

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на тему

«УПРАВЛІННЯ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

*до захисту  
М.І.Титаренко*

Студентка 2 курсу магістратури заочної форми  
Навчання спеціальності 281 «Публічне управління  
та адміністрування» освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
Мартиненко Людмила Миколаївна

Науковий керівник  
кандидат наук з державного управління, доцент  
кафедри регіональної політики,  
Титаренко Олександр Михайлович

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

Студентка *Л.М.Мартиненко*

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
регіональної політики від «15» листопада 2023 р., протокол № 11.

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

Колтун Вікторія Семенівна

*В.С.Колтун*  
(підпис)

КИЇВ – 2023

## АНОТАЦІЯ

*Мартиненко Л.М. Управління спроможністю територіальних громад. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.*

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

**Зміст роботи:** У роботі досліджено теоретичні засади управління спроможністю територіальної громади. Проаналізовано стан та тенденції формування та розвитку спроможних територіальних громад. Обґрунтовано напрями удосконалення функціонування спроможних територіальних громад в управлінському контексті.

**Ключові слова:** *територіальна громада, повноваження, спроможність, управління спроможністю громад, механізми, інструменти, органи місцевого самоврядування, децентралізація, стратегія розвитку.*

## ANNOTATION

*Martynenko L.M. Management of the capacity of territorial communities. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.*

Qualifying master's thesis for obtaining a second (master's) level of higher education in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration». - Educational and Scientific Institute of Public Management and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

**Content of the work:** The paper examines the theoretical principles of managing the capacity of the territorial community. The state and trends of the formation and

development of capable territorial communities are analyzed. The directions for improving the management of the capacity of territorial communities are substantiated.

**Keywords:** *territorial community, powers, capacity, community capacity management, mechanisms, tools, local self-government bodies, decentralization, development strategy.*

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ СПРОМОЖНІСТЮ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....</b>	<b>10</b>
1.1. Теоретичні підходи до процесу управління спроможністю територіальних громад.....	10
1.2. Нормативно-правові передумови формування та управління спроможними територіальними громадами в Україні .....	20
Висновки до розділу 1 .....	28
<b>РОЗДІЛ 2 СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ</b>	
<b>СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....</b>	<b>30</b>
2.1. Основні закономірності формування територіальної основи спроможної територіальної громади .....	30
2.2. Повноваження органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації.....	39
2.3. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності.....	45
Висновки до розділу 2 .....	611
<b>РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ</b>	
<b>СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД:</b>	
<b>УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ .....</b>	<b>63</b>
3.1. Адаптація до умов України світового досвід формування і управління спроможністю територіальних громад .....	63
3.2. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади як механізм забезпечення її спроможності (на прикладі Вишневої міської територіальної громади) .....	73
Висновки до розділу 3 .....	82

	5
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	88
ДОДАТКИ.....	955

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Децентралізація в Україні, яка розпочалася у 2014 році, відкрила новий шлях до посилення розвитку на місцях та побудови здорової демократії відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Основною метою реформи виступає формування спроможних територіальних громад на основі ефективного використання ресурсів та реалізації спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

Війна, що триває, суттєво впливає на українські громади, які є основою багаторівневої системи управління в Україні. Потужне місцеве самоврядування, посилене реформою, довело, що воно є запорукою стійкості України. Кожна громада найкраще знає потреби своєї місцевості та мешканців, долаючи виклики, спричинені російським вторгненням, виконуючи численні завдання та надаючи основні муніципальні послуги в умовах воєнного стану. Тому на цьому етапі гостро постає питання спроможності територіальних громад і ефективного управління нею.

Теоретичні засади дослідження розвитку і спроможності територіальних громад та їх практичного значення відображені в наукових працях таких вчених: В. Бакуменка, О. Берданової, Л. Беновської, В. Вакуленка, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренка, І. Дегтярєвої, Т. Іванової, В. Колтун, Ю. Куца, О. Лебединської, А. Лелеченко, Н. Лікарчук, В. Мамонової, О. Нема, О. Оболенського, О. Рафальського та ін. Окремі питання державної політики побудови спроможних громад вивчають такі науковці, як Ю. Ганущак, І. Гринчишин, І. Дробот, Я. Жовнірчик, А. Ібрагімова, А. Рачинський, Ю. Рубан, О. Слобожан, О. Титарчук, В. Юзефович та інші.

Водночас упродовж останнього часу у наукових дослідженнях превалювали питання щодо науково-практичних та методичних засад саме формування

територіальних громад на засадах спроможності, питання ж зміцнення потенціалу громад і управління спроможністю як важливої складової розвитку і процвітання територіальних громад висвітлені меншою мірою або взагалі не висвітлене.

Тому, зважаючи на важливість вивчення основних понять досліджуваної проблеми, потребують дослідження та подальшого розгляду теоретичні та практичні аспекти управління спроможністю територіальних громад.

**Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи.** Метою кваліфікаційної магістерської роботи є теоретичне обґрунтування сутності та особливостей управління спроможністю територіальних громад і формування пропозицій щодо визначення пріоритетних складових механізму управління спроможністю.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- проаналізувати стан наукової розробки проблеми спроможності територіальних громад в Україні та управління нею;
- розкрити нормативно-правові передумови формування та управління спроможністю територіальних громад в Україні;
- проаналізувати основні закономірності формування територіальної основи спроможної територіальної громади;
- дослідити повноваження органів самоврядування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації;
- охарактеризувати ресурсне забезпечення спроможних територіальних громад;
- визначити можливості адаптації до умов України світовий досвід управління спроможністю територіальних громад;
- розробити пропозиції та практичні рекомендації щодо стратегування формування спроможної територіальної громади.

**Об'єктом кваліфікаційної магістерської роботи** є суспільні відносини, що

виникають у процесі реформування місцевого самоврядування.

***Предметом кваліфікаційної магістерської роботи*** є управління спроможністю територіальних громад

***Методи дослідження магістерської роботи.*** Теоретико-методологічною основою кваліфікаційної магістерської роботи є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: індукції, дедукції, синтез, аналіз, системний підхід, порівняння, індексний, графічний, монографічний методи.

У процесі дослідження для вирішення поставлених завдань використано системний та міждисциплінарний підхід, а також такі методи дослідження: термінологічного аналізу (при визначенні понять «спроможна територіальна громада», «спроможність», «управління спроможністю» тощо); порівняльного аналізу (для розгляду зарубіжного та вітчизняного досвіду); прогнозування (для визначення шляхів запровадження системи управління спроможністю територіальних громад). Емпіричну базу магістерської роботи становили законодавчі й нормативно-правові акти, моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, статистичні матеріали та соціологічні дослідження Асоціації міст України та ін.

Крім того, в роботі були використані методи структурно-функціонального аналізу, індукції і дедукції, абстрагування і конкретизації, аналізу і синтезу, узагальнення тощо.

***Інформаційно-аналітична база дослідження.*** Теоретичну основу роботи формують наукові публікації українських та іноземних вчених, а також практичні узагальнення, що містяться в монографічних, спеціальних та періодичних джерелах щодо вирішення проблематики формування та розвитку спроможних територіальних громад в Україні.

***Наукова новизна кваліфікаційної магістерської роботи*** полягає в узагальнюванні та систематизації теоретичних положень та практичних доробків щодо управління спроможністю територіальних громад, зокрема, уточнено

підходи щодо понятійно-категорійного апарату за темою дослідження; обґрунтовані напрями удосконалення управління спроможністю територіальних громад на сучасному етапі.

***Практична значимість одержаних результатів.*** Результати кваліфікаційного магістерського дослідження можуть бути використані у ході розробки та реалізації основних положень Стратегії розвитку Вишневої міської територіальної громади на 2024-2027 рр.; у навчальному процесі – під час підготовки лекцій, розробленні спецкурсів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема, при викладанні ряду дисциплін в рамках навчально-наукової програми «місцеве самоврядування».

***Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи.*** Магістерське дослідження складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Робота містить 102 сторінку основного тексту, з них 87 сторінок основного тексту, список використаних джерел із 56 найменувань.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ СПРОМОЖНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1.1. Теоретичні підходи до процесу управління спроможністю територіальних громад

В Україні територіальна громада з її звичаями і традиціями сформувалася в глибоку давнину. І хоча еволюція територіальної громади в Україні тривала століттями, її роль та значення завжди були важливими в українському суспільстві.

Про інститут місцевого самоврядування і необхідність його створення в Україні заговорили лише в 80-ті роки перебудови. Окремо про територіальні громади мова взагалі не велася. Необхідність створення законодавства у цьому напрямку була продиктована аналізом світового досвіду. Світова практика на той час свідчила, що люди на місцях краще чиновників центрального керування знають, як їм жити, та які місцеві проблеми за рахунок місцевих грошей можуть бути вирішені краще. Тим самим ще на початку реформаторського шляху місцевому самоврядуванню передбачалося відвести одну з головних ролей у системі державної влади [51, с. 309].

Проте доречним є зауваження І. Дегтярьової, яка зазначає, що незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу ігнорує це поняття. Більше того, визначення даного поняття в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [9, с. 145].

Не дивлячись на те, що протягом усієї історії Української держави територіальні громади розвивалися, соціально-правова природа яких в різні

історичні періоди змінювалася набуваючи нового політичного й економічного значення, на сьогоднішній день, як у вітчизняній науковій думці, так і в діючому законодавстві немає єдиного бачення того, що являє собою поняття “територіальна громада”. Ми вважаємо, що саме нечіткість визначення поняття громади є однією з причин, яка стримує проведення в Україні подальшого реформування територіальної організації влади та здійснення децентралізації, і як наслідок, гальмує процес утворення спроможних і самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування.

Як зазначалося вище, конституювання поняття “територіальна громада” як важливого суб'єкта місцевого самоврядування в Україні відбулося з прийняттям Конституції України 1996 р., коли законодавець уперше серед численної кількості споріднених дефініцій (наприклад, “територіальна самоорганізація громадян”, “громадяни, які проживають на території”, “населення адміністративно-територіальних одиниць”, “територіальний колектив громадян” [1, с. 369]) обрав поняття територіальна громада, під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Таке законодавче тлумачення, на думку багатьох вітчизняних вчених, суперечить положенням ратифікованої Європейської хартії місцевого самоврядування, ставить під сумнів питання про територіальні межі юрисдикції громади та її представницького органу. Як наслідок, все це веде до проблем розпорядження землею та іншою власністю, організаційно - правової самостійності і фінансової забезпеченості громад та ін. Більш того, визначення поняття «територіальна громада», яке міститься у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, на наш погляд, хоча і є нормативно закріпленим, але водночас є і недосконалим. На цьому, зокрема, наголошують ряд науковців: М. Баймуратов, О. Батанов та ін. Вони вважають, що за такого трактування терміну

«територіальна громада» акцент робиться лише на її територіальній ознаці, що не відображає всього розмаїття даного соціального та правового явища.

До речі, у Проекті Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” взагалі відсутнє таке поняття, а застосовується лише поняття “громада” - сукупність жителів одного або декількох населених пунктів [38]. Таке спрощене ставлення до територіальної громади втрачає соціально- правову сутність цього феномена, який містить в собі поняття населення як спільноти жителів (місцевої спільноти), що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням [43].

Подібний підхід на думку Л. Муркович, є доцільним, оскільки територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування є досить складним соціальним організмом. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виробництва та виховання має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, з урахуванням побажань, прагнень кожної людини або більшості людей [28].

О. Мороз взагалі розглядає територіальну громаду крізь призму визначення поняття “місцеве самоврядування”, під яким розуміє здійснюваний в умовах держави процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів. Відповідно, територіальною громадою, на його думку, є спільнота, що об'єднана певною територією та спільними інтересами, які реалізуються у процесі життєдіяльності [2]. На наш погляд, застосування такого підходу для визначення поняття “територіальна громада” спричинює вузьке розуміння цієї категорії, адже місцеве самоврядування, як процес, не обмежується лише реалізацією інтересів громади.

Визначаючи сутність та ознаки територіальної громади, більшість дослідників акцентують увагу на таких об'єднуючих складових, як територія та соціальна взаємодія. Наприклад, нам імпонує своєю лаконічністю та чіткістю дефініція, яку ще у перші роки незалежності України дав І. Бутко, визначивши

територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами [5, с. 8]. Ще простіше визначає територіальну громаду М. Краснов, говорячи про місцеве співтовариство як про сукупність людей, які складають населення самоврядних одиниць [19, с. 7]. Однак, ми вважаємо, що ознаки, які наводяться у цих двох визначеннях не дають повного уявлення про територіальну громаду як основу місцевого самоврядування.

Подібне, але більш ширше визначення поняття “територіальна громада” дається В. Бесчастним, який розглядає територіальну громаду як спільність жителів, об'єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України [26, с. 37]. Зауважимо, що дане визначення відрізняється від інших тим, що містить твердження про необхідність законодавчого закріплення прав територіальної громади.

Важливою, на нашу думку, у визначенні поняття “територіальна громада” є позиція М. Орзіха, який зазначає, що члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території (на чому наполягає більшість дослідників) - вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [30, с. 67]. Схожої думки, яку ми також розділяємо, дотримується і С. Серьогіна, яка вважає, що територіальною громадою є сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах [10, с. 87]. Тобто для розуміння сутності поняття “територіальна громада” не має значення фактор проживання особи на території тої чи іншої громади та наявність у неї українського громадянства. Значення має саме роль та участь особи, як члена цієї громади, у процесі її життєдіяльності.

Проте, як вважає Т. Голікова, і з нею можна в цьому погодитися, що більш точне визначення територіальної громади, де вона розглядалася як “соціум”, а акцент робився на ознаках спільності мети та колективізму, було подано в Концепції адміністративної реформи України. Зокрема, авторка робить акцент на тому, що територіальна громада сьогодні виступає як носій корпоративних інтересів і прав. Дослідження правового статусу територіальних громад, проведені нею з позицій наявності ознак корпоративізму, дає підстави автору зробити висновок, що з офіційних формулювань поняття “територіальної громади” впливають її основні ознаки, корпоративні за своєю суттю: самоврядна, репрезентативна, автономна, територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна [8, с. 45].

Розглядаючи поняття громада необхідно усвідомлювати, що вона існує як об'єктивне соціальне явище та юридичне оформлення цього явища.

Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Умовну схему утворення територіальної громади можна представити наступним чином: територія спільне проживання та відносини, що виникають між людьми в рамках території колективна свідомість. Основа виділення громади - факт спільного проживання на одній території. У процесі взаємодії між собою люди, які мешкають на певній території, вступають у певні зв'язки, на основі яких виникає розуміння загальних інтересів і колективна свідомість, що в цілому і свідчить про формування громади. Зв'язки, що скріплюють територіальну громаду, досить різноманітні. Це безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання, розподілу тощо.

Важлива сторона взаємодії людей усередині громади пов'язана з громадським життям. Політична боротьба, соціальні рухи сприяють встановленню

значної кількості нових міжособистісних зв'язків між членами громади, створюють підґрунтя для усвідомлення себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами. Основні ознаки територіальної громади представлені на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Ознаки територіальної громади

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

Територіальна громада є не лише соціальним явищем, але й правовим.

На теперішній час в Україні офіційно визначене (правове) поняття “територіальна громада” - це жителі, об'єднані постійним місцем проживання у селі, селищі, місті, що є самостійними адміністративно- територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [38].

Підсумовуючи доробки сучасної науки в сфері дослідження територіальної громади, Ю. Кириченко визначає громади, як базовий елемент системи місцевого самоврядування, через їх основні ознаки: 1) спільна територія існування; 2) населення, як спільнота людей, мешканців певної території; 3) спільні інтереси -

вирішення питань місцевого значення; 4) соціальна взаємодія під час реалізації місцевих інтересів; 5) спільна комунальна власність; 6) сплата місцевих податків і зборів; 7) самоврядність територіальних громад, як форми організації місцевої влади; 8) системний характер територіально-особистісних зв'язків [16, с. 455].

