

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

Завідуюча кафедри права, національної безпеки
та європейської інтеграції

д.ю.н., проф. Величко Лариса Юріївна

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД
В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

Публічна політика і управління в умовах гібридних загроз

Виконавець

Здобувачка 2 курсу, групи ППГЗ-1-23 _____ Я. О. Верещагіна

Науковий керівник

к.держ.упр., доцент _____ К. Є. Дубовик

Харків – 2024

ЗМІСТ

ЗМІСТ	2
ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ, УМОВНИХ ПОЗНАК, ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	7
1.1 Поняття «децентралізація»: основні аспекти і питання сучасного розуміння	7
1.2 Міжнародний досвід реалізації децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад на прикладі Польщі та Франції.	20
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД В УКРАЇНІ	32
2.1 Громада як суб'єкт місцевого самоврядування	32
2.2 Функції та повноваження територіальних громад	41
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ ГРОМАД В УКРАЇНІ	53
3.1 Реформа органів місцевого самоврядування через утворення громад як складова конституційної реформи та політико-правових змін в Україні.	53
3.2 Пропозиції щодо поліпшення законодавчого забезпечення щодо реформування системи місцевого самоврядування України в умовах гібридних загроз.	68
ВИСНОВКИ	76
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ	79

**ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ, УМОВНИХ ПОЗНАК,
ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ**

ОТГ – об'єднана територіально громада

ОМС – органи місцевого самоврядування

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЄС – Європейський Союз

ВСТУП

Актуальність. Тема децентралізації останні десять років була і залишається однією з найважливіших у сучасному контексті сьогодення. Реформа децентралізації сприяла суттєвим змінам в українському суспільстві, державному управлінні та місцевому самоврядуванні. З 2014 року, коли була ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, було створено значну законодавчу основу для реалізації масштабної реформи місцевого самоврядування, а також накопичено чималий досвід. Концепція реформування місцевого самоврядування є комплексним підходом до оновлення системи місцевого управління, спрямованим на підвищення прозорості, ефективності та відповідальності перед громадою. Серед поважних науковців у сфері публічного управління питання підвищення прозорості та ефективності в діяльності органів публічної влади, включаючи питання реформування органів місцевого самоврядування, досліджували: К. Є. Дубовик, О. Ю. Амосов, В. Г. Бульба, М. М. Коваленко, І. О. Дегтярьова, Т. В. Ковальова, П. В. Ворона, В. В. Корженко, Ю. О. Куц, О. В. Конотопцев, О. В. Решеvecь, В. В. Мамонова та інші.

Реформа місцевого самоврядування є складним та тривалим процесом, який супроводжується певними труднощами. Вже багато зроблено на цьому шляху, проте й сьогодні, особливо з урахуванням гібридних загроз, існує потреба в продовженні теоретичних та практичних досліджень у цій сфері суспільних відносин, враховуючи оновлене законодавство щодо державної служби [34], органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад. Наразі перед нашою країною стоїть багато викликів, які потрібно з гідністю пройти. Розширення повноважень громад в умовах гібридних загроз може допомогти Україні оминати гострі кути для подальшого гармонійного розвитку та процвітання. Це стало причиною вибору теми магістерської (кваліфікаційної) роботи.

Мета та завдання дослідження. Основною метою даного дослідження є розробка конкретних рекомендацій та пропозицій для покращення процесу впровадження децентралізації через створення громад.

Для досягнення цієї мети в роботі визначені наступні завдання:

- дослідити теоретичні основи та актуальність створення громад в Україні;
- проаналізувати міжнародний досвід децентралізації та формування громад;
- визначити права, обов'язки та відповідальність громад;
- охарактеризувати тенденції розвитку громад в Україні;
- виявити шляхи удосконалення наявного законодавства щодо громад в Україні в умовах гібридних загроз.

Об'єктом дослідження є процес формування та подальшого ефективного і прозорого функціонування громад в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правовий механізм розвитку громад в умовах гібридних загроз.

