регіональної політики у відповідності з Конституцією та національним законодавством; проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; участь у формуванні асоціацій місцевого самоврядування та інших ініціатив.

Економічні функції місцевого самоврядування включають наступне: створення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також нагляд за їх діяльністю; управління майном, що є у комунальній власності; розробка та затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; регулювання земельних питань; створення позабюджетних цільових коштів; вирішення питань щодо спеціального використання природних ресурсів тощо.

Соціальні функції місцевого самоврядування важливі у таких аспектах: затвердження програм соціально-економічного розвитку територіальних громад та контроль за їх виконанням; надання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; управління закладами охорони здоров'я, що перебувають у підпорядкуванні територіальних громад; затвердження містобудівних програм; вирішення питань опіки й піклування в установленому законом порядку; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці тощо.

Ще одним типом об'єктних функцій місцевого самоврядування є його культурні функції. Ці функції включають: затвердження програм культурного розвитку відповідних територіальних громад та нагляд за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які перебувають у власності територіальних громад; створення місцевих засобів масової інформації (ЗМІ) місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури; відродження осередків традиційної народної творчості тощо.

Екологічна функція передбачає: організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи.

Функції місцевого самоврядування можна розглядати з різних точок зору, виокремлюючи їх в залежності від суб'єктів місцевого самоврядування. Можна виділити функції територіальних громад, місцевих рад, голів місцевих рад, функції органів самоорганізації населення та інші.

Напрями та типи діяльності місцевого самоврядування можна класифікувати за різними критеріями: за способами та засобами здійснення:

нормотворча діяльність: розробка та ухвалення нормативних актів на рівні місцевих рад;

правозастосовча діяльність: застосування правових норм у практичній діяльності з регулювання соціальних та економічних процесів на місцевому рівні;

організаційна діяльність: організація та координація роботи органів місцевого самоврядування та їхніх підрозділів;

прогностична діяльність: аналіз та прогнозування можливих ризиків на місцевому рівні для прийняття інформованих рішень;

виховна діяльність: спрямована на формування у населення свідомого ставлення до спільних справ та відповідальності за них.

За умовами здійснення:

часова характеристика: може бути тимчасовою (обмеженою в часі) або постійною (постійна діяльність);

територіальна характеристика: може бути адаптованою до адміністративно-територіальної структури України та поділятися відповідно до цього принципу.

Ця класифікація дозволяє краще розуміти та організувати діяльність місцевого самоврядування відповідно до конкретних завдань та умов.

## **1.2. Територіальна громада як основа місцевого самоврядування**

Місьцеве самоврядування має своєю основою територіальну громаду, яка є первинною та ключовою складовою у системі місцевого самоврядування. Статус

територіальної громади визначений у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах. Територіальна громада означає «сукупність жителів, які постійно проживають в межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-правовими одиницями, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл з єдиною адміністративною централізацією» [174]. О. В. Батанов підкреслив, що на конституційному рівні територіальна громада виступає як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це означає, що на рівні місцевості її члени функціонують не просто як громадяни держави, а як мешканці конкретної територіальної одиниці [9, с.82].

Територіальна громада може бути охарактеризована як форма територіальної спільноти, що включає громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців та вимушених переселенців з відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Ці особи постійно або переважно проживають у межах територіальної громади та мають певну нерухому власність, сплачують комунальні податки та інше [9, с.82]. Визначення згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на те, що територіальна громада складається з жителів, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ та міст з єдиним адміністративним центром [174].

Згідно з О. В. Батановим, територіальна громада є спільнотою мешканців, які постійно проживають та працюють у межах певного населеного пункту, такого як село, або добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл, селищ або міста. Через створені ними муніципальні структури ці особи вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють нерухомим майном на цій території, сплачують комунальні податки та мають територіально-особистісні зв'язки системного характеру [10].

Згідно з В. В. Утвенко, територіальна громада є спільнотою мешканців населених пунктів, які наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [9, с. 82].

Важливою ознакою територіальної громади є відчуття співпричетності, психологічна ідентифікація власних інтересів з інтересами спільноти з єдиними морально-етичними цінностями.

Зарубіжні науковці розглядають територіальну громаду як спільноту пов'язану спільними інтересами, географічним положенням, соціально-економічним розвитком та культурними зв'язками.

Існує п'ять підходів до вивчення територіальних громад як спільнот:

якісний підхід описує спільноту як місце, де проживають жителі, розглядає питання якості життя, соціального мікроклімату в громаді;

екологічний підхід вивчає громаду як певну сукупність жителів у природно-географічному просторі;

етнографічний підхід вивчає громаду, яка веде певний спосіб життя, при цьому увага акцентується на описі загальних культурних характеристик, культурного простору, а не лише демографічних, географічних і економічних показників;

соціологічний підхід розглядає громаду як соціальну систему в якій існують соціальні відносини, характерні для певних категорій як у середині громади так і у зовнішньому середовищі;

економічний підхід розглядає взаємозв'язки різних напрямів економіки, домогосподарств та підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця, розглядає розподіл та динаміку доходів, їх джерела, вивчає природні, фінансові, управлінські, людські ресурси, які має громада [9, с.83, 84].

Аналізуючи наукові праці українських і зарубіжних вчених стосовно різних підходів до визначення суті поняття «територіальна громада», ми дійшли висновку, що територіальна громада це не сукупність мешканців певного населеного пункту, а дієздатний суб'єкт, соціально і політично активний, самодостатній з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, який спроможний ефективно і відповідально управляти власними справами.

Отже, виходячи з вищезазначеного, ми можемо визначити основні ознаки ТГ:

інтеграційна ознака, де територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, які проживають на території громади, а саме: громадяни України, особи без

громадянства, іноземні громадяни, які перебувають на території України на законних підставах, внутрішньо переміщені особи;

територіальна ознака це громада, яка складається з громадян, які пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного місця проживання.

Згідно цього визначаються територіальні кордони функціонування спільноти та основні категорії територіальних громад, які включають: громаду сільського населеного пункту, громаду селища, міську громаду [174];

інтелектуально-комунікативна ознака характеризується системою різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин які характеризуються утворенням громадянської інфраструктури ТГ, до якої можна віднести різноманітні інститути та інституції, соціальні групи, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, – ЗМІ, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення, підприємства, установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо.

Функціонально-цільова характеристика територіальної громади дозволяє їй самостійно розглядати та вирішувати питання місцевого значення, що визначає особливе положення та важливість цього суб'єкта у системі місцевого самоврядування.

організаційна ознака характеризується тим, що територіальна громада виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування. За допомогою цієї ознаки створюється організаційна система, що складається з інститутів, інституцій, які забезпечують виконання повноважень органів місцевого самоврядування; її складовими є система органів самоорганізації населення та органами і посадові особи місцевого самоврядування.

Майновий аспект є ключовою характеристикою правового статусу територіальної громади, що відображає її як суб'єкта права комунальної власності. Громада має право на користування, розпорядження та володіння майном, яке є у комунальній власності територіальної громади через органи місцевого самоврядування.

Історико-культурна характеристика впливає на територіальну громаду як фактор історичного та культурного розвитку, формуючи унікальні історичні та культурні

цінності для громади. Це включає свята, звичаї, традиції, які є особливим дорогоцінним надбанням для громади. Символіка, така як герб, прапор та інше, відображає історичні, культурні та інші особливості територіальної громади, і використовується згідно з визначеними рішеннями місцевої ради відповідно до законодавства.

Таким чином, територіальна громада є основним суб'єктом місцевого самоврядування, який складається з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства. Ці особи об'єднані фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища або міста) та спільними місцевими інтересами. Громада має гарантоване державою право самостійно, на підставі власної матеріально-фінансової основи, в межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення у різних формах реалізації своєї компетенції.

Розкривши сутність терміну "територіальна громада", важливо зазначити суть поняття "повноваження громади", включаючи її компетенцію та функції. Функції територіальних громад, як представників влади на місцевому рівні, привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників протягом останніх десятиліть [11].

Для аналізу функцій територіальних громад слід звернути увагу на їхню класифікацію, яка включає систематизацію, групування та поділ. Класифікація функцій територіальних громад заснована на характеристиці предмету їхньої діяльності, а саме впливу на різні суспільні відносини.

О. В. Батанов запропонував наступні критерії для диференціації функцій територіальних громад:

за об'єктами: розрізняються відповідно до цілей та завдань муніципальної демократії. Об'єктні функції включають політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні аспекти;

за предметами відання: розподіляються за певними галузями місцевого самоврядування, які породжують питання місцевого значення. Сюди входять політична, економічна, соціально-культурна та екологічна сфери;

за статусом адміністративно-територіальних одиниць: класифікуються відповідно до адміністративно-територіального поділу, такі як громади сіл, селищ, міст (районного підпорядкування), міст обласного підпорядкування, а також громади районів у містах;

за методами та засобами діяльності: категоризуються відповідно до методів та засобів, які використовуються територіальними громадами у політичній, економічній, соціальній, культурній та екологічній сферах.

Отже, класифікація функцій територіальних громад базується на цих критеріях, що дозволяє систематизувати їхню діяльність та розуміти вплив на різні аспекти суспільства.

І. В. Видрін, досліджуючи функції територіальних громад, класифікував їх наступним чином:

інтегративна, яка забезпечує зміцнення міжособистісних зв'язків, об'єднання зусиль людей в інтересах усіх і кожного;

соціальний контроль над поведінкою та активністю осіб з громади повинен бути в межах, які не обмежують в повній мірі поведінку конкретної особи;

виробнича, яка сприяє задоволенню поточних потреб і потреб членів територіального колективу;

виховна функція спрямована на розвиток політичної свідомості та активності учасників групи;

політична, яка, з одного боку, має економічні, економічні, ґрунтуватися на різних інтересах громадян за місцем проживання, а з іншого – забезпечувати жителям громади конституційне право приймати участь в управлінні державними і громадськими справами [9, с. 88].

Територіальна громада є інструментом залучення жителів ТГ до управління суспільством та економікою, соціально-культурним розвитком та забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян.

Систему функцій територіальних громад можна поділити на дві групи: загальні та специфічні.

До першої групи функцій можна віднести наступні:

політична функція: забезпечення громадянського права на участь у державних і суспільних справах згідно з конституційними положеннями. Ця функція дозволяє громадянам брати активну участь у формуванні та прийнятті рішень, що стосуються суспільства;

економічна функція орієнтована на створення та розвиток локального економічного сектору, включаючи вирішення економічних питань місцевого значення, таких як впровадження програм соціально-економічного розвитку, управління комунальною власністю, управління місцевими фінансами тощо.

соціально-культурна функція спрямована на вирішення соціально-культурних аспектів на місцевому рівні, включає у себе управління установами освіти, охорони здоров'я та культури, які знаходяться в управлінні територіальної громади;

екологічна функція передбачає розробку та ухвалення місцевих програм, спрямованих на збереження та поліпшення стану навколишнього середовища та бере участь у загальнодержавних та регіональних програмах з охорони природи та навколишнього середовища, відповідно до статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25.06.1991 року.

Функції територіальної громади можна систематизувати наступним чином у відповідності до їхньої специфіки:

1. Залежно від адміністративного рівня управління: регіонального значення «територіальна громада – район, область»; національного значення «територіальна громада – держава»; міжнародного значення «територіальна громада – аналогічні інститути зарубіжних країн».

2. За об'єктами зовнішньої діяльності територіальної громади:

зовнішньо-політична функція включає створення асоційованого рівня самоврядування, таких як районні та обласні ради, а також здійснення міжнародного співробітництва;

зовнішньо-економічна функція передбачає діяльність за межами України, включаючи укладання угод з економічних питань з партнерами з-за кордону, створення спільних підприємств, утворення вільних економічних зон та інші економічні ініціативи;

зовнішня соціально-культурна функція включає реалізацію соціокультурних проектів за участю представників різних територій. Це включає професійні та навчальні обміни, організацію масового та спеціалізованого туризму, співробітництво між навчальними закладами тощо;

зовнішня екологічна функція – реалізація міжтериторіальних екологічних проектів.

3. У системі зв'язків «територіальна громада – органи місцевого самоврядування», «територіальна громада – місцеві державні адміністрації» реалізуються:

контрольна функція включає у себе нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, що здійснюється жителями територіальної громади;

фінансово-бюджетна функція – наявність, володіння і вільне розпорядження територіальних громад фінансовими ресурсами в межах законодавства;

матеріально-технічна функція – управління об'єктами комунальної власності.

4. У системі зв'язків «територіальна громада – жителі громади» і «територіальна громада – органи самоорганізації населення» особливого значення набуває інформаційна (комунікаційна), яка втілюється через розширення муніципальної статистики, розвитку інформаційних служб та муніципального маркетингу.

Територіальні громади, як суб'єкти місцевого самоврядування, захищають інтереси своїх громадян перед державою та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України.

Відповідно до законодавства України про місцеве самоврядування, повноваження ОМС поділяються на дві категорії: власні, які є результатом самостійного управління, та делеговані, які передбачені законодавством.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування означають повноваження, які включають вирішення конкретних питань місцевого значення, визначених Конституцією та законами України. Ці повноваження пов'язані переважно з регулюванням життєдіяльності територіальних громад, таких як благоустрій, житлово-комунальне господарство, будівництво, надання адміністративних послуг та інші аспекти, які відповідають статті 2 Закону України

"Про місцеве самоврядування в Україні" [146]. Важливо відзначити, що згідно зі статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною, органи місцевого самоврядування мають повне право, в межах закону, вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучено з їхньої компетенції та не передано жодному іншому органу [77].

Це, на нашу думку, актуалізує напрямок збільшення власних повноважень територіальних громад у майбутньому.

Делеговані повноваження відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" означають повноваження, які передаються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування відповідно до встановленого законом порядку. Це також включає повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям згідно рішень районних та обласних рад [179].

На виконання статті 143 Конституції України, місцеві громади сіл, селищ і міст мають право керувати майном, що є у комунальній власності, як безпосередньо, так і через свої органи місцевого самоврядування. Вони приймають рішення про затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, а також ухвалюють бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролюють їх виконання. Місцеві громади можуть встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, організувати проведення місцевих референдумів та забезпечувати виконання їх результатів. Крім того, вони мають право створювати, реорганізувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їхньою діяльністю. Місцеві громади приймають рішення з інших питань місцевого значення, які законодавством віднесені до їхньої компетенції [94].

Отже, завдяки власним і делегованим повноваженням органи місцевого самоврядування можуть надавати якісні публічні послуги мешканцям громади, забезпечувати ефективне функціонування місцевих територій та здійснювати розвиток відповідно до потреб і побажань місцевого населення. Однак, їх успішна

робота залежить від ефективного управління, прозорості, взаємодії з жителями та відповідальності перед суспільством.

Територіальна громада є ключовим елементом демократичної системи країни і гарантом участі громадян у владних процесах на місцевому рівні. Вона виконує важливу роль у забезпеченні ефективного та збалансованого управління територіями, покликаною задовольняти потреби та інтереси населення.

Осносними перевагами реформування місцевого самоврядування та створення спроможних територіальних громад є:

децентралізація влади, яка спрямована на перерозподіл повноважень та ресурсів від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень, що сприяє більш ефективному та адаптованому до місцевих потреб управлінню;

гарантування участі громадян: реформа місцевого самоврядування створює можливості для активної участі громадян у процесі прийняття рішень та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що надає громадянам можливість бути ближче до процесів прийняття рішень і впливати на них;

стимулювання розвитку територій: ОМС мають повноваження залучати інвестиції та розробляти стратегії розвитку, що сприяє створенню більш конкурентоспроможних та розвинених територій;

посилення контролю над владою: жителі громади виконують роль контролерів діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечуючи відповідальність та прозорість у діях органів влади на місцевому рівні;

забезпечення належного надання послуг: ОМС відповідають за організацію та надання якісних публічних послуг, таких як водопостачання, вивезення сміття, охорона здоров'я, освіта тощо, що допомагає забезпечити належний рівень життя населення.

Незважаючи на значущий прогрес у реформуванні місцевого самоврядування в Україні та створення спроможних територіальних громад, існують виклики, з якими зіштовхуються територіальні громади. Деякі з цих викликів включають корупцію, нестачу фінансових ресурсів, недостатню готовність громадськості до участі у прийнятті рішень та неефективне використання бюджетних коштів.

Уряд та громадські організації постійно працюють над тим, щоб зміцнити роль місцевого самоврядування та забезпечити їхню ефективну діяльність, зокрема, шляхом сприяння участі громадян у прийнятті рішень та покращенню транспарентності управління. Всі ці зусилля спрямовані на побудову сильної, демократичної та процвітаючої країни, де кожен регіон, територіальна громада має можливість розвиватись та реалізовувати свій потенціал.

### **1.3. Забезпечення інституційної спроможності територіальних громад**

У сучасних умовах реформування місцевого самоврядування однією з найважливіших пріоритетних задач є забезпечення спроможності територіальних громад.

Слід відзначити, що лише спроможна територіальна громада може накопичувати необхідні ресурси для ефективного надання публічних послуг. У зв'язку з цим виникають важливі питання науково-практичних основ функціонування територіальних громад, включаючи визначення критеріїв досягнення ними спроможності, їх суб'єктної приналежності та елементів функціональної спроможності.

Поняття спроможності може бути визначене згідно з Академічним тлумачним словником української мови наступним чином: по перше, як існування умов або обставин, що сприяють чому-небудь, створюючи сприятливі умови; по друге, як здатність виконувати певні дії або завдання; попри це, спроможність може також означати можливість здійснення чого-небудь.

Багато українських дослідників використовують офіційне правове визначення "спроможна територіальна громада". Проте слід відзначити, що це формулювання може бути об'єктом сумнівів і потребує додаткового обґрунтування. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наголошує на необхідності формування спроможних громад у зв'язку з проблемами погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну недостатність більшості органів місцевого самоврядування для ефективного виконання своїх повноважень. Крім того, обмежена розгорнутість форм прямого

народовладдя та недостатня активність членів громади у спільних діях для захисту своїх прав і інтересів підкреслюють потребу у формуванні спроможних громад для досягнення спільних цілей розвитку громади [182]. Концепція широко розглядає сутність територіальних громад та їхню здатність, обґрунтовуючи проблеми функціонування органів місцевого самоврядування та недостатню громадську участь у вирішенні місцевих питань.

За дев'ять років процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування сформований і діє основний пакет законодавчих і нормативно-правових документів, а саме: на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [170] була сформована основна ланка місцевого самоврядування. Протягом дев'яти років в Україні було створено 1469 територіальних громад. Також був запроваджений інститут старост ТГ, які представляють інтереси жителів на рівні представницьких органів влади. Територіальні громади отримали право власності на землі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів.

Згідно з поправками до Бюджетного та Податкового кодексів України, територіальні громади отримали розширені повноваження та додаткові ресурси, зокрема щодо нарахування 60% ПДФО, який зараховується до місцевих бюджетів ТГ. Крім того, повністю місцевими залишаються податкові надходження: єдиний податок; податок на прибуток підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності; податок на майно (землю, транспорт, нерухомість) [122].

Крім цього, територіальні громади мають прямі фінансові відносини з державним бюджетом. Перед реформою лише обласні, районні бюджети та бюджети міст обласного значення мали такі прямі відносини. Для здійснення делегованих державою повноважень громадам надаються відповідні фінансові трансферти, такі як дотації, освітні та медичні субвенції, субвенції на розвиток громадської інфраструктури та інші. Законодавчі зміни дають органам місцевого самоврядування право схвалювати місцеві бюджети незалежно від дати ухвалення закону про державний бюджет.

Органи місцевого самоврядування, окрім зміцнення своєї фінансової

спроможності, завдяки децентралізації отримали інші інструменти забезпечення економічного розвитку – зовнішні позики, самостійний вибір організацій для розпорядження коштами місцевих бюджетів, пов'язаних з розвитком та власними доходами бюджетних установ, організацій.

Повноваження у сфері архітектурного контролю, розробки та удосконалення містобудівного законодавства були децентралізовані, надаючи органам місцевого самоврядування самостійні права на формування містобудівної політики.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [181] створив механізм вирішення спільних проблем громад: розвиток та утримання спільної інфраструктури, ремонту доріг місцевого значення, утилізація та переробка сміття та інше.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» [176] передбачено сприяння держави у розвитку регіонів та удосконаленні інфраструктури територіальних громад [176]. Завдяки цій підтримці за 9 років місцевою владою реалізовано понад 12 тис. проектів, фінансування зросло більше ніж в 41,5 раза [124].

Верховна Рада прийняла закони, які спрямовані на розширення компетенції органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання громадянам територіальних громад державних послуг. Законодавчо-нормативними актами надано повноваження органам місцевого самоврядування надавати основні адміністративні послуги: оформлення юридичних та фізичних осіб, підприємців та об'єднань громадян; фіксація актів цивільного стану та прав власності; регулювання відносин щодо земель в громаді; реєстрація місця проживання; видача паспортів тощо.

Згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» [183], було ліквідовано 490 та створено 136 районів.

У 2023 році була ухвалена нова редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ще не набула чинності) [179]. Положення цього закону сприяють справедливому доступу до служби в органах місцевого самоврядування та підвищують їхню репутацію. Заохочують співробітників до саморозвитку та сприяють розвитку громади.

Децентралізація влади та реформування місцевого самоврядування посилили мотивацію до міжмуніципальної консолідації в Україні. Прийняття законодавчих актів створило належні правові умови та механізми формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, реформа місцевого самоврядування має свої важливі взаємопов'язані аспекти. З одного боку, вона розширює повноваження та можливості громад для розвитку. Однак, з іншого боку, вона ставить перед ними та їхніми лідерами нові виклики. Реформа місцевого самоврядування не обмежується лише перерозподілом бюджетів та функцій. Вона представляє собою зміну менталітету, свідомості громадян та підходів до суті публічного управління.

Методика формування спроможних громад визначає їх як територіальні громади сіл (селищ, міст), які за результатами добровільного об'єднання мають здатність надавати належний рівень послуг самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування. Це охоплює надання різноманітних послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, та житлово-комунального господарства, з урахуванням наявних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

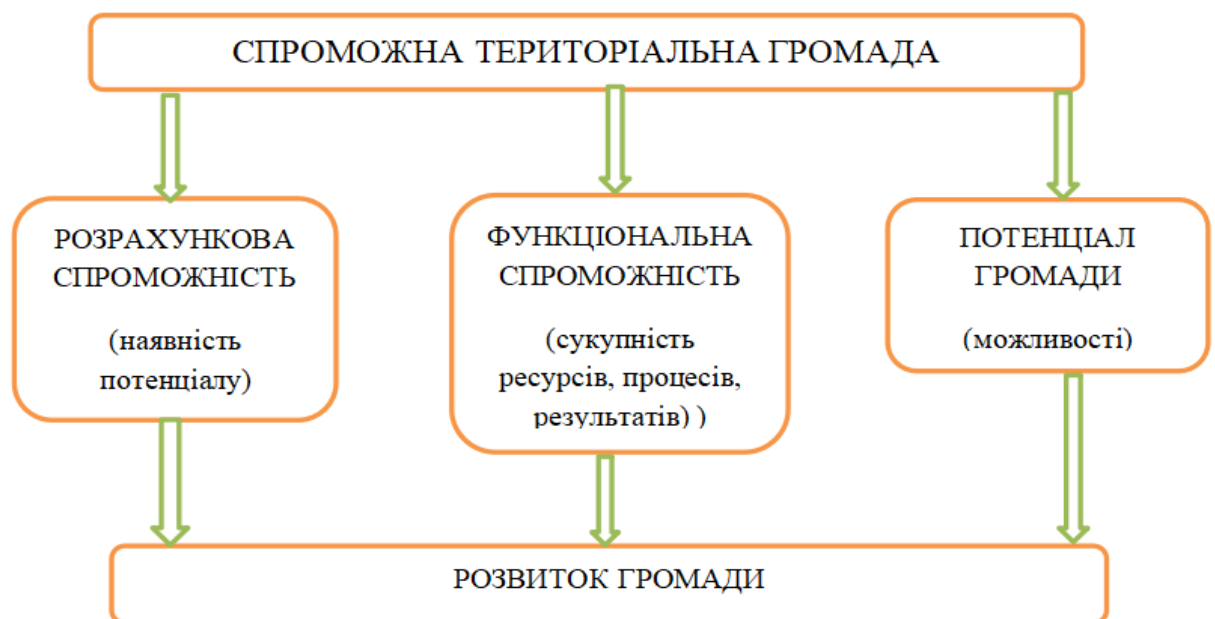
Отже, у Методиці відображено більш вузький підхід до визначення спроможних територіальних громад, ніж той, що був представлений на концептуальному рівні. Слід відзначити теоретичну невідповідність багатьох аспектів спроможності територіальних громад, оскільки в зазначеній Концепції використовуються терміни правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування (принципи); правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування (очікувані результати). У виданні ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» використовуються поняття фінансової та інвестиційної спроможності громади, а також операційної та управлінської спроможності.

О. В. Ольшанський вказує на важливість розгляду внутрішньої та зовнішньої спроможності територіальної громади з урахуванням адекватності завдань та можливостей їх виконання, яка базується на загальному потенціалі громади у вигляді

різних ресурсів [131]. А. П. Павлюк наголошує, що концепція спроможності територіальної громади повинна бути спрямована на забезпечення належного рівня надання послуг населенню. В тісному звуженому значенні спроможності громади, він аргументує необхідність врахування механізмів економічного розвитку цієї громади.[139].

Ми віддаєм перевагу погляду О. В. Сизоненка, який розмежовує три аспекти спроможності: потенційну або розрахункову спроможність, що має юридичне визнання від Кабінету Міністрів України, та реальну спроможність[198].

Різноманітність підходів та відмінні акценти в трактуванні сутності «спроможної територіальної громади» вимагають авторської інтерпретації складових цього поняття. Така інтерпретація повинна включати розгляд суб'єктної визначеності, основних складових функціональної спроможності та критеріальних ознак досягнення цієї спроможності (Рис. 1.1.).



**Рис.1.1.** Складові спроможної територіальної громади

*Джерело: сформовано дисертанткою на основі наукових та офіційних джерел*

На нашу думку, розрахункова спроможність визначається наявністю умов, необхідних для формування спроможних громад. У процесі функціонування, навіть при майже однакових умовах, територіальні громади можуть вибрати різні стратегії досягнення результатів, що призводить до різних рівнів досягнення спроможності або навіть до визнання їх неспроможними. Складовими розрахункової спроможності

громади є фінансово-економічний, інфраструктурний, природний, кадровий потенціали (Рис. 1.2. ).



**Рис. 1.2.** Розрахункова спроможність територіальної громади

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Наступною складовою спроможної територіальної громади є функціональна здатність. На нашу думку, важливо відрізнити інституційну, фінансову, економічну, правову, соціальну, комунікативну, інформаційну, інфраструктурну та кадрову спроможності територіальної громади. Загальне урахування цих аспектів становить функціональну здатність.

Отже, функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і досягнутих результатів. Це дозволяє зробити висновок про рівень досягнення спроможності та визначити, чи є територіальна громада спроможною. На нашу думку, функціональна спроможність територіальної громади забезпечує рівень надання якісних публічних послуг мешканцям громади.

Вказане В. В. Іванишиною, А. М. Стельмащук та І. Ю. Леськівим наступний термін «спроможна територіальна громада» вказує на особу, що має спроможність, проте не конкретизує, які саме можливості повинна мати ця громада [131]. Важливо підкреслити, що концепція спроможності територіальної громади, яка включає здатність забезпечувати суспільні послуги, визначена у вищезазначеній Методиці.

Однак при оцінці цього аспекту не завжди враховується рівень надання послуг. Наприклад, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України регулярно оцінює фінансову спроможність територіальних громад і формує їх рейтинг. Вони стверджують, що цей рейтинг може служити для аналізу ефективності мобілізації власних ресурсів, раціонального використання бюджетних коштів та

ухвалення якісних управлінських рішень [20]. Важливо підкреслити, що концепція спроможності територіальної громади, яка включає здатність забезпечувати суспільні послуги, визначена у вказаній Методиці.

Враховуючи основне визначення спроможної територіальної громади, ми вважаємо, що ключовими показниками (для короткострокових цілей) повинні бути секторальні показники надання публічних послуг. Ще одним важливим напрямком оцінки спроможності є параметризація характеристик розвитку громади, наприклад, встановлення межових значень для обсягу капітальних видатків та інших показників.

Таким чином, на нашу думку, спроможність полягає у різниці між спроможністю, як можливістю задоволення потреб у послугах та як здатністю до соціально-економічного зростання. Ми погоджуємось з поглядами М. Chapman та К. Kirk, які вбачають спроможність громади у її потенціалі та можливостях створення передумов для «довгострокового розвитку громади» [20]. Основна проблема полягає в знаходженні розумного балансу між спрямуванням ресурсів на поточні потреби та гарантуванням належного функціонування на сучасному етапі, що відображається у рівні надання публічних послуг. Додатково, важливо направити частину ресурсів у проекти та заходи, спрямовані на стимулювання довгострокового розвитку. Для кожної громади це є важливим вибором, що визначається численними політичними, економічними та соціальними факторами.

Необхідно розрізняти спроможність територіальної громади від спроможності виключно органів виконавчої влади. Найбільш точне уявлення про спроможність органів влади було визначено Чиказьким агентством планування. Вони тлумачать «спроможність громади» як «здатність громади надавати послуги на регулярній основі для досягнення місцевих та регіональних цілей, таких як державні послуги, громадська ідентичність та економічний розвиток на регіональному та місцевому рівнях». Спроможність територіальної громади визначається взаємозв'язком спроможності органів влади та участі мешканців громади в її життєдіяльності.

Не менш важливими інструментами розвитку інституційно спроможних територіальних громад є: інновації, інформаційно-комунікаційні технології,

людський капітал, а також розподіл політичної влади та нормативно-правове забезпечення інституційної спроможності.

Зазначені механізми, з одного боку, становить основу реформування місцевого самоврядування, з іншого – відображають можливі ризики, які виникають під час створення та організації роботи територіальних громад.

Відсутність уваги до власних можливостей і ресурсів територій, а також недостатня увага до створення умов для їх ефективного використання, призвели до зниження рівня відповідальності органів місцевого самоврядування.

Основна мета пропозицій щодо реформування громад базового рівня полягає у впровадженні механізмів, що дозволять жителям громад та місцевим органам самоврядування виступати як партнери влади на всіх етапах реформи. Це включає попередній збір інформації та моделювання адміністративно-територіальних одиниць, а також розробку необхідної документації та подання проекту рішення про утворення громади. Громади отримують можливість чітко визначати свої інтереси та оцінювати майбутні результати через конкретні інвестиційні пропозиції, закладені в довгострокових програмах розвитку [184, с.12].

Формування таких механізмів неможливе без взаємодії громади з органами представницької влади на місцевому рівні, налагодження комунікації для подальшого розвитку інституційно спроможних територіальних громад.

Важливо відмітити те, що укрупнення територіальних громад базується на принципі диспозитивності (від пізньолатинського *dispositivus* – той що розпоряджається, від латів. (латинський) *dispono* — розташовую, владную). Тобто, укрупнення громад не є основною метою проведення реформи, основним виступає питання формування інституційно спроможної громади, її можливості розпоряджатися майном комунальної власності та ресурсами через механізми соціального моделювання та стратегічного (довгострокового) планування, надання високоякісних адміністративних та соціальних послуг.

Важливим є не отримання субвенцій і дотацій з державного бюджету, а використання природних та людських ресурсів, залучення інвестицій, створення бюджетоутворюючих підприємств для розвитку території, і як результат – соціальна

та фінансово-економічна стабільність та спроможність територіальних громад впроваджувати нові ідеї, технології, проекти.

Отже, «інституційна спроможність місцевого самоврядування як органу представницької влади – це якісне надання послуг мешканцям громад на відповідній території, застосовуючи відповідні механізми публічного управління, з урахуванням трьох складових цієї системи: владні повноваження, наявні ресурси та контроль за законністю прийнятих органами місцевого самоврядування рішень» [20].

Інституційна спроможність місцевого самоврядування як органу представницької влади передбачає наявність повного комплексу законодавчих актів, що регулюють діяльність та правові відносини в галузі місцевого самоврядування та публічного управління; розвинену структуру органів представницької влади на місцевому рівні, які через встановлені законодавством механізми здійснюють реалізацію власних і делегованих повноважень для створення інституційно спроможних територіальних громад; наявність відповідних умов та ресурсів для соціально-економічного розвитку спроможних ТГ та надання якісних публічних послуг мешканцям громади; співвідношення між формальною складовою (законодавство) та неформальною складовою (культура, поведінка, мотивація працівників, які виконують завдання в органах представницької влади на місцевому рівні) характеризується взаємодоповненням.

Сучасний український науковець Н. Пігуль підкреслює, що демократичні перетворення в Україні тісно пов'язані з необхідністю перетворення системи органів публічної влади та зміцнення інститутів громадянського суспільства [148]. Досвід розвинених країн підтверджує, що оптимізація організації територіальної влади, посилення місцевого самоврядування та створення самодостатніх територіальних громад неможливі без впровадження принципів децентралізації влади. Ця децентралізація є основою забезпечення високого рівня життя населення та надання якісних послуг на місцевому рівні [149, с.76].

Згідно з А. Павлюк, формування спроможності територіальної громади є можливим завдяки наявності достатнього обсягу різних ресурсів (природних, економічних, фінансових, кадрових тощо). Ці ресурси, при належному

інституційному середовищі та ефективному управлінні, мають сприяти стійкому економічному зростанню та покращенню добробуту мешканців громади [140, с 28].

Проаналізувавши соціально-економічні передумови початку процесу децентралізації, законодавчу та нормативно-правову базу, праці українських та зарубіжних науковців щодо реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, дійшли висновку, що проблеми децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування привертають увагу багатьох вчених і експертів, як в Україні так і за кордоном.

Українськими та зарубіжними науковцями досконало обґрунтовано необхідність вивчення соціально-економічних аспектів розвитку територіальних громад, роль органів виконавчої влади в процесі реформування органів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи, важливо відзначити два ключові аспекти. По-перше, основна частина наукових досліджень зосереджена на проблемах та механізмах децентралізації на рівні країни та регіонів, і недостатньо уваги приділяється дослідженню децентралізації на базовому рівні – у сільських та селищних радах.

По-друге, більшість науковців схильні вважати, що спроможність громади залежить переважно від фінансової децентралізації, наявності бюджетоутворюючих підприємств та великої кількості населення. Однак наша позиція полягає у необхідності проведення комплексних досліджень, спрямованих на формування інституційно спроможних територіальних громад. Ці дослідження повинні охоплювати механізми створення спроможних громад, систематизувати проблеми, пов'язані з кадровим забезпеченням, стратегічним плануванням, фінансово-економічним розвитком та співробітництвом між об'єднаними територіальними громадами.

Так, інституційна спроможність територіальних громад означає наявність умов, що включають фінансові, інфраструктурні та кадрові аспекти. Ці умови дозволяють територіальній громаді ефективно надавати публічні послуги та використовувати невикористаний або прихований потенціал, такий як інвестиційний, економічний,

людський, управлінський, фінансовий та потенціал громадської участі. Це сприяє розумному, сталому та інклюзивному розвитку територіальної громади.

### **Висновки до розділу 1**

1. У межах дисертації опрацьовано положення нормативно-правової бази України, здійснено системний аналіз досліджень вітчизняних та міжнародних вчених у сфері удосконалення механізмів інституційної спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики.

2. Досліджено теорії місцевого самоврядування серед яких найбільш відомими та обґрунтованими є: теорія вільної громади (природні права громади на відання місцевих справ); господарська теорія (передбачає господарський характер діяльності громади); громадівська теорія місцевого самоврядування (відання соціально-економічними та культурними напрямками діяльності громади); державницька теорія місцевого самоврядування (спрямована на децентралізацію державного управління); теорія муніципального дуалізму (спрямована на вирішення питань місцевого значення та поділ повноважень на власні та делеговані); теорія соціального обслуговування (надання якісних публічних послуг мешканцям громади).

На наш погляд, основні принципи цих теорій відображені у міжнародних та вітчизняних правових актах: Європейській хартії місцевого самоврядування, Всесвітній декларації місцевого самоврядування, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Узагальнено представлені у дисертації характеристики територіальних громад, а саме:

за ознаками (інтеграційна, територіальна, інтелектуально-комунікативна, функціонально-цільова, організаційна, майнова, історико-культурна);

за функціями (загальні, специфічні);

за повноваженнями (власні, делеговані).

4. З'ясовано переваги і виклики реформування місцевого самоврядування та створення інституційно спроможних територіальних громад.

5. Визначено, що спроможність територіальних громад ґрунтується на наявності сприятливих умов, які включають фінансові, інфраструктурні та кадрові складові. Ці умови формують можливість територіальної громади надавати публічні послуги та активно використовувати потенціал, включаючи невикористаний та прихований інвестиційний, економічний, управлінський, фінансовий, людський, а також потенціал громадської участі. Це сприяє розумному, сталому та інклюзивному розвитку територіальної громади.