Узагальнюючи наведене, А. Ібрагімова визнає територіальну громаду як первинний елемент системи місцевого самоврядування, який складається із сукупності жителів - фізичних осіб, що постійно мешкають або працюють на території села, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними органи вирішують питання місцевого значення, реалізують приватні цілі у публічно-правовій формі, мають і володіють спільною комунальною власністю, сплачують комунальні податки і збори та об'єднані різноплановими ознаками системного характеру (демографічний, територіальний, майновий, мовний, соціально-культурний та інші зв'язки).

Такий підхід кореспондує і з іншими підходами до розгляду спроможності територіальної громади, де важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень ОМС під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством. Децентралізація владних повноважень (передача частини повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного державного управління та якісного надання послуг населенню.

Адже самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

Аналіз європейського законодавства про місцеве самоврядування, що закріплює повноваження ОМС, дає змогу виділити наступні основні функції місцевого самоврядування: 1) забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ; 2) самостійного управління муніципальною власністю, фінансовими коштами місцевого управління; 3) забезпечення розвитку відповідної території; 4)

забезпечення потреб населення в соціально- культурних, комунально-побутових і інших життєво важливих послугах.

Виконання зазначених функцій ОМС України є, значною мірою, не легкою справою. Відсутність чітко прописаних у законі повноважень говорить сама за себе. Протиріччя є, і їх необхідно вирішити.

Отже, враховуючи зазначені вище твердження різних науковців можна констатувати, що визначення поняття “територіальна громада” так і не набуло єдності в наукових працях, воно наділяється різними ознаками та характеристиками [54, с. 243]. Між тим, спільним для них всіх є: розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території; наявність між цими особами певних зв'язків, відносин та спільних інтересів; наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем. Поряд із цим, різними або невизначеними є погляди стосовно можливостей впливу громади на вирішення проблем формування власної спроможності, що виникають на її рівні, з'ясування особливостей фінансово-економічного забезпечення її діяльності, побудови відносин з іншими громадами.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає потребу у формуванні спроможних громад через: “..... проблему погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади” [41].

Слід зазначити, що на сьогодні існує теоретична неузгодженість багатьох видів спроможності територіальних громад. Так, О. В. Ольшанський пропонує розглядати внутрішню та зовнішню спроможність територіальної громади,

вказуючи, що «фундаментальним посилом при цьому має бути адекватність завдань і можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів» [42]. А. П. Павлюк також звертає увагу, що «поняття спроможності територіальної громади зведено до здатності надання на належному рівні послуг населенню», і в контексті звуженого підходу до формулювання спроможності територіальної громади наводить аргументи щодо необхідності урахування механізмів економічного розвитку територіальної громади [43]. Нам імпонує точка зору О. В. Сизоненко, яка стверджує, що варто розрізняти три види спроможності: 1) потенціальну чи розрахункову спроможність; 2) спроможність, яка юридично визнається КМУ; 3) реальну спроможність [49].

Різноманітність підходів і відмінні акценти при формулюванні сутності поняття «спроможна територіальна громада» потребує інтерпретації вказаного терміну, з'ясування суб'єктної визначеності, основних елементів функціональної спроможності та критеріальних ознак її досягнення (рис. 1.2).

Узагальнення існуючих підходів до тлумачення терміну «спроможна територіальна громада» дозволило визначити, що:

– спроможність територіальних громад визначає наявність умов (фінансових, інфраструктурних та кадрових), на основі яких у процесі функціонування визначається здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний та прихований потенціал (інвестиційний, економічний, людський, управлінський, фінансовий, громадської участі) задля розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади;

– функціональну спроможність територіальної громади визначають ресурси (фінансові, кадрові та інфраструктурні), процеси та результати надання послуг мешканцям. Можливості зміцнення спроможності територіальних громад базуються на ідентифікації та задіянні їх потенціалу (інвестиційного, економічного, управлінського, фінансового, людського, потенціалу громадської

участі) та визначаються підвищенням рівня ефективності, якості та доступності публічних послуг, а також розвитку громади у довгостроковій перспективі;

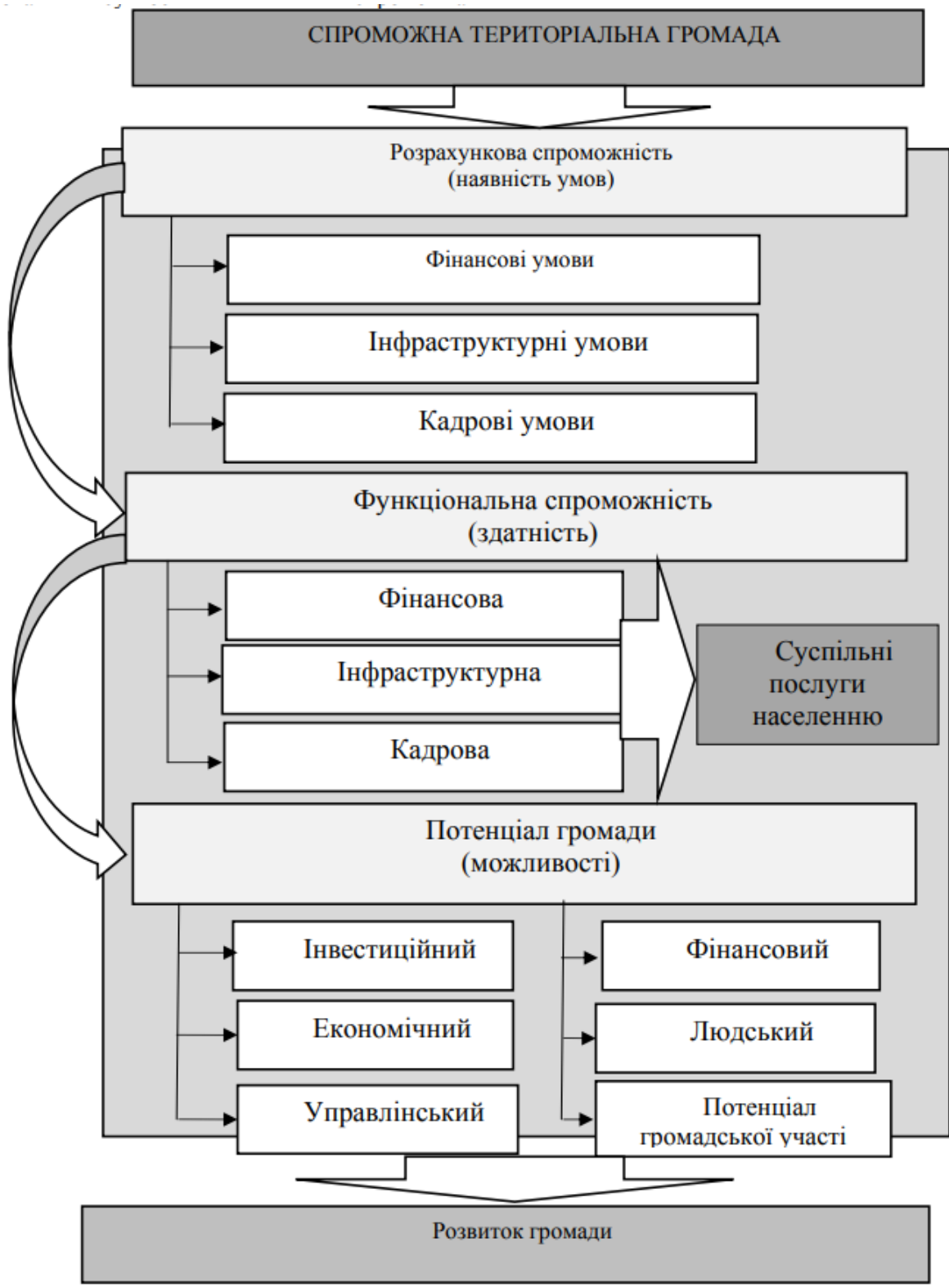


Рис. 1.2. Інтерпретація складових терміну «спроможність територіальної громади»

– управління спроможністю територіальної громади полягає в задіянні та ефективному використанні потенціалу територіальної громади з метою забезпечення розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади.

Таким чином, територіальні громади фіксують у собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності і соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. Їх дієздатність прямо залежить від ефективної, раціональної і стратегічно продуманої державної політики. Водночас, самодостатні та потужні територіальні громади, які є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування - основа розвитку будь-якої країни. За відсутності таких громад, держава стає економічно і соціально слабшою. Відповідно має існувати безперервний взаємозв'язок і відбуватися ефективна взаємодія між державою та територіальними громадами для досягнення спільної мети - побудови спроможних громад і, як наслідок, становлення економічно сильної держави. Для втілення цієї мети повинна бути законодавчо унормована, раціонально і стратегічно продумана, чітко сформульована та в подальшому ефективно реалізована державна політика побудови спроможних громад.

## **1.2. Нормативно-правові передумови формування та управління спроможними територіальними громадами в Україні**

В Україні інститут місцевого самоврядування було відроджено у 90-і роки ХХ ст., шляхом прийняття Закону Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР” від 9 квітня 1990 р. № 1417-І. Це був перший Закон, який визначив загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР і проголосив, що місцеве самоврядування в СРСР є частиною соціалістичного самоврядування

народу і покликане забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території, охорони навколишнього середовища [34].

У ст. 1 цього Закону закріплено, що місцеве (територіальне) самоврядування - це самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно- територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази. Первинним територіальним рівнем місцевого самоврядування можуть бути сільрада, селище (район), місто (район у місті). Цей законодавчий акт також визначає, що населені пункти можуть об'єднуватися в асоціації. При цьому ОМС мають функціонувати у тісній взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, створювати умови для реалізації кожним громадянином СРСР конституційного права на участь в управлінні державними і громадськими справами [34].

Окрім того, ст. 3 цього Закону проголошувала, що основною ланкою в системі місцевого самоврядування є місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи влади, які на своїй території координують діяльність усієї системи місцевого самоврядування [34].

Пізніше було прийнято Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. Цей законодавчий акт, як основа утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях, визначав засади місцевого та регіонального самоврядування - основи демократичного устрою влади в Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян [34].

Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну і правову державу, Верховна Рада України 28 червня 1996 р. прийняла Конституцію України. Саме в Основному Законі України

неодноразово згадується про територіальні громади, яким вже з прийняттям цього акту почала відводиться особлива роль у системі місцевого самоврядування. Конституційне визначення поняття місцевого самоврядування, викладене у ч. 1 ст. 140 Конституції України, акцентує увагу на тому, що територіальні громади є його особливим суб'єктом, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [17].

Президент України видав Укази “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. № 341/2001 і “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. Відповідно до першого Указу, побудови спроможних територіальних громад, державна регіональна політика ґрунтується на принципі забезпечення здатності громад в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально- економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики. Також цей Указ містить положення про те, що одним із шляхів оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування є укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних ОМС у виконанні покладених на них законодавством повноважень [36].

Іншим Указом Президент України визначив основні пріоритети, завдання та принципи муніципальної державної політики, утворив робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування та затвердив Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Одними із основних завдань цієї Програми є: сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; створення належних умов для реалізації територіальними громадами прав та повноважень,

визначених Конституцією та законами України [32].

Проте, названі Укази Президента України, не охоплюють багатьох питань, спрямованих на створення умов для реалізації конституційних положень місцевого самоврядування, побудови спроможних громад та соціально-економічного розвитку самоврядних територій.

У подальшому, враховуючи політико-правовий та соціально- економічний стан в Україні, половинчастий процес реформування територіальної організації влади в країні, 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою цієї Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [42].

І хоча ця Концепція визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування в нашій державі, на наш погляд, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівня, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50 тис мешканців), управління великими містами із районним поділом, тощо.

Для втілення на практиці у найкоротші строки (протягом 2014 р.) положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив “План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. У цьому Плані передбачається

розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів та розробити ряд проектів Законів України (наприклад, “Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”), а також створити та затвердити в установленому порядку нові, адаптовані до сучасних умов державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах та ін. [36].

За день до цього Верховною Радою України прийнято Закон України “Про співробітництво територіальних громад” № 1508-УП, який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [41]. Цей Закон мав надати спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, який можливо було б реально втілити на практиці. Проте положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. На наш погляд, враховуючи те, що цей Закон не наповнений самостійним юридичним змістом, його подальша реалізація не сприятиме досягненню цілей, задекларованих при його прийнятті, адже через відсутність чітко прописаних механізмів це буде просто неможливо.

На початку лютого 2015 р. Верховна Рада України затвердила Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” № 157-УШ, регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об’єднання [33]. Адже існуюча система ОМС з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади. Відповідно, реалізація положень цього законодавчого акту разом із іншими правовими актами,

на наш погляд, дасть у подальшому можливість сформувати спроможні громади, які б володіли територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об'єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення.

8 квітня 2015 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 214 “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад”, яка дає чітке визначення спроможної територіальної громади як громади, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. Водночас, Методика визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Вона стала саме тим документом, який закріпив методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання, безпосередньо доповнюючи Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [33].

Прийняття зазначених вище нормативно-правових актів та їх подальша реалізація стали серйозним поштовхом у вирішенні питання щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних громад.

Окрім того, положення, які плануються внести до Конституції України містять замість поняття «територіальна громада», поняття «громада», при цьому саме визначення цього терміну відсутнє.

Прийняття змін до Конституції, які пропонуються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, забезпечить правову основу для схвалення подальших законодавчих актів або внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи

місцевого самоврядування і відповідно побудови спроможних громад в Україні.

Нині більш як 200 законів регулюють різні питання місцевого самоврядування, що сягає третини від загальної кількості первинних законів. За 15 років дії Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” понад 50 разів вносилися зміни, його положення шість разів розглядалися у Конституційному Суді України [54].

Якщо проаналізувати весь ряд прийнятих за цей період нормативно-правових актів і проектів нормативних актів у сфері реформування місцевого самоврядування, то ми побачимо головний їх недолік. Це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність державної політики щодо розвитку цього інституту і побудови спроможних територіальних громад. У більшості випадків нормативно-правові акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами нормативно-правового характеру, часто суперечачи один одному або вже діючому законодавству.