Методи дослідження. У процесі дослідження були використані як загальнонаукові, так і спеціалізовані методи. Зокрема, для визначення змісту та значення реформи децентралізації органів місцевого самоврядування застосовувався формально-логічний метод. Історико-правовий метод було використано для виявлення та розкриття певних передумов впровадження реформи децентралізації місцевого самоврядування та створення громад. Метод групування, системно-функціональний та системно-структурний методи були застосовані для обґрунтування форм і типів децентралізації, а також визначень децентралізації. Використання порівняльного методу і методу класифікації дозволило виділити ряд проблем, пов'язаних із впровадженням процесу децентралізації та створенням громад, а також знайти шляхи їх вирішення. Крім того, ці методи сприяли визначенню напрямків використання позитивного європейського досвіду в реалізації реформи децентралізації та подальшому прозорому та ефективному функціонуванню громад.

Практичне значення отриманих результатів може полягати в тому, що положення, викладені в цій роботі, можуть бути використані в наступних сферах:

- теоретичні положення цієї кваліфікаційної роботи можуть бути застосовані у процесі вдосконалення законодавства;
- практична цінність отриманих результатів виражається в тому, що висновки та положення, представлені в кваліфікаційній роботі, можуть бути застосовані в навчально-науковій діяльності Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» під час підготовки фахівців у сфері державного управління і публічного адміністрування;
- у науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження теоретико-правових аспектів, пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування в Україні в умовах гібридних загроз та визначенням особливостей цього процесу;
- у нормотворчій діяльності – при розробці нових проектів нормативно-правових актів.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження були представлені та обговорені на засіданні кафедри права та європейської інтеграції Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна навчально-наукового інституту «Інститут державного управління».

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1 Поняття «децентралізація»: основні аспекти і питання сучасного розуміння

Історія сучасної децентралізованої країни, є літописом протиріч, які пов'язані із пошуком оптимальної форми організації державного управління. Традиційний погляд на децентралізацію, в рамках якого – це процес, коли велика країна ділиться на менші частини (громади), які стають носіями свого самоврядування і стають більш самостійними, потребує більш сучасних підходів до аналізу цього питання.

Після того, як Україна продемонструвала свій намір рухатись по європейському вектору розвитку, виникла необхідність запроваджувати нові принципи управління. Наприклад принципи, які задекларовані в сучасній концепції публічного управління державними справами «Належне врядування» («Good Governance»), ця модель передбачає ефективне, дієве, прозоре та підзвітне застосування державних ресурсів для забезпечення потреб громадян. Ця модель є стандартом у більшості європейських країн і поволі впроваджується в Україні. Запровадження цієї моделі має стати черговим етапом в реалізації реформ публічного керування в нашій країні [20].

Поняття «децентралізація» в гіпотетичних і функціональних аналізах досліджується комплексно та має багато аспектів. Термін «децентралізація» (з лат. de – протиставлення; centralis – центральний) можна трактувати як послаблення, руйнування або припинення централізації [35]. Інакше кажучи, децентралізація – це система розподілу повноважень і функцій між місцевими і державними рівнями управління із розширенням прав та повноважень органів місцевої влади. Визначною є роль децентралізації в процесах становлення сучасного інституту місцевого самоврядування. Децентралізація – це система