6. Розкрито зміст інституційної спроможності територіальних громад та особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування, громад, інших зацікавлених сторін у досліджуваній темі.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано у фахових виданнях [153], [154].

## **РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

### **2.1. Формування спроможних громад у країнах ЄС в умовах реформування місцевого самоврядування: досвід для України**

Проголошення Україною європейського вектору зовнішньої політики і наміру інтегруватися в Європейський Союз ставить в план пріоритетів вимогу досягнення європейських стандартів у найкоротший термін з метою забезпечення відповідності копенгагенським критеріям.

Значної уваги потребує вивчення світового досвіду щодо повоєнної відбудови, гармонізації розвитку територіальних громад і України в цілому з курсом до європейської інтеграції а також з метою уникнення системних помилок при відновленні країни після завершення війни.

Більшість європейських країн вже пройшли етап реформування своїх адміністративно-територіальних структур та встановлення ефективного місцевого самоврядування. Оцінка реформи системи місцевого самоврядування в країнах ЄС, яка враховується як передумова формування спроможних територій, є особливо актуальною для України в сучасних умовах.

У першому глобальному звіті Світового Банку «Decentralization and local democracy in the world» [143] зазначено, що держави ЄС мають дві ключові ознаки, які відрізняють їх від усіх інших геополітичних регіонів світу:

по перше, кожна частина території країн ЄС управляється органом місцевого самоврядування;

по друге, усі держави ЄС визнають дискретний набір фундаментальних принципів, на основі яких формується та розвивається місцеве самоврядування [143].

Ці принципи відображені та закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування, Європейській конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою, Європейській Хартії

міст, Європейській Хартії регіональних мов та мов меншин, Рамковій конвенції про захист національних меншин тощо [77].

Останні десятиліття позначилися серйозними змінами територіальної організації публічної влади в країнах ЄС, в результаті яких відбувся перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади.

Можна виділити два етапи процесу децентралізації: перший охоплював кінець 70-х – середину 80-х р. р. ХХ ст., другий – кінець 1980-х – 2000-і р. р.

Метою реформування на першому етапі були передача максимально можливого обсягу повноважень від центру на місця, передусім у сфері бюджетних послуг, та вироблення своєрідної шкали критеріїв, яка дозволяла оцінювати ефективність здійснення власних і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях.

На другому етапі акцент був перенесений на зміцнення фінансової самостійності місцевих влад, зменшення навантаження на центральні уряди, в окремих випадках на розширення обсягу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування відносно обсягу повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що на місцеві влади покладалися все більш багаточисельні та технічно складні функції [83].

Необхідність подібної перебудови територіальних меж діяльності місцевих органів обумовила появу двох основних концепцій, які умовно отримали назву «функціональної» та «органічної». Прихильники першої виходять з того, що сучасні комуни не можуть забезпечити багато функцій комунального управління, зокрема ті з них, які породжені науково-технічним прогресом, новими соціально-економічними та суспільними потребами. У цьому зв'язку вони пропонують, не торкаючись сучасних місцевих структур, створити мережу організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ, поклавши на них функції, які здійснюють чи мають здійснювати нинішні комуни [201].

Концепція «органічної» сутності полягає у важливій ідейній концепції – об'єднанні існуючих адміністративно-територіальних одиниць зі збереженням

традиційних демократичних інститутів, таких як прямі вибори та норми представництва.

Функціональна концепція була успішно впроваджена, зокрема, у Франції, де цей досвід є надзвичайно цікавим. Автори книги «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід», вказуючи на французький досвід, правильно наголошують, що жорстка адміністративно-територіальна реформа через об'єднання муніципалітетів може бути замінена більш гнучкою формою співпраці – міжмуніципальним співробітництвом. У Франції існує 36,8 тисяч комун, що перевершує кількість комун у всіх інших європейських країнах. Більшість з них є невеликими, з менш ніж 500 мешканцями; їх кількість складає 22 тисячі. Тому після війни існували спроби їх укрупнення, але всі вони призвели до невдачі: з 1945 року до кінця 70-х років було злито лише близько 2 тисяч комун.

Однією з основних причин обмеженого успіху був опір населення, яке бажало зберегти ідентичність своїх власних муніципалітетів. Досвід показав, що вирішення завдань в межах «органічної» концепції не може бути повністю задовільним, якщо обмежитися лише укрупненням, оскільки віддалення адміністрації від населення потребує, у свою чергу, розвитку «внутрішньо-муніципальної» децентралізації.

Вихід знайшли у розвитку гнучких форм міжмуніципального співробітництва шляхом створення синдикатів, дистриктів або міських об'єднань, які розглядаються як єдина можливість для малих муніципалітетів ефективно надавати різноманітні послуги. Це призвело до виникнення різноманітних форм кооперації, а розширення кількості відповідних структур супроводжувалося ускладненням організаційно-правових і фінансових аспектів функціонування.[103] .

Синдикати комун стали найбільш поширеною формою міжмуніципального співробітництва. Вони можуть бути спрямовані на вирішення конкретної задачі (наприклад, управління вивезенням сміття та його переробкою, забезпечення водопостачання, утримання спортивних споруд тощо), або мати багатоцільовий характер. Зазвичай синдикати керуються комітетом, у склад якого входять представники кожної комуни, що входить до синдикату. Система дистриктів була введена у 1959 році і, як правило, забезпечує управління житловими послугами,

пожежними департаментами та іншими сферами. Представництво муніципалітетів у дистриктній раді, як правило, визначається за кількістю їхніх мешканців. Міські об'єднання почали формуватися відповідно до Закону від 31 грудня 1966 року, наділені ширшим спектром обов'язкових повноважень, ніж дистрикти. Міські об'єднання відкриті для приєднання нових членів, проте вихід з них не передбачений. Законом від 12 липня 1999 року була спроба раціоналізувати форми міжкомунальної кооперації, залишивши три основні структури (EPCI), з різною системою оподаткування: міські спільноти, об'єднання агломерацій та комун.

У Франції, процес об'єднання та міжмуніципального співробітництва регулюється Загальним кодексом місцевого самоврядування. Зазвичай нові об'єднання комун та можливість обговорення ініціюється представником держави, який є префектом. Він має визначити план розвитку міжмуніципального співробітництва шляхом консультацій з комісією, створеною на рівні департаменту за участю голів та керівників спільних органів влади. В певних ситуаціях можна вимагати від префекта ухвалення рішення шляхом голосування з кваліфікованою більшістю. Утворення спільного об'єданого органу влади («communaut») не вимагає проведення референдуму. Проте зазвичай вимагається, щоб більшість голосів під час консультацій на території становила або  $2/3$  муніципальних рад, представляючи половину населення, або, навпаки,  $1/2$  муніципальних рад, які представляють  $2/3$  населення. З метою спонукання комун до об'єднання, уряд вирішив надавати додаткові фінансові дотації. Зокрема, з 1999 року встановлено виділення додаткових 40 євро на особу щорічно для комун, які об'єднуються. Отже, при об'єднанні населенням у 100 тисяч осіб додатково надходило 4 мільйони євро. Це фінансове заохочення мало значущий вплив на процес міжмуніципального співробітництва, і протягом кількох років було створено близько 2 600 нових глибоко інтегрованих громад на добровільній основі. Ці громади об'єднали 90% комун та забезпечують проживання 85% населення країни [191].

Наразі діють понад 2 700 міжмуніципальних органів. Наприклад, можна вказати на міжмуніципальне об'єднання міста Ліль з населенням 200 тисяч осіб та ще 87 великих та малих комун, де проживає приблизно 1 мільйон мешканців. Хоча в

об'єднання входять комуни різної чисельності, закон передбачає, що великі міста не можуть мати більшість у представницькому органі такого об'єднання [191, с.14].

Органи міжмуніципального співробітництва мають статус юридичних осіб публічного права. Представницькі органи цих об'єднань мають значні повноваження, включаючи право на збір податків та розробку стратегій розвитку. Вони відповідають за планування, громадський транспорт, управління відходами, каналізацію, водопостачання, а також будівництво шкіл, промислові зони та виділення земельних ділянок для них. Учасники цих органів нині призначаються відповідними муніципальними радами, що викликає обурення, оскільки при прийнятті рішень про податки ради не несуть відповідальності перед виборцями. Тому передбачено прямий вибір міжмуніципальних органів, що істотно посилить їхню легітимність. На наступних виборах виборці зможуть голосувати за кандидатів, які потраплять до ради об'єднання комун [68, 83].

Отже, відбулася передача численних функцій від окремих комун до об'єднаних структур, не змінюючи їхньої територіальної основи або повноважень. Деякі обов'язки та повноваження були перерозподілені між різними комунами або об'єднаннями. Новий закон про реформу місцевого управління, який був прийнятий 17 листопада 2010 року, передбачив завершення формування міжмуніципальних об'єднань до кінця 2013 року.

Аналогічні шляхи були обрані в Угорщині та Італії, а також планується у Іспанії, хоча там все ускладнене через широкий спектр повноважень автономних регіонів. На даний момент у спілках (синдикатах) комун Іспанії налічується половина від загальної кількості комун. Держава гарантує цим спілкам більш вигідні умови для залучення інвестицій, ніж окремим комунам. Однак навіть в країнах, які вибрали «органічну» концепцію (Велика Британія, Бельгія, Данія, Польща, Швеція та інші), добровільні об'єднання нижчих рівнів адміністративно-територіальних утворень досить поширені, особливо у передмістях столиць та інших мегаполісів, наприклад у Німеччині. У таких об'єднаннях укладаються договірні відносини, що виключають диктат централі та забезпечують баланс інтересів всіх громадян. Міжмуніципальне

співробітництво діє в Польщі, Португалії, Македонії, Чехії, Словаччині та інших країнах [71].

У Баварії (Німеччина) взаємодія муніципалітетів регулюється законом про муніципальне співробітництво та Порядком управління спільнотою. Ця співпраця на місцевому рівні охоплює різні аспекти, включаючи спільне забезпечення питною водою, очищення стічних вод, збір та обробку відходів, спільні школи, лікарні, установи з управління міграційними потоками, дитячі садки, організацію руху та муніципальний нагляд за транспортними потоками [68].

У ході територіальної реформи 1970-1980 рр. кількість малочисельних громад зменшилася з 7 000 до 2 050. З них 1 200 об'єдналися у територіальні громади. Це специфічна форма міжмуніципального співробітництва, яка була запроваджена з метою збереження максимально можливої кількості громад. Створення територіальних громад дозволило звільнити громади-члени від рутинних управлінських завдань, які вони виконували згідно із законодавством. Зокрема, територіальні громади відповідають за організацію видачі паспортів, посвідчень, дозволів на проживання та інші справи цивільного стану. Вони також відповідають за облік податку на трудові доходи та проведення виборів на різних рівнях - від муніципальних до європейських [71].

У країнах Європи виділяють чотири основні форми міжмуніципального співробітництва: неформальне міжмуніципальне співробітництво без юридичного оформлення; слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво, що базується на угодах або контрактах; співробітництво у сфері діяльності комунальних підприємств, особливо у менеджменті технічних комунальних послуг, таких як водопостачання, утилізація відходів, каналізація, а також управління комунальними закладами: культурними установами, спортивними об'єктами, медичними центрами [140].

На відміну від Угорщини, Італії, Іспанії досить радикальні реформи місцевого управління на основі органічної концепції були здійснені у Великій Британії, Бельгії, Данії, Швеції, ФРН та інших країн.

Наприклад, у Великій Британії на початку 1950-х років існувало понад 1 600 місцевих органів влади різних типів. У 1970-х роках було проведено їх укрупнення шляхом об'єднання. Перша реформа 1972 року зменшила кількість графств або їх еквівалентів в Англії та Уельсі з 145 до 54 та округів або муніципалітетів з 1 383 до 402 (втричі). Аналогічна реформа стосувалася Шотландії у 1975 році. У 1985-1986 роках нова реформа призвела до ліквідації рівня графств у зонах великих міських агломерацій в Англії, Шотландії та Уельсі. У Бельгії за ініціативи міністерства внутрішніх справ у 1975 році кількість муніципалітетів зменшилася з 2 359 до 596. В Данії після реформи 1962-1970 років замість 86 міських та 1 300 сільських комун було створено 275 муніципалітетів [71, с. 142].

У Швеції, згідно з законодавством про місцеве самоврядування 1862 року, було встановлено 2 400 сільських комун. Також існувало 90 комун-міст та 10 комун-чопінгів, які представляли собою середнє між містом і сільською комуною. Однак процеси урбанізації спричинили те, що невеликі сільські комуни стали малонаселеними. Тому у 1946 році Ріксдаг ухвалив принципове рішення про реформування комун, яке набуло чинності у 1952 році. Однією з основних цілей реформи було злиття комун з метою підвищення середньої чисельності населення кожної комуни до 3 тисяч осіб. Ця реформа стосувалася виключно сільських комун, кількість яких зменшилася з 2 282 до 816, а середня чисельність населення зросла з 1,5 тисяч до 4,5 тисяч осіб. У 50-х роках уряд утворив комісію для вивчення питання про необхідність подальшого реформування комун. Комісія прийняла положення, що кожна комуна повинна бути господарсько-географічним регіоном і мати населення не менше 8 тисяч осіб до середини 70-х років. Згідно з проектом, країну було поділено на блоки комун, які мали стати основою для утворення нових, значно більших за розмірами комун. Однак реформування відбувалося повільними темпами, і у 1961 році парламент прийняв рішення про відміну принципу добровільності та завершення реформи не пізніше 1 січня 1974 року. На момент завершення реформи кількість комун становила 278, а у наступні роки через поділ деяких комун ця кількість зросла до 289 [146; 197].

У період з 1979 по 1981 роки урядова комісія дослідила результати реформ у сфері місцевого самоврядування. За її оцінкою, кількість обов'язків, покладених на членів муніципальних зборів і комітетів, зменшилася більш ніж удвічі; кількість виборних представників зменшилася майже втричі; місцева політика набула виразнішого партійного характеру; ЗМІ стали активніше відігравати роль в інформуванні громадськості; політика на місцях стала більш професійною, зокрема, завдяки введенню посад муніципального радника, радника опозиції та виборних представників, які працюють на неповний робочий день; значно зросла чисельність службовців, майже удвічі; громадяни стали більш поінформованими у таких питаннях як представництво політичної більшості в місцевих органах управління, передвиборні програми партій та участь громадян у формуванні місцевої політики; різниця в наданні послуг комунами та їх службами трохи зменшилася, але залишається значущою [128].

Фахівці прийшли до висновку, що відбулася певна трансформація системи, яку можна охарактеризувати наступним чином: реформування комун призвело до того, що не професійне керівництво, коли виборні представники переважно самі вирішували питання, обговорення, ухвалення рішень та їх виконання, було замінено професійним управлінням, де службовці взяли на себе не лише виконання рішень, а й важливі функції підготовки і обговорення питань, які раніше були віддані політикам. Це означало, що місцеве самоврядування змінило свою сутність і стало схоже на державну політичну систему [128].

Що стосується країн Центральної та Східної Європи, то децентралізація та формування місцевого самоврядування, як мінімальні передумови для становлення локальних демократичних режимів, були визнані тут також необхідними елементами постсоціалістичних трансформацій. В основу процесу децентралізації як країн ЄС, так і країн-кандидатів на членство в ЄС були покладені принципи, що визначають функціонування всієї системи публічного управління: побудова громадянського суспільства, ефективність, прозорість, відкритість і підзвітність функціонування органів влади, гнучкість та субсидіарність [146, 148].

Досить цікавий досвід можна перейняти, аналізуючи процес реформ країн Балтії.

По-перше, зазначені країни також мають радянське минуле, для якого характерним є наявність слабких органів місцевого самоврядування, роздрібнення адміністративно-територіальних одиниць.

По друге, прагнення країн Балтії до членства в ЄС, стає прикладом для України в проведенні демократизації політичної системи та модернізації системи публічного управління.

Після отримання незалежності країн Балтії (Естонія, Литва, Латвія) виникла необхідність реформування місцевого самоврядування як основи переходу від планової до ринкової економіки. Першим кроком у реформуванні стали демократичні вибори до міських рад, які були проведені в Естонії, Латвії та Литві у 1989 році.

Основною спільною рисою проведення таких перетворень у цих країнах була заміна відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління. Реформування адміністративно-територіального устрою при цьому здійснювалось приблизно одночасно. Так, створення нової системи місцевого управління базувалось на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєднались відповідно у 1996, 1994 та 1999 р. р. [146].

Основним завданням реформування місцевого самоврядування було спрямування на демократизацію та децентралізацію державної влади, а також залучення населення до місцевого управління. Децентралізація передбачала демократичний вибір органів публічної влади та надання можливості територіальним громадам самостійно приймати рішення щодо місцевих питань та володіти повноваженнями у політичній та економічній сферах [146].

Для дотримання принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та проведення реформи необхідно було змінити адміністративно-територіальний устрій.

Адже досить малі адміністративно-територіальні одиниці виявилися неспроможними фінансово себе утримувати. Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему

територіального управління, яка значно відрізнялась від інших. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району [101, с.35].

В Естонії адміністративна реформа розпочалась з прийняттям закону «Про місцеве самоврядування» у 1989 році, який вважався ключовим компонентом децентралізації. До 1993 року місцеве самоврядування існувало на двох рівнях: міста, села та містечка на одному рівні, повіти на іншому. Однією з найсуттєвіших змін, які відбулися під час реформи, був перехід від дворівневої системи місцевого управління до однорівневої [148].

Для того щоб бути незалежними самоврядними територіями, сільським громадам та містам необхідно було розробити та реалізувати програми соціально-економічного розвитку, що дозволяли уряду перевірити готовність територіальних громад до децентралізованого управління. У Естонії після проведення адміністративно-територіальної реформи сформувалась однорівнева система місцевого самоврядування, яка включала міста та волості. В свою чергу система управління складається із місцевого і проміжного рівнів урядування.

Місцевий рівень у системі місцевого самоврядування включає 215 самоуправлінь, які об'єднують 185 волостей та 30 міст. Керівника волості обирають самі мешканці, з урахуванням особливостей країни, де частина населення не має права голосу на національних виборах (так звані не громадяни). Участь у виборах органів місцевого самоврядування відкрита для всіх осіб, які постійно проживають у волості або місті. Це може призвести до ситуації, коли керівником волості може бути особа, яка не має права голосу. Керівникам волостей, які втратили свою посаду, надається право на отримання зарплати протягом 6 місяців, а також можливість бути керівниками структурних підрозділів нових місцевих самоуправлінь протягом чотирьох років [212].

Проміжний рівень включає 15 повітів (районів). Для цього рівня характерною рисою є присутність державних органів управління та добровільних союзів

самоуправління, але відсутні власні органи самоврядування на рівні повіту. Хоча загальна кількість муніципалітетів у Естонії зменшилася від 254 у 1995 році до 213 на початку 2016 року, деякі невеликі сільські муніципалітети все ще існують, але вони зазвичай співпрацюють з більшими сусідніми муніципалітетами для надання послуг населенню [212].

Дуже цікаві для українського досвіду є нововведення у системі місцевого самоврядування Естонії, а саме:

виконавчу владу повіту здійснює староста, який призначається урядом терміном на п'ять років. При призначенні старости, міністр представляє його повітовому союзу місцевого самоврядування, який може висловити свою думку щодо кандидатури. Однак це не є правом вето на призначення;

будь-які правові акти місцевого самоврядування повинні публікуватись в Інтернеті. Якщо ж документ не з'явився в мережі, акт не чинний. Акти місцевого самоврядування перевіряє повітовий староста або за власною ініціативою, або за скаргою людини.

Після цього, якщо є підстави, староста виносить подання щодо незаконності акту і пропонує органу місцевого самоврядування внести у документ зміни. Таке подання зупиняє дію акта. А, щоби його поновити, коли місцевий орган самоврядування не згодний з рішенням, громада має звернутись в суд [161].

У грудні 2015 року в уряді Естонії був представлений законопроект, спрямований на більш глибоку реформу системи місцевого самоврядування. Ця реформа включала два етапи та була запроваджена в жовтні 2017 року.

Основні особливості нової реформи включають: встановлення мінімального критерію до чисельності населення на рівні п'яти тисяч мешканців, що має гарантувати надання високоякісних публічних послуг; перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові стимули в формі державних грантів для тих, хто обрав шлях об'єднання; головам рад і мерам, чиї повноваження припиняються в результаті об'єднання, пропонується певна компенсація; для муніципалітетів з кількістю мешканців менше п'яти тисяч осіб (і, можливо, іншою), які не

погоджуються на добровільне об'єднання, уряд ініціював злиття без фінансових компенсацій [185].

Цей підхід сприяє створенню ефективних територіальних громад на базовому рівні, спонукаючи утворення об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць на добровільних засадах, коли громадяни самі розуміють необхідність реформи.

В контексті України, названий аспект є надзвичайно актуальним, оскільки часті зміни в адміністративно-територіальному устрої можуть викликати опозицію та нерозуміння серед громадян. Це може спричинити відмову приймати реформи в цілому. Проблема полягає в тому, що ініціативи територіальних громад нерідко намагаються нав'язувати зверху, без урахування реальних потреб та особливостей громад. У таких випадках реформа може стати непродуктивною або відкладатися на десятиліття.

Досвід Естонії є інформативним, вказуючи на те, що укрупнення територіальних одиниць може мати свої виклики. Так, зважаючи, що більше половини волостей не досягають 2000 мешканців (у найменшій волості проживає взагалі трохи більше сотні людей), такі волості неспроможні надавати населенню усі, визначені законом, послуги через слабку кваліфікацію працівників, що призводить до відпливу населення у міста і знелюднення сільських територій. Це розриває економіку, а місцеве самоврядування волостей фактично паразитує на міській інфраструктурі, не розвиваючи свою. Це призводить до того, що держава мусить централізувати частину послуг, наприклад – школи, громадський транспорт і т. п. [161].

Реформування територіальної організації влади в Литві пройшло кілька етапів. Перший етап реформ був започаткований у лютому 1990 року прийняттям закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який впровадив нову структуру місцевого самоврядування. Визначивши місцеве самоврядування як незалежну діяльність жителів територіальних одиниць, цей закон встановив два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядування вищого рівня (44 самоврядних райони та 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижчого рівня (530 апілінків), що входили до складу самоврядувань вищого рівня та фінансувалися

ними. Проте ця система мала низку недоліків, включаючи ґрунтування на попередньому адміністративно-територіальному поділі та нечітке визначення функцій центральних та місцевих органів влади, а також відсутність реальної економічно-фінансової бази для діяльності місцевих органів влади.

Це призвело до наступного етапу реформ з прийняттям Закону Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування». В той самий період було розпочато підготовку реформи адміністративно-територіального устрою країни. Ця реформа мала в собі поставлені завдання створення адміністративно-територіальних одиниць, що здатні надавати високоякісні публічні послуги, наближення місцевого самоврядування до жителів громади, забезпечення рівних умов для економічного та культурного розвитку всіх громад, а також адаптацію адміністративно-територіального устрою до європейських стандартів. Критеріями для формування територіальних громад визначалися чисельність жителів не менше 10-12 тисяч осіб, враховуючи центр самоврядування, а також відстань від центру самоврядування та рівень забезпеченості ресурсами.

В підсумку реформи територіальної організації влади в Литві призвели до створення 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, які регулюються та контролюються центральним урядом, та 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських органів влади). Також існують субмуніципальні одиниці, близько 450 сянюній, які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць та підпорядковуються органам місцевого самоврядування. Населені пункти поділені на міські і сільські, при цьому містами вважаються населені пункти з чисельністю понад 3 тисячі осіб та певним відсотком зайнятого населення у різних галузях. Містечками вважаються компактно забудовані населені пункти з чисельністю від 500 до 3 тисяч осіб, де більше половини працездатного населення працюють у сфері промисловості, бізнесу та соціальної інфраструктури. Селами вважаються інші населені пункти, що не мають ознак міста та містечка.

Реформи в Литві призвели до наступних успіхів: формування нових органів місцевого самоврядування було більшою мірою прив'язано до міст та територій, що

їх оточують; удосконалення законодавчої бази щодо діяльності органів місцевого самоврядування; ліквідація окружних адміністрацій. Проте серед негативних аспектів реформи слід відзначити те, що окремі міністерства та відомства не передали частину повноважень місцевим органам влади, а увага була сфокусована на реформуванні органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, не приділяючи увагу локальному рівню.

Розглядаючи процеси децентралізації в Латвії, слід відзначити деякі загальні риси з Україною, такі як нерівномірний розвиток різних територій та зростання міграції в певних регіонах, що призводить до асиметрії розвитку.

В Латвії процес реформування місцевого самоврядування розпочався практично зразу після відновлення незалежності. Однак виникла проблема роздрібненості адміністративно-територіальних одиниць, що ускладнювало передачу повноважень від центру до місцевих органів.

У 1993 році була затверджена концепція реформи самоуправління в Латвії, яка визначила три основні напрями реформ: юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну [212]. Прискорити впровадження цих реформ сприяв інтеграційний процес Латвії в Європейський союз, який успішно завершився у 2004 році.

В 2009 році в Латвії відбулася значуща реформа місцевого самоврядування на основі децентралізації управління. Згідно з цією реформою, місцеве самоврядування було організоване на одному рівні, який складався з 110 муніципалітетів і 9 міст. Було скасовано 26 районів та створено п'ять «планових регіонів». Ці регіони не були адміністративно-територіальними одиницями, але їхні ради склалися з представників муніципалітетів і приймали рішення під наглядом відповідного міністерства. У 2015 році, ураховуючи існування значної кількості малих муніципалітетів, була запропонована подальша територіальна реформа на 2021 рік за двома можливими моделями: одна передбачала 49 муніципалітетів та 9 великих міст, а інша – лише 29 місцевих органів влади [212].

Серед ключових досягнень децентралізації в Латвії слід відзначити наступне: сприяння успішному розвитку громадянського суспільства; набуття жителями територіальних громад практичного досвіду участі в демократичних змінах; більш

ефективне розподілення бюджетних ресурсів для вирішення насущних потреб територіальних громад; створення сприятливих умов для розвитку місцевої економіки; сприяння розвитку регіональної економіки та стратегічному плануванню; забезпечення прозорості та відкритості у процесі ухвалення рішень на місцях, покращення якості надання послуг та наближення їх до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності [148, с. 684-688].

Щодо негативних наслідків та перспектив децентралізації в Латвії, слід визначити наступне: ускладнення можливості впливу на макроекономічну ситуацію на рівні держави; зниження координації виконання делегованих повноважень; уповільнення реалізації державних програм у контексті надмірної уваги до місцевих політичних пріоритетів; спроби центральних органів уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню та відсторонення від вирішення актуальних питань; неузгодженість делегованих повноважень та обов'язків з наявними ресурсами для їх здійснення [148, с. 684-688].

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок про корисність досвіду країн Балтії для України у контексті адміністративно-територіальних реформ:

по перше, в умовах адміністративно-територіальної реформи (укрупнення адміністративних одиниць) необхідно прагнути до добровільного об'єднання територіальних громад, тільки в такому випадку можна буде говорити про їх ефективність;

по друге, виникає необхідність створення умов для прозорості прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

по третє, необґрунтоване копіювання іноземного досвіду для України може призвести до адаптаційних проблем, що суттєво затягнуть реформу і можуть в такому разі виникнути проблеми з її ефективністю.

Вивчаючи успішний досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у розвинених країнах ЄС, важливо аналізувати досвід сусідньої Польщі. Реформи, які були запроваджені у Польщі у 90-х роках, дозволили їй стати інтегрованою частиною Європейського Союзу. Проведений нами порівняльний аналіз моделей децентралізації та процесу проведення реформ у

Польщі та Україні мав на меті виявлення чинників ефективного застосування польського досвіду у реформуванні України та адаптації польської моделі децентралізації до українських умов.

Порівнюючи умови проведення реформ у Польщі та Україні, які були представлені в таблиці 2.1, ми визначили, що вони є подібними. Проте, відзначили, що: на відміну від Польщі, Україна не парламентська, а парламентсько-президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ, та впливати на те, де знаходитимуться центри прийняття рішень; у Польщі майже вдвічі вища густота населення ніж в Україні, що може впливати на кількість населення у гміні/громаді; Україна має однопалатний парламент, а у Польща – двопалатний, проте це не має суттєвого впливу на хід проведення реформ.

У подальшому дослідженні важливо враховувати ці відмінності між країнами, оскільки вони можуть суттєво вплинути на ефективність та результативність реформ.

*Таблиця 2.1.*

### Параметри умов проведення реформ України і Польщі

ПАРАМЕТРИ	ПОЛЬЩА	УКРАЇНА
Площа, тис. км <sup>2</sup>	312,7	603,5
Населення, млн. чол.	38,5	42,5
Густота населення (чол. на км <sup>2</sup> )	122	77,8
Кількість населених пунктів	923 міста, 52,5 тисяч сіл	457 міст, 886 селищ міського типу, 28,6 тисяч сіл
Форма державного устрою	Унітарна держава	Унітарна держава
Форма державного правління	Республіка	Республіка
Різновид форми правління	Парламентська республіка	Парламентсько-президентська республіка
Гомогенність населення	Мононаціональна (93,5%)	Мононаціональна (77,8%)
Парламент	Двопалатний	Однопалатний
Виборча система	Пропорційна	Змішана
Виборчий поріг	5%	5%

Наступний фактор, який може впливати на процеси децентралізації – це система адміністративно-територіального устрою України та Польщі.

Розглядаючи таблицю 2.2, можна зазначити, що адміністративно-територіальна структура України та Польщі схожа, оскільки обидві країни мають трьохрівневу систему. Ця система включає області/воєводства, райони/повіти та базову одиницю - громаду/гміну. Громада є основною одиницею, яка включає один або кілька

населених пунктів і служить територіальною основою для місцевого самоврядування жителів цих населених пунктів. Тут формуються та діють органи місцевого самоврядування.

Таблиця 2.2.

### Системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі

ПОЛЬЩА	УКРАЇНА
Воєводство (województwo) є найвищим рівнем адміністративної одиниці в Польщі. Починаючи з 1990 року, воно стало основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 року також одиницею місцевого самоврядування. В Польщі існує 16 воєводств.	Область є вищим адміністративним підрозділом, що об'єднує райони. Це базова територіальна одиниця для організації та функціонування органів виконавчої та законодавчої влади. Орган місцевого самоврядування в області — обласна рада, яка представляє і захищає спільні інтереси громад, що входять до складу області.
Воєводства в Польщі поділяються на сільські та міські повіти (powiat). Усього існує 380 сільських повітів та 66 міських повітів (які є містами зі статусом повіту). Статус "міста на правах повіту" надається містам, в яких проживає понад 100 тисяч осіб, а також містам, які з 31 грудня 1998 року втратили статус центрів воєводств.	Район є структурним підрозділом, який об'єднує різні громади. Кожна земельна ділянка всередині меж району відноситься до території певної громади в цьому районі. Район виступає територіальною основою для організації та функціонування органів виконавчої та законодавчої влади, а саме районної ради. Ця рада представляє та захищає загальні інтереси громад, що входять до складу району.
Гміна (gmina) - це основна адміністративна одиниця в Польщі. Усього існує 479 гмін, з яких 1 571 є сільськими, 602 - сільсько-міськими та 306 - міськими (при цьому загальна кількість міст становить 910). Гміни можуть бути поділені на менші одиниці, такі як поселення (osiedle) або ділянки (dzielnica) у містах та солтиства (sołectwa) у сільських районах. Ці адміністративні підрозділи підпорядковані гмінам.	Громада, що складається з одного або кількох населених пунктів, є основною територіальною одиницею, в межах якої мешканці цих населених пунктів здійснюють місцеве самоврядування. Це включає організацію та функціонування органів місцевого самоврядування на території даної громади.

Отже, виходячи з аналізу параметрів проведення реформ України і Польщі, ми дійшли висновків: існують деякі відмінності у параметрах умов проведення реформ в Україні та Польщі, але ці відмінності не є суттєвими; немає підстав стверджувати, що реформи в Україні проходять в кардинально відмінних умовах від тих, що

відбувалися в Польщі; однією з важливих відмінностей є форма урядування: Польща має парламентську республіку, у той час як Україна – парламентсько-президентську. Це може вплинути на способи та механізми прийняття рішень під час проведення реформ, а також на місця, де приймаються ці рішення.

Основна суть концепції української моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади співпадає з моделлю місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Польщі, оскільки обидві базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин. Інститут самоврядування є основною складовою політичного устрою та важливим елементом громадянського суспільства.

Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі ідентичні та ґрунтуються на трьохрівневій системі: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна. Громада є базовою одиницею, яка може включати один або декілька населених пунктів, і є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування мешканцями населених пунктів, що входять до складу громади. Ця структура формує та регулює діяльність органів місцевого самоврядування.

Системи місцевого управління в Україні та Польщі визнають місцеве самоврядування як суб'єкт виконання публічної влади, забезпечують баланс між централізацією та децентралізацією у системі управління державою і формують управлінську модель, що ґрунтується на двох підсистемах: місцевому самоврядуванні, де основний принцип – децентралізація, та урядовій адміністрації, яка працює на засадах централізації.

Однією з ключових відмінностей між системами місцевого самоврядування в Україні та Польщі є наявність місцевих державних адміністрацій (інститут префекта) на рівні областей та районів в Україні, тоді як у Польщі місцевих державних адміністрацій на рівні повітів немає, вони функціонують тільки на рівні воєводства (інститут воєводи).

Таблиця 2.3.

## Економічні передумови здійснення реформи в Україні і Польщі

ПОЛЬЩА		УКРАЇНА	
<b>Зростання ВВП</b>			
1989	3,8%	2013	0,0%
1990	-7,2%	2014	-6,8%
1991	-7,0%	2015	-11,0%
1997	7,1%		
1998	5,0%		
1999	4,5%		
<b>Інфляція</b>			
1989	251,1%	2013	-0,3%
1990	585,8%	2014	12,1%
1991	70,3%	2015	49,0%
1997	14,9%		
1998	11,8%		
1999	7,3%		
<b>Розмір державного боргу у відсотках до ВВП</b>			
1989	0,0%	2013	40,3%
1990	0,0%	2014	70,3%
1991	0,0%	2015	94,9%
1997	42,9%		
1998	38,9%		
1999	39,6%		
<b>ВВП (номінал) на душу населення</b>			
1989	1770	2013	3025
1990	1626	2014	3045
1991	2102	2015	2029
1997	4059		
1998	4444		
1999	4336		

У таблиці 2.3 відображені початкові економічні умови для проведення реформ у сфері децентралізації в Україні та Польщі. Видно, що перший етап децентралізаційних реформ в Польщі відбувся в складних економічних умовах,

аналогічних тим, що існували в Україні (зниження ВВП, інфляція). Головна відмінність полягає у тому, що у Польщі перший етап реформи відбувався без значного боргового тиску на державний бюджет. Другий етап реформ (1998-1999 роки) в Польщі вже відбувся в умовах економічного зростання.

На відміну від Польщі, в Україні спочатку були запущені фактично дві реформи: реформа адміністративно-територіальної системи на основному рівні (об'єднання громад) та реформа місцевого самоврядування (перерозподіл повноважень та ресурсів на користь територіальних громад). На центральному рівні існує значна кількість інституцій, що брали участь у процесі реформ, зокрема у реформуванні територіальної структури та місцевого самоврядування. Важливо відзначити, що кожна гілка влади має кілька центрів управління. Перелік таких центрів управління на центральному рівні наведено у таблиці 2.4.

*Таблиця 2.4.*

**Координаційно-дорадчі структури з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування**

<b>Гілка влади</b>	<b>Координаційно-дорадчі структури</b>
Президент України	Міжнародна дорадча рада (на заміну Консультативній раді міжнародних реформ); Національна рада реформ (НРР); Виконавчий комітет реформ; Проектний офіс
Верховна Рада	Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; Консультативна рада з питань місцевого самоврядування; Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування; Парламентський офіс місцевого самоврядування
Кабінет Міністрів України	Група стратегічних радників з підтримки реформ в Україні; Офіс впровадження реформ при Прем'єр-міністрі України
Міністерство розвитку громад та територій України	Цільова команда реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики (на заміну Експертній раді з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики); Центральний офіс реформ; Регіональні офіси реформ (відокремлені підрозділи «Центру розвитку місцевого самоврядування»); Проектний офіс секторальної децентралізації.
Міністерство фінансів України	Проектний офіс реформ;

	Команда з підтримки реформ
Міністерство економіки України	Команда з підтримки реформ
Міністерство інфраструктури України	Група підтримки реформ/технічний офіс підтримки реформ
Міністерство аграрної політики та продовольства України	Офіс підтримки реформ; Команда з підтримки реформ
Національне агентство України з питань державної служби	Цільова команда реформ з питань реформування державного управління

Один із провідних експертів в Україні, Анатолій Ткачук, характеризує управління процесом реформи в сфері децентралізації як незбалансоване. Відмічається формування «чорних дір» у реформі, де керівники міністерств та відомств не співпрацюють та відсутня координація між ними, щодо пропозицій, позицій та законопроектів. Незбалансованість реформи проявляється у неповній передачі повноважень громадам.