Цей же недолік ми бачимо і у підході до створення органів, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад. Зараз в Україні немає самостійного єдиного органу державної влади, який відповідав би за вище сказане. На даний момент питаннями місцевого самоврядування займаються, які охоплюють й окремі аспекти побудови спроможних територіальних громад: два міністерства, дві консультативні ради, ряд комітетів при Верховній Раді України та інші державні органи. До речі, протягом усього періоду становлення місцевого самоврядування в Україні учасниками муніципального руху обговорюється питання про необхідність створення єдиного загальнонаціонального органу, який би представляв і захищав інтереси ОМС всіх рівнів. Однак, на наш погляд, створення такого органу з практичного боку буде не доцільним та економічно невиправданим.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, нормативно-правову базу

побудови спроможних громад можна періодизувати таким чином:

1) з 1990 р. до прийняття Конституції України у 1996 р. - постійні зміни системи місцевих органів влади. Так, відбувся перехід реальної влади від структур комуністичної партії та одержавлених рад, до влади місцевих державних адміністрацій та ОМС. Відповідно були закладені основи місцевого самоврядування в Конституції України, в яких містилися загальні положення про територіальних громад;

2) з 1997 р. до 1999 р. - прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування” та інших нормативних актів, внаслідок затвердження яких відбулося розмежування на законодавчому рівні державної влади і влади ОМС у питанні здійснення управління державною та регіонами на різних рівнях;

3) з 1999 р. до 2004 р. - проголошення курсу на реформування політичної системи влади, зокрема системи місцевого самоврядування. Відповідно для зміцнення місцевого самоврядування і безпосередньо територіальних громад були спроби реформування адміністративно- територіального устрою. Прийняття певної кількості підзаконних актах, в яких визначалися напрями і пріоритети державної політики у сфері формування сильних громад;

4) з 2005 р. до 2009 р. - період “застиглого реформування” і невизначеності державної політики побудови спроможних територіальних громад України, відсутність рішучих дій та рішень щодо реформування місцевого самоврядування, подальший соціально-економічний занепад територіальних громад, особливо в сільській місцевості;

5) з 2010 р. до 2013 р. - спроби вирішення питання нового адміністративно-територіального поділу Української держави з метою побудови спроможних територіальних громад. Також намагання здійснення децентралізації влади в державі, які не знайшли свого реального підтвердження у нормативних актах, відсутність механізмів та методичних рекомендацій щодо формування дієздатних громад;

б) з квітня 2014 р. і до сьогодні - період активного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, безпосередньо схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затвердження на її основі плану заходів щодо реалізації цієї Концепції, розробка відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів України. Розроблення методики формування спроможних територіальних громад, а також механізмів реалізації відповідних законодавчих актів з цього питання. Залучення громадськості та широкого кола вітчизняних й іноземних фахівців у процесі реформування місцевого самоврядування.

### **Висновки до розділу 1**

1. Трактування поняття “територіальна громада” в категоріальному апараті науки державного управління є до сьогодні неоднозначними, що пов'язано зі складністю й багатогранністю їх проявів та юридичної природи. У загальному сенсі, територіальну громаду можна визначити як первинний елемент системи місцевого самоврядування, який складається із сукупності жителів, які постійно мешкають або працюють на території села, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними органи вирішують питання місцевого значення.

2. Джерельна база даного дослідження представлена рядом нормативних актів у сфері державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад в Україні. У положеннях цих актів побудова спроможних територіальних громад досі є невизначеною щодо того, яким же чином формувати територіальні громади в Україні, щоб вони справді були спроможними суб'єктами правових відносин. При цьому існуючі нормативні акти не гармонізовані між собою, суперечать один одному в одних і тих самих положеннях (додаток А).

Тому вітчизняне законодавство у сфері побудови спроможних територіальних громад має створити цілісну і взаємоузгоджену систему, яка надає перелік стратегічних і планувальних документів щодо побудови самодостатніх громад, визначить державні органи, котрі формують і реалізують державну політику побудови спроможних територіальних громад, а також джерела забезпечення їх фінансової спроможності. Шляхом систематизації проаналізованих нормативно-правових актів, нормативну базу побудови спроможних територіальних громад поділено на шість періодів.

З'ясовано, що визначення спроможної громади надається науковцями та практиками і представлене у Методиці формування спроможних територіальних громад як громади, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

## РОЗДІЛ 2

### СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### **2.1. Основні закономірності формування територіальної основи спроможної територіальної громади**

Удосконалення територіальної організації влади - комплексний і системний крок на шляху формування повноцінного місцевого самоврядування та ефективного адміністративно-територіального устрою держави. Невідповідність системи існуючого адміністративно-територіального устрою сучасним вимогам забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій було помітно з набуттям незалежності, а особливо - з прийняттям Конституції України. Пошуки ефективної моделі проведення такого реформування тривають і досі.

На сьогоднішній день, територіальна основа місцевого самоврядування спроможних територіальних громад - це, перш за все, певна територія, яка фактично окреслює межі територіальної громади, і на якій поширюється влада ОМС, в межах якої вони і функціонують.

Світовою і вітчизняною правовою доктриною розроблено два основних принципи територіальної основи місцевого самоврядування: принципи повсюдності та територіальності.

Принцип повсюдності належить до базових європейських стандартів місцевого самоврядування і означає те, що місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території держави. Тобто, немає тієї території, на яку б не поширювалася юрисдикція територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування первинного рівня і відповідних ОМС [51].

Відповідно до Рекомендацій парламентських слухань про законодавчі

аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, принцип територіальності свідчить про те, що юрисдикція територіальної громади поширюється на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці і здійснюється на тих територіях, які відмежовані одна від одної, а також на всій території держави без будь-яких обмежень [46]. І якщо раніше вітчизняним законодавством було визначено, що в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці не може існувати декілька територіальних громад, які можуть бути самостійними суб'єктами права місцевого самоврядування, то із прийняттям 5 лютого 2015 р. Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, таке стало можливим, за умови дотримання, передбачених цим Законом, принципів та умов об'єднання територіальних громад [10, с. 53-54].

В Україні історично склалося так, що територіальна основа місцевого самоврядування територіальних громад прямо залежна від адміністративно-територіального устрою в країні. На сьогоднішній день, існуючий адміністративно-територіальний устрій в Україні являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, якій притаманно чимало неточностей і суперечностей: складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів; віддаленість органів влади від об'єкта управління; нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці; невідповідність просторової організації ОМС, органів виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що організаційно не входять у структуру місцевих державних

адміністрацій; недосконалість понятійного апарату (територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт та ін); недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст, а також недосконала класифікація населених пунктів, особливо міст, за адміністративною ознакою [7, с. 13]; відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без врахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій та ін.

Зважаючи на це, для вирішення вище зазначених проблем, на сучасному етапі, необхідно побудувати таку територіальну основу місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, яка була б доцільною та оптимальною для всієї країни. І відповідно суттєво вдосконалити систему територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління на місцевому рівні та забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Існує два основних підходів щодо створення оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування територіальних громад:

- будувати нову адміністративно-територіальну систему, виходячи з принципу історичних субетносів, поклавши, в основу адміністративного устрою держави покласти 11 земель з досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення Волинь (Волинська, Рівненська області), Галичина (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області), Закарпаття (Закарпатська область), Буковина (Чернівецька область), Правобережжя (Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Черкаська області), Гетьманщина або Київщина (Київська, Чернігівська, Полтавська області), Слобожанщина (Харківська, Сумська області), Донбас (Донецька, Луганська області), Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області),

Чорномор'я (Одеська, Миколаївська, Херсонська області), Крим (Кримська автономна республіка) [20, с. 44-46].

- створити, замість 24 дрібних областей, вісім потужних територіально-адміністративних утворень : Автономна Республіка Крим, Донецький край (Донецька, Луганська області), Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області), Київський (Київська, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська області), Подільський (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська області), Поліський (Волинська, Рівненська, Житомирська області), Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька області), Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) і Слобожанський край (Харківська, Сумська, Полтавська області).

Серед наукової спільноти та практиків [7; 50], кореспондує думка, що нова територіальна основа місцевого самоврядування територіальних громад, як найбільш оптимальна для сучасних реалій, повинна відповідати таким критеріям як: локалізація, доступність ОМС для громадян-мешканців відповідної територіальної громади у будь-який час, зважаючи на їх територіальну приналежність; підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування населенню - мешканцям територіальної громади; пропорційність, компактність, спадкоємність, наявність достатньої фінансово-економічної бази, взаємодоповнення, гнучкість та адаптивність, саморегулювання, перспективність.

Однак на даному етапі реформ, на наш погляд, було б доцільно лише реформувати найнижчу адміністративно-територіальну ланку - райони, шляхом їх укрупнення та перебудови на рівні областей. Такі райони будуть географічно та економічно сильними територіями з достатньою ресурсною базою для формування дієздатних громад.

Проте в Україні, внаслідок різних об'єктивних і суб'єктивних чинників, до цих пір, так і не сформовано стрункої, зрозумілої, адекватної сучасним потребам системи адміністративно-територіального устрою і відповідно оптимальної

територіальної основи місцевого самоврядування спроможних громад. На наш погляд, надзвичайно великим і важливим кроком у цьому напрямку стало затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка замість існуючої чотириступеневої системи пропонує залишити трирівневий адміністративно-територіальний поділ: область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування. Оптимальною територіальною основою місцевого самоврядування базового рівня буде територія, на якій забезпечується 30-ти хвилинна доступність будь-якого мешканця до основних публічних послуг (медична, пожежна, правоохоронна й правозахисна допомога, освітні послуги та ін.). За розрахунками, це може бути забезпечено у середньому в межах 20-ти кілометрової відстані від населених пунктів до адміністративного центру територіальної громади.

У більшості областей України вже проведено моделювання таких спроможних територіальних громад і визначено: їхні адміністративні центри; перелік населених пунктів, що мають увійти до складу кожної територіальної громади; географічні межі кожної з територіальних громад та змодельовано їх географічні карти.

За результатами проведених робіт очікувана кількість спроможних територіальних громад в Україні складе біля 1400 громад (скорочення орієнтовно у 8 разів), а середня площа однієї громади складе близько 400 кв. км. Відповідно, з огляду на зазначене та спираючись на закладену в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні трирівневу систему адміністративно- територіального устрою, розподіл громад і районів по областях має такий вигляд [7, с. 77-78]:

Сучасна система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову - структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. На сьогодні, існує два основних підходи до тлумачення сутності

системи місцевого самоврядування. Перший із них, правовий, ґрунтується на ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до якої система місцевого самоврядування в Україні складається із: територіальної громади; сільської, селищної, міської рад; сільського, селищного, міського голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органів самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради [38].

Другий підхід є більш поширеним у наукових колах і викладений у працях сучасних вчених, зокрема В. Мамонової. Так, на її думку, система місцевого самоврядування - це впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий та фінансово-матеріальний потенціал, необхідний для їх реалізації [23, с. 342].

При цьому В. Борденюк, звертаючи увагу на системний характер місцевого самоврядування, наголошує, що самоврядування (або самоуправління) є, насамперед, органічною властивістю, яка притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції» [2, с. 74]. У свою чергу, В. Мамонова уточнює: “Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою воно є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів” [23, с. 342]. Цю думку поділяє і О. Ігнатенко, з яким ми також погоджуємося. Він зазначає, що однією із характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або організаційно-правовий

механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через ОМС здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради - ОМС, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [14, с. 89].

Враховуючи недоліки існуючої системи місцевого самоврядування в нашій державі, в Проекті Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні були викладені основні вимоги до реформування цієї системи і усунення наявних проблем, з метою побудови спроможних територіальних громад, які в подальшому знайшли своє відображення у вже затвердженій Концепції. По-перше основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються і формуються за чітко визначеною чинним законодавством процедурою, з власними органами самоврядування. Мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, формують органи самоорганізації населення, котрі входять до системи ОМС відповідної територіальної громади, яка є самостійною адміністративно- територіальною одиницею.

По-друге, відсутність на території будь-якої територіальної громади інших територіальних громад, визначення чітких меж кожної територіальної громади та повсюдність юрисдикції ОМС на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

По-третє, утворення обласними і районними радами, як органами місцевого

самоврядування, власних виконавчих органів.

По-четверте, забезпечити ефективну та процедурно визначену на законодавчому рівні систему контролю з боку місцевих органів виконавчої влади за виконанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України та водночас створити чітку систему контролю за діяльністю ОМС з боку мешканців територіальних громад та їх об'єднань. Все це підвищить рівень відповідальності обраної місцевої влади перед громадою [45].

Всі ці вимоги знайшли своє відображення у затвердженій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у якій закріплена така система місцевого самоврядування спроможних територіальних громад:

- базовий рівень - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- районний рівень - районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- регіональний рівень - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [42].

Отже, відповідно до зазначеної Концепції передбачена трирівнева система місцевого самоврядування - на кожному рівні адміністративно- територіального устрою функціонують відповідні ОМС та органи виконавчої влади, а гілка державної влади представлена через систему місцевих державних адміністрацій із трансформованими функціями. При цьому основою цієї системи є спроможні територіальні громади, які формуються із мешканців прилеглих населених пунктів, де наявні об'єкти соціально- виробничої інфраструктури, містоутворюючі підприємства, відповідно і робочі місця та ін. Проте запропонована система, на

наш погляд, не є повною, в ній відсутні такі важливі елементи децентралізації і водночас форми прямої демократії, як органи самоорганізації населення.

До речі, цікаві положення щодо системи місцевого самоврядування територіальних громад містить Проект Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, згідно зі ст. 11 Проекту цього Закону система місцевого самоврядування в Україні є трирівневою і базується на територіально-адміністративному устрої країни та складається із сільських, селищних і міських громад. При цьому віднесення громади до того чи іншого статусу здійснюється в залежності від таких критеріїв: 1) чисельність і компактність проживання населення; 2) вид господарської діяльності населення, який є основним джерелом засобів існування для населення громади; 3) історична роль та значення, а також економічний та культурний вплив на прилеглі території; 4) економічна спроможність самостійно виконати покладені цим Законом та іншими законами України повноваження; 5) можливість надання ОМС окремих повноважень органів виконавчої влади [43].

У змісті цього законопроекту передбачена можливість добровільного об'єднання громад в одну громаду, території яких межують. Наслідком такого об'єднання є втрата правосуб'єктності громад, що об'єднуються, без втрати права виходу з громади, яка утворена в результаті об'єднання [43].

Таким чином, враховуючи все вищевикладене, можна зробити висновок, що розвиток системи місцевого самоврядування спроможних територіальних громад в Україні потребує глибокого, системного та логічного реформування, яке на сьогодні ще не до кінця реалізоване, так як серед політиків і науковців немає одноголосності у вирішенні питання щодо можливого адміністративно-територіального поділу України і системи місцевого самоврядування.

Так, здійснення адміністративно-територіальної реформи призведе до покращення життя в громадах, створивши сприятливі умови для їх подальшого економічного розвитку, шляхом оптимального укрупнення сільських і селищних

громад, збільшення ресурсної бази, децентралізації публічних функцій та ін. При цьому при розробці та подальшої ефективної реалізації реформи, потрібно максимально врахувати культурно-історичні особливості кожного регіону в країні. Також необхідно проводити широку інформаційно-просвітницьку кампанію з роз'яснення суті і завдань реформи, з якнайширшим залученням громадськості до її здійснення. Це можна робити у формі різних публічних обговорень, круглих столів, громадських слухань, спеціально-роз'яснювальних публікацій в засобах масової інформації регіонального і загальнодержавного рівнях та ін. [15].

У свою чергу, перебудова та модифікація існуючої системи місцевого самоврядування, забезпечить цілісність публічного управління та чіткий, адекватний і виважений розподіл повноважень органів публічної влади на місцевому рівні, а також забезпечить відповідність вітчизняного місцевого самоврядування європейським стандартам. Основою нової системи місцевого самоврядування стануть об'єднані територіальні громади, які утворюватимуться на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування.

## **2.2. Повноваження органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації**

В Україні триває процес децентралізації владних повноважень і тому одним із найважливіших етапів у процесі побудови спроможних територіальних громад окрім, формування нової оптимальної територіальної основи і системи місцевого самоврядування, є систематизація, впорядкування і перерозподіл повноважень ОМС. Достатньо довгий час ми мали непрозору і занадто заплутану схему делегованих та власних повноважень ОМС. А також нераціональний і неоднозначний розподіл повноважень між владними структурами відносно адміністративно- територіального устрою, що за словами А. Ібрагімової породжує

вертикальний конфлікт повноважень між органами місцевого самоврядування та горизонтальний конфлікт повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Все це призводить до так званих компетенційних спорів між органами публічної влади на місцевому рівні, що, у свою чергу, спричинює несвоєчасне та неякісне надання публічних послуг людям [15].

ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, як вже вище згадувалось, сьогодні не можуть надавати якісні публічні послуги та ефективно виконувати свої функції з декількох причин. По-перше, ОМС різних рівнів у процесі здійснення своєї діяльності дублюють повноваження, функції та завдання один одного та місцевих органів виконавчої влади. По-друге, окремі повноваження цих органів, відповідно до Конституції та законів України, беруть на себе місцеві державні адміністрації. Тому такі важливі питання, як управління об'єктами та земельними ділянками спільної власності територіальних громад, розподіл між ними коштів, які надходять до державного бюджету, та інші повноваження фактично зосереджені в руках місцевих державних адміністрацій, а не ОМС. По-третє, повноваження районної й обласної рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст є майже ідентичними, що суперечить основним принципам місцевого самоврядування, закладеними Європейською хартією місцевого самоврядування. По-четверте, хоча вітчизняним законодавством і передбачено виявлення спільної думки територіальних громад сіл, селищ, міст з певного питання та їх вирішення, проте реальні механізми для реалізації цього на сьогоднішній день відсутні, відповідно жителі громад прямо не беруть участь у вирішенні питань місцевого значення. По-п'яте, на законодавчому рівні недосконало визначено правовий статус районних і обласних рад, що робить неможливим перерозподіл повноважень з надання публічних послуг у системі місцевого самоврядування шляхом їх делегування сільськими, селищними та міськими радами для найбільш ефективної їх реалізації [18, с. 94-95].

У свою чергу, І. Сай взагалі наголошує на тому, що якнайшвидшого

вирішення у цьому контексті потребують питання: наділення ОМС ширшими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх самоорганізації та самоврядності; чіткого розподілу функцій і повноважень ОМС та місцевих державних адміністрацій; розробки чіткої системи відповідальності та контролю, надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольних- наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [48, с. 151].

Саме тому, в процесі побудови спроможних територіальних громад, враховуються основні положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно- територіального устрою, за принципами субсидіарності (відповідно до якого найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним. Концепцією передбачено закріплення за громадами (села, селища, міста) найбільшого переліку повноважень) та децентралізації (основна ідея якого полягає в тому, що частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, внаслідок чого виникає місцева та регіональна автономія) [31, с. 176], враховуючи трирівневу територіальну організацію публічної влади та кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси ОМС різного рівня.

Особливо це питання актуалізується в умовах реформування місцевого самоврядування та створення ТГ як потенційних центрів спроможних територіальних громад, де основними повноваженнями ОМС базового рівня визначено забезпечення:

1. Місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток

підприємництва): визначена система планувальних документів (Закон України “Про засади державної регіональної політики”); громада розробляє стратегію регіонального розвитку, отримує повноваження щодо прийняття рішень та адміністрування залучення інвестицій та реальні повноваження для роботи з інвесторами.

2. Громадської безпеки: розроблений та готується до внесення законопроект “Про поліцію місцевого самоврядування” - ТГ буде мати власну поліцію, яка забезпечуватиме громадський порядок та яка буде підпорядкована громаді і лише координувати свою роботу з МВС; у громади повинно бути приміщення для поліції та достатньо коштів для її утримання.

3. Управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти: для виконання цієї функції бюджет ТГ отримує пряму освітню субвенцію з Державного бюджету; питання щодо закриття, будівництва нових, добудови шкіл приймає сама громада (освітня субвенція отримується на учня, тому саме ТГ, буде мати фінансовий ресурс і самостійно вирішувати питання кількості шкіл); окрім шкіл в центрі громади обов'язково мають бути “опорні” школи, так щоб тривалість доїзду дитини до школи займала не більше 20 хвилин; обов'язково має бути запущений шкільний автобус.

4. Надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; для виконання цієї функції бюджет ТГ отримує пряму медичну субвенцію з Державного бюджету; питання щодо закриття, будівництва нових, добудови амбулаторій, лікарень приймає сама громада; окрім лікарні/амбулаторії в центрі громади обов'язково мають бути «вузлові» амбулаторії/ФАПи, так щоб тривалість доїзду до них займала не більше 20 хвилин; громада отримує машини швидкої допомоги.

5. Розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

6. Планування розвитку території громади;

7. Вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель): значно спрощена система отримання дозвільних документів (Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства”); повноваження по архбудконтролю передані на місцевий рівень.

8. Благоустрою території та утримання вулиць і доріг у населених пунктах: саме благоустрій території як одне з ключових власних повноважень органу місцевого самоврядування має займати до 80-90% витрат власних коштів.

9. Надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

10. Організації пасажирських перевезень на території громади;

11. Гасіння пожеж; об'єднана громада має мати пожежну станцію.

12. Утримання ТГ: муніципальної поліції; сільських старост;

13. Розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

14. Надання соціальної допомоги через територіальні центри;

15. Надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади в ТГ надають такі послуги: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Центр об'єднаної громади повинен мати приміщення та кадри для того, щоб організувати відділення пенсійного фонду, служби соціального захисту,

казначейства, а також розміщення Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП).

У свою чергу, структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічного та соціального захисту населення (здійснення державних санітарно-епідеміологічних експертиз, виплата пенсій, субсидій та іншого роду соціального-грошових допомог);

- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями ОМС районного рівня є забезпечення:

- навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
- надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями ОМС обласного рівня є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- розвитку обласної виробничої та соціальної інфраструктури (насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних і міжобласних маршрутів транспорту загального користування);

- охорони навколишнього природного середовища;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму [42].

Враховуючи закріпленій у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розподіл повноважень між ОМС різного рівня та територіальними органами виконавчої влади, можна зробити висновок, що найбільш важливі для людей повноваження передаються на найближчий до людей рівень влади, з метою їх як найкращої реалізації та створення максимального комфорту жителям громад. Таким чином, кожний рівень місцевого самоврядування отримує свої виключні повноваження,

котрі їм передаються від місцевих державних адміністрацій, залишивши виконавчій владі тільки контрольні та координуючі повноваження. Як наслідок, ОМС та органи виконавчої влади позбавляються невластивих їм функцій, отримують логічні, відповідно до свого конституційного, призначення повноваження і перетворюються із конкурентів на партнерів.

### **2.3. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності**

Ресурсний потенціал спроможних територіальних громад характеризується наявними ресурсами, основними з яких виступають територіальні (просторові), земельні та фінансові ресурси.

Спроможність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку. Функціонування ринкової економіки інфраструктури вимагає від ТГ вирішення складних завдань управління ресурсним потенціалом, серед яких - максимально повне використання потенційних можливостей, формування здатності швидко адаптуватися до змінної ситуації на ринку. Створення умов для ефективного використання ресурсного потенціалу, усунення основних диспропорцій, застосування територіального маркетингу сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення питань місцевого значення власними силами [4, с. 7].

*Територіальні ресурси ТГ.* Зрозуміло, що складовою процесу децентралізації є створення потужних, самостійних та спроможних територіальних громад.

Об'єднання кількох територіальних громад в одну допускається за умов, що територія цих громад має бути нерозривною, а межі визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. Важливим чинником під час формування спроможних територіальних громад є визначення меж їх території, що визначається з дотриманням таких вимог [4, с. 9]: територія спроможної територіальної громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною; спроможні територіальні громади розташовуються у межах території однієї області та у разі можливості одного району, разом з тим дозволено об'єднання суміжних громад, які знаходяться в різних районах і не допускається обмеження їх законних прав. Передача повноважень від державних органів ОМС має на меті надати якомога більше повноважень тим органам, які знаходяться ближче до людей і де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше. Важливе значення відіграє бажання і спроможність громади користуватися наданими їй повноваженнями.

ОМС визначили необхідність розроблення містобудівної документації як фактору спроможності громади. При цьому необхідним та ефективним є залучення громадськості у процес розроблення, погодження, затвердження і реалізації містобудівних проектів місцевого розвитку. Просторове планування є важливим для ефективного використання територіальних ресурсів для нових ТГ, територія яких значно збільшується. Це зробить дієвим реалізацію територіального та земельного потенціалу територіальних громад з урахуванням принципового вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання територій громади, також за межами населених пунктів [4, с. 8]. При здійсненні планування розвитку територій та містобудівної діяльності в умовах ТГ повинні бути забезпечені [4, с. 12-13]:

- розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил;

- розміщення і будівництво об'єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів;
- раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок;
- охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру населених пунктів;
- урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій;
- урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місцезнаходження будівництва;
- інформування через ЗМІ громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення містобудівних об'єктів;
- участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, ОМС, підприємств, установ і організацій;
- захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством [40].

Необхідним правовим регулюванням для ТГ сьогодні є вимоги щодо генерального плану, зонування території, детальних планів забудови [53].

В умовах сучасного трансформаційного періоду перед фахівцями сфери містобудування постало питання розробки нових засад сфери планування розвитку територій. Головними економічними важелями, що визначатимуть планувальні рішення, є ціна землі, інвестиційна привабливість території та раціональність її функціонального використання [20]. Ці напрями визначаються як найважливіші фактори управління розвитком території.

Актуальними питаннями розвитку ТГ в сучасних умовах залишається робота з розроблення та оновлення містобудівної документації, насамперед генеральних планів. Основною проблемою на цьому шляху є недостатність фінансування робіт

за рахунок місцевих бюджетів. Варто зазначити, що на сьогодні, не набули широкого запровадження при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру. Ускладнює роботи з розроблення містобудівної документації те, що населені пункти не забезпечені сучасною картографічною основою. Існуюча містобудівна документація має застарілість стану місцевості від 15 до 35 років [4, с. 8].

#### *Управління земельними ресурсами в умовах реформи місцевого самоврядування*

На сьогоднішній день земля є одним із найцінніших ресурсів, яким може володіти територіальна громада, наявність якого забезпечує соціально-економічний і культурний розвиток кожної громади. Земля є тією основою і фундаментом для побудови фінансово-самостійного, економічно- незалежного та міцного місцевого самоврядування в Україні. Поняття земельних ресурсів має вужче значення, ніж поняття земля, і є безпосередньо пов'язаним із господарською діяльністю людини. Як зазначено у статті 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [38], територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на землю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населеного пункту за виключенням земельних ділянок державної і приватної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування [4, с. 28].

Головною метою реформи децентралізації є надання громадам повноважень та ресурсів для оптимального управління власним розвитком. Громади зможуть створювати та реалізовувати справді стратегічні програми розвитку лише після отримання контролю над головним ресурсом - землею [4, с. 24]. Всього в країні налічується понад 60 млн. га землі, з яких більше 70% (42 млн. га) - землі сільськогосподарського призначення, розташовані за межами населених пунктів. З

них 32 млн. га розпайовані. Проте ще 10,5 млн. га - досі державні. Й суттєва частина цих земель розташована в межах ТГ. Та громади ними не можуть розпоряджатися. Замість них землею розпоряджаються центральні органи влади [4, с. 24].

Одним із основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі спроможних територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними. На жаль, в умовах децентралізації усе ще неповною мірою враховується як фактичний стан державного й комунального земельних фондів, так і нинішня практика землекористування. ТГ повністю усунені від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів та позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо надання їх у власність та користування [4, с. 24].

Проте питання успішності розвитку та спроможності ТГ багато в чому залежить від ефективності використання усіх земельних ресурсів, виняткова цінність яких полягає у забезпеченні трьох фундаментальних властивостей: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний обіг (земельно-майнові відносини). Саме це потребує підходити до проблеми землі більш широко, розібратися з питаннями: що взагалі представляє земля як ресурс, які її функції, з чого складаються земельні ресурси, як ними управляють сьогодні та що треба зробити, щоб вони дійсно стали матеріальною та фінансовою основою спроможної територіальної громади [4, с. 25].

ОМС необхідно надати реальні повноваження щодо розпорядження землями державної власності, визначити чіткий і прозорий механізм розпорядження такими землями, усунути будь-які дублювання і неоднозначні тлумачення, що дозволить [4, с. 32-33]: посилити вплив ТГ на земельногосподарські відносини; збільшити фінансове забезпечення ТГ; громадянам та юридичним особам вирішувати

земельні питання на місцевому рівні; спростити процедури отримання юридичними та фізичними особами земельних ділянок у власність та користування, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано за набувачем земельної ділянки; забезпечити ефективний контроль за використанням та охороною земель.

Специфіка земельних ресурсів сіл, селищ, міст, ТГ полягає ще й в тому, що у складі земель виділяють також землі комунальної власності, які не надані в даний час або не надаються взагалі у користування юридичним і фізичним особам. До них відносяться землі загального користування та землі резервного фонду населеного пункту. Для забезпечення нормальних умов для проживання населення, праці та відпочинку землі в межах населених пунктів за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії [4, с. 36]: землі житлової та громадської забудови; землі сільськогосподарського призначення; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

За господарським режимом землі в межах населених пунктів традиційно поділяються на [4, с. 37]: землі міської забудови, які зайняті житловими, адміністративними, промисловими та іншими будівлями і спорудами чи підлягає забудові за щорічними планами використання міських земель; землі загального користування (майдани, вулиці, набережні тощо), які призначені для внутрішньо міського руху, організації відпочинку та інших культурно-побутових потреб; землі сільськогосподарського використання та інші угіддя, що включають землі, які не призначені поки що для забудови і використання для сільськогосподарського виробництва та інших господарських потреб міста; землі, які зайняті міськими лісами; землі залізничного, водного, повітряного, трубопровідного транспорту,

гірничої промисловості тощо. Показово, що стаття 12 Земельного кодексу України визначає основні повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території населених пунктів. Проте, слід підкреслити, що на сьогодні існує правовий вакуум у питаннях здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. При цьому, враховуючи різний стан забезпеченості ОМС фінансовими та кадровими ресурсами, пропонується встановити, що цих повноважень виконавчі ОМС набувають у разі прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення. Землі населених пунктів України мають потужний ринковий потенціал і високу доступність для приватизації. Разом з великою кількістю суб'єктів земельних відносин та високим рівнем їх персоніфікації, значним інфраструктурним забезпеченням та низьким рівнем зайнятості, високою оцінкою їх дохідності - це створює сприятливі умови для першочергового включення таких земель в економічний оборот. З урахуванням інвестиційної привабливості та інвестиційних можливостей земель населених пунктів, включення їх в економічний оборот передбачає залучення як прямих, так і опосередкованих (через бюджетну систему) інвестицій як на первинному, так і на вторинному ринку. Це мають бути кошти і виручені від продажу ділянок, і додатково залучені покупцями землі у зв'язку з її придбанням. Ринок земель населених пунктів може значно розширити базу доходів бюджетів усіх рівнів [4, с. 39].

За експертними оцінками, від первинного ринку, тобто продажу земельних ділянок для підприємницької діяльності, бюджетна система може щорічно одержувати протягом 10 років не менше 3 млрд. грн. Вторинний ринок землі здатний щороку спрямовувати до бюджетної системи у вигляді податків і зборів від продажу земельних ділянок громадян до 2 млрд. грн.