управління, за якої значна частина функцій переходить від центральної влади до органів місцевої влади [3]. Концепція реформи місцевої влади (далі Концепція), яка була схвалена Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 року, стала важливим кроком на шляху сучасного реформування України та наближення нашої держави до європейських стандартів. Вона доволі чітко відображала політичну дійсність та реалії того часу і в першу чергу була спрямована на вирішення невідкладних та нагальних проблем держави. Хоча процес реформи є доволі тривалим і складним, вже досягнуто значних результатів, зокрема, у розширенні повноважень місцевої влади та створенні об'єднаних територіальних громад. Концепція стала дійсно переломним моментом в історії сучасної України, поклавши основний початок масштабної децентралізації влади. Вона передбачає ряд вимог для гарантування точного дотримання органами місцевої влади повноважень, як власних так і делегованих. А саме, децентралізація влади (передача значної частини ресурсів та повноважень з центрального на місцевий рівень - це передбачало не тільки розширення компетенції органів місцевої влади, але й створення ряду умов для їх ефективної реалізації), фінансова децентралізація (передача досить значної частини податкових надходжень до місцевого рівня, це мало суттєво стимулювати зростання місцевої ініціативи, та відповідальності), розширення повноважень (органи місцевого самоврядування отримали значно більше повноважень у сферах, охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, благоустрою тощо), майнова децентралізація (передача власності у комунальне майно до територіальних громад, це дало можливість громадам розпоряджатися самостійно своїми ресурсами та розвивати свою місцеву економіку) формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) (замість маленьких і не завжди ефективних сільських рад почали створюватися ОТГ, які об'єднували декілька населених пунктів, це дозволило суттєво оптимізувати управління, значно підвищити ефективність використання своїх ресурсів та надати громадам ще більше можливостей для подальшого розвитку), [21]. Територіальні громади отримали права в межах своєї території на свій розсуд розпоряджатися земельними ресурсами, об'єднувати свої ресурси та

майно в рамках співробітництва громад задля виконання спільних проєктів та більш ефективного і якісного надавання публічних послуг населенню із суміжних громад [30].

Ймовірно, поняття децентралізації влади, є настільки ж давнє, як і саме поняття «управління». Середньовікові королівства, великі імперії і сучасні держави суттєво причетні до постійного вирішення питань стосовно того, як правильно збалансувати потреби централізованого апарату та місцевої самостійності, що з податків залишати на центральному рівні та що передати місцевим чиновникам [25]. В основі децентралізації лежать наступні завдання: передача значних повноважень від державних органів влади на локальний рівень територіальних громад і подальше закріплення за ними фінансових ресурсів в достатній кількості; чітке та прозоре розподілення компетенції між державними органами влади та між різноманітними рівнями органів місцевої влади; доцільне посилення відповідальності посадових осіб та органів місцевої влади за всі свої рішення перед державою та виборцями.

Історія деконцентрації влади почалась в кінці XIX та в перші роки XX ст. та має глибоке коріння. Багато в чому вона вдосконалюється, базуючись на результатах фундаментальної економічної теорії. Зазвичай, децентралізація має основні чотири положення [7]:

- децентралізація гарантує найбільш ефективну та прозору дислокацію ресурсів. Ухвала щодо розподілу ресурсів схвалюється на локальних рівнях, що дозволяє приймати до уваги суспільні переваги і локальні особливості, це призводить до того, що волевиявлення громадян стає набагато точнішим;

- децентралізація сприяє більшій прозорості та підзвітності органів влади, щодо витрат бюджетних коштів. Прозорість складається з того, що місцева влада змушена публікувати звіти з інформацією про свої витрати та доходи, що дає змогу громадянам контролювати їхню діяльність. Більша прозорість дає підвищення підзвітності місцевої влади насамперед перед своїми громадянами. Якщо люди бачать, що податки витрачаються не дуже ефективно або ними зловживають, то вони мають змогу вимагати змін або переобрати

інших представників на наступних місцевих виборах. При децентралізації зазвичай виникає більш прямий зв'язок між податками та послугами. Громадяни бачать, як їхні податки перетворюються на конкретні проекти та послуги в їхньому регіоні;

- існування своєї власної податкової бази сприяє прямому зв'язку між доходами та витратами і спонукає місцеву владу знаходити заходи щодо її розширення, що в свою чергу заохочує розвиток місцевої економіки. Це сприяє створенню прямого стимулу для місцевої влади залучати внутрішні та зовнішні інвестування, заохочувати розвиток місцевого бізнесу, сплату податків та створення нових вакансій. Маючи свої власні джерела доходу, регіональна та місцева влада має більшу змогу у проявленні гнучкості при прийнятті рішень щодо розподілу та використання бюджетних коштів. Вона може пріоритезувати ті нагальні проекти, які є найбільш пріоритетними та актуальними для потреб регіону;

- децентралізація наділяє локальну владу правом самостійного розподілення бюджетних коштів та стимулює їх до скорочення надмірних нераціональних витрат в суспільній галузі.