У Польщі успішне впровадження реформ було можливе завдяки чіткому «розподілу обов'язків» між парламентом, урядом, експертами та громадськими організаціями, які виступали як єдиний «штаб реформ». Навпаки, в Україні існує значна кількість центрів управління реформами в центрі, таких як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади, що відповідають за процес реформ у сфері децентралізації. Проте відсутність координації та взаємодії між цими органами та відсутність єдиного центру управління значно ускладнюють процес реформування.

При вивченні досвіду європейських країн щодо реформування місцевого самоврядування, необхідно приділити увагу питанням щодо повоєнної відбудови.

Україна може взяти до уваги досвід Балканських країн, таких як Боснія та Герцоговина, Чорногорія, Косово, Македонія, Хорватія та Сербія, які зазнали значних людських та матеріальних втрат після розпаду Югославії. Військові дії на території цих країн припинилися у 1995 році.

Після закінчення конфлікту стало очевидним, що цим країнам потрібно масштабне фінансування та інвестиції для відновлення зруйнованої та застарілої

інфраструктури, розвитку ключових галузей виробництва та модернізації державного управління. Оскільки після воєнних дій внутрішні ресурси Балканських країн були обмеженими, то необхідна була допомога світової спільноти для вирішення питань відбудови країн. Обсяги міжнародного фінансування стали основою для швидкого та успішного будівництва (реконструкції) базової інфраструктури. Пріоритетними напрямками для зовнішньої підтримки були: публічна інфраструктура, реструктуризація фінансової сфери, місцевий розвиток і розбудова інститутів місцевого самоврядування та державного управління. Велика увага приділялася проблемам біженців і тимчасово переміщених осіб. Серед галузей інфраструктури, які підлягали першочерговому відновленню, були транспортна інфраструктура, зв'язок, лінії електропостачання.

Внесок Європейського Союзу у відбудову Балканських країн був інституціалізований через програми PHARE і OBNOVA.

Програма PHARE спеціалізувалася на реконструкції транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем електропостачання та телекомунікацій, галузей освіти і сільського господарства, наданні гуманітарної допомоги.

Через програму OBNOVA вирішувалися проблеми економічного розвитку, громадянського суспільства, налагодженню регіонального співробітництва між республіками колишньої Югославії.

Проекти Світового банку реалізовувалися в таких сферах як будівництво, відновлення автошляхів, енергетика, розвиток сільських територій та агропромислового комплексу, освіта, соціальний захист, охорона здоров'я, екологія.

Однак програми зовнішньої допомоги мали мінімальний вплив на значущі проблеми Балканських країн. Серед цих проблем: високий рівень безробіття, поширення неформального сектору економіки, низький рівень внутрішніх інвестицій та заощаджень, повільний відновлення промисловості. Також важко було забезпечити працевлаштування для демобілізованих з армії та біженців, які повернулися, через обмежені можливості програм економічного відновлення. Крім того, суттєвими прогалинами у відбудові були: недооцінка ролі промисловості в економічному відродженні країн, відсутність дієвих інструментів відновлення і реконструкції

промислових підприємств, слабка динаміка внутрішніх інвестицій, відсутність інституційних механізмів розвитку малого та середнього бізнесу.

Отже, неспроможність програм міжнародної фінансової підтримки суттєво покращити розвиток промислових та сільськогосподарських підприємств, підприємств малого та середнього бізнесу привели до уповільнення економічного розвитку після зупинки міжнародної фінансової допомоги та сприяли високому безробіттю населення. Необхідно визнати, що велике міжнародне фінансування без чіткої, обґрунтованої стратегії економічного відновлення (зокрема в частині внутрішніх інвестицій та розвитку промисловості і сільського господарства) призвели до формування економіки, залежної від зовнішньої фінансової допомоги.

Таким чином, на нашу думку, основним завданням повоєнної відбудови України повинно бути відновлення та будівництво нової інфраструктури для забезпечення життєдіяльності суспільства і підтримки довготривалого економічного розвитку. Необхідно передбачити застосування спеціальних інструментів відновлення і модернізації промисловості, сільського господарства, як ключових галузей формування бюджету і забезпечення зайнятості населення. Саме такий підхід гарантуватиме застосування механізмів забезпечення інституційно спроможних територіальних громад, сприятиме економічному зростанню регіонів, забезпечуватиме створення нових робочих місць у повоєнній економіці та відбудові України.

Повоєнна відбудова України повинна бути тісно пов'язана з пріоритетами і завданнями інтеграції країни до Європейського Союзу. За прикладом Балканських країн, Україні та ЄС слід узгодити стратегію післявоєнної відбудови з завданнями повноправного членства в ЄС та поширення на Україну європейських програм передвступної підготовки до Європейського Союзу.

При вивченні досвіду щодо реформування місцевого самоврядування важливо орієнтуватися на досвід розвинених європейських країн, які успішно пройшли складний шлях реформування місцевого самоврядування. Їхні успіхи, в основному, базуються на місцевій демократії та самоврядуванні.

Можна зробити висновок, що країни зі стійкими економіками, які пройшли реформи, мають спільні риси. На базовому рівні місцеве самоврядування має значну управлінську та бюджетну автономію. Місцеві громади отримують частку податків з економічної активності осіб та підприємств, зареєстрованих на їх території, тому вони стимулюють розвиток бізнесу та інвестицій в свою область. Також існує чітко розподілена відповідальність та ресурси між державою, регіонами та територіальними громадами.

## **2.2. Реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні: результати, виклики, перспективи**

Укрупнення місцевих громад виявилось ключовим аспектом децентралізаційної реформи, яка передбачала передачу значної частини ресурсів і повноважень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що представляли інтереси громад. Головна мета цього процесу полягала в наближенні влади до місцевих жителів, з метою полегшення управління громадами, покращення якості надання послуг громадянам і сприяння соціально-економічному розвитку територій.

Отже, на даному етапі важливо провести аналіз прогресу децентралізації, оцінити досягнення та невдачі цього процесу та зрозуміти перспективи та виклики, що стоять перед територіальними громадами. Особливу увагу слід звернути на аналіз соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки територіальна громада є базовою одиницею структури регіону.

Кабінет Міністрів України ухвалив Державну стратегію регіонального розвитку на період з 2021 по 2027 роки, яка визначає основні пріоритети нової регіональної політики. Серед цих пріоритетів ключовими є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності через ефективне використання внутрішніх можливостей, створення нових робочих місць, поліпшення зайнятості населення та створення умов для повернення трудових мігрантів на батьківщину. Ці ініціативи спрямовані на швидке й стійке покращення якості життя громадян, незалежно від їхнього походження та місця проживання.

Необхідність розробки даної Стратегії виникла внаслідок появи в Україні важливих викликів, які значно вплинули на ситуацію в регіонах та покращення якості життя мешканців міст і сіл.

Важливо зазначити, що через введення воєнного стану статистична інформація за 2022-2023 роки не оприлюднюється, тому в дисертації наведені дані станом на 1 січня 2022 року.

Аналізуючи соціально-економічний розвиток регіонів, помічаємо нерівномірність у показниках, що впливають на інституційну спроможність як територіальних громад, так і конкурентоспроможність регіонів.

Згідно з Державною службою статистики, значна концентрація фінансово-економічних, інвестиційних і трудових ресурсів спостерігалася в чотирьох регіонах України: Київській, Дніпропетровській, Харківській та Донецькій областях, а також у м. Києві. Ці регіони забезпечували понад 50% загального валового регіонального продукту в Україні. У той же час у 10 регіонах (Сумська, Чернігівська, Кіровоградська, Волинська, Рівненська, Херсонська, Закарпатська, Тернопільська, Луганська, Чернівецька області) частка валового продукту становила всього 15% від загального показника по Україні. Ця нерівність у розвитку економіки регіонів існувала з 2013 року.

Ще однією проблемою є загальний рівень зносу основних засобів, який становить 55,1%. У 15 регіонах України зношеність основних засобів перевищує 60%. Майже повний знос основних засобів спостерігався в Кіровоградській (96,7%) та Вінницькій (97,1%) областях.

Згідно даних Державної служби статистики, станом на 1 січня 2022 року, капітальні інвестиції найбільше накопичувались у м. Києві, а також у Київській та Дніпропетровській областях. Обсяг капітальних інвестицій на одну особу був найвищий у м. Києві та становив 69 039,4 грн на одну особу, в той час як у Тернопільській області цей показник був найнижчим, всього 1 493,7 грн на особу, що є в 46,2 рази менше.

Обсяги прямих іноземних інвестицій також зменшилися. Якщо на 1 січня 2014 року у м. Києві прямі іноземні інвестиції на одну особу склали 9 958,7 грн, то на 1 січня 2022 року цей показник зменшився на 1,7 рази і становив 5 828,4 грн.

Також спостерігалася нерівномірність у розподілі прямих іноземних інвестицій між регіонами. У 2014 році ця нерівність складала 156,6 разів, а у 2021 році вже 119,4 рази. Більшість інвестицій надходило з внутрішніх джерел, таких як власні кошти підприємств та організацій (70%), кошти місцевих бюджетів (9%), кредити банків та інші позики (9%), кошти населення на будівництво житла (6%), кошти державного бюджету (4%), інші джерела фінансування (1,5%), та кошти іноземних інвесторів (0,5%).

Аналіз економічних показників свідчить про те, що регіони та територіальні громади стикались з різними викликами на початок 2022 року. Економічне зростання обмежувалося старінням населення, що підсилювало низьку продуктивність праці. Промислові підприємства не модернізувались та застосовували застаріле технологічне обладнання. Багато компаній спеціалізувались на експорті сировини замість виробництва готової продукції з даної сировини.

Транспортна та телекомунікаційна інфраструктура представляли собою проблему. У багатьох сільських населених пунктах було недостатньо розвинуте транспортне сполучення між центром громади, закладами охорони здоров'я, освіти та адміністративними службами. Це обмежувало якість надання послуг населенню. Більшість сіл та селищ не мали доступу до Інтернету, що ускладнювало отримання електронних послуг від органів влади та місцевого самоврядування.

В закладах освіти, охорони здоров'я, культури було застаріле або взагалі відсутнє належне матеріально-технічне забезпечення (комп'ютери, ноутбуки, модеми та ін.), що унеможливлювало використання новітніх технологій (телемедицина, дистанційне навчання тощо).

На нашу думку, подекуди внаслідок укрупнення, маленькі і небагаті громади опинилися у вкрай депресивному становищі, адже кошти, які раніше надходили до районного бюджету і якими районна влада відшкодовувала дефіцит цих громад, перейшли до новостворених територіальних громад. У результаті такі громади більше

не могли сподіватися на підтримку районної влади, і їхнє фінансове становище стало майже катастрофічним.

Ключовими перевагами новостворених територіальних громад стало вагоме зростання фінансових ресурсів, якими вони могли розпоряджатися.

Відкрилися нові можливості для вирішення довготривалих проблем громад, на які довгий час бракувало фінансування. Основні кошти, отримані внаслідок фінансової децентралізації, спрямовувались на ремонт доріг, функціонування навчальних закладів, покращення благоустрою територій, відновлення та модернізацію соціокультурних закладів. Додатково активно впроваджувалися заходи з енергозбереження, спрямовані на економію коштів у майбутньому.

Необхідно відзначити, що органи місцевого самоврядування спільно з жителями громад успішно використовували і використовують кошти. Вони здатні швидко реалізовувати проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад.

Ми вважаємо, що більшість фінансових зусиль спрямована на вирішення тимчасових проблем, у той час як інвестиційні проекти, спрямовані на підтримку довгострокового розвитку громад, є дуже обмеженими. Навіть при тому, що більшість експертів рекомендує громадам не лише витратити кошти, але й вкладати їх для збільшення надходжень до місцевих бюджетів (запуск нових підприємств, створення робочих місць, залучення приватних інвесторів і т. д.), органи місцевого самоврядування не поспішають реалізовувати такі проекти.

Є кілька об'єктивних і суб'єктивних причин цього стану речей. З одного боку, для посадовців потрібен час та досвід, щоб не лише розуміти необхідність інвестиційних проектів, але й почати їх впровадження. Ми вважаємо, що перехід від поточних проектів до довгострокових – це питання часу.

З іншого боку, представники територіальних громад, на початковому етапі, схильні вирішувати найбільш нагальні проблеми, які часто пов'язані з недоліками роботи комунальних підприємств та закладів. Посадовці прагнуть не просто "залатати дірки", які існували протягом років, але й швидко продемонструвати населенню конкретні вигоди від укрупнення територіальних громад для підвищення рейтингу

голови та окремих депутатів громади. При цьому важливо зауважити, що використання коштів лише на поточні витрати може загрожувати фінансовій спроможності громади.

Якщо вони не створять додаткові джерела доходів, є ризик, що їм забракне коштів для виконання нових повноважень, які з часом отримають від держави.

Помісно до додаткових фінансових ресурсів, місцеві громади були наділені новими повноваженнями у сферах освіти, адміністративних послуг, охорони здоров'я, соціального захисту та архітектурно-будівельного контролю. Найсуттєвішими викликами для успішного виконання цих нових обов'язків є відсутність кваліфікованих кадрів у недавно створених територіальних громадах. Ця проблема є об'єктивною, оскільки багато представників місцевого самоврядування обмежені у досвіді роботи з великими ресурсами, повноваженнями та відповідальністю. Найбільший дефіцит кадрів існує в територіальних громадах, де населення менше 3,0 тис осіб та в громадах з центрами у селах та невеликих селищах.

Також існують проблеми з нерівномірним розподілом освітніх та медичних субвенцій між різними районами та територіальними громадами, зокрема щодо фінансування медичних закладів вторинного рівня. Частина посадовців органів місцевого самоврядування не виявляє готовності співпрацювати з районними державними адміністраціями та районними радами, а навіть доходить до повного розриву стосунків між ними. Деякі керівники територіальних громад у новому статусі можуть перевищувати власні повноваження, оскільки відсутній державний контроль за їхніми рішеннями. Також спостерігається недостатня взаємодія районних державних адміністрацій з районними радами та депутатським корпусом. У зв'язку з укрупненням територіальних громад та передачею повноважень від районних рад територіальним громадам, виникла проблема доцільності функціонування районних рад і їхнє місце в процесі децентралізації.

Посадовими особами органів місцевого самоврядування майже не використовується інструмент співробітництва між громадами.

Існує досить багато причин такого стану справ, однак серед найважливіших – це брак інформації про сутність і механізми співробітництва та

неготовність самих громад до цього. Однак ті громади, де використовують співробітництво, переконані, що цей механізм дає можливість раціонально використовувати фінансовий, матеріально-технічний, кадровий потенціал, який необхідний для успішного функціонування спроможних територіальних громад.

Найчастіше це співробітництво набуває форми реалізації спільних проектів. Значно рідше громади співпрацюють з метою спільного утримання підприємств і установ чи делегування повноважень і ресурсів іншій громаді.

Посилення громадянського впливу на ухвалення рішень у своїх громадах було однією з ключових цілей децентралізації. Однак через відносно короткий період, що пройшов з початку цього процесу, у 2021 році лише 15% українців були задоволені своєю можливістю впливати на владу у своїх містах, селищах чи селах. Ще менша готовність громадян брати активну участь у рішеннях своїх громад: лише 32% відзначили своє бажання це робити при розширенні повноважень органів місцевого самоврядування.

Проте серед тих, хто готовий брати участь, більшість віддає перевагу пасивним або опосередкованим методам впливу: 29% готові голосувати на виборах, 24% – брати участь у благоустрої тощо. Більш безпосередні методи, такі як участь у громадських слуханнях, органах самоорганізації населення чи громадських радах, менш популярні.

У територіальних громадах населення навчилося контролювати дії місцевої влади та намагається активніше брати участь у виробленні рішень. У деяких випадках активність громадян призвела до зміни початкових рішень посадовців відповідно до бажань більшості мешканців громади. Основні механізми участі населення у керуванні громадами – це громадські слухання та збори громадян, під час яких обговорюються нагальні проблеми.

Важливо зазначити, що деякі посадовці територіальних громад виражають бажання бути більш відкритими перед своїми виборцями. Наприклад, деякі посадовці намагаються зробити свою діяльність максимально прозорою, публікуючи порядок денний та всі ухвалені рішення на своїх сайтах.

Бюджет участі стає все більш популярним інструментом, за допомогою якого представники органів місцевого самоврядування намагаються залучити громадян до формування місцевого бюджету та визначення пріоритетних напрямів його використання.

Водночас реформування місцевого самоврядування не дало громадянам нових засобів впливу на органи місцевого самоврядування, проте переконало їх у цілеспрямованому характері такого впливу. Раніше посадовці територіальних громад могли виправдовувати свою неспроможність у вирішенні проблем громади недостатністю ресурсів та повноважень, але тепер мешканці громад усвідомлюють, що вони можуть вимагати від органів місцевого самоврядування більше, ніж коли-небудь раніше.

Реформування місцевого самоврядування принесло позитивний результат у передачі громадам певних безпекових повноважень з урахуванням реального місця недержавного сектору у системі забезпечення національної безпеки. Це відповідає ефективності системи та принципу єдиноначальності у силових структурах, якщо це відбувається в рамках належного правового оформлення.

Ця практика може сприяти збільшенню відчуття громадянами своєї залученості та особистого внеску у загальнонаціональні справи. При ефективній співпраці з державними силовими структурами це може підвищити довіру громадян до влади. Україна є унітарною державою з єдиною правовою базою, в межах якої мають діяти громади та сили забезпечення безпеки, що формуються ними. Контроль за дотриманням ними законодавства України має здійснюватися органами місцевого самоврядування, громадськими комісіями та місцевими державними адміністраціями. Силі органи повинні укладати угоди та меморандуми про співпрацю з громадами та їх об'єднаннями, у межах яких організовувати спільну діяльність та взаємодію, надавати методичну, консультативну, навчальну, матеріально-технічну допомогу.

Таким чином, сили забезпечення безпеки громад та їх об'єднань повинні: ефективно задовольняти потреби громадян та захищати їхні інтереси; діяти в рамках єдиної правової бази з урахуванням місцевих особливостей; мати легітимний статус

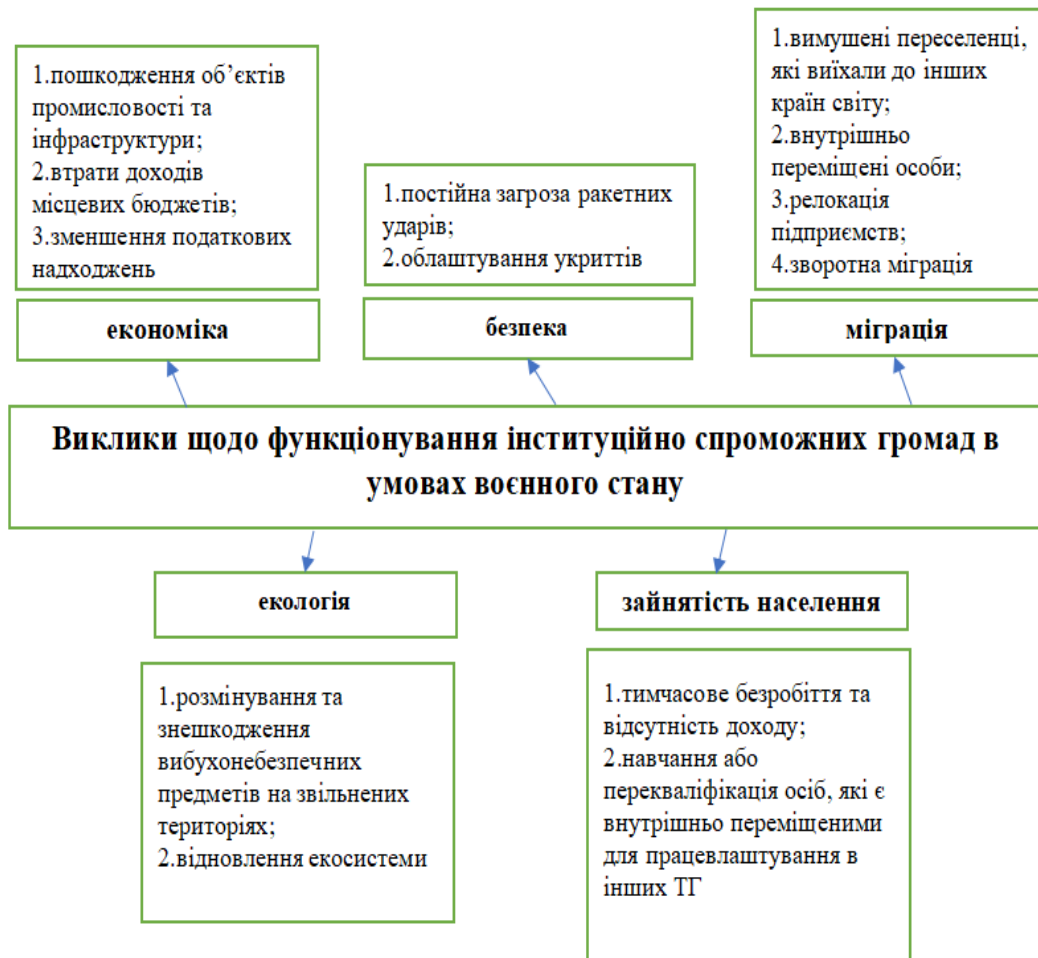
на місцевому та загальнодержавному рівнях; взаємодіяти з іншими силовими структурами та бути готовими до співпраці з ними; швидко реагувати на небезпечні ситуації та надзвичайні події; бути самостійними та незалежними від політичних впливів та організованої злочинності; бути підзвітними та підконтрольними на місцевому та державному рівнях.

Питання набуття громадами «відносної безпекової самодостатності» вимагає розумного розподілу безпекових повноважень та підвищення ефективності взаємодії «сил громадського захисту» і державних силових структур. Це може сприяти підвищенню активності громадян та легітимності системи державного управління в цілому.

Аналізуючи процес реформування місцевого самоврядування та враховуючи воєнний стан, який діє на території України, необхідно відзначити певні загрози та виклики (Рис. 2.1) з якими стикаються територіальні громади і які негативно впливають на їх спроможність.

Найбільшим викликом, який переживає Україна – це повномасштабне військове вторгнення росії на територію України та інтенсивні бої, які ведуться з 24 лютого 2022 року. Воно завдало потужного удару по всіх напрямках безпекової, економічної, соціальної, інфраструктурної, освітньої, медичної та інших галузях України.

Війна привела до великої кількості смертей і важких поранень як цивільного населення так і військових, які захищають нашу країну від агресора. В результаті обстрілів і бомбардувань зазнали серйозних руйнувань і пошкоджень критична і соціальна інфраструктура, промислові і сільськогосподарські підприємства, житлові будинки. В Херсонській, Харківській, Луганській, Донецькій, Запорізькій, Миколаївській областях є повністю знищені села та міста. Допомоги потребують сотні тисяч громадян України на територіях, де ведуться бойові дії, на окупованих територіях, в тих населених пунктах, які звільнені від окупаційних російських військ українськими військовими. Потребують допомоги внутрішньо переміщені особи та ті українці, які виїхали за кордон.



**Рис. 2.1.** Виклики щодо функціонування інституційно спроможних громад в умовах воєнного стану

Джерело: сформовано дисертанткою

В умовах воєнного стану та ендотермінованих умовах територіальні громади, регіони і Україна в цілому стикаються з низкою викликів. Ми виокремили, на нашу думку, основні: економіка, міграція, зайнятість населення, безпека, екологія.

Економічна спроможність територіальних громад і добробут мешканців визначається сталим і конкурентноспроможним фінансово-економічним становищем. Сьогодні економічні можливості обмежені. Це пов'язано із закриттям багатьох промислових і сільськогосподарських підприємств, знищенням виробничих потужностей, релокацією в інші регіони країни, як наслідок, зменшення податкових надходжень, втрати доходів місцевих бюджетів, вимушене безробіття.

Успішність повоєнного відновлення, на нашу думку, залежить від відновлення економіки України.

Кабінетом Міністрів України затверджено порядок визначення територій відновлення і плани відновлення та розвитку регіонів, окремих територіальних громад, що дасть можливість відновити житловий фонд, об'єкти громадського призначення, критичної, транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури.

Плани відновлення регіонів, територіальних громад повинні включати розв'язання питань щодо соціальної підтримки громадян, гарантування соціальних стандартів, повернення українців до країни, вирішення проблем безробіття.

Війна призвела до спалаху однієї із найстрімкіших криз – вимушеного переміщення населення як в середині країни так і за її межі (міграції). Згідно звіту Міжнародної організації з міграції станом на 01 квітня 2022 року 7 138 715 осіб, що становить 17,5% загальної чисельності населення України стали внутрішньо переміщеними особами, із них 60% становлять жінки [81].

Агенство ООН у справах біженців повідомляє, що воєнні дії на території України спровокували «найшвидше зростання кризи біженців з часів Другої світової війни» [239]. Територіальні громади зіткнулися з проблемами реєстрації внутрішньо переміщених осіб, забезпечення ВПО житлом, предметами першої необхідності, наданням медичної та психологічної допомоги. Але завдяки співпраці жителів територіальних громад, управлінців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, військових, волонтерів, керівників промислових і сільськогосподарських підприємств всі питання життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб вирішуються.

Сьогодні спостерігається тенденція щодо повернення українців із за кордону, хоча ситуація в Україні залишається нестабільною і непередбачуваною. Зворотна міграція створить нові проблеми і територіальні громади та ОМС повинні бути готовими прийняти громадян, адже їм буде потрібна підтримка для інтеграції в громаду за місцем проживання або пошук інших населених пунктів, якщо повернення до свого попереднього місця проживання неможливе. Органи місцевого самоврядування і виконавчої влади повинні пам'ятати, що повернення громадян в Україну є необхідною умовою для стабілізації і відновлення економіки.

Одним із негативних наслідків війни є зростання рівня безробіття, особливо у територіальних громадах, які знаходяться у сільській місцевості. Створення робочих місць це один із чинників підтримки громадян та подолання загроз соціальної безпеки в умовах воєнного стану. Працевлаштування населення сприяє розвитку економіки, підвищує купівельну спроможність та є надійним інструментом подолання бідності. Основним питанням соціальної політики є вирішення проблеми дефіциту робочих місць у період війни та повоєнного відновлення.

Основними проблемами зайнятості населення є:

втрата значної кількості кваліфікованих працівників не лише через внутрішню і зовнішню міграцію, а й через загибель цивільного населення та військових (медики, юристи, вчителі, інженери, IT-спеціалісти тощо);

збільшення числа працівників з обмеженими можливостями внаслідок травм та поранень;

зростання дитячої праці через збільшення економічної незабезпеченості та обмежені можливості отримання освіти;

оптимізація витрат установ організацій, підприємств, що призводить до скорочення персоналу, зниження рівня заробітної плати, надання відпусток за власний рахунок або простій, призупинення трудових відносин.

Релокація підприємств та масова міграція населення із зон бойових дій в західні регіони країни та за кордон спричинило дефіцит фахівців в територіальних громадах, де велися бойові дії.

Отже, в період повоєнного відновлення необхідно: відновити основні умови функціонування ринку праці; забезпечити навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації жителів громад відповідно до запитів роботодавців з урахуванням потреб людей з обмеженими можливостями, вдів, демобілізованих ветеранів, молоді.

Соціальна підтримка в сфері зайнятості населення повинна сприяти продуктивності праці в умовах свободи, безпеки, рівності, людської гідності.

Жителі територіальних громад стикаються з освітньою проблемою, яка бере свій початок з карантинних обмежень під час розповсюдження коронавірусу. В освіті дистанційне навчання запроваджене з 2019 року і триває чотири роки. На якість така

форма навчання не впливає за умови короткострокового терміну. Однак, не може бути системним рішенням у середньостроковій та довгостроковій перспективі, оскільки відсторонення дітей від школи та колективу негативно впливає на якість набуття знань, практичних навичок, психологічного стану, формування особистості дитини, що особливо стосується початкової та середньої освіти. Тому органам місцевого самоврядування, громадам, стейкхолдерам необхідно створити умови безпечного перебування учнів у навчальних закладах для отримання повноцінної освіти.

Слід відмітити, що реформування місцевого самоврядування розпочате в 2015 році, укрупнення та створення спроможних територіальних громад позитивно вплинула на боездатність нашої країни в перші місяці війни, адже завдяки жителям громад, керівникам і працівникам промислових і сільськогосподарських підприємств, підприємцям, молоді, волонтерам в лічені години було розгорнуто територіальну оборону на місцевому рівні. І поки посадовці органів місцевого самоврядування, виконавчої влади чекали «вказівок зверху», жителі робили все можливе, щоб не допустити ворога на території громад, які в той час перебували в зоні ризику, а потім і в зоні бойових дій.

Сьогодні основним завданням для України, регіонів, територіальних громад є: забезпечення всім необхідним військових, які метр за метром повертають тимчасово окуповані території; відновлення критичної і соціальної інфраструктури, житлового фонду; допомога постраждалому цивільному населенню, внутрішньо переміщеним особам; відновлення роботи промислових, сільськогосподарських підприємств; розмінування та знешкодження вибухонебезпечних предметів на звільнених територіях; відновлення територій затоплених після підриву Каховської гідроелектростанції та забезпечення питною водою населення постраждалих територіальних громад.

Виконання цих та інших завдань залежить від спроможності управлінців різних рівнів, практиків визначити пріоритети та сформувати стратегію повоєнного відновлення територіальних громад, регіонів і України в цілому, а також забезпечити ефективність їх реалізації.

На нашу думку, відновлення економіки країни є одним із пріоритетних напрямів, який впливатиме не тільки на перебіг війни, а й на спроможність швидкої та успішної повоєнної відбудови.

### **2.3. Принципи забезпечення інституційної спроможності територіальних громад**

Міжнародні наукові дослідження практики удосконалення спроможності територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що укрупнення громад у більш спроможні може проводитися з метою: покращення надання публічних послуг у плані якості; підвищення ефективності управління; сприяння участі громадян у демократичних процесах.

Визначення «спроможних територіальних громад» значно впливає на трактування їхньої спроможності у забезпеченні публічних послуг, ефективного управління та підтримки демократичної участі.

Метою створення інституційно спроможних територіальних громад є підвищення якості надання публічних послуг, що досягається за рахунок збільшення територіальної громади, яка може ефективніше надавати відповідні послуги, насамперед з огляду на «економію на масштабах». Результати аналізу ефективних територіальних громад у різних країнах показують, що органи місцевого самоврядування в громадах з населенням від 25 до 250 тисяч осіб вважаються найбільш ефективними [201]. Очевидно, що цей висновок не є загальновизнаним, оскільки характер наданих публічних послуг може суттєво відрізнятися в малих та великих громадах. Наприклад, патрульна поліція може працювати ефективніше в невеликих громадах, тоді як великі громади можуть краще впоратися з наданням спеціалізованих медичних послуг.

Великі громади демонструють більшу здатність надавати різноманітні та капіталоемні публічні послуги своїм мешканцям. Проте дослідники попереджають про ризики зростання витрат на надання публічних послуг.

Отже, укрупнення територіальних громад збільшує спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати різноманітні та вищої якості послуги для своїх мешканців.

Аналіз практичної реалізації реформ у європейських країнах свідчить, що у більшості випадків збільшення спроможності органів самоврядування територіальних громад у наданні якісних публічних послуг є очевидним [201].

Результати досліджень свідчать, що підвищення управлінської спроможності внаслідок об'єднання територіальних громад може бути зумовлене наявністю відповідної інформації у місцевих органах самоврядування щодо проблем, що виникають на місцевому рівні, а також додатковими економічними ресурсами для їх вирішення [207].

Водночас не можна ігнорувати контраргумент, що управління укрупненими територіальними громадами призводить до збільшення витрат на координацію та значне розгалуження цього управління [189].

Підвищення спроможності ТГ до сприяння демократії участі можна назвати двояким. Оскільки органи місцевого самоврядування у великих громадах набувають відповідальності за більшу кількість функцій щодо надання публічних послуг, зростає ймовірність того, що громадяни звертатимуть більше уваги на місцеву політику. В умовах густонаселених громад із більшою кількістю мешканців створюються кращі умови для ведення змістовних політичних дискусій та залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування [210].

Укрупнення малих громад в одну велику може спричинити зниження можливостей безпосереднього спілкування громадян з представниками органів місцевого самоврядування. Це може вплинути на відстань між органами місцевого самоврядування та громадянами, що негативно впливає на рівень підзвітності. З іншого боку, в малих громадах існує більше можливостей для прямого спілкування громадян з представниками органів місцевого самоврядування, що сприяє наближенню влади до виборців та підвищує рівень їхньої підзвітності. Зокрема, вчений у галузі соціального капіталу Р. Патнем відзначає, що збільшення територіальних масштабів може негативно вплинути на політичну участь [214].

Реформа децентралізації в Україні була запущена, оскільки більшість місцевих рад (близько 11 тис) до 2014 року не були ефективними у здійсненні відповідних повноважень на належному рівні. Однією з ключових цілей реформи було забезпечення належної спроможності територіальних громад, передусім у наданні публічних послуг.

На початковому етапі реформи були встановлені ключові нормативно-правові рамки для забезпечення спроможності громад. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 2015 року визначає умови, за яких Кабінет Міністрів України може визнати територіальну громаду спроможною, але не надає визначення «спроможна громада». Термін «спроможна громада» був визначений у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України в квітні 2015 року. У 2020 році Методику було змінено відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [171].

Згідно з Методикою, спроможні територіальні громади – це сільські, селищні та міські громади, які можуть забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема в сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства через самостійну діяльність або через відповідні органи місцевого самоврядування, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [171].

Отже, спроможність територіальних громад (ТГ) в Україні у першу чергу означає їхню здатність забезпечувати належний рівень надання основних публічних послуг. Інтерпретація спроможності ТГ як ефективного управління може бути виправдана лише за наявності належних організаційних структур виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, а також належної кваліфікації та професійного досвіду посадових осіб органів місцевого самоврядування (ОМС) ТГ. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 1997 року не надає жорсткої регламентації цих питань [174].

У практиці прийняття рішень щодо структури ОМС ТГ вирішується відповідно до наявних кадрових ресурсів та потреб мешканців територіальної громади. Підвищення управлінської спроможності ТГ під час реалізації децентралізації повинно бути забезпечене перерозподілом повноважень між виконавчими органами та органами місцевого самоврядування на принципах субсидіарності та зміни адміністративно-територіального устрою, що передбачає також зміни функцій органів виконавчої влади на різних рівнях.

Під час впровадження реформи децентралізації в Україні Кабінет Міністрів прийняв Концепцію перетворення системи навчання для державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників, керівників місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р). Також був розроблений План реалізації цієї Концепції на 2018–2020 роки (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342-р). Таким чином, інтерпретація спроможності ТГ як здатності до підвищення ефективності управління має свою обґрунтованість, проте не є вичерпною. Досвід України у формуванні ТГ на початковому етапі демонструє сприяння демократії участі, перш за все завдяки добровільності об'єднання громад. Проте існують додаткові фактори, які впливають на це, такі як проведення перших місцевих виборів у кожній новоствореній ТГ безпосередньо після її визнання спроможною Кабінетом Міністрів України та залучення мешканців громад до процесів ухвалення рішень органами місцевого самоврядування ТГ тощо.

У той же час, в межах поточної адміністративно-територіальної структури, спроможність територіальних громад забезпечити представництво жителів усіх населених пунктів у органах місцевого самоврядування може бути складною. Як було відзначено колишнім заступником міністра розвитку громад та територій України В. Негодою, значна кількість районних та обласних рад не повністю представляють інтереси всіх територіальних громад, які входять до відповідних районів та областей, хоча таке представництво є очікуваним [223].

Також на першому етапі реформи децентралізації було покладено акцент на інтерпретації спроможності територіальних громад як фінансової спроможності.

Попередній розрахунок фінансової спроможності потенційних територіальних громад надав можливість зробити орієнтовний прогноз потрібних надходжень та видатків для задоволення потреб мешканців громад у отриманні публічних послуг, а також для стратегічного планування місцевого розвитку органами місцевого самоврядування. Офіційні методичні рекомендації щодо порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади [171] включають інструкції з моделювання бюджетів перспективних територіальних громад.

Результати цього аналізу дозволяють зробити попередні висновки щодо обґрунтованості об'єднання громад та ймовірності досягнення їх спроможності. Однак деякі вітчизняні вчені наголошують, що показник фінансової спроможності територіальних громад не враховує всі аспекти. Замість цього вони визначають інші аспекти спроможності громад, зокрема інституційний, нормативно-правовий та ресурсний. В цьому контексті важливо використовувати комплексну рамку для визначення спроможності громади, в якій інтегровано широкий перелік аспектів (соціально-демографічний, адміністративний, фінансово-економічний, інфраструктурний, сервісний, соціокультурний), кожен з яких містить критерії та відповідні показники.

Міжнародний дослідник та експерт Т. Левітас наголошує на необхідності забезпечити належну та раціональну управлінську систему для шкільних мереж та відповідної інфраструктури шляхом належного масштабування об'єднаних територіальних громад, ніж концентруватися виключно на їх фінансовій самодостатності.