Таким чином, завдяки формуванню ринку землі, можуть і мають бути створені механізми тривалої дії для поповнення бюджетів територіальних громад [4, с. 39]. Варто зазначити, що для вирішення питання передачі земельних ділянок

сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ТГ розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру починаючи з 1 лютого 2018 р. забезпечила:

- формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних ТГ згідно із статтею 117 Земельного кодексу України;

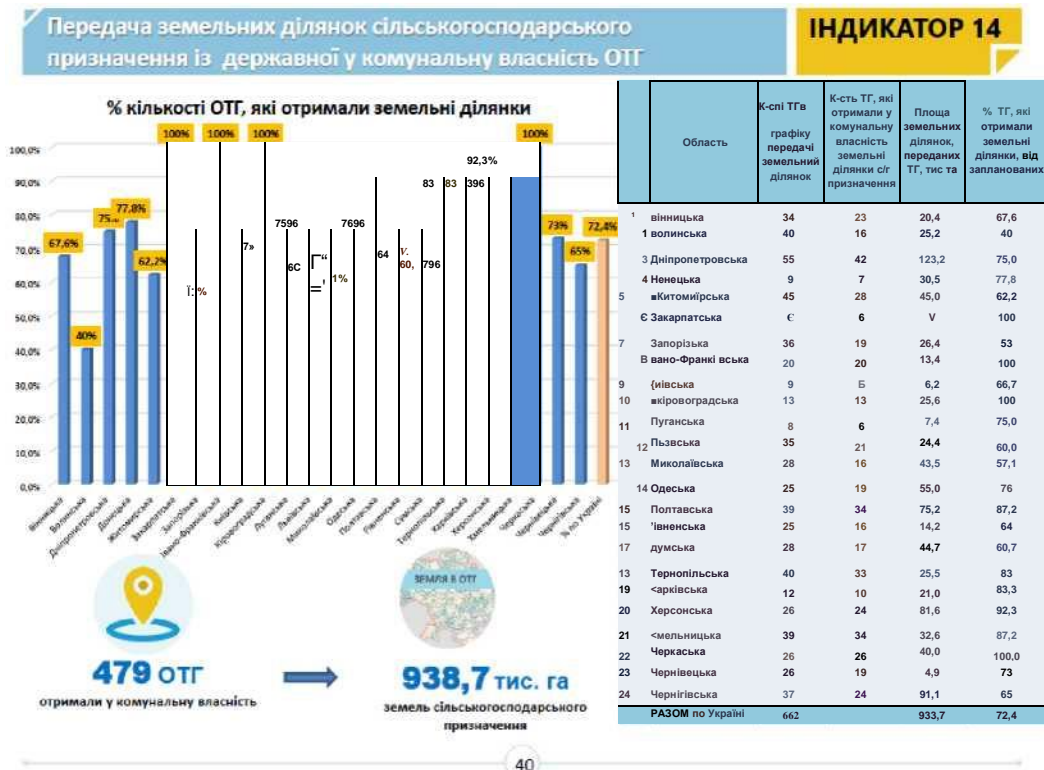
- передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність ТГ після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок;

- здійснення до передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності під час передачі в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність за погодженням з ТГ (шляхом прийняття відповідною радою рішення згідно із статтею 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Станом на 10.12.2018 р. 479 ТГ передано земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею 938,7 тис га (рис. 2.1) [27].

Основними поточними завданнями в сфері управління землями комунальної власності в ринкових умовах є [4, с. 40-41] :

- установлення меж та інвентаризації земель ТГ, визначення земельних ділянок за формою власності та потенційними можливостями, включення їх в економічний оборот;

- перехід переважно на аукціонний і конкурсний способи продажу земельних ділянок та прав на них, що перебувають у розпорядженні ТГ;
- удосконалення механізмів застави земельних ділянок, розвиток іпотечного кредитування фізичних та юридичних осіб і забезпечення ліквідності застави;
- розроблення механізмів перетворення земельних активів у фінансовий капітал, оформлений у вигляді земельних цінних паперів;
- визначення переліку інвестиційно привабливих об'єктів, для будівництва яких земельні ділянки можуть надаватися виключно на умовах продажу; запровадження обов'язкової статистичної звітності про кількість, площу, місцезнаходження проданих земельних ділянок, час та умови їх попереднього придбання, ціни і вартість продажу;



ринковим механізмом сучасної системи реєстрації прав на землю, що відповідає Рис. 2.1. Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із

державної власності у комунальну власність ТГ [27]

### *Фінансові ресурси ТГ*

Іншим компонентом ресурсної бази спроможних територіальних громад є їх фінансові ресурси. Ці ресурси є об'єктом і реальним вираженням місцевих фінансів. Відповідно суб'єктами економічних відносин, в процесі яких ці ресурси формуються, розподіляються і використовуються, є територіальні громади та ОМС, які, згідно із чинним законодавством, діють від їх імені та в їх інтересах.

Виходячи із цього, фінансові ресурси територіальних громад можна визначити як сукупність грошових коштів, сформованих в результаті розподілу і перерозподілу ВВП, наявність і використання яких є головною ознакою фінансової незалежності ОМС, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань щодо забезпечення фінансово- економічного і соціального розвитку територіальних громад.

До складу фінансових ресурсів територіальних громад відносяться: доходи місцевих бюджетів (саме доходи місцевих бюджетів, а не самі бюджети, тому що вони включають в собі, окрім дохідної частини, ще і видаткову) та фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності.

Деякі науковці відносять до складу цих ресурсів і цільові фонди, міжбюджетні трансферти, позики, фінансові ресурси населення, інвестиції та цільове фінансування регіональних програм з Державного бюджету [29].

Дані про стан місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення ТГ випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

За 2019 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 224,5 млрд грн, що склало 118,5% від рівня 2018 р.

У період 2021 по 2023 роки (за період січень-травень) також спостерігалось зростання надходжень до загального фонду місцевих бюджетів +4,8%.

Аналіз надходжень власних доходів ТГ за січень-травень 2023 р. показав, що всі найбільшу питому вагу мав ПДФО – 65,9%, єдиний податок – 14,0%, плата за землю – 9,3%.

У розрахунку на 1 мешканця ТГ за січень-грудень 2016-2019 рр. власні доходи зросли в 2,0 рази, ПДФО - в 2,2 рази, місцеві податки і збори - в 1,8 рази (рис. 2.2)



Рис. 2.2. Динаміка доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця ТГ [27]

Сформовані на новій основі доходи бюджетів ТГ дозволили спрямувати значні кошти на розвиток громад. У розрахунку на 1 мешканця ТГ за січень-жовтень 2018-2019 рр. на 12,5% зросли капітальні видатки, на 4358% - видатки на

будівництво та регіональний розвиток, на 13,9% - видатки на житлово-комунальне господарство (рис. 2.3) [27].

Найбільші темпи зростання видатків місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця за період січень-травень 2022-2023 рр. спостерігалися у Житомирській області (147,8%), Львівській (144,0%), Чернігівській (142,9%), Київській (142,1%) областях .

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ІНДИКАТОР 6.5

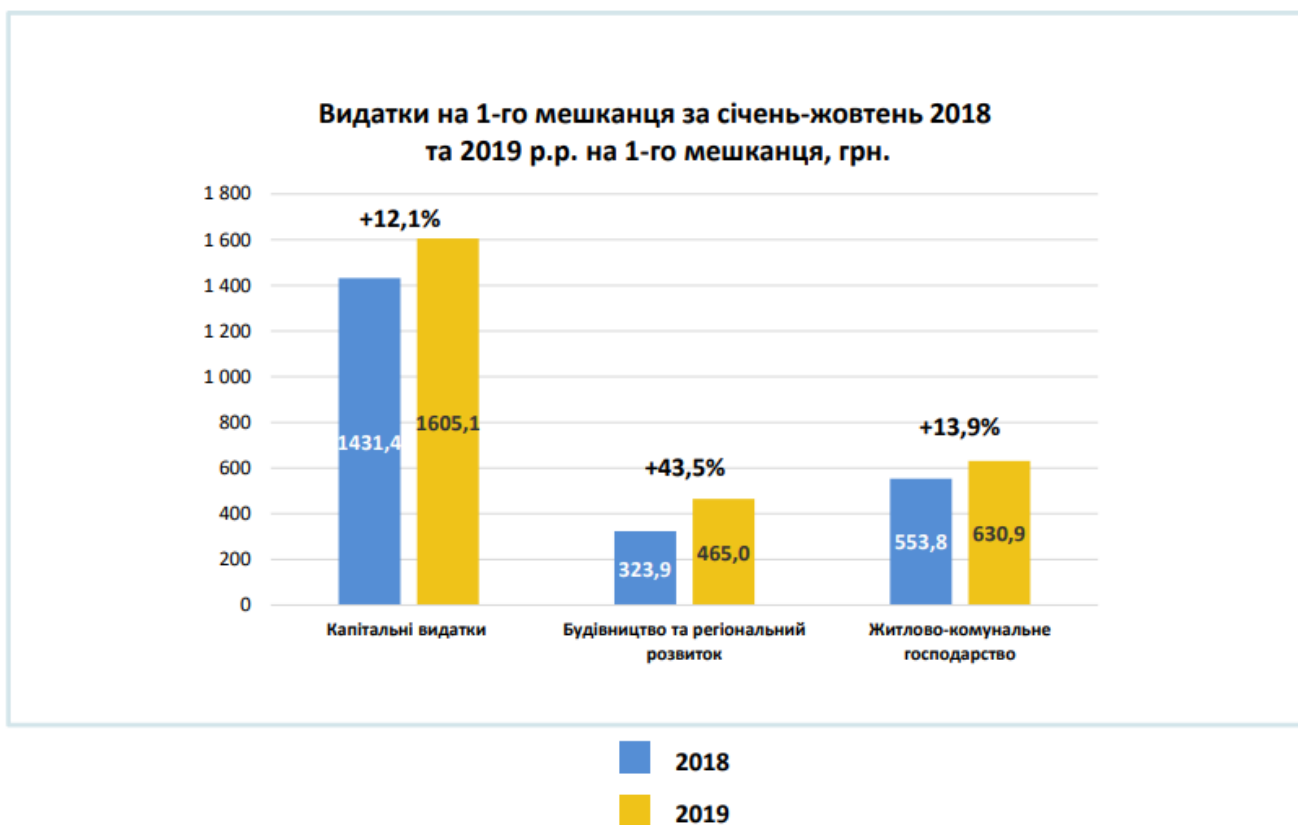


Рис. 2.3. Динаміка видатків місцевих бюджетів на 1 мешканця ТГ [27]

Фінансові ресурси слід розглядати як один із надзвичайно важливих видів ресурсного забезпечення громади. А оскільки, насправді, можливостей отримання фінансових ресурсів в ТГ є досить багато, то виникає необхідність у класифікації їх джерел, визначенні особливостей, розгляду альтернативних джерел мобілізації ресурсів з урахуванням ряду обмежуючих факторів та можливих способів

використання [4, с. 45]. У якості бюджетних ресурсів розглядаються кошти місцевого та державного бюджетів, що спрямовуються на фінансування потреб розвитку ТГ і не тягнуть за собою боргових зобов'язань. Бюджетні джерела можуть формуватися як за рахунок внутрішніх ресурсів ТГ, так і за рахунок ресурсів, залучених ззовні [4, с. 47]. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. Досить довго для місцевих громад з-поміж зовнішніх ресурсів практично були доступні хіба що трансферти з державного бюджету.

Сьогодні визначено (частина четверта статті 67 Бюджетного кодексу), що бюджети ТГ [4, с. 45]:

- мають такі ж повноваження, як міста обласного значення;
- мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Для забезпечення потреб ТГ можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. Фінансові ресурси можна класифікувати за різними критеріями: за територіальним походженням, регулярністю використання, економічним змістом, способом залучення [12].

Більшість фінансових ресурсів має внутрішнє походження. Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності. Ці джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку можуть носити як відновлювальний, так і невідновлювальний характер. Наприклад, надходження від оренди землі або нерухомості, що перебувають у комунальній власності, мають відновлювальний характер, оскільки вони не призводять до зміни права власності на актив і ТГ може отримувати їх регулярно. Натомість кошти від продажу землі або нерухомості є невідновлювальними, а отже, несталими. Одержуючи такі

надходження, орган влади зазвичай істотно поповнює бюджет ТГ, однак втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід [4, с. 47-48].

Зовнішніми джерелами бюджетних коштів є *державний бюджет*. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ТГ з ДФРР.

Розподіл субвенції ТГ здійснюється в залежності від площі території та чисельності сільських жителів (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.16 № 200 “Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад”). Чим більша кількість сільських жителів та площа території - тим більший обсяг субвенції ТГ.

Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури ТГ та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації) [4, с. 48].

Тобто, законом про державний бюджет на плановий рік бюджетам ТГ затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це - базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 Бюджетного кодексу) [4, с. 46].

Наприклад, на 2018 р. місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, в тому числі бюджетам ТГ, крім базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, передбачено додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та субвенцію на формування інфраструктури ТГ. У 2016 році бюджетам ТГ

перераховано з державного бюджету 3,5 млрд. грн міжбюджетних трансфертів, у 2017 р. - 9,6 млрд. грн. Так, наприклад, державна фінансова підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури ТГ у 2018 р. склала 19,37 млрд. грн., що в 39 разів більше, ніж у 2014 р. Із загальної суми фінансової підтримки: субвенції на соціально- економічний розвиток склали - 5,0 млрд. грн., ДФРР - 6,0 млрд. грн., субвенції на інфраструктуру ТГ - 1,9 млрд. грн., субвенції на розвиток медицини у сільській місцевості - 5,0 млрд. грн. (рис. 2.4) [27].



Рис.2.4. Динаміка фінансової державної підтримки ТГ [27]

На сьогоднішній день серед усіх видів джерел фінансування місцевого розвитку за економічним змістом на практиці найчастіше вдаються до тих, з яких можна одержати певні кошти. Набагато рідше органи місцевої влади

використовують механізм надання майна чи майнових прав, або ж спільну діяльність місцевих органів влади та суб'єктів господарювання, серед них і приватних (державно-приватне партнерство, інвестиційні проекти, інноваційні науково-технічні програми тощо) [4, с. 47].

Відмінністю останнього критерію класифікації фінансових ресурсів місцевого розвитку - спосіб залучення - є його комплексність, поєднання в собі інших критеріїв. За цим критерієм виокремлюють [12] такі джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку: бюджетні; інвестиційні; кредитні; грантові.

Таким чином, значну кількість проблем у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, нестабільність їх економічного і соціального середовища можна унормувати шляхом об'єднання зусиль декількох територіальних громад в одну ТГ, спроможність якої сприятиме зберіганню, раціональному використанню та нарощенню ресурсного потенціалу територіальної громади та системи територіального управління. Тому нові завдання, що стоять сьогодні перед регіональною та місцевою владою щодо змістовного забезпечення спроможності та саморозвитку територіальної громади потребують сучасних підходів саме до її ресурсного потенціалу. Ресурсне забезпечення спроможних територіальних громад можна визначити як сукупність компонентів (природні, матеріально-технічні, кадрові, фінансові, нормативні, інвестиційні, інноваційні та інші ресурси), наявність яких, а також їх подальше збереження і нарощування, обумовлює самодостатність громад та сприяє досягненню відповідних стратегічних цілей. Значимість та пріоритетність ресурсної бази територіальних громад залежить від природо-територіальних, фінансово-економічних, культурно-історичних особливостей кожної з них.

## Висновки до розділу 2

1. У ході дослідження з'ясовано, що територіальна основа місцевого самоврядування територіальних громад прямо залежна від адміністративно-територіального устрою в країні, який, являючи собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, потребує врахування двох основних принципів територіальної основи місцевого самоврядування: принципів повсюдності та територіальності. Доведено, що на сучасному етапі необхідно побудувати таку територіальну основу місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, яка була б доцільною та оптимальною для всієї країни. І відповідно суттєво вдосконалити систему територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління на місцевому рівні та забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад.

2. Установлено, що в процесі побудови спроможних територіальних громад, враховуються основні положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, за принципами субсидіарності та децентралізації, враховуючи трирівневу територіальну організацію публічної влади та кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси ОМС різного рівня.