Видатний французький політолог Жан Ведель був одним з перших, хто системно та ґрунтовно досліджував процеси децентралізації. Згідно з його поглядами, поняття децентралізації полягає в процесі передачі владних компетенцій органам, що не підпорядковуються центральним органам і фахівцям, що представляють державну владу, не належать до їх ієрархічної системи та переважно обираються населенням, а не органам центральної влади [4]. Але слід зауважити те, що в деякій іноземній науковій юридичній літературі процес надання органам локальної влади окремих державних компетенцій здебільшого аналізують не як децентралізацію, а як засіб деконцентрації. Аргументи на користь необхідності децентралізації мають подвійний характер, а саме, демократичний та прагматичний. Демократичний аспект децентралізації, це безпосередня участь зацікавлених громадян, більша відповідальність місцевої влади та розвиток громадянського суспільства. Децентралізація сприяє

розвитку свідомого громадянського суспільства, оскільки заохочує та стимулює громадян брати на себе ініціативу та вирішувати місцеві задачі та проблеми. Демократизм значно більш реальний в локальних масштабах, аніж в загальнодержавних. Прагматичний аспект децентралізації, це ефективність управління місцевої влади, бо вона краще обізнана з місцевими потребами та проблемами. Це дозволяє місцевій владі приймати більш ефективні рішення та ефективніше і більш раціонально використовувати ресурси. Місцева влада також має більшу гнучкість при реагуванні на зміни умов, що допомагає їй оперативно вирішувати проблеми та дозволяє адаптуватися до нових викликів. Децентралізація може ефективно стимулювати розвиток регіонів, бо місцева влада більше зацікавлена в залученні додаткових інвестицій та у створенні нових робочих місць. Децентралізоване управління є набагато більш практичним, але і менш вагомим, ніж централізоване управління, якщо забезпечені для нього необхідні засоби і умови [4].

Таблиця 1.1 – Підходи різних авторів до визначення поняття «децентралізація»

Автори інституції	Децентралізація - це
Англійсько-український словник [1]	організаційна система, яка передбачає надання реальних повноважень приймати рішення тим підрозділам, які знаходяться географічно або організаційно поза центром влади.
Веб-сторінка «Децентралізація» [41]	процес передачі фінансових ресурсів та владних повноважень від центральних органів державного управління до нижчих рівнів управління, таких як регіони, провінції, райони та муніципалітети. Під терміном «процес» мається на увазі активна участь громадян у політичній та соціально-економічній діяльності, що сприятиме подальшій демократизації.
«Децентралізація» [10]	відповідність функціональних обов'язків різних рівнів влади потребам суспільства. При цьому необхідно забезпечити баланс між самостійністю у підходах до управління місцевих органів влади у вирішенні місцевих проблем з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей та дотриманням єдиних державних стандартів і принципів.

Продовження таблиці 1.1

Автори інституції	Децентралізація - це
«Децентралізація» [6]	система управління, в якій деякі функції центральної влади передаються місцевим органам самоврядування; ліквідація або зменшення централізації.
Гібсон Д., Донеллі Д., Іванчевич Д. [43]	процес, що передбачає делегування повноважень ухвалювати рішення на якомога нижчий рівень в межах організації.
Жан-Поль Фагует [42]	передача визначених функцій центральним (національним) урядом, разом із усіма необхідними політичними, адміністративними, та економічними атрибутами, до органів влади на місцях, які є самостійними одиницями та суверенними в межах географічних або функціональних сфер діяльності, встановлених на законодавчому рівні.
Кальман Міжей [46]	децентралізація є важливою для забезпечення більш збалансованого економічного розвитку та перерозподілу доходів. Місцеві органи влади повинні мати можливість реалізовувати власні проекти, для чого їм потрібна власна податкова база, а також можливість прозоро захищати свою частку в загальних податках і певна автономія у використанні своєї частини зібраних податків.
Лелеченко А. [18]	делегування повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до місцевих, напіваавтономних державних структур, а також до приватних підприємств є важливим елементом децентралізації. Ключовими аспектами цього процесу є відповідальність (усвідомлення суб'єктами влади життєво необхідних інтересів країни та суспільства, здатність формувати ефективну політику і приймати оптимальні якісні рішення на благо всіх) та ефективність (досягнення поставлених цілей з максимальною економією суспільних ресурсів або реалізація певних завдань з мінімальними витратами, що передбачає штучне поєднання результатів і заходів).
Литвак Ж. [44]	передача владних повноважень та відповідальності за виконання державних функцій від центрального уряду до підпорядкованих чи частково незалежних державних органів, а також до приватного сектора..