На другому етапі реформи децентралізації, який стартував в Україні у 2019 році, основна увага була спрямована на підвищення спроможності територіальних громад, зокрема, у забезпеченні базових публічних послуг. Міністр розвитку громад та територій України А. Бабак наголошував на необхідності укрупнення громад з урахуванням їхньої здатності забезпечувати «доступні адміністративні та соціальні послуги» для мешканців.

Проте важливо зберегти баланс між кількісними та якісними змінами під час цього процесу. Для досягнення цього мети потрібна обґрунтована підготовка цілісних перспективних планів формування територій громад областей, які дозволять здійснити наступний цикл формування громад. Перехід від етапу добровільності до обґрунтованого процесу формування громад з використанням адміністративних заохочень відображено в урядовому Плані заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки. Цей план підкреслює важливість розробки перспективних планів для гармонійного формування громад відповідних областей. У 2020 році були затверджені перспективні плани 24 регіонів, крім АР Крим, а Верховна Рада України ухвалила відповідну постанову про утворення та ліквідацію районів, фактично затвердивши нову адміністративно-територіальну структуру.

На другому етапі реформи децентралізації, що стартував у 2019 році, набула актуальності задача забезпечення фактичної, а не лише формальної, спроможності територіальних громад в масштабах всієї держави. Це означало, по-перше, мінімізацію ризику того, що Кабінет Міністрів України може визнати нові об'єднані громади спроможними лише формально, з огляду на необхідність прискорення темпів формування таких громад. По-друге, це означало оцінку фактичної спроможності об'єднаних громад, які вже сформувалися, але не виконують свої розширені повноваження щодо надання базових публічних послуг на належному рівні.

Часткове вирішення проблеми незадовільної фактичної спроможності деяких вже сформованих громад виникає з того, що розрахунки щодо орієнтовної спроможності кожної потенційної об'єднаної громади повинні були бути виваженими та проводитися під час підготовки перспективних планів формування громад кожної області. Якщо формування об'єднаних громад відбувається у відповідності до таких перспективних планів, Кабінет Міністрів України визнавав ці громади спроможними, згідно з вимогами Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

У результаті ці громади набували розширених повноважень щодо надання публічних послуг та мали прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом, а також отримували субвенції та дотації (у тому числі через горизонтальне

вирівнювання податкової спроможності). У випадку, якщо об'єднана громада була сформована без урахування рекомендацій затвердженого Кабінетом Міністрів України перспективного плану області, це не порушувало Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У цьому випадку, після затвердження проекту рішення про добровільне об'єднання, місцева рада мала можливість передати цей проект до обласної державної адміністрації для отримання висновку про його відповідність Конституції та законам України. У випадку позитивного висновку, місцеві ради могли прийняти рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Однак, у разі негативного висновку, обласна державна адміністрація повертала проект на доопрацювання. Якщо рішення про добровільне об'єднання було прийнято, місцеві ради зверталися до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому порядку.

Згідно з частиною 1 статті 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», територіальна громада вважається утвореною з моменту набуття чинності рішеннями всіх рад, що прийняли відповідні рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Однак, якщо територіальна громада була створена не відповідно до затвердженого перспективного плану області Кабінету Міністрів України, Уряд не був зобов'язаний визнавати цю громаду як спроможну. Це означало, що така територіальна громада могла не отримати очікувані повноваження та фінансові ресурси.

Проте практика показала, що в разі формування таких об'єднаних територіальних громад обласна державна адміністрація вносила пропозиції до обласних рад щодо внесення відповідних змін до перспективних планів. Ці кроки сприяли тому, щоб територіальні громади отримували необхідні повноваження та ресурси, для яких вони докладали зусилля для свого добровільного формування. Однак, на жаль, це не завжди гарантувало фактичну спроможність територіальних громад у виконанні покладених на них повноважень.

Відповідно до вказівок Прем'єр-міністра України та Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837/2019, була розроблені та опубліковані оновлені Методичні рекомендації щодо оцінки спроможності територіальних громад. Ці рекомендації були підготовлені для обласних державних адміністрацій, які були відповідальні за оперативне завершення проектів змін до перспективних планів формування територіальних громад областей. Метою була розробка перспективних планів, що охоплювали 100% територій кожної області. Методичні рекомендації надали основні показники, за якими Мінрегіон оцінював спроможність громад, а також вказували порядок та критерії оцінки рівня їх спроможності. Методичні рекомендації оновили перелік критеріїв для оцінки спроможності територіальних громад, які були вказані в Методиці 2015 року. Мінрегіон рекомендував використовувати основні показники для визначення спроможності територіальних громад, включаючи:

нерозривність та географічна цілісність території громади: громада повинна мати неподільну та географічно цілісну територію;

чисельність населення: на території громади має проживати не менше як 250 учнів шкіл та 100 дітей дошкільного віку;

наявність освітнього закладу: громада повинна мати загальноосвітній навчальний заклад I–III ступеня з проектною потужністю не менш як 250 учнів.

Якщо територіальна громада не відповідає хоча б одній із зазначених вимог, вона не вважається спроможною, і оцінка рівня її спроможності не проводиться. Якщо громада відповідає цим критеріям, то обласна державна адміністрація переходить до наступного етапу оцінки, який враховує чисельність населення, площу території, індекс податкоспроможності бюджету громади та частку місцевих податків і зборів. Мінімальні граничні значення цих критеріїв встановлені на рівні: чисельність населення – 3000 осіб; площа – 200 квадратних кілометрів; індекс податкоспроможності – 0,3; частка місцевих податків та зборів – 10 %. Це означає, що у спроможній територіальній громаді надходження від податку на доходи фізичних осіб на одну людину повинні становити не менше 30 % від обсягу надходжень від цього податку на одну особу загалом по Україні. Також частка

місцевих податків та зборів має складати не менше 10 % від усіх надходжень бюджету. Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень спроможності громади у зборі податків порівняно з середнім показником по Україні (розраховано на одну людину з врахуванням надходжень від податку на доходи фізичних осіб).

Водночас критерії спроможності, викладені в оновлених Методичних рекомендаціях Мінрегіону, викликали деякі критичні зауваження. Зокрема, директор програми USAID DOBRE Беррі Рід рекомендував не переглядати статус спроможності тих ОТГ, які вже було сформовано, а натомість «зосередитися насамперед на територіях, які наразі необ'єднані: вони мають або сформувати ТГ, або приєднатися до вже існуючої» [182].

У грудні 2019 року тодішня міністерка розвитку громад та територій А. Бабак висловила думку, що формат добровільного об'єднання місцевих громад буде існувати приблизно до лютого 2020 року. Далі вже мали вирішити, чи необхідно встановлювати через закон конфігурації громад, які ще не об'єднались, відповідно до перспективних планів [168].

Дані Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування до 10 листопада 2019 року свідчили, що лише 87,6% території України було охоплено перспективними планами територіальних громад областей [94, с. 3-5].

Для впровадження добровільного об'єднання територіальних громад було необхідно внести зміни до чинного законодавства, зокрема щодо ухвалення перспективних планів формування територій громад областей. 5 грудня 2019 року був прийнятий Закон України № 348-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Цей закон передбачав, що перспективні плани формування територій громад областей розробляються обласними державними адміністраціями та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Обласні ради були виключені з цього процесу затвердження, а об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Це

спростило процедури затвердження перспективних планів у 2020 році, що відображало адміністративний підхід до формування об'єднаних територіальних громад. Колишній заступник міністра розвитку громад та територій України В. Негода зауважував, що згаданий Закон «...не суперечить принципу добровільного об'єднання громад...», як це вважають деякі особи. Навпаки, він надав можливість швидко та ефективно створити незаполітизовані та належно обґрунтовані перспективні плани. Цей закон дає громадам, які виражають бажання добровільно об'єднатися, прагматичні та чіткі орієнтири. Він створює умови для відповідального розроблення перспективних планів з урахуванням фінансових можливостей, розвитку інфраструктури, доступності послуг та здатності громад надавати ці послуги. Крім того, у процесі розробки планів враховуватимуться географічні, історичні, етнічні, культурні та інші особливості територій. Це сприятиме формуванню ефективних моделей об'єднання громад та ухваленню обґрунтованих рішень щодо їх майбутнього розвитку. Не менш важливо, що до розробки перспективних планів обов'язково будуть залучені профільні асоціації, які представляють та захищають інтереси органів місцевого самоврядування на всіх рівнях [111].

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України офіційно затвердив адміністративні центри та плани територій 1470 об'єднаних територіальних громад у 24 областях України. Формально були враховані основні вимоги, проте деякі затверджені перспективні плани виявилися невідповідними попередньо узгодженим з місцевими громадами. Місцеві державні адміністрації дотримувалися логіки об'єднання, яка не відображала думку місцевого населення. Це спричинило соціальну напругу та створило потенційну загрозу національній безпеці держави, особливо в регіонах, таких як Дніпропетровська, Черкаська, Харківська, Полтавська, Івано-Франківська та інші.

Отже, була порушена логіка чотирьох принципів, на яких мали базуватися об'єднання територіальних громад: конституційності та законності, добровільності, державної підтримки, прозорості та відкритості. Також, ця діяльність суперечила принципу незворотності нормативно-правових актів у часі, як визначено в Конституції України (частина 1 статті 58). Тому затвердження нового перспективного

плану не було достатньою підставою для ліквідації об'єднаних територіальних громад, утворених у відповідності з усіма вимогами.

Щодо громадського спротиву, на початковому етапі децентралізаційної реформи він виник насамперед через недостатню участь громадськості у процесі оптимізації соціальної інфраструктури, особливо в освіті та медичній сферах. Іншими словами, спровокувало загострення спротиву відсутнє узгодження у процесі ухвалення рішень щодо формування об'єднаних територіальних громад та впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для забезпечення якісних та доступних публічних послуг для мешканців потенційних або офіційно сформованих об'єднаних територіальних громад.

У той час, коли розгорталися швидкі темпи формування об'єднаних територіальних громад на наступному етапі реформи децентралізації, основний акцент був зроблений на збільшенні їх здатності надавати публічні послуги мешканцям. У вересні 2019 року тодішня міністрка розвитку громад та територій України, А. Бабак, зауважила: «...Ми перейшли еволюційний етап добровільного об'єднання громад і тепер рухаємося до наступного – об'єднання за принципом спроможності. Нам не потрібні 73% дотаційних ТГ, які ми маємо зараз. Наша основна мета – це здатні територіальні громади та надання доступних для людей адміністративних та соціальних послуг...» [16].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачені принципи формування спроможних територіальних громад, зокрема [95]:

максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

впровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад;

надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також

обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування;

забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування.

Реалізація цих принципів є ключовими способами формування спроможних територіальних громад. Проаналізувавши нормативно-правову базу та наукові дослідження, ми сформулювали принципи інституційної спроможності територіальних громад, які наведені в таблиці 2.5.

*Таблиця 2.5.*

### **Принципи спроможності територіальних громад**

<b>Принцип</b>	<b>Значення</b>
ефективності	визначення оптимальної структури формування місцевого бюджету, напрямів його раціонального використання з метою забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.
інституційності	особливості впливу інститутів та інституцій органів місцевого самоврядування, громади на ефективність використання економічних, фінансових, інфраструктурних, людських, природних ресурсів територіальних громад в сучасних соціально-економічних умовах.
самостійності	полягає у праві територіальної громади та утворених нею органів самостійно, в межах закону, розпоряджатися комунальною власністю, місцевим бюджетом для здійснення власних повноважень органів місцевого самоврядування.
мобільності	характеризується здатністю інститутів місцевого самоврядування та громадянського суспільства приймати управлінські рішення в індетермінованих умовах.
оптимізації	полягає в удосконаленні структури місцевого самоврядування, його виконавчих органів та підвищенні функціональних можливостей для створення спроможних територіальних громад.
публічності	передбачає інформування громадськості з питань виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.
орієнтованості на потреби жителів громади	характеризується створенням безпечного середовища, яке задовольняє запити членів громади та мінімізує ризики, які виникають у різних сферах життєдіяльності населення територіальної громади.
синхронізації та координації	полягає в узгодженості серед суб'єктів територіальної громади спільного бачення соціально-економічного і культурного розвитку та координацію їхніх дій.

Отже, створення інституційно спроможних територіальних громад передбачає вирішення багатьох проблем, а саме: самостійність у вирішенні питань місцевого розвитку і виконання власних повноважень; забезпечення фінансової, інституційної, інфраструктурної та інших спроможностей громади; забезпечення жителів громади робочими місцями; надання якісних публічних послуг; підвищення рівня інвестиційної привабливості територій.

Крім того, реформування місцевого самоврядування повинно передбачати формування територіального консенсусу щодо утворення спроможних територіальних громад, збереження консолідованості населення громад. Можна припустити, що виконанню цього завдання сприятиме активне включення до завершення реформи місцевих бізнес-еліт, які усвідомили, що реформування повноважень органів місцевого самоврядування стало успішним незворотним процесом, та вибудують власні бізнес-стратегії на основі використання конкурентних переваг укрупнення та посилення дієвості громад.

## **Висновки до розділу 2**

1. Обґрунтовано тенденції процесу децентралізації в Європейському Союзі та Україні у порівняльному аспекті. Аналізуючи досвід країн із стійкими економіками, які пройшли реформи, ми визначили спільні характеристики, а саме: органи місцевого самоврядування на базовому рівні мають значну самостійність в управлінні та управлінській діяльності; місцеві громади одержують частину податків від економічної активності осіб, які зареєстровані на їхній території, що стимулює підтримку бізнесу та інвестицій у своїй громаді; існує чітке розподілення повноважень та ресурсів між державою, регіональною та місцевою владою. Аналіз досвіду реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу показує, що у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні важливе значення має приведення нормативно-правової бази до реалій сьогодення; створення єдиного центру реформування, який здійснював би координацію щодо процесу децентралізації та шляхів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою; зміцнення фінансово-економічної сфери; якісне кадрове забезпечення фахівців

органів місцевого самоврядування; налагодження комунікації з стейкхолдерами та мешканцями територіальної громади; діджиталізація.

2. Виявлено виклики щодо створення інституційно спроможних громад в умовах воєнного стану та повоєнній відбудові держави, спричинені широкомасштабною війною росії проти України, зокрема, в економічній, соціальній, міграційній, інфраструктурній, екологічній, безпековій сферах тощо. Визначено основні завдання, які потребують вирішення, а саме: відновлення критичної і соціальної інфраструктури, житлового фонду; допомога постраждалому цивільному населенню, внутрішньо переміщеним особам; відновлення роботи промислових, сільськогосподарських підприємств; розмінування та знешкодження вибухонебезпечних предметів на звільнених територіях; відновлення територій затоплених після підриву Каховської гідроелектростанції та забезпечення питною водою населення постраждалих територіальних громад.

3. Досліджено принципи інституційної спроможності територіальних громад, зокрема: ефективності, інституційності, самостійності, мобільності, оптимізації, публічності, орієнтованості на потреби жителів громади, синхронізації та координації. Вони визначають ефективність та здатність територіальних громад до самоврядування та розвитку, зокрема: можливість самостійно визначати свій розвиток і приймати рішення щодо власної території; достатність ресурсів та фінансової автономії для забезпечення виконання своїх функцій та вирішення місцевих проблем; прозорість та відкритість у прийнятті рішень що є важливим фактором для забезпечення інституційної спроможності територіальних громад; взаємодія та співпраця із органами самоорганізації населення, громадськими об'єднаннями, іншими зацікавленими сторонами для створення умов щодо прийняття ефективних рішень.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано у фахових виданнях [152], [153], [154], [155], [156].

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

### **3.1. Поліпшення адміністративної спроможності, кадрового забезпечення, діджиталізації територіальних громад**

Територіальна громада, як частина громадянського суспільства, є великою самоорганізованою системою, що містить у собі багато інститутів і асоціацій людей, які мають власні інтереси, реалізація яких на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей сприяє загальному розвитку.

Процес розвитку територіальної громади може бути забезпечений як стратегічним плануванням, що реалізується органами місцевого самоврядування та їхніми представниками, так і ініціативами різних організацій, як формальних, так і неформальних. Створення самодостатніх територіальних громад, які володіють відповідними матеріальними, фінансовими та земельними ресурсами, а також об'єктами соціальної інфраструктури, є важливим завданням. Це сприяє поліпшенню задоволення потреб громадян, наданню якісних соціальних та адміністративних послуг, а також створенню умов для сталого розвитку територій та ефективного використання бюджетних коштів. Ці аспекти є ключовими у реформуванні місцевого самоврядування та створенні інституційно спроможних територіальних громад.

Основним категоріальним поняттям, яке оцінює рівень спроможності громад, є адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що полягає у здатності керівництва громади, структурних підрозділів виконавчого комітету як суб'єкта соціально-економічних відносин громади, вирішувати питання надання якісних публічних послуг мешканцям громади, акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень спроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі.

Згідно зі статтею 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої внутрішні

адміністративні структури з урахуванням потреб та умов місцевості, спрямовані на ефективне управління [76].

Отже, основними принципами формування внутрішньої структури органу місцевого самоврядування є: принцип ефективного управління на відповідній території, за яку відповідає орган місцевого самоврядування; принцип забезпечення відповідної інституційної бази для якісного виконання повноважень, визначених законодавством України; принцип урахування співвідношення між потребами громади та громадян і адміністративною спроможністю органу місцевого самоврядування.

Крім того, при формуванні внутрішньої структури та для ефективного виконання визначених законодавством завдань, необхідно здійснити відбір висококваліфікованого персоналу з урахуванням їх особистих якостей та компетентності. Цей підбір персоналу має сприяти забезпеченню ефективного управління на відповідній території. Важливо зазначити, що процес набору персоналу в органах місцевого самоврядування впливає на формування організаційної структури та штатного розпису, оскільки кваліфікаційні характеристики та професійні навички кандидатів пов'язані з рівнем та ієрархією посад у структурі органу.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ОМС притаманна «...самостійність кадрової політики в територіальній громаді» [180]. Тобто, реалізуючи власні і делеговані повноваження, орган місцевого самоврядування самостійно визначає перелік структурних підрозділів апарату та виконавчих органів, а також кваліфікаційні вимоги до їх посадових осіб.

Розвиток територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання стимулювання економічного розвитку територій, визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку, ефективного впровадження на території громади медичної, освітньої та інших реформ, залежить від організаційної структури та фаховості працівників, які

забезпечують виконання власних та делегованих повноважень органу місцевого самоврядування.

Аналіз одного із пріоритетних напрямків (молодіжна сфера, сфери фізичної культури та спорту, національно-патріотичного виховання) розвитку територій показує, що проблеми із формуванням структури в органах місцевого самоврядування, негативно впливають на розвиток тієї чи іншої галузі.

За статистичними даними станом на 01 січня 2022 року на території України проживало 28,7 % молоді, що складало третину населення країни. Тому існувала потреба вирішення питань на рівні територіальних громад щодо інтеграції молоді в суспільне життя громади та країни в цілому через підвищення рівня її свідомості, відповідальності, мобільності, економічної активності, життєстійкості, самостійності і спроможності. Тому для реалізації державної політики в молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання необхідно було створити розгалужену систему структурних підрозділів, які б опікувалися даним напрямком роботи не тільки на рівні областей і районів, а й на рівні територіальних громад.

Відповідно до другої частини статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи рад сіл, селищ, міст, районів у містах є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Крім того, у питаннях виконання делегованих повноважень органами виконавчої влади, вони також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [175].

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 (із змінами) затверджені рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій (далі – Постанова № 606), відповідно до якої структурні підрозділи, до компетенції яких належить вирішення питань фізичної культури і спорту, молоді та національно-патріотичного виховання представлені в таблиці 3.1.

Залишаються неврегульованими наступні питання:

на районному рівні відсутні структурні підрозділи з реалізації молодіжної політики і національно-патріотичного виховання;

на рівні територіальних громад немає жодних рекомендацій з питань формування структурних підрозділів виконавчих комітетів територіальних громад. Враховуючи вищевикладене, ми вважаємо за необхідне:

внести зміни у пункт 2 додатку 2 Рекомендаційного переліку структурних підрозділів районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації Постанови № 606, а саме:

абзац 6 викласти у такій редакції:

«освіти, охорони здоров'я, культури»;

пункт 2 доповнити абзацом: «молоді та спорту» (з віднесенням до його компетенції питань національно-патріотичного виховання).

Постанову № 606 доповнити додатком 3 «Рекомендаційний перелік структурних підрозділів виконавчих комітетів територіальних громад», де передбачити підрозділ молоді та спорту.

*Таблиця 3.1.*

**Розподіл структурних підрозділів в органах виконавчої влади  
та місцевого самоврядування**

<b>Назва органу виконавчої влади</b>	<b>Нормативно-правовий акт</b>	<b>Назва структурного підрозділу</b>
Обласні, Київська та Севастопольська державні адміністрації	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 (із змінами)	Молоді та спорту
Районні, районні у мм. Києві та Севастополі держадміністрації	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 (із змінами)	Освіти, охорони здоров'я, культури, спорту
Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад	-	-

На прикладі одного з пріоритетних напрямків розвитку територіальної громади ми висвітлили проблеми побудови організаційної структури апарату та виконавчих органів місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що при формуванні структурних підрозділів виконавчого комітету необхідно враховувати повноваження структурних підрозділів. Аналізуючи структуру виконавчих органів новостворених

територіальних громад та штатну чисельність працівників, виникає питання: як може один працівник організувати, координувати роботу з питань освіти, культури, молоді, спорту, охорони здоров'я та соціального захисту населення. Формування організаційної структури та штатного розпису будь-якого органу місцевого самоврядування, є виключними повноваженнями та відповідальністю самого органу місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови та відповідної місцевої ради).

Проте слід зазначити, що автономія місцевого самоврядування має певні загальноприйняті принципи, які слід враховувати. Наприклад, принципи «відповідальність за ефективне використання коштів» або «узгодженість місцевих рішень та стратегій» є ключовими у визначенні способу управління та використання ресурсів на місцевому рівні.

Затвердження типових структур може обмежити автономію органу місцевого самоврядування у вирішенні питань територіальної громади. Тому важливо не обмежувати органи місцевого самоврядування законодавчими нормами та встановлювати обов'язкові лише загальні принципи.

Кожен орган місцевого самоврядування має свою власну «унікальну» організаційну структуру, яка відображає його специфіку та діяльність на рівні територіальної громади. Важливо, щоб ця структура відображала повноваження та була спрямована на ефективне виконання завдань органу місцевого самоврядування на відповідній території.

Додатково, можна розглянути рекомендаційний перелік структурних підрозділів (включаючи окремі посадові особи органів місцевого самоврядування), які рекомендується створювати. Проте, важливо відмітити, що при складанні цього переліку будь-які вказівки щодо кількості посадових осіб у цих структурних підрозділах виключаються. Кількість співробітників (посадових осіб органів місцевого самоврядування, службовців) та вибір кількості структурних підрозділів з цього «рекомендаційного» списку є виключною відповідальністю органу місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування на одному рівні, наприклад, сільські або селищні ради, можуть мати різні організаційні структури, які формуються з урахуванням різних критеріїв. Ці критерії, не обмежуючись лише фінансовими ресурсами, включають різні аспекти, які дозволяють вибрати найбільш оптимальну та ефективну організаційну структуру для органу місцевого самоврядування. Важливо зрозуміти, що найбільш ефективна з точки зору надання послуг жителям та відповіді на їхні потреби не завжди співпадатиме з раціональним використанням фінансових ресурсів, які спрямовані на утримання апарату та виконавчих органів, що забезпечують надання відповідних послуг. Надання якісних послуг громадянам (згідно встановлених стандартів – чи то урядом, якщо мова йде про делеговані повноваження, чи безпосередньо органом місцевого самоврядування – щодо власних повноважень) повинно відбуватися відповідно до встановлених стандартів, проте це не завжди означає, що це буде найбільш ефективний спосіб.

Організаційна структура та штатний розпис органу місцевого самоврядування є динамічними організаційно-розпорядчими документами, які можуть зазнавати змін під час засідань відповідної місцевої ради. Однак зміни не повинні призводити до паралізації роботи органу місцевого самоврядування. Кожна зміна в організаційній структурі або реорганізація має бути обґрунтованою та впроваджуватися швидко та ефективно, враховуючи чіткий перелік дій та кроків, включаючи відповідальних за управління людськими ресурсами.

Ми дійшли висновку, що для створення спроможних територіальних громад необхідні не тільки фінансові, економічні, інфраструктурні умови, а й адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування, яка визначається здатністю посадових осіб органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги жителям громади.

Спроможність територіальних громад дозволяє створеним органам місцевого самоврядування отримати належні повноваження та ресурси, що сприяють розвитку їхніх територій та розбудові сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Незважаючи на позитивні зміни, варто відзначити, що не всі сформовані громади проявляють достатню ефективність. Однією з недостатньо досліджених та потребуючих подальшого аналізу, є проблема впливу кадрового механізму на формування життєздатних територіальних громад.

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до Законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», у частині вимог до претендентів, які балотуються на посади голів міських, районних у містах, сільських, селищних рад а саме: «кандидат на посаду міського, селищного, сільського голови повинен мати вищу освіту за напрямком: публічне управління та адміністрування, державне управління, право, економіка, менеджмент». Також повинен враховуватись досвід на керівних посадах в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях не менше 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть витримуватись, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищим.

Ще однією проблемою є відбір кадрів для відділів та управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», кадрові призначення належать до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, затверджувати спеціалістів на посади у виконавчих комітетах сільських, селищних рад. Такий порядок ускладнює залучення висококваліфікованих фахівців до роботи в органах місцевого самоврядування та утруднює контроль за добором кадрів. Це відкриває двері для корупційних схем у зарахуванні на посади. У наслідок цього мешканці територіальних громад фактично втрачають можливість впливу на відбір кадрів органу місцевого самоврядування, незважаючи на низький професійний рівень посадових осіб.

Отже, для вирішення зазначених проблем та забезпечення ефективного функціонування територіальної громади необхідно розробити HR-стратегію, яка буде

стратегічним планом керівництва органу місцевого самоврядування для результативного управління формуванням, розвитком та оптимізацією людських ресурсів, враховуючи зміни у зовнішньому середовищі.

HR-стратегія має бути взаємопов'язаною зі стратегією розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами повинні спрямовуватися на досягнення головних цілей територіальної громади.

У цьому стратегічному плані необхідно враховувати вплив зовнішніх та внутрішніх факторів на орган місцевого самоврядування, що може викликати потребу у змінах структури та кількості персоналу, його рівня професійної кваліфікації, а також у способах управління людськими ресурсами.

На Рис. 3.1. наведена схема підготовки HR-стратегії керівництвом територіальної громади.



**Рис. 3.1.** *Схема підготовки HR-стратегії керівництвом територіальної громади.*

*Джерело: сформовано дисертанткою*

В цій стратегії слід враховувати вплив зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування. Це може вимагати внесення змін у структуру, чисельність та кваліфікаційний склад персоналу, а також у методи та стиль управління людськими ресурсами. HR-стратегія сприятиме: посиленню можливостей

органу місцевого самоврядування у сфері управління персоналом, щоб ефективно протистояти негативному впливу зовнішніх чинників на виконання повноважень та використання сильних сторін органу у зовнішньому оточенні; розширенню переваг територіальної громади, створюючи умови для розвитку та ефективного використання трудового потенціалу, що дозволить формувати високопрофесійний та компетентний персонал; повному розкриттю здібностей персоналу до творчого та інноваційного розвитку, сприяючи досягненню як цілей територіальної громади, так і особистих цілей працівників.

Крім того, органам місцевого самоврядування слід провести комплекс заходів для пом'якшення позицій щодо відбору кадрів на ринку праці. Це можна зробити через презентацію територіальної громади (HR-брендинг). HR-брендинг має наступні цілі: залучення кращих кваліфікованих кадрів до роботи; підвищення рівня продуктивності праці спеціалістів; зниження плинності кадрів.

Складові HR-брендингу подані в Таб. 3.2.

*Таблиця 3.2.*

### Складові HR-брендингу

Складові HR-брендингу				
Сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця	Створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці	Портрет співробітника	Оцінка бренду (рейтинги територіальної громади)	Управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади)

Отже, HR-брендинг повинен стати основною складовою HR-стратегії спроможної територіальної громади.

Для ефективного використання кадрового потенціалу в процесі формування спроможної територіальної громади потрібно:

розробити методологію розрахунку потреби у кадрах, зокрема залежно від кількості населення територіальної громади та її площі, та визначити структуру та штатну чисельність органів місцевого самоврядування;

удосконалити систему вищої та післядипломної підготовки кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування, забезпечивши їхню адаптацію до вимог сучасного управління;

запровадити навчальні програми для посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема щодо ефективного самоврядування, укріплення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та проектного менеджменту;

вирішити проблему низького рівня заробітної плати посадовців в органах місцевого самоврядування, встановивши норми оплати праці, які відповідали б середньому рівню по промисловості;

забезпечити житловими умовами кваліфікованих фахівців у територіальних громадах, враховуючи наявність службового житла на балансі комунальних підприємств та його оптимальне використання для залучення кадрів.

Отже, на додаток до забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та впровадження змін у систему оплати праці, раціоналізації структури та оптимізації кадрового складу органів місцевого самоврядування, потрібно внести корективи до нормативно-правових актів, спрямованих на зміцнення контролю за ухваленням та реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх керівників. Крім того, важливо покращити якість надання соціальних та адміністративних послуг громадянам територіальних громад. Необхідно розробити механізми залучення громадськості до участі у вирішенні стратегічних питань щодо розвитку територіальних громад, затвердження їх статутів та містобудівних проектів. Не менш важливим у процесі удосконалення спроможності територіальних громад – є діджиталізації.

Процеси цифрової трансформації та цифровізації є основними динамічними факторами, які спонукають до змін у всіх сферах економіки. Ці зміни ґрунтуються на впровадженні новітніх технологій та перетворенні аналогової інформації у цифрові дані. Наближення фізичного та цифрового середовища насправді підштовхує органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та бюджетні організації до впровадження передових технологій у свою діяльність.

Цифрова трансформація дозволяє ефективно обробляти та аналізувати різноманітну інформацію, сприяючи значному прискоренню роботи людей. Шляхом поєднання різних видів інформації можна отримати зручні сервіси. Наприклад, аналізуючи дані про місцезнаходження та інтереси на основі пошукових запитів, смартфон може визначити уподобання. Ця інформація може бути використана для надання персоналізованих пропозицій щодо відпочинку, що найкраще відповідають вашим потребам. Україна вже має понад 120 онлайн-послуг, які дозволяють, наприклад, отримати державну допомогу при народженні дитини, подавши необхідні документи через Інтернет. Також можна здійснити онлайн запис для реєстрації шлюбу, зміни імені або прізвища в паспорті, оформлення закордонного паспорта, отримання пенсійного посвідчення та подачі заяви на розлучення.

Для сприяння розвитку сільських територій через впровадження цифрових технологій та надання електронних послуг населенню, критично важливо встановити відповідні нормативно-правові рамки. Наразі в Україні існує значний дефіцит державної нормативно-правової бази, яка б регулювала розвиток цифрової економіки. Цей дефіцит викликає невизначеність у взаємодії учасників цього процесу та гальмує формування стратегічного законодавства, особливо те, яке стосується документів стратегічного планування. Важливо включити питання розвитку цифрових технологій у державні програми, особливо ті, які стосуються публічних послуг, малого та середнього підприємництва, споживчого ринку, охорони здоров'я, освіти, аналітичних систем для їхнього забезпечення та інші напрямки.

У січні 2018 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки. Ця Концепція передбачає ключові напрямки, такі як розвиток цифрової інфраструктури, покриття всієї території України широкопasmовим інтернетом та цифровізація різних сфер, включаючи освіту, медицину, екологію, безготівкову економіку та транспорт.

Додатково, у жовтні 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери, яка спрямована на підвищення стандартів надання адміністративних послуг та їх доступність для всіх верств населення, зокрема соціально незахищених груп.

Війна російської федерації проти України створила передумови для розвитку діджиталізації та впровадження інновацій у сфері цифровізації, адже в умовах війни цифрові технології забезпечують вирішення численних проблем і викликів з якими стикаються громадяни, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади, бізнес та інші.

Найбільш активно впроваджують механізм діджиталізації органи місцевого самоврядування та виконавчої влади при наданні адміністративних послуг, що дозволяє в умовах воєнного стану забезпечити більшість потреб населення та бізнесу, а також значно спростити бюрократичні процедури.

В Україні у 2020 році було запущено додаток «Дія», який надає доступ до електронних документів та дозволяє отримувати користувачам публічні послуги в електронному форматі.

В межах порталу «Дія» жителі територіальних громад можуть отримати: необхідні витяги, довідки; зареєструвати рухоме та нерухоме майно; оформити пенсію, пільги, допомогу тощо. Бізнес в додатку «Дія» може зареєструвати ФОП чи ТОВ (юридичну особу), оформити ліцензії та дозволи, зареєструвати рухоме і нерухоме майно.

З початку війни у додатку «Дія» з'явилися нові послуги такі як: подання декларації про провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану, фіксація пошкодженого майна та оформлення відшкодування збитків, подання заявки на оформлення гранту на розвиток бізнесу. Також в цьому додатку існує портал цифрової освіти та портал для допомоги малому і середньому бізнесу.

В умовах війни створюються спеціальні освітні проекти для дітей, які знаходяться в межах України та в інших країнах. На українських каналах транслюються відеоуроки для учнів у межах проекту «Навчання без меж». Завдяки проекту «Освіторія» відбуваються прямі ефіри, метою яких є підтримка дітей та спілкування з однокласниками та вчителями. Діджиталізація освітніх послуг дозволяє в умовах війни підтримувати навчальний процес та відносно вільний доступ до освіти дітей та молоді, забезпечує безпечне навчання.

Воєнний стан прискорив процеси діджиталізації в секторі фінансових послуг (мобільні додатки банківської сфери, розширення послуг та функціонування онлайн-банкінгу), охрони здоров'я (електронні медичні картки, електронні рецепти, телемедицина тощо), туристичних послуг. Інформація позитивно вплинула на діяльність бізнесу та створила передумови для збереження підприємств.

На нашу думку, активна діджиталізація всіх галузей створить передумови для швидкого відновлення, подальшого розвитку та збільшення спроможності всіх сфер життєдіяльності в повоєнний період за рахунок інновацій та впровадження новітніх технологій.

Отже, для створення інституційно спроможних громад у повоєнний період важливим завданням для запровадження діджиталізації є аналіз використання інформаційно-комунікативних (цифрових) послуг.

За допомогою SWOT-аналізу ми проаналізуємо особливості використання мережевих інформаційно-комунікативних (цифрових) технологій в створенні спроможних територіальних громад.

Сильні сторони (*Strengths*) впровадження діджиталізації для створення спроможних територіальних громад включають:

забезпечення права громадян на доступ до відкритої державної та місцевої інформації;

посилення взаємодії та діалогу посадових осіб органів місцевого самоврядування з різними стейкхолдерами, включаючи громадян, громадські організації та бізнесові структури;

суспільний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та комунальних установ на території громади;

удосконалення системи публічного управління та адміністрування;

зниження фінансових та матеріальних витрат на діяльність органу місцевого самоврядування;

взаємодія та співробітництво з територіальними громадами країн Європейського Союзу та міжнародними неурядовими організаціями;

забезпечення доступу до нових технологій для населення шляхом зниження вартості доступу до мережі Інтернет;

створення розгалуженої телекомунікаційної інфраструктури для активного розвитку різних сфер соціально-економічного життя громади;

покращення якості життя громадян через підвищення якості соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти та безпеки;

відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування;

значне підвищення якості надання адміністративних послуг;

ефективне використання ресурсів та звільнення службовців від рутинних завдань завдяки автоматизації процесів через діджиталізацію.

Слабкими сторонами (*Weaknesses*) впровадження механізму діджиталізації для створення спроможних територіальних громад є:

недостатність фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів;

відсутність рішучості та підтримки керівництва органів місцевого самоврядування;

невідомість та нерозуміння важливості використання інформаційно-комунікативних технологій та діджиталізації для створення спроможних громад, як з боку громадян, так і з боку посадових осіб місцевого самоврядування;

відсутність належної нормативно-правової бази для впровадження інформаційних технологій та діджиталізації в сферу публічного управління та адміністрування;

недостатня комп'ютерна грамотність серед населення;

недостатня мотивація громадян брати активну участь в управлінні та пропонувати власні проекти, що пов'язано з недовірою та невпевненості у важливість власної ролі у процесі прийняття рішень;

повільний процес реорганізації адміністративного апарату органів місцевого самоврядування;

недорозвиненість ринкових відносин у деяких секторах економіки на території громади;

недоступність Інтернету для більшості населення, особливо в сільській місцевості, та обмежена кількість Інтернет-користувачів;

консервативність та бюрократизм чиновників.

Можливостями (*Opportunities*) зовнішнього середовища є:

надання публічних послуг громадянам та бізнесу безперервно (електронне урядування доступне цілодобово, щодня);

збільшення довіри громадян до держави та її політики;

розширення можливостей електронної участі громадськості (електронні консультації, петиції, прийняття рішень та нормотворення);

вільний доступ до публічної інформації та офіційних документів;

підвищення конкурентоспроможності приватних компаній;

спрощення офіційних процедур;

ефективніше використання ресурсів;

можливість подолати корупцію;

зменшення кількості адміністративних тяганин;

позитивна зміна у громадян щодо якості надання адміністративних послуг;

підвищення довіри громадян до уряду, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

підвищення ефективності роботи управлінського апарату.