3. Визначено, що об'єднання територіальних громад виступає механізмом забезпечення їх ресурсної спроможності. Оскільки наявний ресурсний потенціал ТГ (територіальні (просторові), земельні та фінансові ресурси), його подальше збереження і нарощування, обумовлює самодостатність громад та сприяє досягненню відповідних стратегічних цілей. Обґрунтовано, що створення умов для ефективного використання ресурсного потенціалу, усунення основних

диспропорцій, застосування територіального маркетингу сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення питань місцевого значення власними силами.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

#### **3.1. Адаптація до умов України світового досвід формування і управління спроможністю територіальних громад**

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами близькі до українських реалій. Поряд із цим, особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами. Місцеве самоврядування, що є важливою ознакою демократії будь-якої держави, має специфічну форму у кожній із них. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішення питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити тих завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Перше, що необхідно для зближення уряду і народу, зробити мету реформ зрозумілою і для громадян узагалі, і для ділових кіл зокрема. Мірилом ефективності при цьому має бути зростання добробуту широких верств населення та забезпечення спроможності територіальних громад. Цього можна досягти шляхом реформування адміністративно- територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

У державах Європи впродовж 1952-1992 р. тривала хвиля укрупнення територій та скорочення кількості муніципалітетів. Так, загальна чисельність

муніципалітетів скоротилась: у Данії - на 80%, Великій Британії - 76%, Німеччині - 67%, Австрії - 42%, Норвегії - 41%, Нідерландах - на 6% [56].

Важливою складовою децентралізаційних процесів світової спільноти є територіальна організація нижчого рівня (громад). Так, Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [6, с. 133]. Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції - не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. СОЕТ (Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності) - організація, що створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, і сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у деяких сферах вимагає співпраці між ними. Тому досить поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад. Поряд із досить широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (як-от: щодо самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників - префекта та супрефекта - може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам [11, с. 36].

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації

дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків чоловік. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною.

Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів. Так, Закон про об'єднання та консолідацію комун від 16 червня 1971 р. передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних ОМС. Передбачалося обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з цього питання, що проводиться за ініціативою як ОМС, так і префектів. Законом від 12 липня 1999 р. було передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, що об'єдналися з іншими.

Проте модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські функції розосереджено по органах місцевого самоврядування - у понад 36000 комун. Існування такої значної кількості комун у Франції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами.

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо).

Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.) [22].

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем

та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення.

Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [11, с. 40].

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тисяч жителів), міста, де наявні базари (1000-15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням.

Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо- культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання [11, с. 40].

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість уряд вдавався до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції почали створюватися «комуни комун», кількість яких зросла з 193 у 1993 р. до 1 349 у

1999 р. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 р. було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 р. було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун. Загалом такі об'єднання покривають 75% населення Франції [11, с. 40].

У Франції прийнято рішення для боротьби з подрібненістю комун. 36 000 французьких муніципалітетів - 1/3 муніципалітетів Європейського Союзу з 28 державами-членами - середня чисельність населення французького муніципалітету - 1 750 осіб порівняно з 4 100 осіб у країнах Європи. Французи дуже прив'язані до комун, їх основна перевага полягає у розвитку місцевої демократії та підтримці надання громадських послуг на місцях [22].

Важливою є оптимізація територіального устрою шляхом рівномірного поділу території з урахуванням загальнодержавних проблем планування землекористування, незалежно від того, чи вони пов'язані з розвитком міст чи відродженням сільських районів. Міжмуніципальне об'єднання дозволяє здійснювати спільне управління певними місцевими громадськими послугами (збір побутових відходів, міський транспорт тощо) або спільно використовувати місцеве обладнання, а також реалізовувати проекти місцевого розвитку.

Закон від 22 березня 1890 р. передбачав створення міжмуніципальної профспілки з єдиною метою - технічного міжмуніципального об'єднання, що дозволяє муніципалітетам об'єднуватися задля задоволення потреб в обладнанні (електрифікація, водопостачання, водовідведення, мережа доріг...). Закон від 31 грудня 1966 року передбачав створення перших міських громад (Бордо, Лілль, Ліон і Страсбург). Водночас, розширена формула, яка відповідає потребам урбанізації, сприяє розвитку територій і організації надання сучасних громадських послуг на місцях.

Тому, рекомендованим інструментом за відсутності можливості скорочення

кількості муніципалітетів у Франції є:

- злиття міжмуніципальних об'єднань для скорочення кількості (>15 000 жителів) і забезпечення внутрішнього балансу - з 2 500 до 1 300;
- розширення їхніх повноважень;
- створення 15 метрополій на основі найбільших міських районів, у тому числі 3-х метрополій зі спеціальним статусом: Париж, Марсель і Ліон - і ще семи найближчим часом;
- перегрупування суміжних муніципалітетів (ухвалення Закону від 16 липня 1971 р., відомого як "Марселіновий закон" та Закону від 16 грудня 2010 р. "Про реформу місцевої влади").

Так, зокрема вдосконалення Концепції нових комун (*commune nouvelle*) (Закон від 16 березня 2015 р.) передбачало:

- вдосконалення плану злиття міжмуніципальних об'єднань від 2010 р., у результаті чого було створено тільки 25 нових муніципалітетів;
- продовження строку повноважень муніципальних радників колишніх комун: усі муніципальні радники входять до тимчасової муніципальної ради до обрання нових членів;
- краще врахування особливостей комун у документах з міського планування;
- фінансовий пакт протягом трьох років, що гарантував надання державних грантів новим муніципалітетам із чисельністю населення менше 10 000 жителів + понад 300 нових муніципалітетів.

Успіх реформи залежить від успішного вирішення таких проблем:

- вплив злиття на визначення нових регіонів та їх зміцнення;
- підтримка регіонів/метрополій, які динамічно розвиваються, конкурують, особливо у плані економічного розвитку;
- здатність метрополій до сталого розвитку та його поширення на сільські та віддалені приміські райони.

На додачу, реформа передбачає розширення участі громадян, що включає [22]:

- інформування громадян і врахування їхніх коментарів у процесі прийняття рішень (у Франції за це відповідає Національна комісія з публічних дебатів (СЮР));

- залучення громадян до проектів розвитку або використання обладнання в національних інтересах, що чинять істотний вплив на довкілля та мають значні соціально-економічні наслідки;

- залучення громадян до розробки, реалізації та оцінки заходів, які впливають на життя громади, шляхом створення окружних рад: кожен муніципалітет з чисельністю населення понад 80 000 жителів має окружну раду;

- створення Громадських рад, особливо у відсталих громадах, що сприяє залученню громадян шляхом обміну знаннями та гарантування представництва їх інтересів у всіх керівних органах, а також забезпечення можливості подання пропозицій та ініціатив, які стосуються потреб громадян;

- проведення місцевих референдумів, де громадяни можуть вирішувати долю проектів місцевого значення. Завдяки місцевому референдуму з громадської ініціативи громадяни можуть організувати обговорення заходів з муніципального розвитку.

Розкриваючи значення та вагомий інтерес французів до реалізації процесів децентралізації, варто наголосити на третьому акті децентралізації, а саме Законі КОТКе (Закон “Про новий територіальний устрій” Республіки від 7 серпня 2015 р.), в основу якого закладено [22]:

- зміцнення міжмуніципальних зв'язків;
- скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;
- розмежування повноважень;
- переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;

- надання регіонам більш широких повноважень та функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Посилення децентралізаційних процесів у Франції передбачає оновлення публічної діяльності, яка охоплює важливі заходи нематеріального характеру, та нові форми втручання у вирішення питань місцевого значення шляхом: надання довгострокової підтримки у сфері зміцнення відповідальності, узгодженості, інтеграції, регулювання, здатності

реагувати на загрози, ноу-хау щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку.

Новою метою реформи є: залучення державного та приватного секторів (у тому числі громадян) шляхом сприяння колективному обміну досвідом.

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні.

Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації - єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому.

Втім, ОМС одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенції ОМС європейських держав засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу [11, с. 45-46].

Відповідно до розглянутого принципу субсидіарності, всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою - проміжного та регіонального [11, с. 58]. Тому

територіальне планування потребує об'єднання територій і пошуку варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1.1).

Отже, оскільки реформи в різних країнах розвиваються і протікають по-різному, проте в їх основі лежить єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами [21].

Таблиця 1.1

## Кількість місцевих органів влади

	Місцеві	Проміжні	Регіональні
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433		4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25

Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою шляхом удосконалення територіальної організації влади та побудови спроможних територіальних громад. За твердженням А. Ткачука [53], як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального устрою вже проведена, метою реформи в Україні є:

- створення спроможних до розвитку територій;
- забезпечення якісними послугами населення;
- створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні.

Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою має дві принципові умови її проведення: реформування адміністративно-територіального устрою повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; нові ТГ повинні бути спроможними.

Таким чином, Україні варто врахувати наступні рекомендації щодо

практичного розв'язання проблемних питань, які покращать управління на місцевому рівні:

1. Нормативно-правова база має гарантувати місцевим органам влади, їх фінансово-фіскальним структурам право передачі визначених функцій і встановити відповідальність за їх виконання або надання публічних послуг.

Відповідно, українськими та іноземними експертами підготовлено низку проектів законодавчих і нормативно-правових актів, які дозволять провести комплексну реформу, що повністю змінить систему адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Цими та іншими регуляторними актами передбачено забезпечити ефективну систему управління та належне фінансове забезпечення, необхідне для виконання завдань і повноважень ОМС, а відтак кардинально покращити умови життя в Україні.

2. З метою ухвалення прозорих рішень, територіальні громади повинні бути поінформовані про вартість послуг, можливі альтернативні варіанти їх надання, наявні ресурси і джерела надходження.

3. Запровадження механізмів, за допомогою яких місцеві жителі можуть висловити своє ставлення щодо визначених політиками пріоритетів і шляхів їх досягнення (систематично і об'єктивно здійснювати моніторинг динаміки результатів і наслідків впроваджуваних програм децентралізації тощо). Це стимулює і залучує громадян до процесу ухвалення рішень.

4. Відповідальність, яка базується на публічному і зрозумілому інформуванні населення, що з одного боку, створює можливість громадянам дієво реагувати на продуктивність і контролювати досягнення визначених місцевими органами влади цілей, а з іншого - стимулює місцевих політиків і посадових осіб бути "ближче до народу". Децентралізація дає можливість кожному громадянину брати участь у вирішенні проблем своєї території, що зумовлює підвищення добробуту населення ТГ, ефективності розвитку місцевої економіки.

Показово, що в багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації

є кращі перспективи місцевого розвитку, які в повній мірі стосуються й України. Перевага сильних самодостатніх та спроможних територіальних громад у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку, коли більшість громадян можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови їх проживання. Саме тому характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. А ефективно і дієве місцеве самоврядування може не лише усунути інституційні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національній єдності, запровадженню інноваційних форм вирішення місцевих проблем.

### **3.2. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади як механізм забезпечення її спроможності (на прикладі Вишневої міської територіальної громади)**

Стратегічне планування розвитку вже тривалий час застосовується в Україні, але досі воно давало позитивний результат переважно в містах обласного значення, які мали більш-менш відповідні для цього людські та матеріальні ресурси, а також волю керівництва міста для реалізації плану. У процесі децентралізації з'являються нові спроможні територіальні громади, які досі не мали досвіду такого планування свого розвитку. Вони мають самостійно, виходячи з власних інтересів, визначати і планувати власне майбутнє з використанням сучасних методик.

Стратегічне планування розвитку громади - це робота групи, складеної з представників основних верств територіальної громади, над визначенням: майбутнього образу (бачення) громади, яким його хоче бачити сама територіальна громада; головних (стратегічних) цілей, досягнення яких забезпечить набуття

громадою визначеного образу; планів дій, тобто логічних послідовних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням спеціальних процедур.

Таке планування має важливі переваги. Воно, зокрема: є стійкішим, бо, за умови дотримання методики, є менш залежним від зміни управлінських команд; дозволяє використовувати наявні ресурси для розвитку націлено, тобто з більшою користю; сприяє відходу працівників виконавчих органів ради від шаблонного мислення та стимулює новаторські підходи; згуртовує громаду навколо цілей її розвитку та сприяє її самоусвідомленню; забезпечує умови для доступу громади до позичкових ресурсів та грантів.

Так, у Вишневій міській територіальній громаді, яка розташована у Бучанському районі Київської області, з адміністративним центром містом Вишневе та старостинським округом – селом Крюківщина завершується робота та обговорення громадою Стратегії розвитку Вишневої територіальної громади на 2024-2027 роки як головного управлінсько-планувального документу, що визначає пріоритетні напрями розвитку громади. До складу робочої групи входить і автор магістерської роботи. Активна участь в процесі розробки Стратегії розвитку Вишневої територіальної громади дозволила виявити особливості та запропонувати шляхи вдосконалення стратегування розвитку територіальних громад.

Важливо підкреслити, що стратегія розвитку Вишневої територіальної громади максимально орієнтована на потреби та інтереси людей, відображає довготермінове бачення розвитку території, усебічно та цілісно підходить до розв'язання актуальних проблем, ґрунтується на комплексному аналізі місцевої соціально-економічної ситуації, передбачає активну й ефективну участь громадськості.

Стратегія поставила амбітну мету - перетворити громаду на територію комфортного проживання, де створено рівні умови для всебічного та гармонійного

розвитку людини, громаду з наданням якісних адміністративних і соціальних послуг. Людина стає центром та пріоритетом соціально-економічного розвитку громади.

Стратегію розвитку Вишневої міської територіальної громади на 2024-2027 рр. розроблено у відповідності до Стратегії сталого розвитку України до 2030 року” (проект Закону України від 07.08.2018 № 9015), Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про засади державної регіональної політики”, Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки ” від 05 серпня 2020 року № 695, Наказу Міністерства розвитку громад та територій “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад” від 21.12.2022 року № 265, Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України “Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації” від 31 березня 2016 року № 79, з урахуванням Стратегії розвитку Київської області на 2021-2027 роки. При розробці Стратегії було враховано також законодавство України щодо реформування місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

У процес розробки були закладені такі принципи, аби сформована Стратегія розвитку територіальної громади максимально:

- орієнтувалася на потреби та інтереси людей;
- відображала довготермінове бачення розвитку території;
- усебічно та цілісно підходила до розв'язання актуальних проблем;
- ґрунтувалася на комплексному аналізі місцевої соціально- економічної ситуації;
- передбачала активну й ефективну участь громадськості.

Дотримання зазначених принципів дозволить Стратегії стати потужним інструментом об'єднання лідерів бізнесу, посадовців місцевої влади, пересічних громадян для створення публічно-приватних партнерств, що матиме позитивний вплив на місцевий діловий клімат та конкурентне становище громади, а також на вирішення інших питань, пов'язаних із рівнем життя всіх громадян.

Суттєвими перевагами розробки Стратегії є:

- націленість на стратегічні пріоритети території;
- забезпечення довготривалого ефекту і сталості результатів;
- можливість співфінансування з інших джерел;
- залучення громади на всіх етапах розробки та реалізації проектів територіального розвитку;
- постійний моніторинг процесу реалізації та можливість вчасної корекції завдань плану в разі зміни зовнішніх факторів;
- створення умов, за яких підтримка кількох пріоритетних проектів розвитку може забезпечити позитивні зміни економіки громади в цілому.

Проведення робіт із планування відбувалось у відповідності до методології стратегічного планування із застосуванням партисипативних методів з максимально можливим залученням різних груп населення (у т. ч. шляхом проведення соціологічного дослідження, стратегічних сесій за участю представників влади, громадськості та бізнесу, широкого громадського обговорення). Такий підхід дозволив виявити та врахувати інтереси усіх громадян, ідентифікувати та знайти прийнятні шляхи усунення проблем громади, забезпечити налагодження діалогу між громадськістю та владою. Створена разом з громадою Стратегія незалежно від особистісних якостей керівників, або політичної ситуації спрямовується на покращення стандартів життя, зміцнення місцевої демократії, виховання суспільно-активних громадян - патріотів своєї громади.