Закінчення таблиці 1.1

Автори інституції	Децентралізація - це
Линьов К. [19]	-процес передачі відповідальності за розподіл, планування і реалізацію ресурсного забезпечення від органів державної влади до регіональних органів, місцевих та органів самоврядування.
Юридична енциклопедія [40]	процес зміцнення та розширення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або більш нижчих органів і організацій, що супроводжується одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру.

В країнах Європи, як і в латиноамериканських державах задля розподілу компетенції різноманітними органами одного рівня управління, використовуються принципи концентрації та деконцентрації, в випадках коли принципи централізації і децентралізації можуть регулювати такі питання як взаємовідносин центру і місць. Влада концентрується в руках одного органу, коли один орган виконує всі повноваження, надані адміністративно-територіальній одиниці, тоді як система деконцентрації передбачає розподіл функцій між різними відомствами в одній ланці [39]. Передача повноважень від центру на місця відбувається шляхом децентралізації, щоб послуги, які надає держава, відповідали потребам і вимогам людей. Перехід до децентралізації можна вважати своєрідним «глобальним зсувом влади», який звільняє особу від контролю з боку держави та відкриває можливості для формування демократії знизу вгору. Оскільки зворотний зв'язок між владою та громадянами є надзвичайно важливим для демократичного розвитку – це включає в себе обізнаність громадян про дії влади та усвідомлення владою реальних потреб конкретних осіб, логічно, що найзручніше реалізувати це на місцевому рівні, де громадяни та представники влади перебувають поруч один з одним [18]. Важливо зазначити, що децентралізація та деконцентрація не являються взаємовиключними поняттями. Часто вони використовуються разом задля досягнення більш ефективного і прозорого управління. Наприклад, після

передачі повноважень на регіональний та місцевий рівень (децентралізація), регіональна та місцева влада може ще додатково розподілити функції вже між своїми підрозділами (деконцентрація).

Оскільки «децентралізація» є важливим елементом демократичних реформ і сприяє прозорості і ефективності в діяльності влади, можна стверджувати, що традиційне розуміння децентралізації як процесу, в якому в межах централізованої держави створюються самостійні одиниці, що виконують функції місцевого самоврядування (громади), потребує нових підходів до аналізу її сутності. Сьогодні важливою умовою стабільного розвитку суспільства, прозорого та ефективного функціонування держави має бути забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами територіальних громад, а також координація і співпраця цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади [31]. Важливо розрізняти різні типи децентралізації, оскільки вони мають свої специфічні характеристики, політичне значення та впливають на досягнення успіху. На початку 1980-х років існувала поширена думка, що децентралізація має різні типи, кожен з яких включає унікальні відмінні форми (див. рис. 1.1).

Розглянемо більш детально три типи децентралізації, а саме політичну, фінансову та адміністративну. Крім того розглянемо і основні форми.