Зовнішніми загрозами (*Threats*) є:

повномасштабне вторгнення росії в Україну, воєнний стан та постійна загроза для життя і здоров'я жителів територіальних громад;

недотримання правил інформаційної безпеки;

загроза кіберзлочинності та «електронної корупції»;

апаратно-програмні та суспільно-інформаційні загрози для інформаційно-комунікативного простору електронного урядування;

недоступність конфіденційності;

загроза контролю громадян з боку держави та органів місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Проаналізувавши дані SWOT-аналізу, можна зробити висновок про перспективність впровадження системи інформаційно-комунікативних технологій та діджиталізації для створення життєздатних громад. Ця ініціатива має важливі переваги та більше потенційних можливостей, ніж загроз. Проте варто врахувати, що на сьогодні місцеві органи влади не мають достатньо ресурсів та внутрішньої міці для ефективної реалізації цих можливостей та протистояння майбутнім загрозам. Із огляду на сильні та слабкі сторони впровадження діджиталізації, потенційні можливості та загрози, можна розробити стратегію подальшого розвитку інформаційно-комунікативних технологій у місцевих органах влади.

Важливо зауважити, що діджиталізація в наш час є одним із найбільш ефективних способів зменшення розриву між можливостями сучасного села та міста. Враховуючи тенденцію загальної урбанізації та відсутність розвинутих сервісів у сільських районах, децентралізація та діджиталізація створюють сприятливу основу для оновлення сільського життя.

Одним з основних критеріїв для успішного запровадження діджиталізації на основному рівні є широкий доступ до широкопasmового Інтернету. Ця основна послуга є важливою для використання інших цифрових можливостей.

Україна стикається з проблемою доступності широкопasmового Інтернету в сільських населених пунктах. Згідно звітних даних Національної комісії, яка відповідає за державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), 1,5 мільйона з 5 мільйонів або 27% абонентів фіксованого широкопasmового доступу сконцентровані в Києві, а в столиці разом з областю – більше 30%. Проте у столичному регіоні проживає лише 11% населення. Велика частина з цих абонентів проживає у великих містах. Майже 60% користувачів фіксованого широкопasmового доступу проживають у Києві, Київській, Дніпропетровській, Одеській, Львівській та Харківській областях. Ця ситуація значно поглиблює нерівність у правах та можливостях населення та призводить до соціальної нерівності та економічних диспропорцій.

Запровадження діджиталізації передбачає необхідність забезпечення органів місцевого самоврядування та виконавчої влади кваліфікованими спеціалістами, які

володіють відповідними навичками та можуть ефективно працювати з оновленим інструментарієм, що пропонується діджиталізацією. Одним з ключових показників успішності реформування місцевого самоврядування є доступність державних послуг для мешканців територіальних громад.

Серед проблем, які потребують негайного уваги щодо діджиталізації, можна виокремити наступні:

відсутність національної концепції, стратегії діджиталізації для регіонального розвитку, державних програм цифрового розвитку секторів економіки, товарів, послуг та ринків;

недостатність механізмів управління інтеграційними процесами в умовах цифрової трансформації;

низький рівень розвитку цифрової інфраструктури та недостатня захищеність цифрових процесів;

відсутність ефективної системи державної підтримки організацій, які впроваджують цифрові технології в регіонах, включаючи сектори високих технологій та інформаційно-комунікаційних технологій;

Недостатня привабливість та підтримка інвесторів для розвитку інформаційних технологій, як на державному, так і на регіональному (місцевому) рівні.

Для ефективної діджиталізації необхідно:

створити умови для її успішного впровадження, забезпечивши необхідні ресурси (фінансові, кадрові, матеріально-технічні тощо);

покращити діючі нормативно-правові акти, які стосуються впровадження системи інформаційно-комунікативних технологій та інформаційного суспільства, та розробити нову нормативну базу для ефективного функціонування інформаційного простору;

вивчити досвід інших країн світу з впровадження ІКТ, залучивши науковців та висококваліфікованих спеціалістів;

розробити програму використання іноземного досвіду в українських умовах, оскільки для успішного застосування діджиталізації та впровадження інформаційно-

комунікативних технологій в місцевому самоврядуванні необхідно наукове обґрунтування та детальна розробка кроків її реалізації.

Отже, наш висновок полягає в тому, що впровадження діджиталізації в роботу спроможних територіальних громад напряду впливає на підвищення ефективності реформування місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно вказати на те, що поліпшення адміністративної спроможності, кадрового забезпечення та впровадження діджиталізації надає можливість вирішити низку проблем, що виникають під час реформування місцевого самоврядування. Ми також висуваємо ряд рекомендацій з метою формування спроможних громад:

необхідно внести зміни до законодавчої бази, що стосується критеріїв призначення посади голови територіальної громади, його заступників та інших керівних посадових осіб органів місцевого самоврядування, з метою забезпечення якісного кадрового забезпечення та підготовки відповідних кваліфікованих кадрів;

потрібно розробити методику розрахунку потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та її площі. Для цього необхідно визначити відповідну структуру та штатну чисельність органів місцевого самоврядування;

слід розробити ефективну HR-стратегію та HR-брендінг, які сприятимуть організаційній культурі територіальної громади, забезпечивши злагоджену командну роботу та належну мотивацію, а також сприяючи залученню ресурсів та системній комунікації;

важливо впровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації та підтримувати громадський контроль за місцевою владою;

треба сприяти партнерству між владою, громадою та бізнесом, забезпечуючи участь кожного партнера у розвитку громади та підвищенні її інституційної спроможності;

необхідно впровадити діджиталізацію для покращення надання публічних послуг жителям громади.

### **3.2. Напрями вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади**

Наразі, основними напрямками роботи громад є розробка стратегічного курсу розвитку, оцінка сильних та слабких сторін громади, визначення конкурентних переваг, а також планування соціально-економічних процесів на короткий, середній та довгостроковий період. Крім того, важливо передбачати можливі наслідки від реалізації визначених цілей та завдань.

Найактуальнішими напрямками вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади, на нашу думку, повинні бути:

впровадження стратегій розвитку громад, плану їх реалізації та системи моніторингу виконання стратегій;

розробка ефективної моделі вдосконалення спроможних територіальних громад; створення комунікативних стратегій та планів їх впровадження.

Ключові компоненти успішної діяльності територіальних громад в Україні включають незалежність, ефективність, інноваційне управління, оперативне та обґрунтоване прийняття рішень. Управління громадами базується на принципах, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування, які передбачають децентралізацію влади та делегування основних повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування, надаючи їм значну відповідальність.

Внаслідок реформування місцевого самоврядування та впровадження програмно-цільового підходу у процес управління розвитком громад на органи місцевого самоврядування були покладені функції довгострокового, середньострокового та короткострокового планування. Інструментом довгострокового планування виступає стратегія територіальної громади (розробляється на 7-10 років), а середньострокового та короткострокового – місцеві програми соціально-економічного розвитку та цільові програми (розробляються на 1-3 або 3-5 років). Обидва типи документів мають складатися на основі виявлення соціально-економічного потенціалу громади та аналізу місцевих проблем, ставити цілі їх розв'язання за допомогою конкретних заходів і бути пов'язаними між собою,

як загальне і одиничне (загальні цілі ставляться в стратегії, а конкретизуються – у програмах).

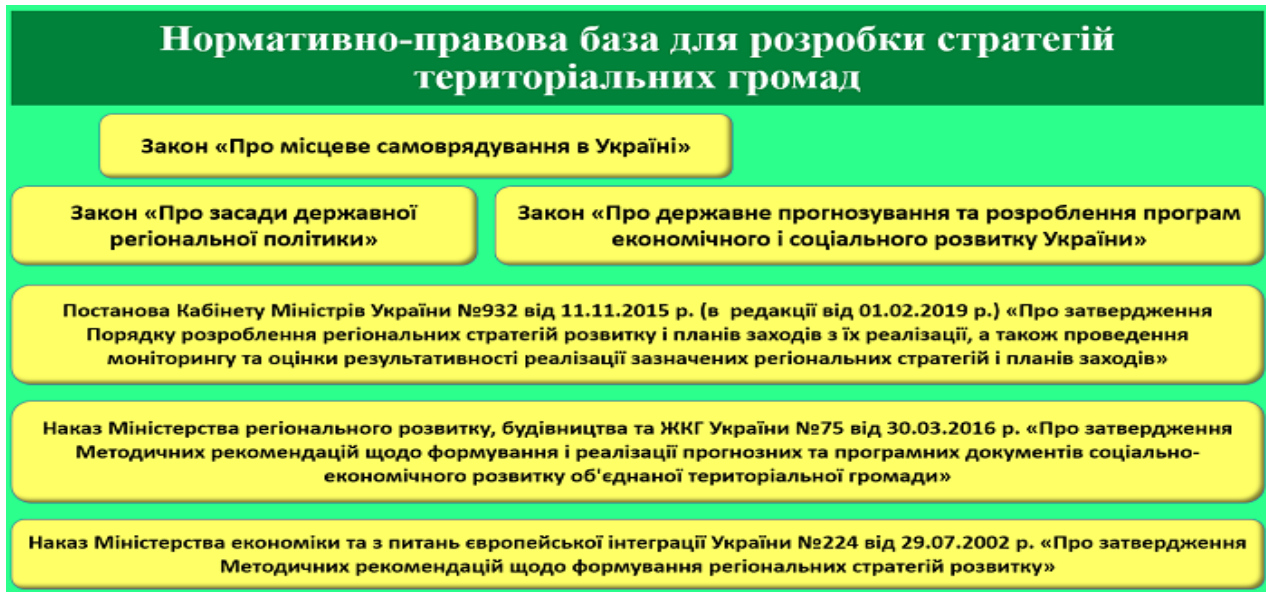
Стратегія громади, окрім того, має відповідати цілям державної політики у сфері регіонального розвитку та узгоджуватися з «Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки» (затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України №695 від 5.08.2020 р.), «Національною економічною стратегією на період до 2030 року» (Постанова Кабміну №179 від 3.03.2021 р.), а також - обласною стратегією. А в глобальному вимірі – корелювати з Цілями Сталого Розвитку, сформульованими у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року».

Пріоритетним завданням розробки місцевих стратегій є досягнення вимірюваних результатів розвитку громади. Механізмом конкретизації тут є розробка і подальший моніторинг виконання спеціальних індикаторів та показників – якісних і кількісних.

Стратегічне планування на рівні територіальних громад має зробити процес самоврядування більш ефективним, відкритим та зрозумілим для мешканців громади, забезпечити залучення громадськості до прийняття рішень та контролю діяльності влади. Воно переорієнтовує посадових осіб місцевого самоврядування на досягнення результатів замість концентрації на бюрократичних процедурах, зменшує можливості застосування «ручного» режиму в управлінні розвитком громад. Стратегія розробляється на 7-10 років, містить чіткі заходи та індикатори та не залежить від зміни керівництва і депутатського корпусу.

Щоб стратегічне планування працювало ефективно, необхідна система нормативно-правових актів, яка має передбачати права, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері розробки та реалізації місцевих стратегій, а також відповідальність.

При розробці та реалізації стратегій, органи місцевого самоврядування, депутатський корпус, громадськість спираються на нормативно-правові акти, які вказані на Рис.3.2.



**Рис. 3.2.** Нормативно-правова база для розробки стратегій територіальних громад

*Джерело: сформовано дисертанткою*

У 2015-му році Верховна Рада прийняла Закон України «Про засади державної регіональної політики» (№156-VIII від 05.02.2015 р.). У цьому законі згадується, що кожна територіальна громада може мати стратегію розвитку, однак цьому питанню законодавцем не приділяється велика увага. Цій темі присвячена ч.2 ст.16, у якій йдеться, що «міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл» [178]. Формулювання наводить на думку, що розробка стратегій у територіальних громадах – не обов'язкове завдання для органів місцевого самоврядування.

Але, якщо в громадах беруться за розробку стратегій, то Закон дає на цей випадок вже більш конкретну норму (стаття 17): «органи місцевого самоврядування мають координувати свої дії з центральними та регіональними органами виконавчої влади, узгоджувати з ними цілі, пріоритети, завдання і заходи стратегій як в процесі їхньої розробки та реалізації, так і в ході моніторингу та оцінки результативності» [178].

Значно більше уваги в Законі приділено регіональним стратегіям. У статтях 10, 11, 14 та 15 докладно регламентується розробка, виконання та моніторинг

регіональних стратегій та планів заходів з їх реалізації, визначаються повноваження органів влади у цьому процесі.

Щодо обов'язковості для органів місцевого самоврядування розробки та виконання власних стратегій розвитку громад, інший закон, який регулює діяльність цих органів, не надає чіткої відповіді. Зокрема, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" у пункті 22 частини 1 статті 26 визначає виключної компетенції місцевих рад затвердження лише двох груп документів системи стратегічного планування: цільових програм та програм соціально-економічного розвитку територіальних громад. Згідно з пунктом 1 статті 27 цього ж Закону, виконками місцевих рад мають розробляти ці програми, подавати їх на затвердження радам, організувати їх виконання та подавати радам звіти про хід і результати їхнього виконання.

У законі «Про засади державної регіональної політики» не визначені конкретні повноваження рад та виконкомів щодо розробки та реалізації місцевих стратегій. Проте, існує Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який стверджує принцип самостійності у розробці місцевих програм соціально-економічного розвитку. Згідно з цим принципом, місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку своїх територій.

До таких документів входить стратегія розвитку громади, яка є одним із прогнозних та програмних документів. Це підтверджується нормативно-правовим актом – Наказом №75 від 30.03.2016 Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади». У цих методичних рекомендаціях чітко зазначено, що стратегія розвитку територіальної громади є одним із прогнозних та програмних документів, які мають бути у громади.

Справжня проблема полягає в неузгодженості нормативно-правових актів щодо обов'язку органів самоврядування громад розробляти стратегії розвитку.

Закон «Про засади державної регіональної політики» не конкретизує цю обов'язковість для органів місцевого самоврядування, залишаючи це на їхній власний розсуд. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» взагалі немає згадок про розробку та затвердження стратегій.

У той час нормативно-правовий акт, яким є Наказ №75 Мінрегіону, визначає стратегію розвитку громади як обов'язковий прогнозний та програмний документ. Однак інші акти, які також важливі для регіонального розвитку, фокусуються на регіональних стратегіях, що не є тотожними стратегіям розвитку конкретних громад.

Таким чином, існує колізія та невизначеність в нормативно-правових актах, які стосуються розробки стратегій розвитку громад. Необхідно уточнення та узгодження цих актів для забезпечення чіткості та консистентності вимог щодо стратегічного планування розвитку територіальних громад.

В Порядку та Методичних рекомендаціях, які стосуються регіональних стратегій, надано детальний опис принципів і цілей розробки стратегій, визначено відповідальних учасників та їх функції у процесі розробки стратегій. Також надана структура стратегій та інформація про терміни та ключові етапи виконання робіт, включаючи створення звітів про виконання заходів стратегій. Такий документарний підхід розкриває, як контролювати та оцінювати виконання стратегій.

В Україні відсутнє повноцінне нормативно-правове регулювання процесу розробки та впровадження стратегій територіальних громад. Не існує спеціальних законів або підзаконних актів, які б чітко визначали цей процес і надавали офіційні методичні рекомендації щодо його проведення. У відсутність такого правового фундаменту у багатьох громадах відбувається недостатньо якісна або взагалі відсутня розробка стратегій.

Це призводить до того, що у багатьох громадах органи місцевого самоврядування мають невірне розуміння процесу розробки стратегій та їхнього значення. Принципи стратегічного планування та програмно-цільового підходу залишаються на рівні заяв та не здійснюються повноцінно. Програмні документи часто розробляються формально і не відіграють ефективну роль у керуванні соціально-економічним та культурним розвитком громад.

Актуальним є питання розробки методичних рекомендацій щодо структури програмних документів територіальних громад. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України повинно здійснити це завдання для покращення спроможності територіальних громад та ефективного управління їхнім розвитком. Необхідна чіткість щодо прогнозних та програмних документів у громаді, їхньої детальної структури, процесу розробки та впровадження, розрізнення між ними та їхньої ієрархії. Поточна нормативно-правова база має недоліки у визначенні цих аспектів, і її потрібно вдосконалити. Рекомендується внести зміни до вже існуючих законів, щоб уточнити процедури розробки та затвердження стратегій для громад. Наприклад, додати статтю до Закону «Про засади державної регіональної політики» для регулювання розробки та реалізації стратегій територіальних громад. Також рекомендується розширити компетенцію місцевих рад та виконкомів, щоб вони мали повноваження затверджувати та реалізовувати стратегії ТГ.

Постанову Кабінету Міністрів України №932 від 11.11.2015 р. «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» слід доопрацювати так, щоб її назва та зміст відображали особливості роботи над стратегіями територіальних громад, а не лише регіональними стратегіями, як вона має зараз.

Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України доцільно доопрацювати «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад» (Наказ №75 від 30.03.2016 р.) і перетворити їх на комплексний нормативно-правовий акт, який би регулював не лише розробку та виконання плану (програми) соціально-економічного розвитку громад (як вона є зараз), але й стратегії та цільові програми громад.

Удосконалення нормативно-правової бази призведе до стандартизації процесу роботи над стратегіями та усіма прогнозними та програмними документами в громадах. Це сприятиме кращому розумінню органами місцевого самоврядування їх завдань, повноважень та відповідальності у роботі над цими документами. У

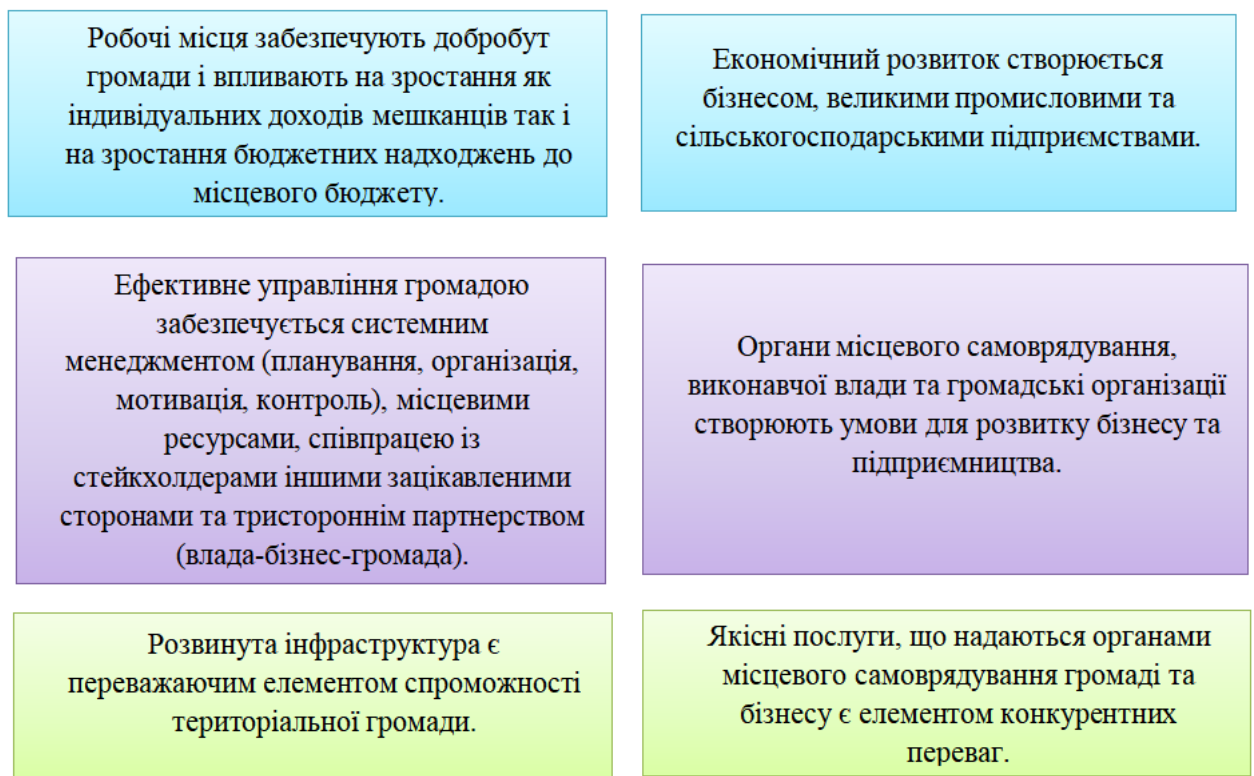
підсумку, це підвищить ефективність управління соціально-економічним розвитком територіальних громад та якість надання публічних послуг населенню.

Стратегія соціально-економічного розвитку територіальної громади має наступні важливі аспекти: підвищення спроможності громади до адаптації та управління майбутніми подіями: це означає, що стратегія допомагає громаді готуватися до незворотніх змін, враховувати ризики та приймати обґрунтовані рішення для подальшого розвитку, а також реагувати на негативні події ефективно; реалізація планів місцевого розвитку: стратегія допомагає втілити плани дій у реальність, встановлюючи конкретні цілі та завдання для досягнення успішного розвитку громади; узгодження та гармонізація цілей учасників громади: стратегія сприяє зближенню та узгодженню цілей між громадою, бізнесом та місцевими органами влади, створюючи синергійний ефект для досягнення загальних цілей; мінімізація ризиків та перешкод: стратегія спрямована на запобігання негативних наслідків та реагування на можливі перешкоди у розвитку, що дозволяє забезпечити стабільність та спроможність громади; виправлення помилок та оптимізація ресурсів: шляхом аналізу та корекції стратегії можна уникнути помилок у прийнятті рішень та ефективно використовувати обмежені ресурси для досягнення поставлених цілей; посилення результативного контролю: стратегія допомагає покращити моніторинг та контроль за виконанням планів та програм, що сприяє досягненню кращих результатів у соціально-економічному розвитку.

Під час формування та реалізації стратегій місцевого самоврядування критично важливо залучати представників бізнесу та громади. Стратегія має спрямовуватися, серед іншого, на підтримку розвитку приватного сектору. Використання не лише бюджетних коштів є ключовим для повноцінного розвитку громад. Урахування коштів приватного сектору є важливим кроком у зниженні фінансової залежності від державних трансфертів. Ефективна співпраця органів місцевого самоврядування з підприємцями, великими промисловими та сільськогосподарськими підприємствами, надання їм необхідної підтримки та урахування їхніх інтересів, стимулюватиме активну участь бізнесу у розвитку територій, що є вигідним для обох сторін.

Також важливо організувати публічні консультації з метою залучення наукової спільноти, бізнесу, регіональної влади, органів місцевого самоврядування та широкої громадськості до процесу стратегічного планування. Залучення представників громади до розробки стратегії розвитку є необхідним. Публічні консультації мають відбуватися на ранніх етапах стратегічного планування і протягом всього періоду реалізації стратегії.

При розробці стратегій соціально-економічного розвитку територіальної громади слід керуватися принципами (Рис. 3.3), які сприяють покращенню спроможності територіальних громад у досягненні стійкого розвитку.



**Рис. 3.3.** Основні принципи, які використовуються при розробці стратегій соціально-економічного розвитку для удосконалення спроможності ТГ

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Розробка стратегії потребує чіткого алгоритму. Схема алгоритму організації процесу планування викладена у 9 послідовних кроках і представлені на схемі (Рис. 3.4.).



**Рис. 3.4.** *Схема алгоритму організації процесу стратегічного планування*

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Органи місцевого самоврядування повинні зосередити увагу на якісному розроблянні своїх стратегій розвитку, уникати механічного заповнення стандартних розділів документа. Необхідно переходити від формулювання «стратегій-декларацій» до створення «стратегій практичних дій», які були б зрозумілими для суспільства через конкретні результати.

Кожна стратегія повинна бути унікальною та враховувати конкурентні переваги території, а також її людський, природний та фінансовий потенціал. Важливо дотримуватися взаємної узгодженості між стратегією області та стратегією розвитку громади цієї області, щоб уникнути дублювання проектів або значних розбіжностей в орієнтаціях розвитку.

Для успішної реалізації стратегії важливі фінансові ресурси. Органи місцевого самоврядування повинні розглядати не лише державну допомогу та кошти донорів, а й використовувати всі внутрішні потенціали своїх територій, у тому числі невикористані резерви.

На першому етапі, це стосується створення реєстрів ресурсів громади, таких як земля, нерухомість та інше. Цей інструмент значно збільшить доходи місцевих бюджетів. Хоча впровадження цієї системи може зустріти труднощі, значна кількість громад вже готова вести облік таких ресурсів та бажає його впровадження.

Головам та фахівцям органів місцевого самоврядування слід оволодіти основами ефективної комунікації з потенційними інвесторами, представниками бізнесу, громадськістю, молоддю, а також просувати можливості територій через брендинг на різних рівнях.

Успішна стратегія та вдосконалення моделі спроможної територіальної громади проявляються у наступному: розробка ґрунтується на партнерстві та широкій участі громади; залучає значну кількість зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства та має високий рівень громадської підтримки; використовує потужні аналітичні інструменти для дослідження; має чіткий механізм координації під час підготовки стратегії; розробляється з усвідомленням того, що якість однієї фази стратегічного планування впливає на успішність наступної; орієнтована на місцевий потенціал та конкурентні переваги; використовує місцеві ресурси (природні, фізичні, людські, соціальні, інноваційні); спрямована на зміни, особливо ті, що впливають на місцевий економічний розвиток; перетворена на заходи, проекти або програми з наявними (або можливими) ресурсами для реалізації та відповідальними особами за них; включає систему постійного моніторингу виконання та коригування стратегії.

Реформування місцевого самоврядування вимагає створення нових форм співпраці та взаєморозуміння органів місцевого самоврядування з жителями територіальних громад та громадянським суспільством і, відповідно, потребує впровадження комунікативної складової під час створення спроможних територіальних громад, яка характеризуватиметься оперативністю, відкритістю, прозорістю, ефективністю та якістю.

Наявність комунікації між органами виконавчої влади, посадовими особами територіальної громади, депутатським корпусом, населенням, громадянським суспільством дає можливість всім учасникам бути рівноправними та активними, здатними не просто налагоджувати комунікативні канали, які дозволять швидко передавати інформацію зацікавленим сторонам, але й створювати ефективний комунікаційний майданчик для результативного та взаємовигідного спілкування задіяних в комунікаційному процесі суб'єктів.

Розглядаючи загально-теоретичні аспекти комунікаційної взаємодії, дослідження проводили видатні автори, серед яких Б. Адамс, П. Друкер, В. Зигерт, Л. Ланг, Е. Мерманн, Е. Тоффлер, К. Шенон та інші. Щодо побудови нової парадигми державного управління у зв'язку з розвитком комунікаційних технологій, ці питання досліджували Бажинова О.А., Кучабський А.Г., Пашко Л.А., Романенко Є.О., Хлебнікова А.А., Юрченко В.Е. Також, вітчизняні науковці, такі як Т. Андрійчук, Н. Боржеллі, Н. Дніпренко, В. Брайт, Т. Денисюк, Л. Загайнова, О. Козакевич, В. Латишева, І. Підлуська та інші, приділяли увагу аспектам діяльності громадських рад у своїх наукових працях.

Однак, зазначені дослідження є недостатніми та потребують подальшого вивчення і поглиблення у зв'язку із викликами сьогодення, а саме реформуванням місцевого самоврядування, повномасштабним вторгненням росії на територію України, дією воєнного стану та забезпечення інституційної спроможності територіальних громад в індоперіодичних умовах.

У зв'язку з викликами, які існують сьогодні, кожен житель громади прагне не лише бути поінформованим, а й самостійно продукувати інформацію, яка буде сприйнята іншими суб'єктами комунікаційного процесу.

У сфері публічного управління спостерігається прагнення громадян не лише пасивно сприймати інформацію, що поступає від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а й активно впливати на прийняття рішень, визначати пріоритетні напрями розвитку та формування програми дій в рамках компетенції цих органів. Таким чином, наявна постійна потреба в побудові взаємовідносин типу «суб'єкт-суб'єкт», що забезпечить повноцінний діалог між громадянами та публічними органами влади, характеризується взаємодією, здатністю бути почутими та установленням моделі «запитання - відповідь».

Ефективний зворотній зв'язок гарантує своєчасне сповіщення населення про аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, які є найбільш цікавими жителям. Це дозволяє оцінити швидкість та якість реакції на виявлені проблеми, визначити можливі помилки і, при необхідності, скоригувати план подальших кроків.

Вітчизняні науковці наголошують на необхідності «організаційно-правової здатності інститутів громадянського суспільства висловлювати соціальні інтереси, їхнє просування та захист». Успішний діалог між владою та громадськістю часто залежить від спільних дій державних органів та громадських об'єднань, а також їхньої готовності до співпраці. Громадські організації мають важливий вплив на формування державної політики, представляючи різноманітні погляди, що народжуються у громадянському суспільстві.

Завдяки розвитку взаємодії публічної влади та громадськості змінюються механізми управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. Влада все більше проявляє інтерес до врахування громадської думки. Дослідники у галузі публічного управління обговорюють формування інституту громадськості як потенційної форми впливу та участі в управлінському процесі. Проте важливо врахувати, що можливість впровадження інституційного соціального діалогу в Україні вимагає створення сприятливих умов для організації, визначення способів функціонування та очікуваних результатів.

Як відзначає Є. Романенко, процес формування інституту громадськості на сьогоденній момент не досягнув відповідного рівня, оскільки він ініціюється зверху, що обмежує розвиток внутрішнього потенціалу громадянського суспільства. Багато проблем пов'язані з неефективними реформами, які не сприймаються суспільством, а також з відсутністю ефективної нормативно-правової бази, яка б створила законодавчий фундамент для налагодження ефективного діалогу між громадянами та владними інституціями. Також, до основних причин недостатнього рівня розвитку інституту громадянського суспільства слід віднести низьку активність самих громадян.

Китайський філософ Лао Цзи писав: «Присутності найкращих керівників люди не помічають; хороших поважають і цінують; поганих бояться; найгірших керівників люди ненавидять... Коли найкращий керівник закінчує свою справу, люди кажуть: «Ми зробили це самі».

Спеціалісти вбачають, що основними ознаками соціального капіталу є довіра між владою та громадою, а також здатність до самоорганізації. Ці аспекти є важливими,

оскільки без них громада може виглядати як пасивне та безініціативне населення, що просто проживає на певній території. Діяльність місцевої влади обмежується адміністративними функціями. У такому випадку, незалежно від обсягу бюджетних коштів, які витрачає місцеве самоврядування на соціальну інфраструктуру, населення, швидше за все, не виявить себе активною громадою. Влада залишиться непрозорою і адміністративною інституцією, а мешканці не зможуть подолати власну байдужість та безініціативність.

З відновлення довіри між владою та громадою, з розвитку самоорганізації населення розпочинається створення спроможної територіальної громади. Спроможною стане тільки та громада, коли жителі усвідомлять необхідність вирішувати своїми силами певні спільні для них проблеми, перейматимуться необхідністю їх розв'язання, визначать, що кожен може для цього зробити, і починуть діяти у визначеному напрямі.

Довіра та здатність до самоорганізації породжують творчість у громади, спонукаючи їх шукати інноваційні ідеї. Ці творчі концепції та їх втілення змінюють громаду, надаючи їй унікальний характер та сприяючи запровадженню конкурентоспроможних проектів та нових стратегій, вони стимулюють утворення партнерських відносин.

Реформи, що проводяться в нашій країні, дають надію на оновлення українського унікального історико-культурного досвіду створення життєздатних громад. Відновлення довіри та формування традицій самоорганізації громад є пріоритетним завданням нової системи місцевого самоврядування країни.

На наш погляд, ефективність управління громадою залежить від оптимізації комунікаційної взаємодії між органами виконавчої влади, місцевим самоврядуванням та громадськістю. Це можливо завдяки побудові не лише ефективної комунікаційної політики, але й створенню єдиного комунікаційного простору на основі принципу партнерства. Цей принцип передбачає повну довіру громадськості до місцевої влади.

Органи місцевого самоврядування, депутати та посадовці повинні нести відповідальність за свої дії та ухвалені рішення перед населенням громади. Ця форма взаємодії є однією з ефективних форм колективного управління, яка сприяє

зміцненню демократії. Нові форми комунікації між публічною владою та населенням створюють передумови для розвитку інститутів та організацій громадянського суспільства, сприяючи демократизації.

Комунікація є двостороннім процесом, в якому ефективність залежить від відповідального ставлення до аудиторії та здатності забезпечити відкритий обмін інформацією, а не просто односторонню передачу фактів [195].

Стратегічні комунікації – це управлінська концепція, в якій комунікації розглядаються як інструмент досягнення поточних та майбутніх цілей, а також виконання завдань для сприяння конструктивному діалогу та укладенню партнерських відносин в громаді між органами влади, громадськістю та бізнесом. Одним з ключових аспектів стратегічних комунікацій є вивчення громадської думки, залучення громадськості до процесу ухвалення рішень на місцевому рівні, моніторинг громадських настроїв та сприяння особистому діалогу між керівниками та жителями громади [195].

Комунікація – це ефективний управлінський інструмент розвитку та реалізації заходів, необхідних для досягнення цілей у громаді. Тому комунікаційна діяльність має бути стратегічною, продуманою, систематичною, регулярною та належно контрольованою.

Стратегічна комунікація полягає у зв'язку правильного повідомлення (послання) з відповідною цільовою аудиторією відповідним способом.

Оскільки стратегія соціально-економічного розвитку є основоположним стратегічним документом для територіальних громад, комунікаційна стратегія є її допоміжним інструментом для реалізації та базується на визначених у ній цілях та завданнях.

Комунікаційна стратегія, яка зазвичай оформлена у внутрішньому документі, виступає як керівництво для усіх дій у сфері масової інформації та відносин з громадськістю, якими займається конкретна організація. Проте важливо усвідомлювати, що цей документ є "живим та гнучким" – це означає, що його можна постійно доповнювати, адаптувати та змінювати відповідно до змін та потреб, які є актуальними в громаді.

У комунікаційній стратегії громади завжди лежить основна ідея та концепція позиціонування, яку орган місцевого самоврядування повинен передати до ключових (цільових) аудиторій відповідним чином.

Комунікаційну стратегію можна зобразити схематично, як показано на Рис. 3.5.



**Рис. 3.5.** Схема комунікаційної стратегії

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Мета комунікаційної стратегії полягає в тому, щоб: досягти згоди та спільного розуміння з зацікавленими сторонами щодо комунікацій, спрямованих на досягнення розвиткових цілей громади; визначити спільні цілі, інтереси, потреби та проблеми, пов'язані з комунікаціями; провести аналіз, систематизувати наявні заходи, процеси, ресурси та інші аспекти; визначити пріоритетні цілі та напрямки, враховуючи обмежені ресурси; визначити, які підходи та дії слід змінити або припинити; організувати планування ресурсів та процесів для досягнення стратегічних цілей; встановити реалістичні очікування та критерії оцінки успішності; налагодити зворотній зв'язок (взаємодію) між органами місцевого самоврядування та цільовими групами, залучити мешканців до процесу прийняття рішень у громаді; посилити промоцію громади та її органів місцевого самоврядування як ззовні, так і всередині громади.

Комплексна комунікаційна стратегія повинна охоплювати як зовнішні, так і внутрішні комунікації.

Зовнішні комунікації включають зв'язки органу місцевого самоврядування з оточуючим середовищем за межами установи, такі як різноманітні цільові групи (мешканці, партнери, бенефіціари, лідери думок, благодійники і т.д.), засоби масової інформації, представники інших територіальних громад, органи виконавчої влади тощо.

Внутрішні комунікації є ключовою складовою стратегії комунікаційного планування та налагодження у територіальній громаді. Ці комунікації допомагають посадовим особам органу місцевого самоврядування не лише належним чином оцінити важливу роль, яку персонал може відігравати у передачі повідомлень та амбіційних задумів керівництва органу місцевого самоврядування, але й зменшити ризик того, що працівники пропустять важливу інформацію чи оновлення. Ефективний підхід до внутрішніх комунікацій може розширити можливості органу місцевого самоврядування взаємодіяти безпосередньо з мешканцями громади.

Комунікаційна стратегія (далі – Стратегія) може мати різну структуру, проте будь-яка успішна комунікаційна стратегія містить наступні ключові розділи: вихідна інформація (аналіз ситуації, оцінка потреб); мета та завдання; учасники комунікації; цільова аудиторія; основні повідомлення; комунікаційні засоби; канали комунікації; показники досягнення результатів; ресурси; додатки.

У вступній частині Стратегії важливо зосередитися на аналізі поточної ситуації та оцінці потреб громади. Цей розділ може містити коротку інформацію про діяльність органу місцевого самоврядування, його основні функції та компетенції, позиціонування органу місцевого самоврядування, аудит наявного стану комунікацій, а також мету комунікаційної стратегії, опис бенефіціарів та отримувачів послуг та інше. В даному розділі потрібно проаналізувати комунікаційну спроможність громади, зокрема: які комунікаційні заходи мали успіх або невдачу протягом останніх років, які результати хотілося б досягти для розвитку громади та інше. Для аналізу поточного стану впровадження комунікаційних технологій органом місцевого

самоврядування можна використовувати такі інструменти, як SWOT-аналіз, PEST-аналіз, аналіз середовища та оцінка потреб тощо.