На основі аналізу соціально-економічного стану громади, а також

спираючись на результати анкетування громадськості та представників бізнесу, члени Робочої групи визначили сильні та слабкі сторони, можливості та загрози розвитку Вишневої міської територіальної громади, проведено загальний SWOT-аналіз громади (Додаток Б).

За допомогою SWOT-аналізу виявляються логічні взаємозв'язки між внутрішніми (сильні та слабкі сторони) та зовнішніми (можливості та загрози) факторами, які мають стратегічне значення для розвитку територіальної громади. Визначені взаємозв'язки дозволяють сформулювати порівняльні переваги, виклики і ризики, які є основою для формулювання сценаріїв, стратегічних та оперативних цілей розвитку територіальної громади.

Основні фактори зовнішнього макросередовища визначаються на основі PEST-аналізу, який ставить за мету виявити ті фактори зовнішнього середовища, які найбільше впливають на громаду, а також передбачити спрямованість впливу цих факторів (можливості чи загрози). Використовуючи вказаний інструмент, члени робочої групи визначили та згрупували зовнішні фактори за складовими PEST-(LE) – аналізу.

Виділені фактори контексті виявлених можливостей і загроз представлені в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Основні фактори зовнішнього макросередовища, що впливають на громаду

ФАКТОРИ	МОЖЛИВОСТІ	ЗАГРОЗИ
1. Політичні фактори	Продовження децентралізації (розширення можливостей планування місцевого розвитку завдяки чіткому розмежуванню повноважень і стабільній дохідній базі).  Розширення співпраці з обласним та державним рівнями публічної влади щодо залучення додаткових коштів.  Продовження процесів інтеграції з	Продовження на невизначений термін воєнного стану.  Відсутність чітких процедур взаємодії між різними рівнями публічного управління.

ФАКТОРИ	МОЖЛИВОСТІ	ЗАГРОЗИ
	Європейським Союзом створюватиме загальний сприятливий політичний, економічний, інвестиційний клімат у державі, що позитивно впливатиме на місцевий розвиток	
2. Економічні фактори	<p>Створення в Україні державних фондів та цифрових платформ, функціонування яких спрямоване на розвиток територіальних громад.</p> <p>Фінансова підтримка проєктів розвитку громад через програми міжнародної технічної допомоги.</p> <p>Зростання зацікавленості іноземних інвесторів до відновлення економіки України у повоєнний період.</p> <p>Продовження антикорупційної реформи в Україні сприятиме покращенню бізнес-клімату</p> <p>Зростання економічної активності в м. Києві.</p>	<p>Загальний економічний спад, інфляційні процеси та звуження внутрішнього ринку.</p> <p>Наявність значного тіньового сектору в економіці.</p> <p>Енергетичний блекаут і підвищення цін на енергоносії.</p>
3. Соціальні фактори	<p>Збільшення міграційних потоків з різних регіонів України.</p> <p>Здійснення реформ у сферах охорони здоров'я та надання соціальних послуг.</p>	Зниження купівельної спроможності населення.
4. Технологічні фактори	<p>Підвищення доступності мобільного зв'язку та інтернет-технологій.</p> <p>Впровадження електронного врядування.</p> <p>Реалізація концепції цифровізації послуг.</p>	Зовнішнє перешкоджання належному функціонуванню сайту територіальної громади шляхом кібератак
5. Правові фактори	<p>Удосконалення законодавчого забезпечення державної регіональної політики.</p> <p>Створення правових засад підготовки програм відновлення територій.</p>	Передача на місцевий рівень делегованих повноважень без належного фінансового забезпечення.

ФАКТОРИ	МОЖЛИВОСТІ	ЗАГРОЗИ
6. Екологічні фактори		Посилення впливу урбанізації на навколишнє середовище.

Внутрішнє середовище громади характеризується певними перевагами, що обумовлюються наявністю таких сильних сторін територіальної громади:

- логістичні можливості (територіальна межа з м. Києвом; залізнична гілка, автошляхи державного та обласного значення);
- громада є достатньо активною, про що свідчить наявність громадських організацій, Молодіжної ради, бюджету участі;
- населення зростає швидкими темпами внаслідок активних міграційних процесів. Збільшується питома вага населення працездатного віку. Ринок праці є достатньо диверсифікованим, у ньому представлені всі основні види економічної діяльності;
- у межах села Крюківщина наявні території природно-заповідного фонду та лісів, 3 водойми;
- у цілому екологічний стан Вишневої територіальної громади характеризується як задовільний;
- наявність потужного промислового вузла в м. Вишневе. Висока підприємницька активність у сфері торгівлі та послуг. Висока інвестиційна привабливість території;
- громада забезпечена доступом до мобільного зв'язку та Інтернет-мережі. Транспортна мережа є достатньо диверсифікованою;
- забезпечення додаткового захисту об'єктів критичної інфраструктури. Реалізація програми «Енергозбереження». Поступова заміна зношених теплових, водопровідних, каналізаційних мереж. Поступове оновлення автомобільного парку (спецтехніки) при комунальних підприємствах, що значно прискорює ліквідацію аварійних ситуацій. Заміна ламп вуличного освітлення на енергозберігаючі LED ліхтарі;

– соціальна інфраструктура є достатньо розвиненою. Наявні приватні заклади з надання освітніх послуг. Заклади охорони здоров'я громади функціонують у штатному режимі навіть під час воєнного стану, розроблено стандарти сервісного обслуговування пацієнтів при наданні медичної допомоги. Сформована ефективна система соціального забезпечення та надання соціальних послуг, у тому числі учасникам бойових дій та внутрішньо переміщеним особам. Розширюється мережа установ культури та дозвілля;

– місцевий бюджет за останні роки суттєво збільшився, у тому числі за рахунок надходжень від підприємницької діяльності.

Виклики щодо розвитку громади обумовлені впливом наступних слабких сторін:

– агломераційний вплив столиці значною мірою детермінує виробничу діяльність, характер та масштаби використання земель, трудових та інших ресурсів;

– низький рівень прозорості дій місцевої влади. Недостатнє інформування громади про діяльність влади. Недостатня інформованість про громаду за її межами. Діяльність влади щодо сприяння громадським ініціативам незадовільна;

– природний приріст населення є негативним. Значна частка населення працює за межами громади;

– територія характеризується дуже щільною забудовою. Потенціал екстенсивного використання земельних ресурсів майже вичерпано;

– спостерігається зростання викидів окислів вуглецю в повітря внаслідок збільшення інтенсивності руху автотранспорту, передусім транзитного;

– практично відсутні вільні земельні ділянки для пропонування інвесторам. Не розвинена мережа підтримки малого та середнього бізнесу;

– значні транзитні автотранспортні потоки перевантажують основні магістралі громади. Територія громади розділена на частини залізничною колією. Транспортне сполучення між населеними пунктами в громаді є ускладненим;

- зношеність інженерних мереж у громаді. Низька якість питної води. Підвищення навантаження на існуючу комунальну інфраструктуру внаслідок активного житлового будівництва. Брак інвестицій у розвиток теплового та водного господарства, у тому числі у капітальне оновлення каналізаційних колекторів. Недостатнє усвідомлення мешканцями багатоквартирних будинків своїх функцій як їх співвласників;

- потужність закладів дошкільної та шкільної освіти не відповідає існуючим потребам;

- у комунальних освітніх установах не вистачає необхідних працівників. КНП «Вишнівська міська лікарня» потребує доукомплектування медичним обладнанням та проведення поточного/капітального ремонту окремих будівель. Комунальні заклади культури мають низку проблем, пов'язаних з відсутністю власного приміщення, необхідністю розширення/добудови/відкриття філій для забезпечення доступності відповідних послуг. Поширення асоціальної поведінки частини населення;

- значна частка нестабільних джерел надходжень у загальному обсязі доходів місцевого бюджету.

Складність та незначна ймовірність швидкого усунення загроз вимагає від громади, органів влади ще більшої практичної діяльності у вирішенні проблем громади. SWOT-аналіз став підставою для визначення пріоритетів, стратегічних та оперативних цілей розвитку Вишневої міської територіальної громади, реалізація яких має допомогти громаді максимально скористатися існуючими порівняльними перевагами та мінімізувати ризики (Додаток Б).

Проте Стратегія не всеосяжний документ, у якому визначено заходи щодо розв'язання усіх проблем соціально-економічного розвитку території. Вона підкреслила конкурентні переваги території громади на підставі існуючих природних, матеріальних, фінансових, економічних, трудових, соціальних, інтелектуальних ресурсів, які при належній організації та об'єднанні зусиль,

можна використовувати для вирішення нагальних проблем місцевого соціально-економічного розвитку. Тому Стратегія зосереджена на напрямках, які є найважливішими для забезпечення соціально- економічного розвитку території на тривалий період.

Стратегічне планування - це не одноразова подія, з певним початком і кінцем, навпаки, це ефективний інструмент менеджменту. Саме завдяки створенню належного системного моніторингу та коригування, а також управлінню впровадженням стратегічного плану досягається високий рівень відповідальності за реалізацію стратегії та її адаптацію до зміни зовнішніх та внутрішніх чинників.

Отже. Стратегія розвитку Вишневої міської територіальної громади є дієвим інструментом у вирішенні спільних проблем мешканців та реалізації основоположних завдань щодо спроможності, економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості, якості життя у громаді через ефективне використання ресурсів та реалізацію спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

Розроблену стратегію можливо використовувати як приклад стратегування розвитку територіальних громад, що мають споріднені характеристиками розвитку.

### **Висновки до розділу 3**

1. Ураховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що в сучасних умовах регулювання процесів суспільного розвитку оптимальною є така величина місцевої одиниці, яка може не тільки задовольнити потреби населення, а й здатна функціонувати як спроможна територіальна громада.

Світовий досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте

вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління.

Виокремлено кілька загальних напрямів: перегляд кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління.

2. Установлено, що стратегія розвитку територіальної громади - це діяльність представників усіх основних верств громади задля визначення стратегічних та оперативних цілей розвитку та логічної послідовності дій щодо їх досягнення. Воно слугує основою для затвердження річного бюджету громади та щорічного плану соціально-економічного розвитку.

Доведено, що Стратегія розвитку Вишневої міської територіальної громади на 2024-2027 рр. є дієвим інструментом у вирішенні спільних проблем мешканців та реалізації основоположних завдань щодо спроможності, економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості, якості життя у громаді через ефективне використання ресурсів та реалізацію спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

Розроблену стратегію можливо використовувати як приклад стратегування розвитку територіальних громад, що мають споріднені основні параметри розвитку.

## ВИСНОВКИ

Отримані в процесі дослідження результати дали підстави сформулювати висновки та розробити рекомендації, що мають теоретичне й практичне значення.

1. Проаналізовано стан наукової розробки проблеми спроможності територіальних громад в Україні та управління нею.

У ході обґрунтування ступеню дослідженості проблеми формування спроможних територіальних громад в Україні, узагальнено базові поняття та встановлено, що трансформаційні процеси в суспільстві, реформа децентралізації висувають на перше місце механізми самоврядування, самопомоги та самозабезпечення територіальної громади, які є концептуальною основою теорії розвитку територіальних громад.

Установлено, що при розробці комплексної системи формування та розвитку спроможних територіальних громад необхідно врахувати три базові умови: розвиток територіальних громад повинен відбуватися в напрямі поліпшення усіх сфер людського життя (економічної, соціальної, політичної, культурної, екологічної); до процесу розвитку територіальних громад повинні безпосередньо залучатися їх мешканці; розвиток повинен базуватися на можливостях та активах громади.

2. Розкрито нормативно-правові передумови формування та управління спроможністю територіальних громад в Україні. Проведено систематизацію та здійснено періодизацію діючих і проектних нормативних актів у даній сфері.

Визначено, що законодавче забезпечення формування спроможних територіальних громад передбачає реалізацію конституційного права членів територіальних громад на реальне здійснення місцевого самоврядування; створення оптимальних умов для життя мешканців громади; забезпечення достатньою ресурсною базою кожної територіальної громади в Україні на засадах

участі, партнерства та сталості.

3. Проаналізовано основні закономірності формування територіальної основи спроможної територіальної громади.

Розглянуто основні закономірності формування територіальної основи та системи місцевого самоврядування спроможної територіальної громади та визначено ступінь використання їх потенційних можливостей як компонентів внутрішньої територіальної організації держави, сукупність яких і формує державу в цілому.

З'ясовано, що побудова оптимальної і доцільної для формування самодостатніх громад територіальної основи місцевого самоврядування, матиме значний вплив і на переформатування існуючої системи місцевого самоврядування, що в комплексі забезпечить цілісність публічного управління та чіткий і виважений розподіл повноважень органів публічної влади на місцевому рівні, а також відповідність вітчизняного місцевого самоврядування європейським стандартам. Основою нової системи місцевого самоврядування стануть об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування та мають об'єкти соціально-виробничої інфраструктури, містоутворюючі підприємства, робочі місця та ін.

4. Досліджено повноваження органів самоврядування спроможних територіальних громад в умовах децентралізації.

Це дозволило виявити закономірність за якої процеси зміцнення ОМС і органів виконавчої влади мають відбуватися паралельно задля гармонійного поєднання їхніх повноважень, що гарантуватиме стабільний розвиток держави.

Установлено, що в результаті децентралізації повноважень змінюється система менеджменту в ТГ у результаті якої новоутворені громади :

- перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з державою (не тільки за власними надходженнями, держсубвенціями, а ще й за делегованими

повноваженнями, як-то медична й освітня субвенції, зараховування 60% ПДФО та ін.);

- отримають всі повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони та частково соціального захисту;

- зможуть більш потужно планувати свої бюджети на перспективу, самостійно втілювати інфраструктурні проекти та проекти у соціальній сфері, формувати Стратегії розвитку та брати участь у проектах міжнародної технічної допомоги;

- отримають право розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, що, крім економічної вигоди (надходження від сплати оренди за землю йдуть до бюджету), спростить громадянам отримання та оформлення земельної ділянки.

5. Охарактеризовано ресурсне забезпечення спроможних територіальних громад, яке включає територіальні (просторові), земельні та фінансові ресурси.

З'ясовано, що спроможність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал.

Доведено, що створення умов для ефективного використання ресурсного потенціалу, усунення основних диспропорцій, застосування територіального маркетингу сприятиме максимальному наближенню послуг до населення, підвищенню спроможності територіальних громад та їх представницьких органів до вирішення питань місцевого значення власними силами.

6. Визначено можливості адаптації до умов України світового досвіду управління спроможністю територіальних громад.

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що в сучасних умовах регулювання процесів суспільного розвитку оптимальною є така величина місцевої одиниці, яка може не тільки задовольнити потреби населення, а й здатна функціонувати як спроможна територіальна громада.

Світовий досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління.

Виокремлено кілька загальних напрямів: перегляд кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління.

7. Розроблено пропозиції та практичні рекомендації щодо стратегування формування спроможної територіальної громади.

Установлено, що стратегія розвитку територіальної громади - це діяльність представників усіх основних верств громади задля визначення стратегічних та оперативних цілей розвитку та логічної послідовності дій щодо їх досягнення. Воно слугує основою для затвердження річного бюджету громади та щорічного плану соціально-економічного розвитку.