Політична децентралізація полягає, по-перше, у передачі владних повноважень органам управління, які знаходяться на нижчому рівні, ніж центральні; по-друге, у спільному розробленні та реалізації політики з залученням зацікавлених сторін. Процес політичної децентралізації виявляється шляхом деволюції.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, ухвалені за активної участі громадськості, будуть більш ефективними та краще відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, ніж ті, що приймаються політичною владою на національному рівні [45]. Це означає, що вибори місцевих політичних представників дозволяють громадянам краще пізнати своїх обранців, а політичним діячам – оперативно реагувати на потреби та

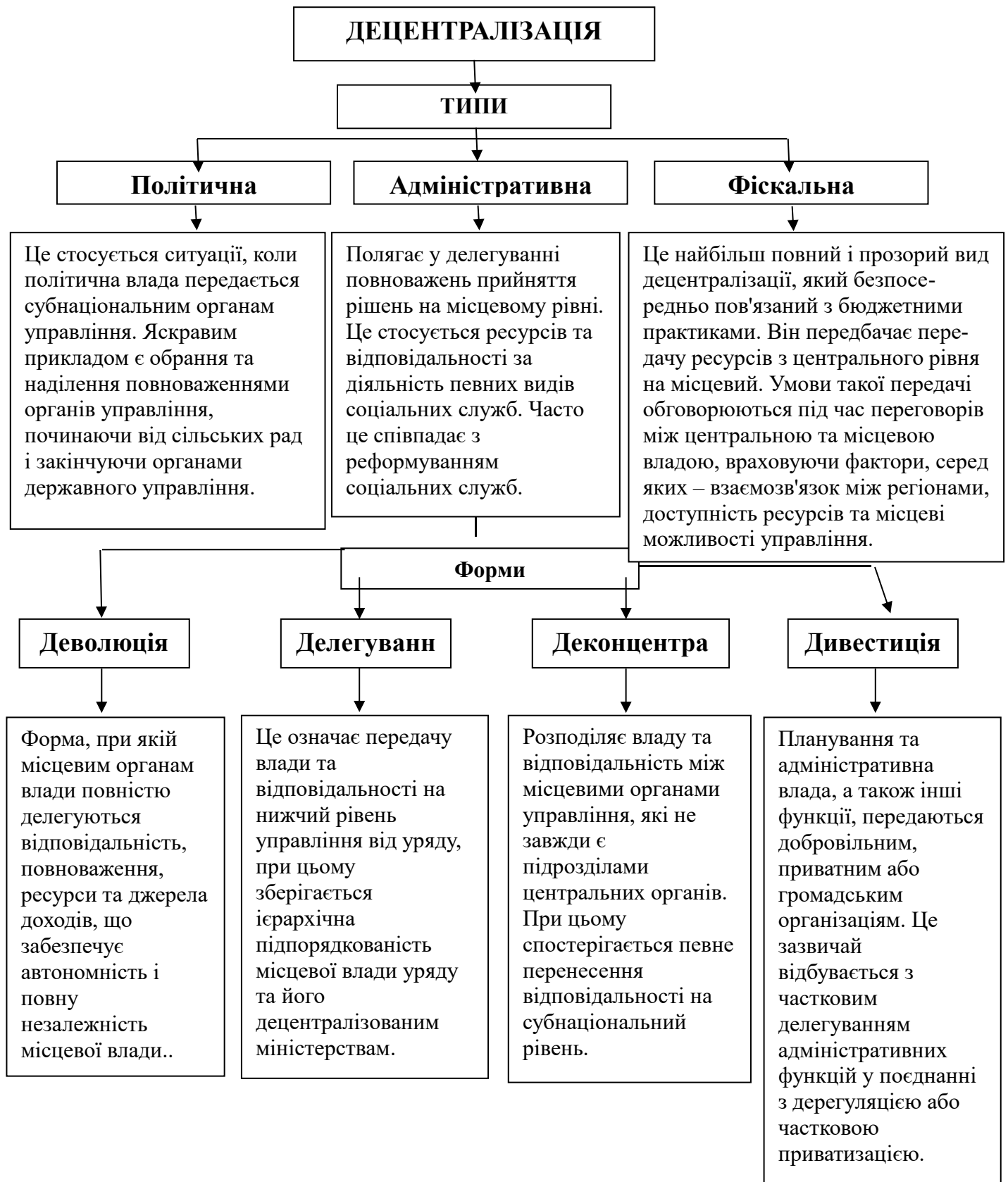


Рисунок 1.1 – Типи і форми децентралізації

побажання виборців. Політична децентралізація часто вимагає конституційних або законодавчих реформ, розвитку політичних партій, зміцнення законодавства, створення місцевих політичних одиниць, а також підтримки інтересів та ініціатив громадських груп.