У наступному розділі комунікаційної стратегії важливо сформулювати візію, мету, операційні цілі та завдання. Тут слід визначити основне призначення комунікаційної стратегії громади та сформулювати кілька операційних цілей, які можуть бути загальними з фокусом на загальну мету або більш конкретними (наприклад, інформування певної групи людей щодо конкретних аспектів).

Під час формування Стратегії важливо передбачити утворення окремого структурного підрозділу або призначення комунікаційного HR-спеціаліста. Ця особа забезпечить координацію та керування впровадженням даної Стратегії, а також спілкуватиметься з медіа. Якщо немає можливості мати окремого спеціаліста з комунікацій, слід обрати одну особу для контакту з журналістами, написання текстів, повідомлень, управління вмістом в соціальних мережах та керування інформаційною політикою громади загалом.

Для правильного вибору інструментів та каналів комунікації необхідно провести аналіз цільової аудиторії. Розуміння цільової аудиторії дозволяє точніше спрямовувати інформаційний вплив. Важливо врахувати основні характеристики цільової аудиторії, такі як стать, місце проживання, вік, сімейний стан, освіта, зайнятість, фінансовий стан, соціальний статус, а також отримати спеціалізовану інформацію.

Для створення портрету цільової аудиторії можна використовувати такі параметри: соціальний та демографічний портрет (стать, вік, дохід, статус, сімейний стан, професія); вподобання та захоплення цільової аудиторії; проблеми, які можна вирішити через орган місцевого самоврядування; відношення мешканців громади (емоції, асоціації) до розв'язання питань через орган місцевого самоврядування та його представників; причини звернення громадян до органу місцевого самоврядування.

Для успішної комунікації необхідно не тільки розуміти інтереси аудиторії, але й враховувати її цінності, емоції, уявлення про предмет, стереотипи та страхи. Після визначення цільової аудиторії важливо відчувати, чим живе та цікавиться ця аудиторія

і спілкуватися з нею, використовуючи її мову, образи та цікаву для цих людей інформацію. Портрет цільової аудиторії є надзвичайно корисним при розміщенні рекламних оголошень в мережі Інтернет, де можна використовувати таргетинг – можливість показу оголошень лише вибраній групі людей, яка має певні характеристики. Також важливо пам'ятати, що кожен канал потребує своєї форми подання інформації. Одне і те саме повідомлення має бути оформлене у різний спосіб відповідно до каналу поширення та цільової аудиторії. Засобом комунікації у сільській (селищній) громаді може бути чат у Viber. Його мета полягає в стимулюванні обміну інформацією між жителями для оперативного реагування на події та розв'язання проблем. У великих територіальних громадах важко особисто познайомитися з усіма членами та реагувати на поточні ситуації, тому створення загального інформаційного простору є важливим кроком.

В ситуаціях, коли доступ до Інтернету обмежений, можна використовувати зустрічі посадових осіб з мешканцями населених пунктів. Це дає можливість голові територіальної громади відвідувати населені пункти, слухати мешканців та бути в курсі проблем і потреб громади. Такий діалог сприяє ефективному управлінню, врахуванню особливостей кожного населеного пункту та сприяє розвитку спроможної територіальної громади.

Ключові повідомлення є важливим елементом комунікації, оскільки вони мають передати основну «велику ідею», яку громада має запам'ятати або реалізувати. Аналізуючи знання аудиторії та потреби громади, важливо налагоджувати повідомлення та адаптувати їх до інтересів жителів, їх цінностей та звичок. Також важливо уникати неправильного тлумачення та сприяти довірі та конструктивному соціальному діалогу між владою та громадою для сталого та гармонійного розвитку.

Меседж-бокс є ключовим елементом комунікаційного інструментарію, який дозволяє координувати ключові повідомлення та робити комунікацію більш ефективною. Правильна підготовка та використання комплексу ключових повідомлень сприяє узгодженій комунікації та політиці "єдиного голосу". Важливо бути готовими комунікувати в кризових ситуаціях, оскільки це впливає на репутацію територіальної громади.

Посадові особи органів місцевого самоврядування повинні пам'ятати про важливі аспекти комунікації у територіальних громадах. Важливо, щоб місцева влада спілкувалася з громадянами правильно, своєчасно та систематично. Також потрібно оперативно діяти, щоб уникнути ситуацій, які можуть призвести до кризи. Посадові особи та працівники органів місцевого самоврядування повинні вирішувати проблеми в межах чинного законодавства.

У процесі планування та впровадження комунікаційної стратегії слід враховувати нормативно-правові акти, які регулюють впровадження запланованих змін. Для органів місцевого самоврядування основними законодавчими та нормативно-правовими документами є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» тощо.

На місцевому рівні питання інформаційної політики та комунікацій можна регулювати різними видами документів, такими як Статут органу місцевого самоврядування, Регламент ради, виконавчого комітету, рішення ради та її виконавчого комітету, рішення міського, сільського (селищного) голови. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування видають нормативно-правові акти, які регулюють інформаційну та комунікаційну діяльність.

Комунікацію, як і будь-яку іншу діяльність, слід вимірювати та оцінювати. Тому важливо забезпечити зворотний зв'язок. Оцінка може бути якісною та кількісною. До якісних показників відносяться аналіз зміни рейтингу органу місцевого самоврядування, зміна думки громадськості про нього, рівень довіри громадян та їх залучення до процесу прийняття рішень. Кількісні показники включають кількість позитивних та негативних відгуків у ЗМІ та соціальних мережах, кількість опублікованих матеріалів у ЗМІ, кількість коментарів та підписників на сторінці органу місцевого самоврядування у соціальних мережах та інше.

Проаналізувавши кількісні показники комунікаційної складової територіальних громад, їх роботу з громадськістю, створення та функціонування офіційних сайтів 86 територіальних громад Дніпропетровської області отримали наступні результати.

З 86 територіальних громад, які знаходяться у Дніпропетровській області, у 81 громаді є активні власні сайти, на 5 сайтах ТГ інформація не оновлювалась більше пів року (6,2 %). У Слобожанській громаді впроваджено сайт «Електронна громада» разом з додатком «Дія».

У 84 ТГ (97,7 %) у розділі «Контакти» розміщені: адреса територіальної громади, контактні телефони, електронні адреси. У 2 громадах (2,3 %) Дніпропетровського району (Китайгородська с/р та Ляшківська с/р) – на офіційному сайті відсутня контактна інформація.

У 68 територіальних громадах (79,1 %) вчасно оприлюднюються рішення сесій та розпорядження голів територіальних громад, у 11 (12,8 %) – розділ «рішення сесій» не оновлювався більше пів року або рішення оприлюднюються частково, 7 територіальних громад (Китайгородська с/р та Ляшківська с/р Дніпропетровського району, Верхівцевська м/р та П'ятихатська м/р Кам'янського р-ну, Лозуватська с/р Криворізького р-ну, Мирівська с/р Нікопольського р-ну, Тернівська м/р Павлоградського р-ну), що становить 8,1 % від загальної кількості громад – взагалі не оприлюднюють свої рішення.

Згідно з Законом України «Про звернення громадян», який сприяє активній участі громадян в управлінні державними та громадськими справами та надає можливість впливати на поліпшення роботи органів влади, має бути створено сприятливі умови для якісної інформаційної взаємодії. Це включає в себе можливість захищати права та інтереси громадян та відновлювати їх у разі порушень.

Важливо, щоб посадові особи забезпечували якісну комунікацію між органами місцевого самоврядування та мешканцями громади. Для цього необхідно створити на офіційних веб-сайтах територіальних громад спеціальний розділ під назвою "Звернення громадян". У цьому розділі слід оприлюднювати нормативно-правові акти, пов'язані з цим питанням, а також інформацію про графіки особистого та виїзного прийомів громадян посадовими особами. Також важливо надати можливість громадянам скористатися електронними формами звернень та петицій для більш ефективного спілкування з органами влади.

У 42 громадах (48,8 %) розділи «Звернення громадян» – відсутні, У 14 громад (16,3 %) є часткова інформація щодо роботи зі зверненням громадян і лише у 34, 9 % громад (30 ТГ) у відповідних розділах є інформація, яка б задовольняла жителів громад щодо відстоювання своїх прав і законних інтересів.

Закон «Про доступ до публічної інформації» встановлює правила та забезпечує можливість кожного громадянина мати доступ до інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень та інших постачальників публічної інформації, зазначених у цьому законі, а також інформації, що є предметом загального інтересу.

Проаналізувавши роботу посадових осіб місцевого самоврядування в даному напрямку, дійшли висновку що у 36 територіальних громад (41,9 %) на сайті розміщені документи, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; у 16 ТГ, що становить 18,6 % публічна інформація розміщена частково; у 34 громадах (39, %) відсутня будь-яка публічна інформація, що становить суспільний інтерес.

У процесі реформування місцевого самоврядування громади набули значно більше повноважень, ресурсів та відповідальності. Список послуг, що можуть бути надані на місцях, постійно розширюється. Жителі громад очікують від місцевих органів влади зручних та якісних адміністративних послуг. Тому надзвичайно важливо, щоб кожна територіальна громада вирішила, як швидко та ефективно надавати послуги жителям.

Проаналізувавши сайти органів місцевого самоврядування, дійшли висновку, що у Дніпропетровській області з 86 громад у 41 ТГ (47,7 %) на сайті розміщена інформація про роботу ЦНАПу, контактні дані, перелік адміністративних послуг, які надає ЦНАП, нормативно-правові документи. У 32 ТГ (37,2 %) на сайті відсутня інформація про роботу центру надання адміністративних послуг, а у 13 (15,1 %) – інформація розміщена частково.

Одне із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування є надання населенню громади інформації про новини, події, які відбуваються на національному, регіональному та місцевому рівнях. Проте, говорити про значне змістовне

наповнення інформаційного простору територіальних громад Дніпропетровської області не можна. На сайтах переважає інформація центральних ЗМІ, нормативно-правові акти та рішення місцевих рад (як правило у скан-копіях). І, на жаль, дуже мало актуальної інформації про відповідні зміни у житті конкретної громади та оперативні дії їх органів місцевого самоврядування. Так із 86 ТГ у 87,2 % громад на сайтах розміщена інформація, про події (новини), які відбуваються на території громади та на регіональному і національному рівнях. У 7 громадах (8,1 %) інформація відсутня. У 4 ТГ (4,7 %) наявна інформація національного та регіонального рівнів, або ж розділ «Новини» не оновлювався більш ніж пів року.

Важливим чинником у комунікаційному просторі є зв'язок голови сільської, селищної, міської рад з населенням. Інструментом може бути звернення голови, посадових осіб до громади через офіційний сайт, засоби масової інформації, соціальні мережі. Проаналізувавши даний напрямок, можна виділити наступні тенденції: в переважній більшості керівники громад звертаються до населення з нагоди відзначення державних та професійних свят або вітають з ювілейними датами; 60,5 % голів (52 ТГ) – на офіційних сайтах не має звернень, 25,6 % (22 ТГ) розміщували 1-3 звернення і лише 12 голів територіальних громад (13,9 %) зверталися до населення з питань життєдіяльності громади.

Отже, переважна більшість посадових осіб органів місцевого самоврядування не використовує комунікацію як механізм створення спроможної територіальної громади.

Повномасштабне вторгнення росії на територію України внесло корективи щодо особливостей інформування жителів громад органами місцевого самоврядування та комунікації в умовах воєнного стану.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263 «Деякі аспекти забезпечення функціонування інформаційних систем, засобів електронних комунікацій та публічних електронних реєстрів у ситуації воєнного стану», рекомендувалося обмежити роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів. Це спричинило ускладнення доступу мешканців

територіальних громад до інформації, а деякі офіційні веб-сторінки стали недоступними для відвідування. Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», громадяни мають право на доступ до публічної інформації через ознайомлення з офіційними джерелами, відвідування засідань колегіальних органів, ознайомлення з документами у спеціально відведеному місці розпорядника інформації, направлення запиту та отримання відповіді на нього, а також через інформаційні сервіси, що базуються на відкритих даних.

У зв'язку з вторгненням військ російської федерації на територію України та введенням воєнного стану, реалізація прав громадян на доступ до публічної інформації може бути ускладненою. Це пов'язано з тимчасовим призупиненням роботи державних реєстрів та баз даних, посиленням охорони об'єктів державного значення, введенням особливого режиму та комендантської години, а також відтермінуванням задоволення запитів на інформацію і контролем за змістом та поширенням інформації для забезпечення національної безпеки та уникнення поширення неправдивої чи шкідливої інформації.

В умовах воєнного стану органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати комунікацію з жителями громади для забезпечення життєдіяльності та безпеки громадян, які проживають на тій чи іншій території, але з дотриманням певних рекомендацій, а саме: невідкладно оприлюднювати інформацію про факти, що загрожують життю, здоров'ю, майну жителів та про заходи, які впроваджуються для вирішення зазначених питань; в умовах воєнного стану необхідно оприлюднювати достовірну та об'єктивну інформацію, яка є важливою для суспільства, таку як надання гуманітарної допомоги, інформація про гуманітарні коридори, розклади планових та екстрених відключень електропостачання, водопостачання, газопостачання тощо. Також потрібно проводити аудит (перевірку) інформації, що публікується на офіційних веб-сайтах та соціальних мережах органів місцевого самоврядування, для визначення можливих обмежень доступу або вилучення необґрунтованої інформації. Додатково, важливо інформувати громадян на офіційних веб-сайтах та сторінках у соціальних мережах органів місцевого самоврядування про

тимчасові обмеження доступу до певних категорій інформації під час дії правового режиму воєнного стану.

Нині місцеві органи самоврядування реагують оперативно на виклики, оновлюючи та вдосконалюючи свої офіційні сторінки в соціальних мережах. Але на території України збільшується вплив проросійських фейків і дезінформації, спрямованих на створення дестабілізації в громадах та відволікання від дій влади та військових. Тому важливо розширювати медіаосвіту та підвищувати рівень "інформаційної гігієни" серед населення, а також сприяти підвищенню довіри до офіційних джерел інформації.

На нашу думку, ОМС швидко відреагували на виклики воєнного стану в сфері комунікації та інформування жителів громади, адже, від цього залежить безпека громадян. Управлінці ОМС створили нові або посилили існуючі канали комунікацій для оповіщення суспільно-необхідної інформації в умовах військового стану, почали реагувати на маніпуляції та дезінформацію.

Водночас, посилені заходи інформаційної безпеки призвели до приховування деякими посадовими особами місцевого самоврядування частини суспільно важливої інформації про свою діяльність, яка не стосується обороноздатності країни та громади і не несе загрози територіальній цілісності України. Тому ОМС необхідно переглянути комунікаційну складову та політику доступу до публічної інформації відповідно нормативно-правових актів.

Викликає занепокоєння ситуація із застосуванням механізмів залучення жителів громади до вирішення питань місцевого значення.

Зважаючи на обмежувальні норми законодавства щодо проведення масових заходів, ОМС відмовляються від проведення громадських слухань, загальних зборів чи публічних обговорень. Проте важливо знайти способи залучення жителів територіальних громад до ухвалення ключових рішень, навіть у важких умовах воєнного стану. Це передбачає аналіз безпекової обстановки в громадах та використання електронних інструментів для збору громадської думки та консультацій з мешканцями, з особливим урахуванням потреб вразливих груп населення. Співпраця між органами влади, місцевим самоврядуванням та

громадськістю є ключовим засобом залучення громадян до управління громадою та до її соціально-економічного розвитку під час воєнних конфліктів і у відновленні країни після них.

### **3.3. Формування та використання моделі інституційної спроможності територіальних громад**

Для створення спроможних територіальних громад, забезпечення місцевого економічного розвитку і популяризації відповідних підходів низка міжнародних організацій розробила власні дефініції.

Світовий банк визначає місцевий економічний розвиток як спільний процес громадськості, бізнесу та партнерів з неурядового сектору, спрямований на створення оптимальних умов для економічного зростання та створення робочих місць. Основна мета цього процесу полягає у поліпшенні якості життя всіх громадян.

У документах Програми ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат) місцевий економічний розвиток розглядається як співпраця місцевої громади з усіма секторами з метою підтримки місцевої підприємницької ініціативи та стабілізації місцевої економіки. Це сприяє створенню нових робочих місць і покращенню якості життя всіх, зокрема бідних та маргінальних верств населення.

Індикатором успішності територіальної громади є підвищення добробуту населення та повне задоволення його потреб.

Соціально-економічний розвиток громади досягається через заохочення підприємницької ініціативи, ефективне використання місцевих ресурсів, створення нових робочих місць, розширення податкової бази місцевих бюджетів та інше.

Модель інституційної спроможності територіальних громад – це набір різноманітних дій, способів та інструментів, які, на основі горизонтальної комунікації та співпраці в громаді, спрямовані на досягнення конкурентних переваг громади. Ці дії спрямовані на підтримку та реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги, активну діяльність громадських організацій, агентств для залучення зовнішніх ресурсів та грантів, розвиток туристичних продуктів, створення малого та середнього

бізнесу, залучення інвестицій тощо. Ці дії забезпечують раціональне та ефективне використання та наповнення бюджету, зростання доходів місцевого населення.

Ми вважаємо, що для створення моделі інституційної спроможності територіальних громад необхідно спиратися на основні концепції, які наведено в таблиці 3.3.

*Таблиця 3.3.*

### **Концептуальні засади моделі інституційної спроможності територіальних громад**

<b>Концепція</b>	<b>Особливості застосування</b>
Спроможність як результат управління	Визнання пріоритетними суб'єктивних чинників: характеру, методів та особливостей управління. Водночас найефективнішим у сучасних умовах є демократичний стиль управління, заснований на співпраці, тобто, на рівноправних стосунках усіх суб'єктів економічного розвитку (влади, бізнесу, громади) задля досягнення спільно визначених цілей.
Спроможність як процес сприяння підприємницькій активності	Роль бізнесу є визначальною, якщо порівнювати з органами управління, іншими соціальними групами. Проте саме місцеві органи влади, відповідаючи за підтримку та розвиток підприємництва, можуть забезпечити умови для економічного зростання. Головними чинниками спроможності є капіталовкладення (інвестиції), недоторканність приватної власності, партнерство бізнесу і влади.
Спроможність як економічне зростання	Економічне зростання розглядається як система, що перетворює ресурси – землю, робочу силу і капітал – у валовий внутрішній продукт. Для розроблення політики економічного зростання формують сталу співпрацю місцевих органів влади з громадянським суспільством та бізнес-структурами, ділові інтереси яких пов'язані із тією чи іншою об'єднаною територіальною громадою. Завданням економічного зростання за таких умов є якнайефективніше використання місцевих ресурсів.

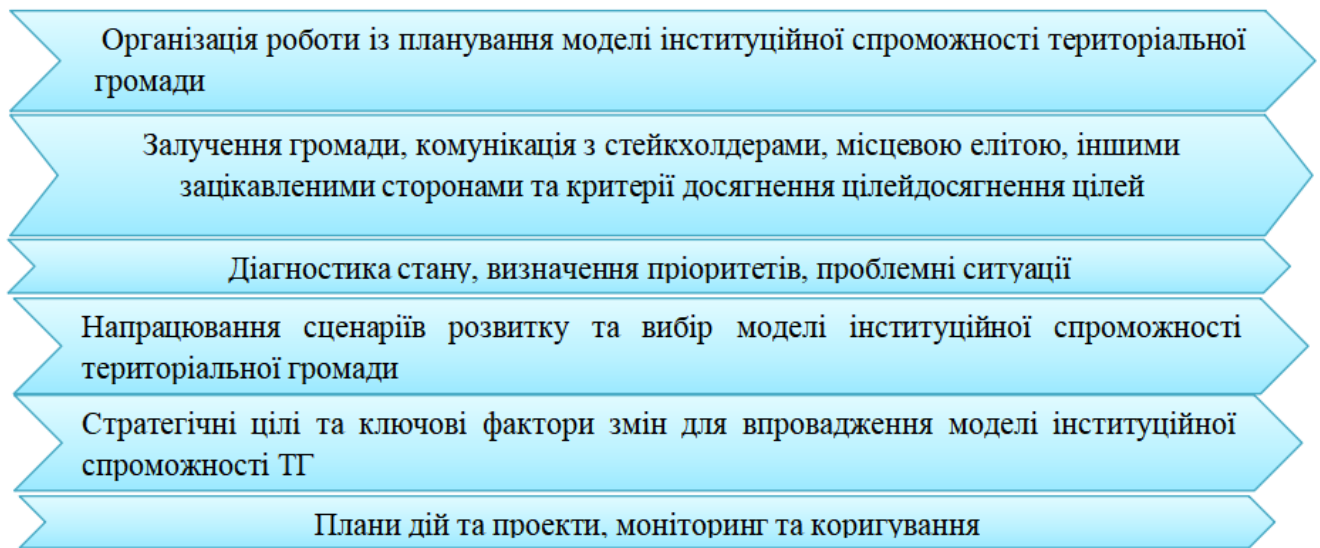
Спроможність як результат реалізації людського потенціалу	Головним завданням є реалізація людського потенціалу як найважливішого чинника спроможності. Спроможність – це насамперед люди. Тому питання соціальної політики, спрямовані на забезпечення якісної освіти, професійної підготовки, покращення якості робочих місць тощо, виходять на перший план.
Спроможність як результат збереження природного й соціального середовища	Визначальним є право суспільства на власне середовище, яке має як соціальні, так і природні характеристики, що доповнюють одна одну. Пріоритет має соціальна відповідальність перед економічною автономією, децентралізоване демократичне управління перед ієрархічними структурами централізованого або корпоративного управління. Під час удосконалення моделі спроможності об'єднаної територіальної громади особливу увагу необхідно приділяти не зовнішнім економічним стимулам, а місцевим інтересам і тим внутрішнім можливостям, які сприяють розвитку територіальної громади.
Спроможність як спосіб досягнення соціальної справедливості	Соціальні цілі є домінуючими під час удосконалення моделі спроможності об'єднаної територіальної громади. Досягнення соціальної справедливості підкреслюють важливість розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального партнерства та широкої співпраці людей у громаді. Спроможність розглядається як результат спільної діяльності всіх представлених у межах територіальної громади соціальних груп.

Планування моделі – це цілеспрямований вплив на розвиток громади (формування сценарію як системи), зокрема, на баланс зовнішніх і внутрішніх сил необхідних для стійких змін в системі та її оточенні.

Реалізація засобів моделі інституційної спроможності територіальної громади спрямована на наступне: підтримка та розвиток бізнесу: надання освіти, тренінгів, консультацій, поширення інформації, супровід, спрощення процедур отримання дозволів, полегшення умов оренди для початківців, встановлення системи стимулів та заохочення для підприємництва, створення центрів підтримки бізнесу; залучення зовнішніх ресурсів та стратегічних інвестицій: розроблення процедур для відкриття нових підприємств, складання «дорожньої карти» для інвесторів, підготовка промислових майданчиків, просування території, наявність спеціаліста, який

супроводжує інвестора на території, спрямована робота з донорами. створення привабливого іміджу громади: організація фестивалів, конкурсів, благоустрій, облаштування місць відпочинку, спеціальних майданчиків, розвиток туристичних об'єктів, популяризація місцевих міфів, створення унікальних страв, організація розважальних заходів.

На (Рис.3.6.) наведено загальну схему планування моделі інституційної спроможності територіальних громад.



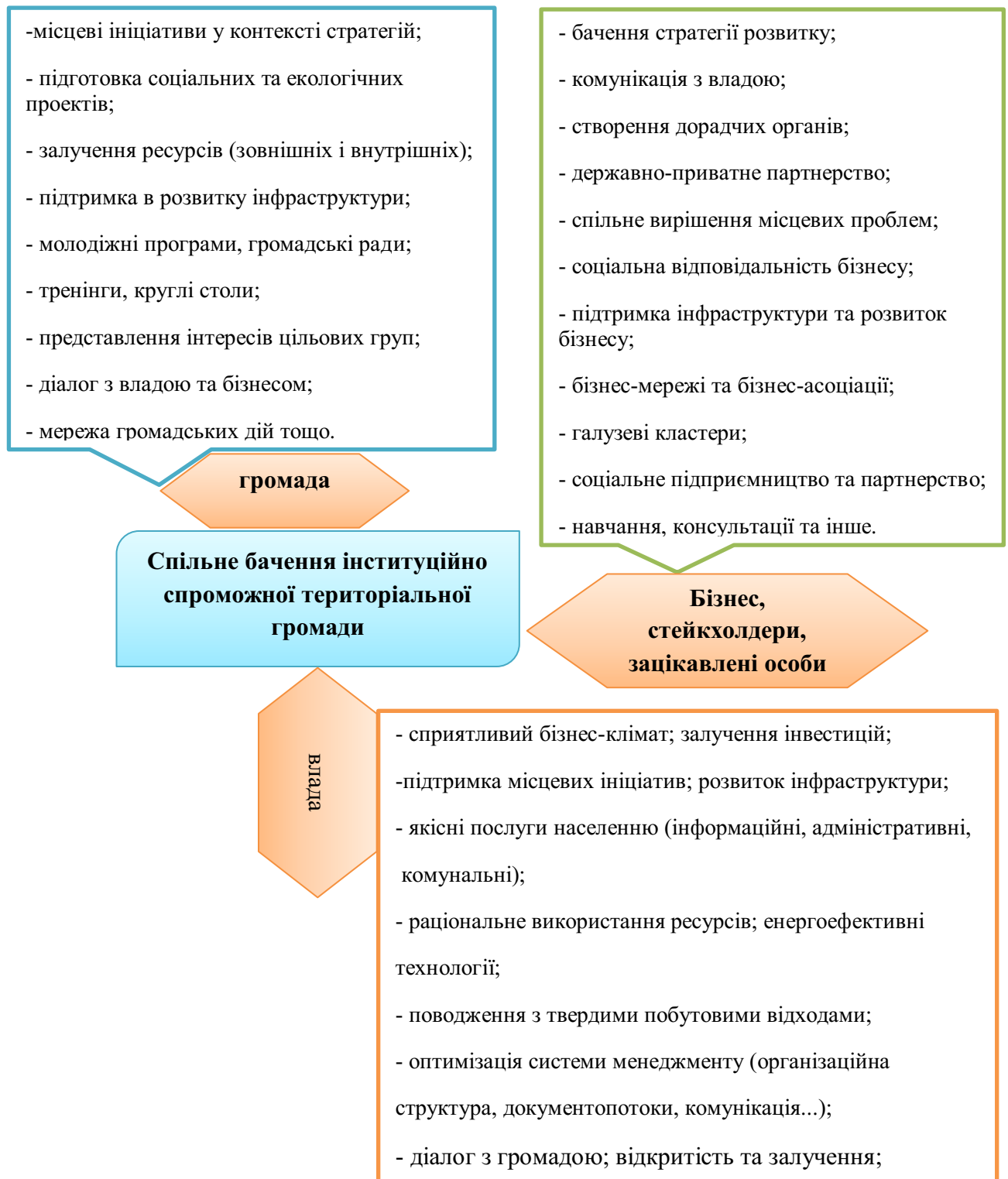
**Рис. 3.6.** Загальна схема планування моделі інституційної спроможності територіальної громади

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Кожна територія в сучасному світі взаємопов'язана в єдиній економічній системі. Створення ефективної моделі інституційної спроможності територіальної громади передбачає ефективне управління соціально-економічним та культурним розвитком. Це пов'язано з розумінням світових тенденцій та використанням глобальної економіки для підтримки розвитку громади.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку громади важливо: створити спроможну територіальну громаду; планувати та реалізувати економічний, соціальний та культурний розвиток; конкурувати за інвестиції та створення робочих місць; розробити стимулююче економічне бачення напрямку; використовувати місцеві ресурси для створення конкурентних переваг; забезпечити мотивацію та спроможність влади, громади та бізнесу; використовувати переваги та співпрацювати

ефективно; створити та підтримувати інституції для використання інтелектуального потенціалу та інновацій; сприяти адаптації ключових установ до викликів глобальної економіки.



**Рис. 3.7.** Класифікація інструментів моделі інституційної спроможності територіальної громади

Джерело: сформовано дисертанткою

Стосовно інструментів планування моделі інституційної спроможності територіальної громади, їх доцільно розглядати відповідно до компетенцій секторів: влади, бізнесу та громади (Рис. 3.7).

Удосконалення спроможності позитивно впливатиме на всю громаду включно з органами місцевого самоврядування, бізнесом і громадянами (Рис. 3.8.).



**Рис. 3.8.** Роль бізнесу в моделі інституційної спроможності територіальної громади

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Більш якісні публічні послуги та інфраструктура допоможуть підприємствам знизити ціни, збільшити продажі, створити робочі місця та збільшити податкові надходження. Це, в свою чергу, дозволить громадам покращити якість послуг та інвестувати в розвиток інфраструктури, зробити їх привабливішими для бізнесу та підвищити якість життя громадян.

Отже, для створення моделі інституційної спроможності територіальної громади важливо спрямувати увагу на економічний розвиток територіальної громади. Це означає впровадження змін у місцевій системі, які покращують якість життя сьогодні і у майбутньому. Такий розвиток ґрунтується на партнерстві між громадою, підприємницькими угрупованнями, великими компаніями, стейкхолдерами та

іншими зацікавленими сторонами, а також органами місцевого самоврядування. Мета цього партнерства - підвищення добробуту кожного жителя та громади у цілому.

Виходячи з вищевикладеного, ми дійшли висновку, що органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися певних правил:

працювати над створенням високотехнологічних робочих місць та залученням продуктивних інвестицій (у т. ч. прямих іноземних інвестицій);

розвивати інфраструктуру, впроваджувати енергоефективні технології, оптимізувати транспортні потоки та вирішити питання стосовно утилізації твердих побутових відходів;

розвивати партнерські стосунки з бізнесом (державно приватне партнерство), спонукати бізнес до соціальної екологічної та етичної відповідальності;

стати партнером для громади, залучати громаду до співпраці та змінювати ментальність, формуючи корпоративну культуру громади;

забезпечувати підвищення кваліфікації та навчання посадовців органів місцевого самоврядування, персоналу комунальних підприємств, установ та організацій;

інтегрувати стратегічні плани у функціональну діяльність органів місцевого самоврядування, враховуючи усі складові сталого розвитку;

реформувати структуру управління розвитком відповідно до завдань та цілей стратегії.

Реформа децентралізації кардинально змінила бачення місця та ролі органів місцевого самоврядування у створенні моделі інституційної спроможності територіальної громади. На сьогодні повноваження ОМС полягають не лише у забезпеченні громадян життєво необхідними послугами (освітніми, медичними, соціальними), а й у розробці та запровадженні ефективних інструментів економічного розвитку громади.

Міський, селищний і сільський голова повинен розвивати навички успішного менеджера та сприяти формуванню професійної команди, здатної побудувати ефективну систему управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні. Це особливо актуально у контексті розвитку економічної сфери, оскільки без успішного бізнес-сектору громади не можуть досягти фінансової стійкості та успіху.

Бізнес-сектор визначає фінансовий стан громади, і їхній рівень розвитку в суттєвій мірі впливає на життєдіяльність громади.

Отже, підприємницький сектор є основою для ефективного функціонування міст, сіл, селищ та територіальних громад загалом, оскільки він становить 83% доходів місцевих бюджетів (за даними 2021 року). Ці надходження, що складаються з оподаткування прибутку підприємств, податків на землю, єдиного податку, екологічного податку та податку на нерухоме майно, є ключовими для місцевих бюджетів і дозволяють надавати якісні послуги населенню та сприяти економічному зростанню.

Головною метою громад є ефективно використання бюджетних коштів для досягнення кумулятивного ефекту, при якому кожна інвестована гривня приносить додатковий прибуток. Для цього необхідно розробити якісну стратегію соціально-економічного та культурного розвитку, залучати інвестиційні проекти та співпрацювати між бізнесом, владою та громадськістю. Важливо створити сприятливе середовище для підприємницької діяльності та впровадження інновацій.

Отже, успіх моделі інституційної спроможності територіальних громад значною мірою залежить від можливості органів представницької влади на місцевому рівні координувати процес реалізації місцевого потенціалу, відтворення й розвитку місцевих ресурсів, регулювати й стимулювати господарську діяльність на відповідній території. Це відбудеться тільки тоді, коли органи представницької влади матимуть відповідні повноваження, ресурси та інституції. Тому децентралізація є одним із ключових процесів для повноцінної реалізації моделі спроможності територіальних громад.

Модель спроможності територіальних громад повинна бути унікальною та враховувати потенціал і потреби конкретної громади. Формування та впровадження цієї моделі є стратегічними діями, спрямованими на досягнення економічних цілей громади, враховуючи об'єктивні можливості конкретної території. На Рис. 3.9. представлено піраміду планування моделі удосконалення спроможності ТГ, коли спочатку громади розробляють стратегічні документи розвитку території, потім формують модель, як орієнтир руху громади для досягнення позитивної динаміки в

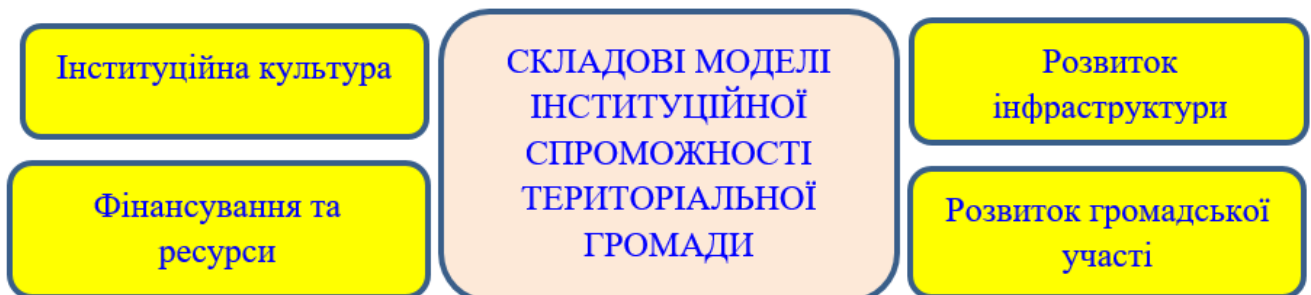
соціально-економічних процесах, які, в свою чергу, реалізуються завдяки широкому переліку інструментів моделі удосконалення спроможності ТГ.



**Рис. 3.9.** *Схема планування моделі інституційної спроможності територіальної громади*

*Джерело: сформовано дисертанткою на основі наукових та офіційних джерел*

Модель інституційної спроможності територіальної громади може бути складною і містити різноманітні елементи. Проте, можна виділити декілька ключових складових, які важливі для забезпечення успішного розвитку громади (Рис. 3.10. ).



**Рис. 3.10.** *Складові моделі інституційної спроможності територіальної громади*

*Джерело: сформовано дисертанткою*

Однією з ключових складових успішної роботи територіальної громади є наявність інституційної культури, тобто усталеної системи цінностей, норм і практик,

які сприяють розвитку громади. Інституційна культура має включати в себе взаємодію між учасниками громади, підтримку соціальних і культурних ініціатив, а також прозорість та відкритість управління.

Наступна складова моделі інституційної спроможності територіальної громади – це розвинена інфраструктура. Для того, щоб громада мала можливість ефективно функціонувати та розвиватися, необхідно мати достатній рівень розвитку інфраструктури, такої як дороги, комунікації, житло, культурні та медичні заклади та інші.

Для забезпечення успішної діяльності територіальної громади необхідно мати достатній рівень фінансування та наявність ресурсів. Це може бути досягнуто шляхом залучення інвестицій, підтримки держави та інших джерел фінансування.

Важливою складовою успішної діяльності територіальної громади є наявність активної громадської участі, тобто залучення учасників громади до процесу прийняття рішень та управління розвитком території.

На основі проведеного аналізу і враховуючи особливості розвитку територіальних громад, розробляється модель інституційної спроможності територіальної громади. Розробка моделі інституційної спроможності територіальної громади складається з етапів, які показані на Рис. 3.11.:



**Рис. 3.11.** Етапи розробки моделі інституційної спроможності територіальної громади

Джерело: сформовано дисертанткою

Побудова моделі інституційної спроможності територіальної громади складається з таких етапів :

1. Аналіз поточного стану інституційної спроможності територіальної громади.

Перший етап полягає у вивченні та оцінці поточного стану інституційної спроможності територіальної громади. Для цього проводиться аналіз організаційної структури, процесів прийняття рішень, ефективності виконання функцій та рівня задоволеності потреб місцевих жителів.

2. Визначення основних проблем інституційної спроможності територіальної громади.

На другому етапі визначаються основні проблеми, які перешкоджають розвитку інституційної спроможності територіальної громади. Це можуть бути недостатній рівень фінансування, відсутність кваліфікованого персоналу, недостатня розробленість стратегічного планування тощо.

3. Розроблення стратегії удосконалення інституційної спроможності.

На основі результатів попередніх етапів розробляється стратегія удосконалення інституційної спроможності територіальної громади. Стратегія включає в себе цілі, завдання, конкретні заходи та ресурси, необхідні для їх реалізації.