Доведено, що Стратегія розвитку Вишневої міської територіальної громади на 2024-2027 рр. є дієвим інструментом у вирішенні спільних проблем мешканців та реалізації основоположних завдань щодо спроможності, економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості, якості життя у громаді через ефективне використання ресурсів та реалізацію спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

Розроблену стратегію можливо використовувати як приклад стратегування розвитку територіальних громад, що мають споріднені основні параметри розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. Одесса: Юридическая литература, 2003. 248 с
2. Баймуратов М. А. Правовой статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. А. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні - 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., Бердянськ). К.: Логос, 2002. С. 368-371.
3. Батанов О.В. Територіальна громада - первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 51-57
4. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю .Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. 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.
5. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І.П. Бутко. *Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1992. № 3. С. 6-10
6. Васильєва Т. А. Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильєва. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133.
7. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю.І. Ганущак. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO” К.: ТОВ “Софія-А”. 2013. 160 с.
41. Гринчишин І. М. Спроможність териоріальних гроиад: теоретичний дискурс. *Територіальний розвиток та територіальна економіка*. 2018. Вип. 6

(134). С. 51-56. URL:  
[https://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)\\_051\\_HrynychshynI.pdf](https://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_HrynychshynI.pdf)

8. Губерная Г. К. Социально-экономические асимметрии как проблема совершенствования государственной региональной политики / Г. К. Губерная // *Вісн. Економічної науки України*. 2005. №1. С. 30-36.

9. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // *Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць* Вип. 2. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. С. 143-146.

10. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.

11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. К. : ТОВ “Софія”. 2012. 128 с.

12. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. / Авт. кол. : В. Мамонова, Н. Балдич, Н. Гринчук, Л. Чорній, К. Рубановський, М. Борода. К. : Центр громадської експертизи. Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”, 2013. 176 с.

13. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

14. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: Підручник / За заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. 400 с.

15. Ібрагімова А. А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні :дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2015. 244 с.

16. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи

місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю. М. Кириченко. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451-457.

17. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

18. Кравченко Т. А. Реформування системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи: теоретичні та прагматичні питання / Т. А. Кравченко. *Держава та регіони: Науково-вироб. журнал. Серія державне управління*. 2012. № 1. С. 94-98.

19. Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. К., : 1993. 17 с.

20. Куйбіда В. С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід [Текст] / В. С. Куйбіда, Ю. М. Білоконь. К. : Логос, 2009. 108 с. ISBN 978-966-171-138-8

21. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006. 194 с.

22. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: практ. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К. : 2017. 110 с.

23. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування / В.В.Мамонова // Енциклопедія державного управління: У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 5. 2011. С. 342-344.

24. Мельник І.В. Національний склад населення та мовна ситуація в Україні / І.В. Мельник // *Державність*. 1992. № 2. С 44-50.

25. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова

Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс].  
Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

26. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В. М. Бесчастного. Донецьк: Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. 318 с.

27. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (березень 2018) [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

28. Муркович Л. І. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. І. Муркович. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2. Режим доступу: [https://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10mliuta.pdf](https://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10mliuta.pdf)

29. Олійник Л. А. Формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л. А. Олійник. *Науковий вісник НУБіП України*. 2011. Вип. 3. Режим доступу: <https://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/11ola.pdf>

42. 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/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf>

30. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. П. Орзіх. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1995. №1. С. 65-69.

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

31. Пасічник М. І. Еволюція та характерні ознаки децентралізації

публічного управління / М. І. Пасічник. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 4. С. 175-182.

32. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>.

33. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

34. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1417-I [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>

35. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

36. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>

37. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?nreg=341%2F2001&find=1&text=%E3%F0%EE%EC%E0%E4&x=-842&y=-11202>

38. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

39. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне

самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5 (втратив чинність 21 травня 1997 р.).

40. Про основи містобудування [Текст] : Закон України від 16.08.1992 р. № 2780-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 52. Ст. 683.

41. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

42. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

43. Проект Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (станом на 1 серпня 2014 р.) [Електронний ресурс]. Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. Режим доступу: <http://rozvytok.in.ua/news/1519-presentovano-novu-redaktsiiu-proektu-zakonu-ukrainy-pro-mistseve-samovriaduvannia>

44. Проект Закону України “Про територіальний устрій України” [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства. - Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=91>

45. Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://adm-makariv.gov.ua/files/Gromad.obgov./krms.doc>

46. Рафальський О., Котигоренко В. Ідеологічний проект “Русского мира” і політичні переваги та уподобання населення українського Донбасу. *Наукові записки. ІПіЕД ім. І.Ф.Кураса НАНУ*. 2013. Вип. 5 (67). С. 53–76.

47. Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. № 939-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 369.

48. Сай І. А. Проблемні питання розвитку системи місцевого самоврядування в Україні / І. А. Сай. Держава та регіони: Науково- виробничий журнал. Серія державне управління. Запоріжжя, 2010. № 1. С. 150-162.

49. 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)

50. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібн. / Т. С. Смирнова. К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2001. 262 с.

51. Софійська І. Ю. Територіальна основа місцевого самоврядування в Україні: стандарти існування [Електронний ресурс] / І. Ю. Софійська. Режим доступу: <http://www.pravoznavets.com.ua/period/chapter/66/498/17926#chapter>

52. Соціальна захищеність населення України / О. Ф. Новикова, О. Г. Осауленко, І.В. Калачева та ін. Донецьк; Київ: ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. 360 с.

53. Ткачук А. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / А. Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко. К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. 96 с.

54. Турчинов І. Є. Проблеми визначення правового статусу територіальних громад в Україні / І. Є. Турчинов. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 1. С. 244-251.

55. Щепанский Я. Элементарные понятия социологии / Я. Щепанський / Пер. с польск. Л., 1969. 160 с.

56. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. № 56. Strasbourg: Council of Europe Press

## ДОДАТКИ

## Додаток А

Законодавчі та нормативно-правові акти направлені на  
реформування місцевого самоврядування та побудову спроможних  
територіальних громад

№	Законодавчі та нормативно-правові акти	Тлумачення правової норми
1.	<p>Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі - СРСР) “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР” від 9 квітня 1990 р. № 1417-І [34].</p> <p>ст. 1 цього Закону</p> <p>ст. 3 цього Закону</p>	<p>перший Закон, який визначив загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР і проголосив, що місцеве самоврядування в СРСР є частиною соціалістичного самоврядування народу і покликане забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території, охорони навколишнього середовища.</p> <p>місцеве (територіальне) самоврядування - це самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази. Первинним територіальним рівнем місцевого самоврядування можуть бути сільрада, селище (район), місто (район у місті). Цей законодавчий акт також визначає, що населені пункти можуть об'єднуватися в асоціації. При цьому ОМС мають функціонувати у тісній взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, створювати умови для реалізації кожним громадянином СРСР конституційного права на участь в управлінні державними і громадськими справами.</p> <p>основною ланкою в системі місцевого самоврядування є місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи влади, які на своїй території координують діяльність усієї системи місцевого самоврядування.</p>
2.	<p>Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування” від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ [39]</p> <p>ст. 1 цього Закону</p>	<p>законодавчий акт, як основа утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях, визначав засади місцевого та регіонального самоврядування - основи демократичного устрою влади в Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян.</p> <p>базовим рівнем місцевого самоврядування є сільські ради, селища міського типу, міста.</p>

3.	ч. 1 ст. 140 Конституції України [17]	акцентує увагу на тому, що територіальні громади є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.
4.	Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. № 280/97- ВР [38]	визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У ст. 1 вперше дано законодавче визначення поняття територіальної громади.
5.	Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята 15 жовтня 1985 р. [13] ст. 5 Хартії “Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування” [13]	вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у законодавстві країни;  міститься таке поняття як “місцеві громади”.
6.	Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [37]	Відповідно до Указу, побудови спроможних територіальних громад, державна регіональна політика ґрунтується на принципі забезпечення здатності громад в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики.  містить положення про те, що одним із шляхів оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування є укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них <del>законодавством повноважень</del> .
7.	Указ Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 [32]	визначив основні пріоритети, завдання та принципи муніципальної державної політики, утворив робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування та затвердив Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Одними із основних завдань цієї Програми є: сприяння формуванню економічно достатніх територіальних громад; удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад; створення належних умов для реалізації територіальними громадами прав та повноважень, визначених Конституцією та законами України.

8.	Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 1 квітня 2014 р.[42]	визначено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад;
9.	Кабінет Міністрів України затвердив “План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [36].	передбачається розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів та розробити ряд проектів Законів України (наприклад, “Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”), а також створити та затвердити в установленому порядку нові, адаптовані до сучасних умов державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах та ін.
10.	Закон України “Про співробітництво територіальних громад” № 1508-П [41]	визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.
11.	Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” № 157-УШ [33]	регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об’єднання. Адже існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади. Відповідно, реалізація положень цього законодавчого акту разом із іншими правовими актами, на наш погляд, дасть у подальшому можливість сформувати спроможні громади, які б володіли територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об’єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення.
12.	Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” [35]	визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об’єднання, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. закріпила методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об’єднання, безпосередньо доповнюючи Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”.

Проекти нормативних актів, які регулюють питання побудови спроможних громад		
13.	Проект Указу Президента України “Про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 16 липня 2013 р.[45]	зазначає, що метою реформування є підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань.
14.	Проект Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [43]	визначає систему, основні принципи, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, основи правового статусу його органів та посадових осіб. Законопроект розроблявся відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В основу законопроекту покладено чинну Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також положення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” .

Додаток Б  
Стратегічні, оперативні цілі та завдання розвитку  
Вишневої міської територіальної громади

Стратегічні цілі	Оперативні цілі	Завдання
<p>А. Формування полюсу економічного розвитку поруч з м. Київ</p>	<p>А.1. Створення сприятливих умов розвитку підприємництва</p>	<p>А.1.1. Розробка та затвердження програми підтримки малого та середнього бізнесу.            А.1.2. Підвищення прозорості та доступності процедур реєстрації бізнесу та отримання дозволів.            А.1.3. Створення ради підприємців з метою посилення взаємодії з місцевою владою та сприяння розвитку підприємницької ініціативи шляхом надання консультативних, інформаційних, навчальних послуг            А.1.4. Створення інфраструктури підтримки підприємництва, в тому числі бізнес-інкубатора.            А.1.5. Сприяння розширенню ринків збуту продукції місцевих товаровиробників шляхом створення та постійного оновлення бази даних промислової продукції та забезпечення активної участі підприємств у виставково-ярмаркових заходах.            А.1.6. Підтримка розвитку соціального підприємництва, особливо ініціатив ВПО, ветеранів АТО/ООС, жінок та молоді.            А.1.7. Створення публічних просторів для розміщення об'єктів розваг, спорту, бізнесу.            А.1.8. Створення системи супроводу потенційних інвесторів            А.1.9. Навчання базовим навичкам для започаткування підприємницької діяльності через шкільну програму.</p>
	<p>А.2. Інвентаризація ресурсів громади і впровадження прозорих механізмів управління комунальним майном</p>	<p>А.2.1. Розроблення Комплексного плану просторового розвитку території громади.            А.2.2. Проведення аудиту об'єктів комунальної власності.            А.2.3. Розробка та впровадження інтерактивної карти управління комунальним майном.</p>

Стратегічні цілі	Оперативні цілі	Завдання
	А.3. Створення позитивного іміджу громади	<p>А.3.1. Маркетинг та брендинг громади (виготовлення портфелю сувенірної та рекламної продукції).</p> <p>А.3.2. Проведення заходів з промоції економічного потенціалу громади (наповнення інтернет сторінки, проведення виставок, фестивалів)</p> <p>А.3.3. Промоція інвестиційного потенціалу громади, у тому числі шляхом створення інвестиційної карти громади.</p>
Б. Підвищення якості надання послуг на основі сучасної інфраструктури	Б.1. Покращення інженерної інфраструктури	<p>Б.1.1. Здійснення ремонту доріг з урахуванням потреб маломобільних груп населення та облаштуванням велодоріжок.</p> <p>Б.1.2. Облаштування доріг засобами зниження швидкості руху, сучасними дорожніми знаками та світлофорними об'єктами.</p> <p>Б.1.3. Реалізація заходів поетапного проектування та будівництва системи водопостачання та водовідведення.</p> <p>Б.1.4. Створення системи та інфраструктури збирання та сортування ТПВ.</p> <p>Б.1.5. Покращення транспортного сполучення між м. Вишневе та с. Крюківщина.</p> <p>Б.1.6. Створення шляхопроводу між двома частинами м. Вишневе.</p> <p>Б.1.7. Створення системи муніципального транспорту.</p> <p>Б.1.8. Створення додаткового сполучення доріг громади з дорогами м. Києва</p> <p>Б.1.9. Розробка Комплексної програми озеленення громади.</p> <p>Б.1.10. Капітальне оновлення каналізаційних колекторів.</p>
	Б.2. Оптимізація надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту	<p>Б.2.1. Формування мережі навчальних закладів з урахуванням перспективних демографічних показників.</p> <p>Б.2.2. Збільшення напрямків надання медичної допомоги (розвиток хірургічної, реабілітаційної та паліативної служби).</p> <p>Б.2.3. Розвиток мережі культури та спорту.</p> <p>Б.2.4. Формування єдиної бази соціально-незахищених верств населення громади.</p> <p>Б.2.5. Проведення акцій, спрямованих на популяризацію здорового способу життя та позбавлення від шкідливих звичок.</p>
	Б.3. Впровадження	Б.3.1. Проведення заходів з підвищення

Стратегічні цілі	Оперативні цілі	Завдання
	ефективного енергоменеджменту та енергомоніторингу.	енергоефективності комунальних закладів громади Б.3.2. Продовження модернізації системи зовнішнього освітлення із використанням енергоефективних технологій Б.3.3. Модернізація системи опалення.
В. Створення активної громади з ефективною системою управління	В.1. Підвищення активності членів територіальної громади	В.1.1. Залучення жителів громади до вирішення місцевих проблем шляхом розробки спільних проєктів В.1.2. Підтримка ініціатив створення та діяльності громадських організацій В.1.3. Продовження реалізації бюджету участі В.1.4. Обмін досвідом щодо кращих практик з розвитку громадських ініціатив. В.1.5. Активізація діяльності Молодіжної ради. В.1.6. Розвиток і підтримка місцевих творчих колективів та патріотичних гуртків. В.1.7. Сприяння участі представників громади у регіональних, національних та міжнародних проєктах та ініціативах.
	В.2. Підвищення ефективності та прозорості міської влади	В.2.1. Впровадження / застосування сучасних геоінформаційних систем. В.2.2. Підвищення прозорості і відкритості в місцевому управлінні через формування механізмів взаємодії з відкритими даними та державним порталом відкритих даних. В.2.3. Впровадження / вдосконалення електронного документообігу. В.2.4. Розвиток цифрової грамотності посадових осіб місцевої влади. В.2.5. Надання владою максимального доступу до інформації, у тому числі шляхом вдосконалення сайту громади. В.2.6. Створення єдиного муніципального хабу
	В.3. Вдосконалення системи комунікації в громаді	В.3.1. Покращення системи комунікацій за допомогою цифрових інструментів: соцмережі, месенджери, офіційний веб-сайт тощо. В.3.2. Запровадження обов'язкових зустрічей (у т.ч. виїздних) міського голови та депутатів ради з мешканцями громади для звітування, обговорення місцевих питань.

Стратегічні цілі	Оперативні цілі	Завдання
	В.4. Посилення міжмуніципальної співпраці і співпраці з міжнародними партнерами	<p>В.4.1. Впровадження інструментів взаємодії громади з КМДА та КОДА задля реалізації потенціалу Київської агломерації.</p> <p>В.4.2. Розвиток зв'язків з іншими громадами України для спільного вирішення проблемних питань.</p> <p>В.4.3. Співпраця з Асоціаціями, міжнародними партнерами та налагодження зв'язків з громадами інших країн.</p>