4. Впровадження стратегії та моніторинг результатів.

Останній етап передбачає впровадження стратегії інституційної спроможності територіальної громад, моніторинг результатів та корегування стратегії, якщо це необхідно.

Для якісної побудови моделі механізмів інституційної спроможності територіальної громади, органам місцевого самоврядування необхідно передбачити чотири основні блоки, які взаємодіють між собою і складають загальний механізм побудови інституційної спроможності територіальної громади:

Організаційний блок – охоплює формування та розвиток структури громадської організації територіальної громади, зокрема забезпечує здійснення її функцій і завдань, визначає права та обов'язки учасників територіальної громади.

Економічний блок – забезпечує фінансову стійкість територіальної громади, її економічний розвиток та створення сприятливого інвестиційного клімату. Включає в себе створення власних джерел доходів, залучення інвестицій, розвиток малого та середнього бізнесу, розробку та реалізацію проектів з регіонального розвитку.

Юридичний блок – забезпечує правову базу функціонування територіальної громади, зокрема розроблення та затвердження місцевих нормативно-правових актів, взаємодію з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Соціальний блок – забезпечує розвиток соціальної сфери територіальної громади, включаючи освіту, охорону здоров'я, культуру, спорт, соціальний захист населення. Зокрема, передбачає розвиток інфраструктури, створення умов для підвищення рівня життя територіальної громади, підтримку розвитку малих міст і сільських територій.

Розглянемо кожен із блоків більш детальноше.

**Організаційний блок** включає в себе опис структури та функцій органів влади територіальної громади, а також процеси управління та прийняття рішень.

На першому етапі органам місцевого самоврядування спільно з громадськістю необхідно проаналізувати існуючі законодавчі акти та нормативно-правові документи, що регулюють діяльність територіальних громад. Аналіз буде базуватись на Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах державного, регіонального та місцевого рівнів.

Другий етап включає аналіз структури та функцій територіальної громади. Необхідно проаналізувати процеси прийняття рішень в ОМС, зокрема засідання та рішення, які були прийняті.

На третьому етапі необхідно дослідити процеси управління територіальною громадою, зокрема взаємодію ОМС з населенням та громадськими організаціями. Вивчення буде зосереджено на аналізі механізмів залучення громадян до прийняття рішень, а також на ролі громадських організацій у процесах управління територіальною громадою.

Четвертий етап включає питання фінансового управління територіальною громадою. Необхідно проаналізувати механізми збору та розподілу коштів між

бюджетами територіальної громади, а також механізми моніторингу використання коштів з державного, місцевого бюджетів, інвестиційних коштів та грантів комунальними підприємствами, установами, організаціями.

**Економічний блок** містить аналіз економічної спроможності територіальних громад, оцінку їх потенціалу та визначення шляхів його розвитку. Для досягнення поставлених цілей, а саме, створення моделі інституційної спроможності територіальної громади, органам місцевого самоврядування необхідно:

Провести аналіз економічної діяльності територіальної громади на макро- та мікрорівнях. Це, насамперед, детальний аналіз статистичних даних щодо рівня інвестицій, економічного зростання, зайнятості та інших показників.

Визначити основні фактори, що впливають на економічну спроможність територіальної громади. Для цього необхідно вивчити та провести аналіз діяльності успішних громад та проаналізувати фактори, що сприяють їх розвитку.

Розробити модель економічної спроможності територіальної громади. Для цього необхідно визначити критерії та індикатори, що відображають ступінь розвитку економіки громади, її економічної спроможності.

Визначити заходи щодо підвищення економічної спроможності територіальної громади, ефективності використання ресурсів, розвитку інфраструктури та повернення інвестицій.

**Юридичний блок** необхідний для вивчення правових механізмів у формуванні та підтримці спроможності територіальної громади. В рамках цього блоку будуть розглянуті такі питання:

аналіз правового поля функціонування територіальної громади на сучасному етапі. Опис законодавчої бази, яка регулює діяльність територіальної громади, оцінка її ефективності та можливості вдосконалення;

визначення ролі правових механізмів у формуванні та підтримці спроможності територіальної громади;

аналіз законодавчих актів, які визначають компетенції ТГ, зокрема її фінансові повноваження, та вивчення їх впливу на розвиток територіальної громади.

вивчення правового механізму взаємодії територіальної громади з державними та місцевими органами влади та управління;

аналіз законодавчих актів та практики взаємодії ТГ з органами виконавчої влади та управління на різних рівнях;

розробка рекомендацій щодо удосконалення правового поля та механізмів взаємодії територіальної громади з державними та місцевими органами влади та управління;

оцінка ефективності та можливості вдосконалення правового поля з метою підвищення спроможності територіальної громади.

**Соціальний блок** моделі удосконалення спроможності територіальної громади включає в себе розгляд питань, пов'язаних із забезпеченням соціальної інфраструктури, підвищенням рівня життя та соціального захисту населення.

Одним із важливих аспектів є забезпечення рівної доступності якісних освітніх, медичних та культурних послуг для всіх мешканців територіальної громади. Це може бути досягнуто шляхом розвитку та модернізації соціальної інфраструктури, зокрема, шляхом будівництва та реконструкції шкіл, лікарень, спортивних та культурних закладів.

Окрім цього, до завдань соціального блоку можна віднести підвищення рівня соціального захисту населення територіальної громади, зокрема, шляхом забезпечення доступності соціальних послуг та соціальної допомоги для малозабезпечених верств населення. Для цього можуть бути використані різноманітні механізми, зокрема, програми соціальної підтримки, благодійні фонди та громадські ініціативи.

Також до завдань соціального блоку можна віднести підтримку розвитку та зміцнення громадського сектору, зокрема, шляхом сприяння розвитку та підтримки неприбуткових організацій та інших громадських ініціатив. Це може сприяти залученню додаткових ресурсів та збільшенню соціальної активності населення територіальної громади.

В рамках соціального блоку важливо звернути увагу на питання, які впливають на соціальний розвиток територіальної громади та її жителів. Серед таких питань можна виділити:

1. Освіта та культура. У розвитку територіальної громади важливу роль відіграє рівень освіти та культурного розвитку. Розглядати цей питання необхідно з точки зору доступності та якості освіти, культурних заходів та можливості розвитку культурних ініціатив.

2. Здоров'я та соціальний захист. До завдань територіальної громади також належить забезпечення доступності та якості медичних послуг, а також розвиток соціального захисту. Це особливо важливо для груп населення, які потребують додаткової підтримки та допомоги.

3. Спорт та дозвілля. Розвиток спорту та дозвілля також впливає на соціальний розвиток територіальної громади та формування здорового способу життя її мешканців. У цьому контексті важливо розглянути питання інфраструктури та доступності спортивних заходів.

4. Міжкультурна співпраця та багатомовність. За умов розвитку глобалізації та міжкультурного діалогу важливо враховувати вплив культурних та мовних особливостей територіальної громади на її розвиток. Також важливо сприяти розвитку міжкультурної співпраці та підтримувати мовну різноманітність.

Отже, враховуючи вищевикладене, важливо розглядати соціальний блок у контексті забезпечення соціального розвитку територіальної громади.

Обгрунтувавши концептуальні засади моделі інституційної спроможності територіальних громад та етапи її побудови, ми графічно відобразили основні механізми, які забезпечують інституційну спроможність ТГ, показали міжсуб'єктну взаємодію та систему управління громадою, ОМС та органів самоорганізацій населення.

На основі моделі пропонується виділити дві складові створення інституційної спроможності ТГ: інститути/інституції органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

До системи інститутів/інституцій ОМС, які здійснюють управління ТГ відносяться: голова ОМС, місцева рада, виконавчий комітет ОМС, підрозділи виконавчого комітету ОМС.

До системи інститутів/інституцій органів самоорганізації населення відносяться: староста, депутати місцевої ради, будинкові, вуличні, квартальні комітети, ініціативні групи, загальні збори членів громади.

Запропонована модель включає інтереси жителів ТГ та ОМС щодо реалізації стратегій розвитку, які ґрунтуються на правовому та науково-методичному забезпеченні і направлені на економічне зростання, підвищення конкурентоспроможності, добробуту громадян, надання якісних публічних послуг.

Дана модель передбачає налагодження міжсуб'єктної взаємодії між ОМС, громадою, бізнес-середовищем та іншими стейкхолдерами щодо налагодження співробітництва у сфері соціального і муніципально-приватного партнерства, пошуку ресурсів для відновлення та розвитку територій.

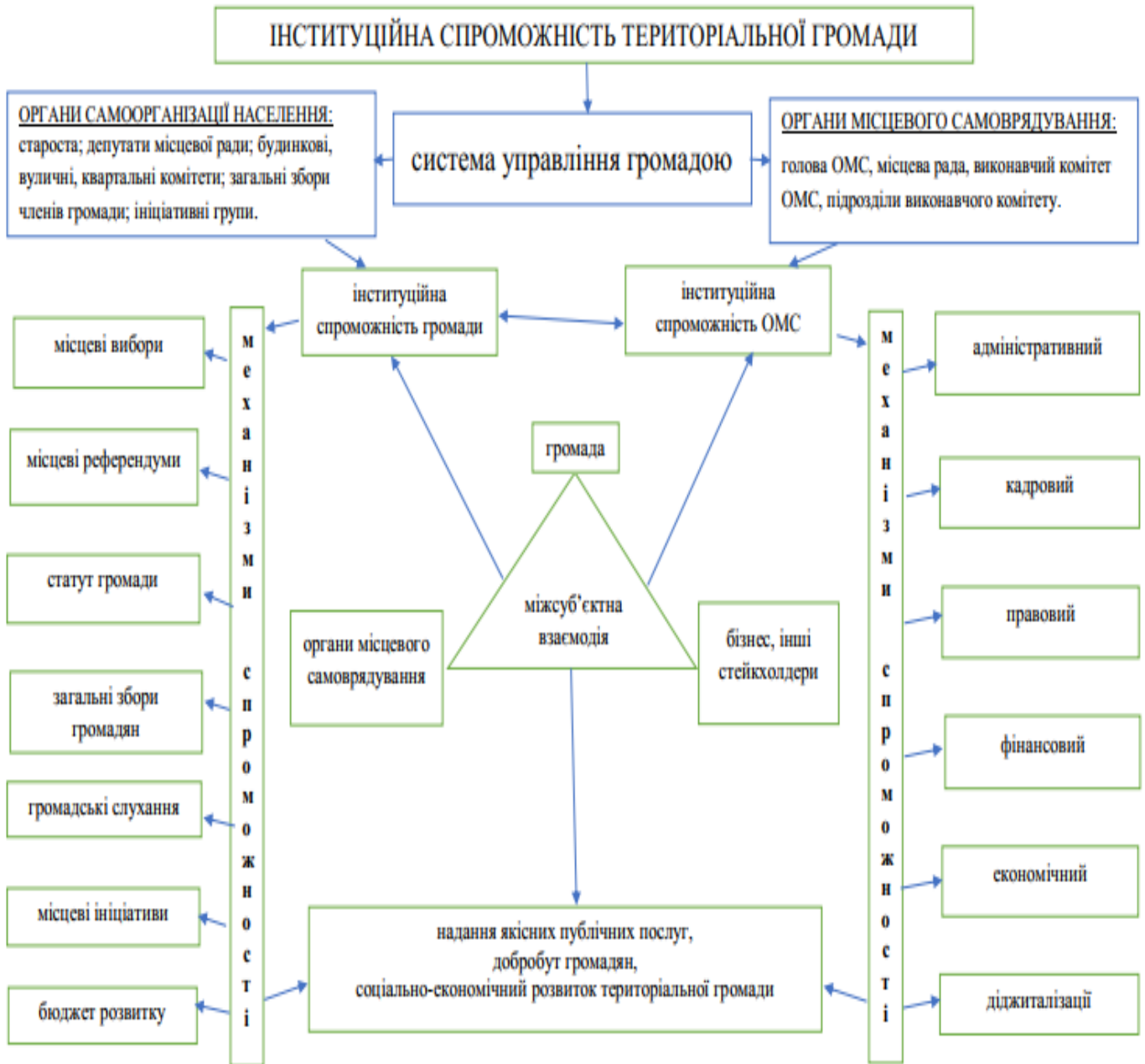
Основою функціонування розробленої нами моделі (Рис. 3.12) є механізми інституційної спроможності, які розділені на дві групи:

механізми органів самоорганізації населення (місцеві вибори, місцеві референдуми, статuti громад, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, бюджети розвитку);

механізми ОМС (адміністративний, кадровий, правовий, фінансовий, економічний, діджиталізації, комунікаційний).

Використання зазначених механізмів дозволять гармонізувати інтереси жителів громади, ОМС, бізнес-середовища, інших стейкхолдерів у частині соціально-економічного і культурного розвитку територій, поліпшення екологічної і безпекової ситуацій, підвищення добробуту і рівня зайнятості населення.

Необхідно зазначити, що запропонована модель інституційної спроможності ТГ може стати основою зміцнення самоврядування на базовому рівні під час повоєнної відбудови держави та забезпечення національної безпеки України.



**Рис. 3.12** *Модель механізмів інституційно спроможної територіальної громади*

*Джерело: розроблено дисертанткою*

Таким чином, модель інституційної спроможності територіальних громад, представлена нами як модель, в основу якої покладено комплексний піхід, що включає систему управління громадою, налагоджену міжсуб'єктну взаємодію існуючих та потенційних учасників економічних відносин у ТГ і в комплексі формує

механізми ОМС та органів самоорганізації населення, що забезпечують інституційну спроможність ТГ.

Описавши модель інституційної спроможності територіальної громади, рекомендуємо органам місцевого самоврядування та зацікавленим особам:

створити чіткі правила та процедури для внутрішньої організації територіальної громади, зокрема, щодо прийняття рішень, взаємодії між членами громади, виконання обов'язків та контролю за їх виконанням;

забезпечити доступ до інформації про діяльність територіальної громади та її органів, зокрема, шляхом регулярної публікації звітів та інформації про роботу органів громадського самоврядування;

підвищити рівень кваліфікації та компетентності кадрів, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетах, зокрема, шляхом організації тренінгів та семінарів;

підтримувати громадські ініціативи та залучати громадян до участі у процесах прийняття рішень та розвитку територіальної громади, зокрема, шляхом організації громадських зборів та консультацій;

забезпечити ефективну співпрацю між територіальною громадою та іншими органами влади і установами на різних рівнях, зокрема, шляхом укладання міжмуніципальних угод та розвитку партнерських відносин;

Реалізація запропонованих рекомендацій може допомогти в створенні інституційно спроможних територіальних громад.

Також органам місцевого самоврядування рекомендується запланувати наступні заходи , а саме:

проводити ретельний моніторинг своєї діяльності з метою виявлення недоліків і забезпечення якісного виконання своїх функцій;

розробити інформаційні системи для підвищення доступності та якості надання адміністративних послуг населенню та забезпечення прозорості прийняття рішень органом місцевого самоврядування;

проводити регулярні тренінги та курси підвищення кваліфікації для працівників органу місцевого самоврядування щодо розуміння і застосування ефективних інструментів управління та розвитку територіальної громади;

забезпечувати відкритість у процесі прийняття рішень органом місцевого самоврядування, залучати громадськість до управління територіальною громадою, зокрема шляхом створення дорадчих органів, залучення до управління територіальною громадою громадські організації, експертів, інших зацікавлених осіб;

підвищити рівень транспарентності та відкритості діяльності територіальної громади, зокрема шляхом публікації звітності та інформації про діяльність на офіційних веб-сайтах;

забезпечувати стабільність та прозорість фінансової діяльності територіальної громади, зокрема, шляхом впровадження системи електронного бюджетування та забезпечення ефективного контролю за використанням бюджетних коштів;

підвищити рівень фінансової самостійності територіальної громади шляхом розширення джерел своїх доходів та збільшення обсягу фінансування з державного та місцевого бюджетів;

здійснювати дієву підтримку малих та середніх підприємств на території громади шляхом створення сприятливих умов для їхньої діяльності та розвитку;

розвивати місцевий ринок праці та залучати інвестиції та гранти у соціально-економічний розвиток територіальної громади.

розвивати партнерських відносин між територіальними громадами та іншими суб'єктами, зокрема місцевими підприємствами, громадськими організаціями, навчальним закладами тощо.

У практичній реалізації рекомендацій щодо моделі інституційної спроможності територіальної громади, необхідно мати на увазі, що кожна громада є унікальною і вимагає індивідуального підходу. Тому важливо розробляти та впроваджувати модель та стратегію розвитку громади на основі аналізу її потреб та можливостей, залучення громадськості та організацій до процесу планування та реалізації проектів. Тільки таким шляхом можна досягти успіху.

Таким чином, можна зробити висновок, що створення інституційно спроможних територіальних громад має ключове значення для повоєнної відбудови країни та продовження реалізації реформи децентралізації в Україні.

### **Висновки до розділу 3**

1. Визначено, що основними ознаками впровадження представницької влади на місцях є створення належних умов для здійснення громадського контролю за різними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування (освіта, медицина, культура, землекористування, комунальний сектор економіки та інше) для надання якісних публічних послуг населенню, що проживає в територіальній громаді. Посилення представницької влади під час створення спроможних територіальних громад призведе до демократичних змін у суспільстві, налагодженню взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення дієвого контролю з боку громадськості, підвищення рівня життя мешканців ТГ та надання їм якісних публічних послуг.

2. Досліджено, що основним категоріальним поняттям, яке оцінює рівень інституційної спроможності громад, є адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що полягає у здатності керівництва громади, структурних підрозділів виконавчого комітету як суб'єкта соціально-економічних відносин громади, вирішувати питання надання якісних публічних послуг мешканцям громади, акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень спроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі.

3. Обґрунтовано положення щодо використання кадрового механізму у формуванні інституційно спроможної територіальної громади включає наступні аспекти: розробка методики для обчислення кадрових потреб, залежно від обсягу населення територіальної громади та її площі, а також розробка відповідної структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування; вдосконалення системи вищої та післядипломної підготовки кадрів для роботи у органах місцевого

самоврядування; впровадження навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема, з акцентом на ефективне самоврядування, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та проектного менеджменту.

4. Визначено діджиталізації у діяльність органів місцевого самоврядування важливо врахувати кілька аспектів: забезпечити необхідні ресурси (фінансові, кадрові, матеріально-технічні) для ефективного функціонування діджиталізації; поліпшити чинну нормативно-правову базу, спрямовану на впровадження інформаційно-комунікативних технологій та розробити нові нормативи для організованого використання цифрового простору. вивчити міжнародний досвід з інтеграції ІКТ, залучивши науковців та висококваліфікованих фахівців; розробити програму адаптації іноземного досвіду до українських умов, забезпечивши наукову обґрунтованість та детальний аналіз всіх етапів впровадження діджиталізації та ІКТ в місцевому самоврядуванні.

5. Обґрунтовано, що важливим складником спільної дії між виконавчими органами, місцевим самоврядуванням та громадськістю є створення та реалізація ефективної комунікаційної стратегії для місцевої громади. Ця стратегія є своєрідною платформою для взаємодії та важливим інструментом, що сприяє залученню громадян до участі в управлінні громадою та її соціально-економічному розвитку. Ефективна комунікаційна стратегія має потенціал стати «містком» між місцевими органами влади та населенням, за умови активної громадянської позиції та відповідального ставлення до своїх обов'язків та повноважень всіма учасниками комунікації. Це сприятиме створенню спроможної інституційно територіальної громади.

6. Досліджено, що ознаками успішної Стратегії соціально-економічного розвитку, а як результат, удосконалення моделі спроможної територіальної громади є те що вона: Створена на основі співпраці та активної участі громади, залучає широке спектр зацікавлених учасників з різних сфер суспільства та має високий рівень погодження громадської думки. Використовує потужний аналітичний інструментарій для аналізу, має чіткий механізм координації у процесі розробки стратегії. Ця стратегія розробляється з розумінням того, що якість завершеної однієї фази

стратегічного планування впливає на успіх наступних фаз. Вона спирається на місцевий потенціал та фактори конкурентних переваг, використовує місцеві ресурси, враховує місцеві особливості (природні, фізичні, людські, соціальні, інноваційні тощо). Орієнтована на зміни, особливо у тих питаннях, які найбільше впливають на місцевий економічний розвиток. Трансформується у конкретні заходи, проекти або програми з ресурсним забезпеченням для реалізації та відведеними відповідальними особами. Покладає особливий акцент на систему постійного моніторингу процесу виконання та коригування стратегії.

7. Доведено, що у практичній реалізації рекомендацій щодо моделі удосконалення спроможності територіальних громад, необхідно мати на увазі, що кожна громада є унікальною і вимагає індивідуального підходу. Тому важливо розробляти та впроваджувати модель та стратегію соціально-економічного розвитку громади на основі аналізу її потреб та можливостей, залучення громадськості та організацій до процесу планування та реалізації проектів. Тільки таким шляхом можна досягти успіху.

Таким чином, можна зробити висновок, що розвиток інституційної спроможності територіальних громад має ключове значення для успішного реформування місцевого самоврядування в Україні.

8. Доведено, що успіх моделі механізмів інституційно спроможних територіальних громад значною мірою залежить від можливостей органів представницької влади координувати процес реалізації місцевого потенціалу, відтворення й розвитку місцевих ресурсів, регулювати й стимулювати господарську діяльність на відповідній території. Це відбудеться тільки тоді, коли ОМС матимуть відповідні повноваження, ресурси та інституції. Тому децентралізація є одним із ключових процесів для повноцінної реалізації моделі спроможності територіальних громад.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано у фахових виданнях [152], [154], [155], [156].

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішене актуальне наукове завдання та отримано нові результати в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», які сукупно дають можливість розв'язати важливу наукову проблему, що полягає в теоретичному та науково-практичному обґрунтуванні сутності, особливостей та пріоритетних напрямів реалізації механізмів забезпечення інституційної спроможності територіальних громад в Україні та розробити практичні рекомендації органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості щодо їх застосування.

Отримані у процесі дослідження результати дозволяють сформулювати відповідні висновки та рекомендації:

1. Проаналізовано теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування, узагальнено положення законодавства України, напрацювання українських і зарубіжних науковців у галузі дослідження механізмів забезпечення інституційної спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики.

У процесі систематизації основних дослідницьких підходів до формування механізмів забезпечення інституційно спроможних територіальних громад встановлено, що в наукових працях з даної проблематики висвітлено лише окремі аспекти досліджуваної проблеми, зокрема, переважна більшість науковців вивчала проблеми і механізми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування на державному та регіональному рівнях, а не на рівні міських, селищних, сільських територіальних громад (базовий рівень).

Крім того, досліджено, що показниками спроможності територіальних громад, відповідно до нормативно-правових актів є: індекс податкоспроможності; площа територіальної громади; чисельність населення; чисельність учнів загальної середньої освіти; індекс частки місцевих податків і зборів у доходах місцевого самоврядування. Таким чином, за вищенаведеними показниками не можливо, в повній мірі, відобразити загальну картину інституційно спроможної територіальної громади та якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування.

Малодослідженими є механізми, які безпосередньо впливають на забезпечення

інституційної спроможності територіальних громад, а саме: кадровий, комунікативний, механізм діджиталізації тощо.

Аналіз законодавчих актів дозволяє стверджувати, що територіальна громада: є складником системи місцевого самоврядування, структурною одиницею місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень;

становить територіальну основу для реалізації повноважень місцевого самоврядування та отримання якісних публічних послуг мешканцями громади;

наділена повноваженнями вирішувати питання місцевого значення.

Слід також звернути увагу на теоретичну незгодженість багатьох видів спроможності територіальних громад, адже одними науковцями вживаються терміни правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, інші використовують поняття фінансової, інвестиційної спроможності громад, а також операційної, управлінської спроможності тощо.

На нашу думку, необхідно окремо виділити інституційну спроможність, тобто спроможність інститутів/інституцій місцевого самоврядування виконувати власні і делеговані повноваження.

2. Проведено ретроспективний аналіз історичних передумов розвитку місцевого самоврядування та досліджено еволюцію його становлення.

Проаналізовано теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування, які дали змогу розширити та уточнити категорійно-понятійний апарат дисертації, зокрема таких понять як, «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «спроможна територіальна громада», «інституційно спроможна територіальна громада» тощо.

Досліджено теорії місцевого самоврядування серед яких найбільш відомими та обґрунтованими є: теорія вільної громади (природного права громади на відання місцевими справами); господарська теорія (передбачає господарський характер діяльності громади); громадівська теорія місцевого самоврядування (відання соціально-економічними та культурними напрямками діяльності громади); державницька теорія місцевого самоврядування (спрямована на децентралізацію державного управління); теорія муніципального дуалізму (спрямована на вирішення

питань місцевого значення та поділ повноважень на власні та делеговані); теорія соціального обслуговування (надання якісних публічних послуг мешканцям громади).

На нашу думку, основні ідеї цих теорій знайшли своє втілення у міжнародних та вітчизняних документах: Європейській хартії місцевого самоврядування, Всесвітній декларації місцевого самоврядування, Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Обґрунтовано тенденції процесу децентралізації в Європейському Союзі та Україні у порівняльному аспекті та охарактеризовано основні моделі місцевого самоврядування для адаптації кращого досвіду до умов України в умовах воєнного стану.

Міжнародний досвід свідчить про доцільність укрупнення ТГ тільки за умов: забезпечення економічної і фінансової спроможностей, які максимально враховують інтереси жителів громади, органів самоорганізації населення, територіальної громади, і держави (Данія, Швеція); низької залежності від трансфертів, забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень, запровадження новітніх економічно обґрунтованих методів планування (Італія); чіткої фіксації виключної компетенції держави та автономних територій у Конституції країни і формування спроможних громад за критерієм залежності розподілу вирівнювальної субвенції між різними рівнями місцевого управління від податкових доходів і кількості мешканців (чим більша громада, тим більші повноваження – Іспанія, Польща); широкого застосування демократичності врядування та високого ступеня автономії громад і можливості формування ними місцевих бюджетів та визначення локальні податки (Німеччина); підвищення соціальних стандартів політики фінансового вирівнювання територій, дотримання принципу єдності повноважень і ресурсів, де кожен рівень самоврядування має право встановлювати свої ставки податків (Швеція); активного застосування механізмів міжмуніципального (Іспанія) та міжкомунального співробітництва (Франція).

Нами проаналізовано досвід Балканських країн щодо повоєнної відбудови та виявлено, що суттєвими проблемами стали: високий рівень безробіття, розвиток неформального сектору економіки, низький рівень внутрішніх інвестицій та заощаджень, повільні темпи відновлення промисловості. Слабким місцем програм

економічного відновлення були обмежені можливості для працевлаштування демобілізованих з армії та біженців, які повернулися на батьківщину.

Крім того, суттєвими прогалинами у відбудові були: недооцінка ролі промисловості в економічному відродженні країн, відсутність дієвих інструментів відновлення і реконструкції промислових підприємств, слабка динаміка внутрішніх інвестицій, відсутність інституційних механізмів розвитку малого та середнього бізнесу.

Таким чином, на нашу думку, основним завданням повоєнної відбудови України повинно бути відновлення та будівництво нової інфраструктури для забезпечення життєдіяльності суспільства і підтримки довготривалого економічного розвитку. Необхідно передбачити застосування спеціальних інструментів відновлення і модернізації промисловості, сільського господарства, як ключових галузей формування бюджету і забезпечення зайнятості населення. Саме такий підхід гарантуватиме застосування механізмів забезпечення інституційно спроможних територіальних громад, сприятиме економічному зростанню регіонів, забезпечуватиме створення нових робочих місць у повоєнній економіці та відбудові України.

Пріоритети і завдання повоєнної відбудови України повинні бути тісно пов'язаними із завданнями інтеграції України до Європейського Союзу. За прикладом Балканських країн, Україні та ЄС необхідно узгодити стратегію післявоєнної відбудови із завданнями повноправного членства в ЄС та поширити на Україну європейські програми передвступної підготовки до Європейського Союзу.

При вивченні досвіду щодо реформування місцевого самоврядування та створення інституційно спроможних громад необхідно орієнтуватися на розвинені європейські країни, які пройшли складний шлях реформування місцевого управління, але є успішними, в основному, завдяки місцевій демократії та самоврядуванню.

4. Досліджено механізми інституційної спроможності територіальних громад та виявлено проблеми їх застосування в умовах воєнного стану.

Установлено, що забезпечення інституційної спроможності громад передбачає зміцнення представницької влади на місцевому (базовому) рівні, що призведе до:

збільшення територій громад за рахунок укрупнення; управління природними ресурсами, об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад; формування соціально-економічного та фінансового ресурсу за рахунок збільшення дохідної частини бюджету; заключення угод міжмуніципального співробітництва, що дасть можливість реалізовувати спільні програми, проекти, утворювати спільні підприємства, установи, організації та надавати якісні послуги населенню; розвитку зв'язків органів публічного управління з жителями територіальних громад для підвищення рівня відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням територіальної громади.

Посилення представницької влади під час створення спроможних територіальних громад призведе до демократичних змін у суспільстві, налагодженню взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення дієвого контролю з боку громадськості, підвищення рівня життя мешканців ТГ та надання їм якісних публічних послуг.

Визначено фактори, які впливають на формування і розвиток територіальних громад в Україні, а саме: різна чисельність працездатного населення; фінансово-економічний ресурс; наявність державних, комунальних і земель сільськогосподарського призначення на відповідній території; розміщення бюджетоутворюючих підприємств, які є основними платниками податків і зборів; домінування короткотермінових інтересів з боку органів місцевого самоврядування; відсутність стратегічного бачення розвитку територіальних громад, що має негативний вплив на створення інституційно спроможних громад; відновлення територіальних громад на території яких відбувалися бойові дії, були тимчасово окупованими, зазнали руйнувань (об'єкти житлового фонду, критичної і соціальної інфраструктури); міграція населення до інших територіальних громад, регіонів, країн, яка пов'язана з війною на території України.

Наголошено на необхідності розробки та впровадження програм підвищення кваліфікації та навчання посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування, депутатів, голів та членів депутатських комісій та фракцій. Надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги шляхом проведення освітніх

заходів (короткотермінових курсів, практикумів, семінарів, тренінгів), вирішення питання ресурсного забезпечення безперервного професійного навчання.

Обґрунтовано необхідність використання механізму діджиталізації під час формування соціально-економічного розвитку територіальної громади, надання адміністративних послуг мешканцям відповідних територіальних громад.

Доведено необхідність використання органами місцевого самоврядування комунікативного механізму та розробку і впровадження комунікаційної стратегії для забезпечення ефективного зворотнього зв'язку, своєчасного інформування населення щодо аспектів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які найбільше цікавлять громадян і дозволяють оцінити швидкість та якість реагування на виявлені проблеми, визначити можливі прорахунки і, за потреби, скоригувати план подальших дій.

5. Визначено, що найактуальнішими напрямками вдосконалення спроможності територіальних громад як органів представницької влади, на нашу думку, повинні бути:

впровадження стратегій розвитку громад, плану їх реалізації та системи моніторингу виконання стратегій;

розробка ефективних моделей удосконалення спроможних територіальних громад створення комунікативних стратегій і планів їх упроваджень.

Формування стратегічного бачення розвитку громади, оцінки її слабких та сильних сторін, визначення конкурентних переваг, планування соціально-економічних процесів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу, передбачення можливих наслідків від реалізації таких цілей та завдань – це, на сьогодні, пріоритетні напрями діяльності громад.

Одними з найголовніших елементів спроможних ТГ в Україні є самостійність, ефективність, управлінські інновації, швидкість та обґрунтування прийняття рішень.

Посилення представницької влади під час створення спроможних територіальних громад призведе до демократичних змін у суспільстві, налагодження взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення

дієвого контролю з боку громадськості, підвищення рівня життя мешканців ТГ та надання їм якісних публічних послуг.

6. Розроблено модель механізмів інституційної спроможності територіальних громад (далі - Модель) і запропоновано органам виконавчої влади, місцевого самоврядування рекомендації щодо її використання з урахуванням українського та європейського досвіду створення спроможних територіальних громад.

Запропонована Модель включає інтереси жителів ТГ та ОМС щодо реалізації стратегій розвитку, які ґрунтуються на правовому та науково-методичному забезпеченні і направлені на економічне зростання, підвищення конкурентоспроможності, добробуту громадян, надання якісних публічних послуг.

Дана Модель передбачає налагодження міжкуб'єктної взаємодії між ОМС, громадою, бізнес-середовищем та іншими стейкхолдерами щодо налагодження співробітництва у сфері соціального і муніципально-приватного партнерства, пошуку ресурсів для відновлення та розвитку територій.

Основою функціонування розробленої нами моделі є механізми інституційної спроможності, які розділені на дві групи:

механізми органів самоорганізації населення (місцеві вибори, місцеві референдуми, статути громад, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи, бюджети розвитку);

механізми ОМС (адміністративний, кадровий, правовий, фінансовий, економічний, діджиталізації, комунікаційний).

Використання зазначених механізмів дозволять гармонізувати інтереси жителів громади, ОМС, бізнес-середовища, інших стейкхолдерів у частині соціально-економічного і культурного розвитку територій, поліпшення екологічної і безпекової ситуацій, підвищення добробуту і рівня зайнятості населення.

Необхідно зазначити, що запропонована модель механізмів забезпечення інституційної спроможності ТГ може стати основою зміцнення самоврядування на базовому рівні під час повоєнної відбудови держави та забезпечення національної безпеки України.

Таким чином, модель механізмів інституційної спроможності територіальних громад, представлена нами як модель, в основу якої покладено комплексний піхід, що включає систему управління громадою, налагоджену міжсуб'єктну взаємодію існуючих та потенційних учасників економічних відносин у ТГ і в комплексі формує механізми ОМС та органів самоорганізації населення, що забезпечують інституційну спроможність ТГ.

Описавши модель інституційної спроможності територіальної громади, рекомендуємо органам місцевого самоврядування та зацікавленим особам: створити чіткі правила та процедури для внутрішньої організації територіальної громади, зокрема, щодо прийняття рішень, взаємодії між членами громади, виконання обов'язків та контролю за їх виконанням; забезпечити доступ до інформації про діяльність територіальної громади та її органів, зокрема, шляхом регулярної публікації звітів та інформації про роботу органів громадського самоврядування; підвищити рівень кваліфікації та компетентності кадрів, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетах, зокрема, шляхом організації тренінгів та семінарів; підтримувати громадські ініціативи та залучати громадян до участі у процесах прийняття рішень та розвитку територіальної громади, зокрема, шляхом організації громадських зборів та консультацій; забезпечити ефективну співпрацю між територіальною громадою та іншими органами влади і установами на різних рівнях, зокрема, шляхом укладання міжмуніципальних угод та розвитку партнерських відносин;

Реалізація запропонованих рекомендацій може допомогти в створенні інституційно спроможних територіальних громад.

Зазначені висновки, пропозиції та рекомендації є методичним підґрунтям для вдосконалення механізмів забезпечення інституційної спроможності громад в Україні й подальших наукових досліджень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування ("good governance") / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. А. Пухтецька // Форум права. - 2006. - № 2. - С. 4-12. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
2. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців, Львів, 2016. 264 с.
3. Академічний тлумачний словник з української мови : в 11 т. Т. 9. Київ, 1978. 605 с.
4. Аналітична записка «Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект». Нац. ін-т стратегіч. досліджень при Президентові України. URL: [http:// www.niss.gov.ua/articles/844/](http://www.niss.gov.ua/articles/844/) (дата з вернення: грудень 2022 р.).
5. Антикризова програма спільних дій влади та бізнесу. Програма ухвалена на засіданні Антикризової ради громадських організацій України у грудні 2014 р., розширена та доповнена у квітні 2015 р. URL: <http://uspp.ua/st4serydrytf.html>. (дата звернення: серпень 2022 р.).
6. Алексеєва, К. А., & Грищенко, І. М. (2020). Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Науковий вісник: Державне управління, 3(3(5)), 9–21.
7. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засада державного управління: Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 256с. URL: <http://www.ua.z-pdf.ru/7mehnika/823350-1-bakumenko-nadolishniypi-teoretichni-organizaciyni-zasadi-derzhavnogo-upravlinnya-navch-posibnik-kmilenum-2003-113-12.php>
8. Барилюк І. Рейтингова оцінка конкурентоспроможності економіки України. Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наукових праць. 186 Одеса: Одеський державний економічний університет. 2012. Вип. 47. С. 134– 140.

9. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2 (12).

10. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ, 2003. 512 с.

11. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

12. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Латинін М. А. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення: монографія / за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.

13. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. 2005. № 1. С. 21. .

15. Боровик П. М., Ролінський О. В., Мазур К. М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів. Облік і фінанси. 2015. № 1. С. 51–57.

16. Борщ Г. А, Вакуленко В. М., Гринчук Н. В., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., ТкаА. Ф., Юзофович В. Ф. Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2017. URL:<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/204/%D0%A0%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf>

17. Бочі А. Прихований клондайк: як розкрити потенціал бюджетів об’єднаних територіальних громад. VoxUkraine. 2018.

URL:[187https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhetivob-yednanih-teritorialnih-gromad](https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhetivob-yednanih-teritorialnih-gromad). (дата звернення: вересень 2022 р.).

18. Бюджетний кодекс України: Кодекс № 2456-VI від 8.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: січень 2023 р.).

19. Ванагс Едвінс. Місцеве самоврядування у Латвії/ Едвінс Ванагс, Інга Вілка. URL: <http://www.nala.ge/uploads/files/4de653e5b36b3.pdf>. (дата звернення: травень 2022 р.).

20. Васильєва О. І., Васильєва Н. В.. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. Інвестиції: практика та досвід №8/201874-78 URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6049&i=14> (дата звернення: серпень 2022 р.)

21. Вегеш М. М. Політологія. Підручник. К. Знання. 2008. с. 384. URL:<http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-60.html> (дата звернення: липень 2023 р.)

22. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи; Івано-Франківський центр науки, інновації та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 195 с.

23. Виговська О.В., Дехтяренко Ю.Ф. Екологічні аспекти розвитку сучасних українських міст. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2265>

24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.

25. Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за принципом спроможності, – Альона Бабак. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vid-evolyutsiynogo-etapu-ob-yednannya-gromadperekhodimo-do-ob-yednannya-za-printsipom-spromozhnosti-alona-babak/> (дата звернення: грудень 2022 р.).

26. Галіахметов І. А. Теоретичні засади територіального перетворення первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Правове регулювання економіки. 2019. № 18. С. 27–35.

27. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. Європейські перспективи. 2012. №3 (3). С. 9–13.
28. Господарський кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. 19–20, 21–22, с. 144.
29. Гошовська В.А. Інноваційні моделі підвищення кваліфікації осіб, посади яких віднесено до політичних: навч. посіб. / В. А. Гошовська та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2020. – 224 с.
30. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2019. – 704 с.
31. Гошовська В. А., Л. І. Даниленко. Інструментальний підхід до розвитку лідерства публічних службовців України // Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрос. – Київ : НАДУЦ, 2019. – Т. 5. – 94 с. – С. 3–5.
32. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України// Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України: Видавництво НАДУ, 2020. – С. 91–96.
33. В.А.Гошовська та інші. За заг.ред. Л.Г.Комаха, І.В.Алексєєнко. К.: ВПЦ «Київський університет», 2022, - 976 с. – Авт.С.257-305. URL: <https://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=333>
34. Грищенко І. М. Аналіз державної політики у сфері розвитку сільських територій. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 1. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1364> (дата звернення: 10.06.2023).
35. Грищенко І. М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування України / І. М. Грищенко // Наукові праці [ Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу " Києво-Могилянська академія" ]. Сер. : Державне управління. - 2012. - Т. 202, Вип. 190. - С. 85-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2012\\_202\\_190\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_202_190_15) (дата звернення: травень 2023)

36. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад / за заг. ред. А.С. Крупника. – Одеса, 2012. – 326 с.

37. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Львів: Б. в., 2009. 40 с.

38. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт. ; відпов. ред. Н. Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. С. 16.

39. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах/ Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. С. 112.

40. Державне управління та державна служба: словн.-довід./уклад. О. Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2005. С. 111.

41. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / за ред. д.е.н., проф. Сторонянської І. З. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с.

42. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Міністерство фінансів України. URL: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg\\_FEB-2017-mini\\_\(1\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_(1).pdf) (дата звернення: листопад 2022 р.).

43. Децентралізація: експерименти і реформи/під ред. Тамаша М. Хорвата: в 2 т. – Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. – Т.1. – 484 с. [ с.195].

44. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2015 рік. Фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 282 с.

45. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік. Фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 282 с.

46. Децентралізація по-французьки. Чи можна замінити реформу адміністративно-територіального устрою міжмуніципальним співробітництвом. – URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2199>. (дата звернення: жовтень 2021 р.).

47. Децентралізація. Сайт реформи. URL: [www.decentralization.gov.ua](http://www.decentralization.gov.ua). (дата звернення: жовтень 2021).

48. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт. URL: [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua). (дата звернення: березень 2021).

49. Дерун Т. М. (2019) Інституційне забезпечення процесу децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019.11. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1675> (дата звернення: 10.06.2023). <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.11.39>

50. Дерун Т. М. (2020) Перспективи розвитку територіальних громад у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. 2. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1679> (дата звернення: 10.06.2023). <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.2.37>

51. Дерун Т. М., Кочерга О. П (2021). Цілі сталого розвитку в системі стратегічного планування розвитку територіальних громад. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021.4. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2052> . <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.4.34> (дата звернення: квітень 2023 р.)

52. Децентралізація // Короткий словник політологічних термінів. URL : [politics.ellib.org.ua](http://politics.ellib.org.ua). (дата звернення: квітень 2022 р.).

53. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua). (дата звернення: грудень 2021).

54. Динаміка користування Інтернет в Україні: травень 2017. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705&page=1>. (дата звернення: серпень 2021 р.)

55. Дехтяренко Ю.Ф. Підсилення ефективності управління земельними ресурсами територіальних громад у контексті глобальних трансформацій. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7-8 червня 2022 р.). / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. 467 с. (авт. С. 120-121). URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/316/files/dbca2488-6b24-4608-9db6-0931798c158b.pdf> (дата звернення: лютий 2023 р.)

56. Джерела доходів місцевих бюджетів. 2019 рік. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Національний проект «Децентралізація». 2019. 16 с.

57. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/>. (дата звернення: грудень 2022 р.)

58. Дослідження інтернет асоціації України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2797152-v-ukraini-kilkist-internetkoristuvaciv-zrosla-do-23-miljoniv.html>. (дата звернення: липень 2021 р.)

59. Дяченко С. А. Діджиталізація як сучасний механізм управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 15-16. С. 126-131. URL : [http://www.investplan.com.ua/pdf/15-16\\_2020/23.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/15-16_2020/23.pdf) (дата звернення: травень 2023 р.)

60. Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 12. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1351> (дата звернення: 20.06.2023).

61. Дяченко С. А. Удосконалення методики управління бюджетними коштами в умовах децентралізації. Демократичне врядування : електронне фахове видання. 2018. Вип. 22. URL :

[http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk22/fail/7.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk22/fail/7.pdf)<https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164736> (дата звернення: червень 2023 р.)

62. Експертна оцінка проекту Закону України про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад. – URL: <http://www.msdp.undp.org.ua>. ( дата звернення: грудень 2021 р.).

63. Жовнірчик Я. Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку. Університетські наукові записки. 2005. № 1-2. С. 324–331. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2005\\_1-2\\_54](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_1-2_54) (дата звернення: жовтень 2022 р.)

64. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. №1 (111). С. 20–25.

65. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підруч. / авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2010. – 400 с. [6, с.305 ].

66. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: грудень 2022 р.)

67. Зарубіжний та вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Шевчук Л.Т. Львів. 2007. 254 с.

68. Зарубіна О. С. До питання інвестиційні аспекти розвитку міста. URL: [eprints.ksame.kharkov.ua/5039/1/тезисы\\_Зарубина.doc](http://eprints.ksame.kharkov.ua/5039/1/тезисы_Зарубина.doc). (дата звернення: вересень 2021 р.).

69. Захарова О. В., Баштанник В. В., Василюшина А. П. Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління. НАДУ при ПУ. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. 2015. 23 с.

70. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз/ Жак Зіллер; пер. з фр. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 420 с. [ с.142

71. 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>. (дата звернення: січень 2022 р.)

72. Іванова О. Ю. Вплив фіскальної децентралізації на саморозвиток регіонів України. Світ фінансів. 2016. Вип. 2. С. 136–147. Іванова О. Ю., Белікова Н. В. Формування фінансової самодостатності регіонів в контексті реалізації економічних реформа. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 3(177). С. 219–229.

73. Ідеолог децентралізації в Україні розповів про "чорні діри" у реформі URL:[http://dt.ua/POLITICS/ideolog-decentralizaciyi-v-ukrayini-rozproviv-pro-chorni-diri-u-reformi-198321\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/ideolog-decentralizaciyi-v-ukrayini-rozproviv-pro-chorni-diri-u-reformi-198321_.html). (дата звернення: січень 2023 р.)

74. Інституційна спроможність ОТГ України / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new\\_IS.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf). (дата звернення: вересень 2022 р.)

75. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія/Соловйов С.Г., та ін.; заг. ред. Грицяк Н.В.; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. – К: К.І.С., 2015. – 320 с.

76. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ: від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: грудень 2020 р.).

77. Євсюкова О.В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. Державне управління: удосконалення та розвиток № 5, 2014. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=830> (дата звернення: травень 2022 р.)

78. Жукровський Я. І. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення. Громадянське суспільство. 2009. № 3. С. 14 – 17.

79. Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. № 4. С. 58 – 64

80. Законопроект про службу в органах місцевого самоврядування знову у парламенті. URL: <http://auc.org.ua/novyna/zakonoprojekt-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya-znovu-u-parlamentі>. (дата звернення: червень 2021 р.)

81. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. – МОМ, [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM\\_Ukraine%20Displacement%20Report\\_R2\\_final\\_UKR.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Ukraine%20Displacement%20Report_R2_final_UKR.pdf).

82. Квасній О. Р. Автономія територіальних громад – запорука вирішення «місцевих питань» стосовно місцевого та суспільного розвитку Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Вип. 20/2018. С. 25–28.

83. Квасній О. Р. Європейський досвід утворення територіальних громад. Актуальні проблеми сучасної науки: зб. П'ятої наук.-практ. конф. викладачів та студентів НН ІФМЕ та ІТ. 27 квітня 2018 р. Дрогобич: РВВ ДДПУ ім. І. Франка, 2018. 446 с. С. 50–53.

84. Квасній О. Р. Роль інституту місцевого самоврядування в управлінні територіальними громадами. Сучасний менеджмент та адміністрування: теорія і практика: зб. наук. праць за матеріалами IV Всеукраїнської наук.-практ. конф. «Сучасний менеджмент та адміністрування: теорія і практика». 27 квітня 2018 р. Херсон: Херсонський інститут ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 2018. С. 74–76.

85. Квасній О. Р. Створення спроможних територіальних громад – кінцева мета реформ децентралізації. Обліково-аналітичне та організаційно-економічне забезпечення розвитку місцевих громад: зб. тез доповідей II Міжнар.і наук. - практ. конф. 19 квітня 2018 р., Северодонецьк: ПП «Поліграф-Сервіс», 2018. С. 95–97.

86. Квасній О. Р. Проблеми розвитку територіальних громад в Україні. Корпоративні фінанси: соціально-економічні, організаційно-правові та

інституціональні аспекти: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 15 листопада 2018 р. Київ: Національний авіаційний університет, 2018. 377 с. С. 188–190.

87. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

88. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201.

89. Колтун В.С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: монографія. - К.: НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. - 360 с.

90. Колтун В.С. Сумісна діяльність місцевих органів публічної влади у сфері надання послуг. Управління якістю послуг в органах публічної влади. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні: навч. посіб. / [Г.А. Борщ, Н.В. Васильєва, О.І. Васильєва та ін]; за заг. ред О.І. Васильєвої, Н.В. Васильєвої, О.С. Ігнатенка. 2-ге вид., допов. і переробл. К. : НАДУ, 2018. 400 с.; авт. с. 164-176; 249-265.

91. Колтун В.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування. Основи здійснення місцевого самоврядування. Місьцеве самоврядування : підруч. / за ред. В.М. Вакуленка, Ю.Ф. Дехтяренка, В.С. Куйбіди. О.В. Берданова, Є.І. Бородін, Г.А. Борщ [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2019. 672 с.

92. Колтун В.С. Система комунікацій на місцевому рівні. Адвокасі як інструмент розвитку територій. Демократія участі та організація надання послуг населенню : метод. реком. ДЛІА слухачів дистанційного курсу / уклад: Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Ігнатенко О.С.,

93. Колтун В.С. К. : НАДУ, 2019. 43 с.; авт. с. 24-28. Колтун В.С. Теоретичні та правові основи місцевого самоврядування. Місьцеве самоврядування в сучасній Україні. Регіональна політика та місцеве самоврядування : опорний конспект лекцій Для слухачів Дистанційного курсу / уклад.: Вакуленко В.М., Колтун В.С. К. : НАДУ, 2018. 75 с.; авт. с. 30-39; 40-74.

94. Конституція України URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitutiu> (дата звернення: вересень 2021 р.)

95. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 року № 333-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: квітень 2022 р.)

96. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль”//Місцеве самоврядування. 1997. № 3/4 (5). С. 37—43..

97. Корнева О. В. Європейський досвід формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Юридичний науковий електронний журнал.2015. № 1. С. 20–24.

98. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. Стратегічна панорама. 2016. № 2. С. 104–112.

99. Крамар О. Децентралізація: перетягування ковдри. Тиждень.ua. середа, 28 червня 2017 р. URL: <http://tyzhden.ua/Politics/191040>. (дата звернення: липень 2021 р.).

100. Круглий стіл «На шляху до спроможності: як оцінювати прогрес громад?», присвячений обговоренню критеріїв та індикаторів оцінки спроможності ОТГ. Укладачі критеріїв та показників спроможності ОТГ – Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2019. 10 груд.

101. Кульчицький М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку. Бізнес Інформ. 2015. № 6. С. 174-181. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2015\\_6\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_6_31) (дата звернення: листопад 2022 р.).

102. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності ОТГ як пріоритет децентралізації управління. URL:[http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO\\_2019\\_7.pdf;jsessionid=C D804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=1](http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=C D804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=1). (дата звернення: листопад 2022 р.).

103. Кучабський А.Г., Бажинова О.А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / А.Г. Кучабський, О.А. Бажинова//Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 196–201.

104. Лазор О.Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід. Навчальний посібник. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Видання друге, доповнене і перероблене. – К. : Дакор, 2004. – 560 с.

105. Лациба М. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ URL: [https://kievcity.gov.ua/files/2015/5/26/Gromadska\\_ekspertiza.pdf](https://kievcity.gov.ua/files/2015/5/26/Gromadska_ekspertiza.pdf) (дата звернення: жовтень 2022 р.).

106. Лелеченко А. П. Вплив публічного управління на соціальний складник регіональної політики сталого розвитку. Публічне управління і адміністрування в Україні : наук. журн., 2020. № 16. С. 58–62.

107. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01/Лелеченко Анжела Павлівна; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 18 с. [с.11]

108. Лелеченко А. П. Роль місцевих органів влади у забезпеченні управління сталим розвитком регіону. Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління. 2020. № 2. С. 111–117.

109. Лелеченко А. П. Стратегічна архітектура системи публічного управління сталим розвитком регіонів. Публічне управління та митне адміністрування. Серія: «Державне управління». 2020. № 2 (25). С. 94–98.

110. Лендьел М.О. Функціонування місцевої демократії у постсоціалістичних суспільствах Центральної і Східної Європи: автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Лендьел Мирослава Олександрівна; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2011. – 36 с. [с.24].

111. Лютий І.О. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад / І. О. Лютий, Н. Я. Спасів // Фінанси України. - 2019. - № 7. - С. 92-112. URL: [http://finukr.org.ua/?page\\_id=723&aid=4633](http://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4633) (дата звернення: листопад 2022 р.)

112. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51.

113. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2010. С. 3.

114. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua) (дата звернення: травень 2022 р.).

115. Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаравара [та ін.] / за заг.ред.д.держ.упр. П. В. Ворони. — Полтава: ПП Шевченко, 2016. — 528 с. — С. 83-95.

116. Місьцеве самоврядування в Україні у 2016 році. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>. (дата звернення: квітень 2022 р.).

117. Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2009. 62 с.

118. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017.

119. Місьцеве самоврядування: підручник/за ред. В.М.Вакуленка, Ю.Ф. Дехтяренка, В.С.Куйбіди. К.: НАДУ, 2019. 723 с. (авторські С. 232-241, С. 381-386)

120. Місьцеве самоврядування у Швеції: традиції і реформи/ С. Хеггрут, К. Крунваль й ін. – Стокгольм: Швед. Ін-т, 2000. – 120 с. [12, с.10-12]

121. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місьцевого самоврядування. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Презентаційні матеріали. 2017. 20 с.

122. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.

123. Моніторинг фінансової спроможності 159 ОТГ за 2016 рік. Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5981>. (дата звернення: лютий 2023 р.).

124. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2019 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 40с.

125. Моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10 лютого 2021 року URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf> (дата звернення: березень 2022 р.).

126. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13785> (дата звернення: січень 2023 р.).

127. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 430 с.

128. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. № 2. URL: [http://199archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://199archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf) (дата звернення: листопад 2022 р.).

129. Нехайчук Д. В. Кризь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення/Д. В. Нехайчук // Держава та регіони. – 2014. – № 3. – С. 34–39. [с. 35].

130. Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи : аналіт. звіт Асоціації сприяння самоорганізації населення дослідження. Київ, 2020. 48 с. URL:

[https://drive.google.com/file/d/1fnuLZTIS\\_9IVzOOrer7d-smaBK6boEi/view](https://drive.google.com/file/d/1fnuLZTIS_9IVzOOrer7d-smaBK6boEi/view) (дата звернення: березень 2023 р.)

131. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід / О. В. Ольшанський // Публічне управління: теорія та практика. - 2013. - Вип. 4. - С. 220-225. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37) (дата звернення: травень 2022 р.)

132. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. 2016. Вип. 4(55). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf>

133. Омельчук О.І. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. Том 31 (70). № 6. С. 93–97. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6\\_2020/17.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf) (дата звернення: травень 2021 р.)

134. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : Монографія. / За заг. ред. : Ю.О. Куца; Авт. кол. : Ю.О. Куц, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 180 с.

135. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місьцеве та регіональне самоврядування України. Київ. 1994. Вип. 4 (9). С. 45.

136. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року. Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. 2017. 8 с.

137. Павліха Н. В. Роль науки і освіти в забезпеченні сталого розвитку держави та її регіонів Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 171–173.

138. Павліха Н. В., Хомюк Н. Л. Децентралізація в Україні: стан та вплив її на розвиток сільських територій. Актуальні проблеми регіональних досліджень: матеріали II Міжнар. наук.-практ. інтернет-конференції 17–18 трав. 2018 р. Луцьк : Вежа-Друк, 2018. С. 16–19.

139. Павлюк А.П. «Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні» - Стратегічні пріоритети. Серія. Економіка., 2016 – [irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua)).

140. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична записка. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf) (дата звернення: листопад 2022 р.)

141. Павлюк К. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради / К. Павлюк // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип.37. – С.235-241.

142. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. URL: [http:// адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html](http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html) (дата звернення: листопад 2021 р.).

143. Парламент прийняв за основу законопроект, що спрощує процедуру затвердження перспективних планів формування громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/parlament-priynyav-zaosnovuzakonoproekt-shho-sproshhuye-protseduru-zatverdzhennya-perspektivnih-planiv-formuvannya-gromad/> (дата звернення: лютий 2021 р.)

144. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4(108). С. 320-328. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2014\\_4\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41) (дата звернення: квітень 2023 р.)

145. Пилипів Н. І., Якубів В. М., Баланюк І. Ф., Шеленко Д. І., САС Л. С. (2020). Стратегічні пріоритети розвитку територіальних громад. Вісник Прикарпатського університету. Економіка. Вип. XV. Івано-Франківськ: Плай. С.13 – 17.

146. Пилипів Н. І., П'ятничук І. Д., Сологуб С. І. Концепція соціальної відповідальності ОТГ у контексті сталого розвитку. Вісник Прикарпатського університету. Економіка. 2018. Вип. XIII. С. 36 – 42.

147. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 265–271.

148. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf>. (дата звернення березень 2022 р.).

149. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. С. 684—688.

150. Підкуйко О. О. Потенціал самоврядування сучасної територіальної громади: теоретико-методологічний підхід. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/Tpdu\\_2010\\_1\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/Tpdu_2010_1_29.pdf) (дата звернення: лютий 2022 р.).

151. Плотницька І. М. Мовнокомунікативна компетентність депутатського корпусу. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. – (Серія “Школа вітчизняного парламентаризму”). с. 276-289

152. Поже Жан-Люк. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України/ ЖанЛюк Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. мат-лів та док-тів/ наук. ред. М.Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – С.350-358.; [ с.353].

153. Поліщук В. Г., Вахновська Н. А., Іванова І. О. Концептуальна модель фінансової спроможності регіонів держави. Економічний форум: наук. журн. Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2016. № 3. С. 131–137.

154. Положешна І.В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації: результати, виклики, перспективи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021 № 3(30). С. 33-39.

155. Положешна І.В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2021. № 1. С. 63-68.

156. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. *Публічне урядування*. 2021. № 2(27). С. 32-39.

157. Положешна І.В. Комунікація – ефективний механізм створення спроможних громад. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2021. № 2

158. Положешна І.В. Оптимальна структура виконавчих комітетів територіальних громад як шлях до інституційної спроможності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. № 24/2021. С. 85-90.

159. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. *Social and Human Sciences*. 2021. № 3(31). URL: [https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33\\_18.html](https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33_18.html).

160. Попова М. Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад. Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 54. С. 258–264. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appol\\_2015\\_54\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appol_2015_54_31.pdf) (дата звернення: лютий 2022 р.).

161. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>. (дата звернення: листопад 2022 р.)

162. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки»

163. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизидіяльності органів виконавчої влади» (в редакції від 12.05.2015) URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>. (дата звернення: грудень 2022 р.)

164. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» №

831 від 16 листопада 2016 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510871>.  
(дата звернення: березень 2022 р.).

165. Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-п#Text>

166. Постанова Кабінету міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» № 34 від 24 січня 2020 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF>. (дата звернення: березень 2022 р.).

167. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення: листопад 2021 р.)

168. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk\\_tergrweb.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf) (дата звернення: листопад 2021 р.).

169. Презентація законопроектів щодо об'єднання та співробітництва територіальних громад. URL: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/contentattachments/3562/Obednannya\\_spivr\\_obitnuctvo.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/contentattachments/3562/Obednannya_spivr_obitnuctvo.pdf). (дата звернення: грудень 2021 р.)

170. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII.

171. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Закон України №2379-VIII від 3.04.2018 р. Відомості Верховної Ради. 2018. № 20. С. 190.

172. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України; Закон від 23.03.2000 № 1602-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>(дата звернення: (січень 2022 р.).

173. Про добровільне об'єднання територіальних громад, Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата звернення: вересень 2021 р.).

174. Про доступ до публічної інформації, Закон від 13.01.2011 № 2939-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: серпень 2021 р.).

175. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Кабінет Міністрів України; Постанова, Методика від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (дата звернення: липень 2022 р.)

176. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki//>. (дата звернення: серпень 2022 р.).

177. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів. Наказ Міністерства фінансів України № 1588 від 9.12.2011 р.

178. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. Відомості Верховної Ради, 1997. № 24. С. 170.205

179. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» №2379-VIII від 3 квітня 2018 р. (дата звернення: травень 2021 р.).

180. Про засади державної регіональної політики. Закон України. № 156-VIII від 05.02.2015 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: жовтень 2022 р.)

181. Про надання роз'яснень. Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 6825 від 11.08.2008 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/DP2369.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DP2369.html) (дата звернення: лютий 2022).

182. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>. (дата звернення: січень 2023 р.).

183. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України. № 3077-IX від 02 травня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-IX#Text> (дата звернення: серпень 2023 р.)

184. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» Президент України; Указ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015><http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: вересень 2022 р.).

185. Про співробітництво територіальних громад. Закон України № 1508-VII від 17 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: вересень 2022 р.)

186. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.(дата звернення: травень 2022 р.).

187. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text/> (дата звернення: грудень 2021 р.)

188. Публічне управління: опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни наук. Розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.

189. Пухкал О.Г. Правова держава і громадянське суспільство: питання взаємодії та взаємозв'язку. Збірник тез доповідей наукових читань, «Стратегічні детермінанти соціально - економічного розвитку в умовах трансформаційних перетворень», присвячених пам'яті В.П.Череваня : ВНЗ " Київський університет ринкових відносин". – Київ, 2018. с. 108-113 <http://kumr.edu.ua/wp-content/uploads/2017/04/ZBIRNYK-MATERIALIV.pdf#page=107>

190. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2018. 324 с. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення 17.11.2020).

191. Регульський Є. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів. URL: [http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846\\_lektsiya.html](http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html). (дата звернення: червень 2022 р.).

192. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. К., 2017. 107 с. (авторські С. 24-44).

193. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018. С. 6 / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf> (дата звернення: вересень 2022 р.)

194. Розвиток малого і середнього підприємництва в Україні: проблеми, потреби, перспективи. Київ: Центр громадської експертизи, Центр міжнародного приватного підприємництва, 2015. 44 с.

195. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід/В.В. Толкованов, Р. Герцог, А.К. Кук, В.О.Купрій, Е.Р.Рахімкулов; під ред. В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011. – 261 с. [ с.14].

196. Розпорядження КМУ від 17.01.2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення: червень 2022 р.)

197. Романенко Є.О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження // Є.О. Романенко / Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2 (21). – С.190-199.

198. Рошило В. І. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи. Економічний форум. № 2. 2016. С. 295– 299.

199. Рудовська С.І. Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності [Електронний ресурс] / С.І. Рудовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – Вип. №9. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=894>. (дата звернення: січень 2023 р.).

200. Самбук О.М. Сучасний зміст поняття «Громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні / О.М. Самбук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1 (16). – С. 28-35.

201. Санжаревський І.І. Політична наука: словник-довідник, 2010.].

202. Серьогіна Т. В. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці / Т. В. Серьогіна // Public administration aspects. – 2015. – № 4. – С. 36–44. [с. 38].

203. Сизоненко О. В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92- 95. URL: [http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018\\_Tom\\_2-93-96.pdf](http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf)

204. Соціологічне опитування Центру Разумкова. URL: [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=1030](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1030). (дата звернення: січень 2023 р.)
205. Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. [Електронний ресурс]/Т. Стежар//УНІАН. – 31 січня 2015 р. URL: <http://decentralization.unian.ua/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estonijidlya-ukrajini.html>. (дата звернення: лютий 2022 р.)
206. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України // Фінансові інструменти регіонального розвитку: матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (28 жовтня 2016 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2016. С. 20—23.
207. Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 23 с. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2016\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_1_17) (дата звернення: вересень 2022 р.)
208. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 12. С. 30 – 41. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf>. (дата звернення: листопад 2021 р.)
209. Тарнаруцький А. Концепція реформування громад базового рівня. Модель для Сумщини. Редакційна стаття медіа-платформи SumyNews. 16.06.2014. URL:<http://www.sumynews.com/crps/policy/7052> (дата звернення: травень 2023 р.).
210. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
211. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців. Львів, 2017. 120 с.

212. Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2019. 444 с.

213. Термін добровільного об'єднання громад буде тривати орієнтовно до лютого 2020 року / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11917>. (дата звернення: листопад 2022 р.)

214. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Динис Г. Г. та ін.; за ред. М.В. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

215. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. Посібник / В. В. Утвенко. - К.: ДП «Вид. Дім «Персонал», 2017. - 234 с. URL:[https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/teor\\_misc\\_samovryad\\_2017.pdf](https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/teor_misc_samovryad_2017.pdf) (дата звернення: липень 2023 р.)

216. Фінансова спроможність бюджетів ОТГ. Порядок розрахунку / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf>. (дата звернення: лютий 2023 р.)

217. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.04 “Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку”. К., 2000. С. 16.

218. Хмара К., Шарапов Ю. Об'єднання територіальних громад у контексті пропозицій відповідного проєкту Закону України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3(18). С. 267–275.

219. Хомюк Н. Л., Павліха Н. В. Методичні підходи до аналізу розвитку сільських територій в умовах децентралізації. Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 47–55. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2019\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2019_1_8) (дата звернення: вересень 2022 р.).

220. Хлебнікова А.А. Комунікативний менеджмент як найважливіший компонент державного управління в умовах глобалізації: теоретикометодологічний контекст [Електрон. ресурс] / А.А. Хлебнікова //

Державне будівництво. – 2013. – № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu\\_2013\\_1\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2013_1_13.pdf) (дата звернення: листопад 2022 р.)

221. Чи перспективні «перспективні» плани? Як надалі об'єднуватимуться громади. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/06/26/chi-perspektivni-perspektivni-plani-yak-nadali-obyednuvatimutsya-gromadi/>. (дата звернення: жовтень 2022 р.)

222. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. № 40–44. 356с.

223. Чи потрібні районні ради? / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11807> (дата звернення: травень 2023 р.).

224. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. Економічний вісник університету. 2014. Вип. 23/1. С. 262–266.

225. Школа В. Ю. Економічний потенціал регіону та його складові. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/25831/1/Shkola.pdf>. (дата звернення: травень 2021 р.).

226. Що робити з районами, які повністю реформувались в ОТГ.сн.ua. 5.10.2017 р. URL: <http://otg.cn.ua/2017/10/05/news-gromady/shhorobyty-z-rajonamy-yaki-povnistyu-reformuvalys-v-otg>. (дата звернення: жовтень 2022 р.).

227. Що чекає на райони, територія яких покрита об'єднаними територіальними громадами: дискусія. Ukraine crisis media center. 14.04.2017. URL: <http://uacrisis.org/ua/55262-rajoni>. (дата звернення: жовтень 2021 р.).

228. Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? / Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>. (дата звернення: серпень 2022 р.)

229. Якими будуть наступні місцеві вибори – думки експертів/Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11784>. (дата звернення: лютий 2022 р.).

230. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. [Електронний ресурс] // Децентралізація

влади. – 29 травня 2015 року. – URL:  
<http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/129>. (режим доступу: січень 2022 р.)

231. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. [Електронний ресурс] / Д. Янг. URL:  
<http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyita-Baltiyyi.pdf>. (дата звернення: квітень 2021 р.)

232. Ярошенко Л. Л. Міжбюджетні трансферти в умовах реформування системи міжбюджетних відносин. Ефективна економіка. 2015.№ 6. URL:  
[www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4163](http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4163) (дата звернення: липень 2022 р.).

233. Юзефович В.В., Вяхіреєв М.О. Нормативно-законодавче забезпечення планування інтегрованого розвитку територіальних громад: сучасний стан та перспективи/ «Публічне управління і адміністрування в Україні» (Категорія «Б») Випуск 25, 2021р. с. 87-92.

234. Creating regional identities? Theoretical considerations. URL:  
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a8a65636-f467-4941-bc64-43ccbaac8638.pdf>.  
 (дата звернення: вересень 2022 р.).

235. Decentralization and local democracy in the world. First Global Report. Aco-  
 publication of the World Bank and United Cities and Local Governments. 2008. P.

236. Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). Size and Local Democracy. Northampton: Edward Elgar Publishing.

237. Flora, Peter (Hrsg.). (1999). State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, based on his collected works. Edited by Peter Flora with Stein Kuhnle and Derek Urwin. Oxford: Oxford University Press.

238. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation (p. 6).

239. Local Economic Development. Primer A. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans / World Bank. — Washington, D. C., 2003.

240. Oakerson, R. (1999). Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis. Oakland, CA: ICS Press.

241. Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon&Schuster.

242. *Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD.

243. Swianiewicz, P. (2002). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services— International context and theoretical framework'. In: Swianiewicz, P. (Ed.). *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*. Chapt. 1 (pp. 1–29). URL: [http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI\\_Consolidation-or-Fragmentation\\_2002.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf). (дата звернення: травень 2022 р.).

244. *The Refugee Brief — 11 March 2022*. Refugees Brief. — UNHCR, <https://www.unhcr.org/refugeebrief/the-refugee-brief-11-march-2022>.

245. Trousdale, William. *Strategic Planning for Local Economic Development. The Manual. Volume I: Concepts & Process / UN-Habitat and Ecoplan International Inc., 2003*.

## ДОДАТКИ

Додаток А

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

#### Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Положешна І.В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2021. № 1. С. 63-68.
2. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. Публічне урядування. 2021. № 2(27). С. 32-39.
3. Положешна І.В. Оптимальна структура виконавчих комітетів територіальних громад як шлях до інституційної спроможності. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. № 24/2021. С. 85-90.
4. Положешна І.В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації: результати, виклики, перспективи. Публічне управління та митне адміністрування. 2021 № 3(30). С. 33-39.

#### Статті у періодичних наукових виданнях держав, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу:

5. Положешна І.В. Застосування механізму діджиталізації під час створення спроможних територіальних громад. Social and Human Sciences. 2021. № 3(31). URL: [https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33\\_18.html](https://issn2391-4164.blogspot.com/p/33_18.html).
6. Положешна І.В. Комунікація – ефективний механізм створення спроможних громад. Baltic Journal of Legal and Social Sciences. 2021. № 2.

#### Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. International scientific and practical conference «Public administration: European development strategies»: conference proceedings, March 12-13, 2021. Venice: Izdevnieciba «Baltija Publishing». P. 112-115.

8. Положешна І. В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації. 30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 10 верес. 2021 р. Київ, 2021. С. 268-271;

9. Положешна І. В. Професійний публічний менеджмент в органах місцевого самоврядування. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві: матеріали міжнар. кругл. стол. м. Київ, 08 лип. 2021 р. Київ, 2021. С. 148-150.

10. Положешна І. В. Комунікація – ефективний механізм створення спроможних громад. Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи: матеріали міжнар. кругл. стол. м. Київ, 09 груд. 2021 р. Київ, 2021. С. 156-15.

11. Положешна І. В. Комунікативна складова це інструмент для налагодження співпраці між громадянами і органами місцевої влади. Вітчизняний парламентаризм: сучасні виміри гідності та свободи українського народу: матеріали Всеукр. кругл. стол. м. Київ 23 листоп. 2022 р. Київ, 2022. С. 97-99.

12. Положешна І. В. Вплив кадрового механізму на створення спроможних громад. Соборність України: політика духовної спільності, національних традицій і цінностей: матеріали Всеукр. кругл. стол. м. Київ, 25 січн. 2023 р. Київ, 2023.



ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ  
ГРЕЧАНОПОДІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ  
КРИВОРІЗЬКОГО РАЙОНУ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ  
ОБЛАСТІ

вул. Степова, 1Б, с. Гречані Поди, Криворізького району, Дніпропетровської області, 53732,  
тел.: (05657) 2-34-30 E-mail: 41060223@mail.gov.ua код ЄДРПОУ 41060223

30.03.2023 № 46

**Ірині ПОЛОЖЕШНІЙ**

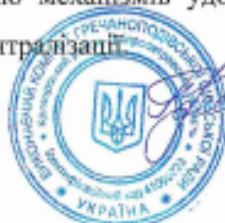
**Довідка**

**про впровадження результатів наукового дослідження**

Гречаноподівська сільська рада Криворізького району Дніпропетровській області опрацювала наукове дослідження за темою: «Механізми забезпечення інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад», підготовлені здобувачем наукового ступеня доктора філософії **Положешною Іриною Володимирівною**, та повідомляє, що матеріали мають практичне значення та будуть упроваджені в роботу Гречаноподівської сільської ради Криворізького району Дніпропетровської області під час ухвалення рішень для вдосконалення спроможності територіальної громади в процесі децентралізації та післявоєнної відбудови України.

Окремі наукові результати дисертації **Положешної Ірини Володимирівни** знайшли своє відображення в практичній діяльності Гречаноподівської сільської ради, зокрема під час розробки концептуальних засад упровадження моделі вдосконалення спроможності територіальних громад, що містять бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, стратегічні напрями й операційні цілі щодо їх досягнення, сценарії розвитку подій у післявоєнній розбудові територіальної громади, використанню механізмів удосконалення спроможності територіальних громад у процесі децентралізації.

Сільський голова



Галина УСИК



**ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ  
ШИРОКІВСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ**

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 р.

№ 1218/12-26

**АКТ  
упровадження результатів дисертаційної роботи  
Положешної Ірини Володимирівни на тему «Механізми забезпечення  
інституційної спроможності територіальних громад в Україні»**

Комісія у складі:

голови: Голова Широківської селищної ради Криворізького району Дніпропетровської області **Кокул Олександр Анатолійович**

членів комісії: Заступник голови Широківської селищної ради Криворізького району Дніпропетровської області **Лаврова Вікторія Іванівна**

Начальник відділу економічного розвитку та інвестиційної діяльності виконавчого комітету Широківської селищної ради Криворізького району Дніпропетровської області **Лохач Олександр Михайлович**

цим актом засвідчує, що результати дисертаційної роботи Положешної Ірини Володимирівни на тему «Механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад в Україні» за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування на здобуття наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування, впроваджені в діяльність Широківської селищної ради.

Зокрема, під час проведення організаційних заходів і безпосередній участі у розробці, узгодженні з громадою Широківської селищної ради та затвердженні на сесіях Широківської селищної ради від 18 січня 2022 року №600-11/VIII та від 15 грудня 2022 року №732-16/VIII Програм соціально-економічного та культурного розвитку на 2022 і 2023 роки, як головних управлінсько-планувальних документів, спрямованих на аналіз ресурсних можливостей територіальної громади, виявлення її слабких місць і вироблення необхідних управлінських рішень для їх усунення з метою економічного зростання, інституційної спроможності, інвестиційної привабливості, підвищення добробуту жителів Широківської територіальної громади, надання якісних публічних послуг.

Голова комісії

Члени комісії

**Олександр КОКУЛ**

**Вікторія ЛАВРОВА**

**Олександр ЛОХАЧ**