Фіскальна децентралізація полягає у передачі фінансових ресурсів та повноважень, а також у формуванні дохідної частини бюджету [47]. Вона надає місцевим органам влади та приватним підприємствам фінансові засоби, дозволяє збирати місцеві податки і визначати витрати місцевих бюджетів для виконання децентралізованих функцій.

Узагальнюючи первинні джерела, можна виділити п'ять основних форм передачі фінансів від центрального уряду до місцевих органів влади (фінансово-бюджетної децентралізації): самофінансування (місцеві громади самі заробляють гроші на свої послуги) або компенсація збитків виробництва через оплату послуг користувачами; часткове фінансування чи виробництва, при якому користувачі беруть участь у наданні послуг та розвитку інфраструктури через фінансові внески (громадяни допомагають фінансувати місцеві проекти) або трудовий вклад; збільшення місцевих доходів (місцеві органи влади збирають податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі); трансферти, які передають загальні податкові доходи від центрального уряду до місцевих органів влади для загального або спеціального використання (центральный уряд передає гроші місцевим бюджетам); а також надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізацію фінансових ресурсів місцевих органів влади через гарантування позик і кредитів (місцеві органи влади беруть кредити). Кожен з цих механізмів зазвичай має свої особливості та достатньо впливає на рівень економічної автономії місцевих громад.

Адміністративна децентралізація має на меті делегування владних повноважень, які стосуються процесу розробки та ухвалення рішень, повноважень і ресурсів для надання державних послуг у певних сферах, від центральних органів влади до нижчих рівнів управління, а також до галузевих управлінь, що підпорядковуються центральним органам влади, і агентств.

Адміністративна децентралізація передбачає перерозподіл владних повноважень, фінансових та інших ресурсів і відповідальності за планування, фінансування та управління певними державними функціями від центрального уряду та його органів до відповідних структур місцевих органів влади, підпорядкованих одиниць на всіх рівнях державного управління, напіваавтономних державних органів, регіональних органів влади або асоціацій (акціонерних товариств), а також регіональних чи функціональних органів влади в межах встановленої території [36]. Адміністративна децентралізація може включати передачу повноважень від центральних урядовців у столиці до представників, які працюють в областях, провінціях чи районах, а також може супроводжуватися ще створенням ефективного галузевого управління або наданням ресурсів і повноважень місцевим органам влади під контролем міністерств. Це може включати також як передачу певних повноважень галузевим одиницям місцевого самоврядування, так і створення додаткових нових регіональних органів влади. Важливо відзначити, що адміністративна децентралізація може здійснюватися як шляхом деконцентрації (внутрішнього перерозподілу владних повноважень в межах одного рівня влади), так і шляхом делегування (передачі повноважень на нижні рівні).

Деконцентрація, так би мовити, вважається найменшою формою децентралізації і найчастіше використовується в унітарних країнах. Вона передбачає перерозподіл повноважень у процесі ухвалення рішень, а також фінансових і управлінських повноважень, і відповідальності між різними рівнями центральних органів виконавчої влади. У таких умовах територіальні або галузеві управління підпорядковуються лише центральним органам влади. Управлінські завдання в рамках деконцентрації розподіляються між органами одного й того ж суб'єкта управління.

Делегування вважається найефективнішою формою децентралізації, тому що передбачає передачу важливої та значної частини державних повноважень до виняткової компетенції місцевих органів самоврядування.

Одним із ключових аспектів децентралізації є питання: до яких меж і з якими повноваженнями може здійснюватися цей процес. Щоб відповісти на це запитання, необхідно звернутися до ще одного важливого терміна, без якого неможливо уявити децентралізацію – субсидіарність. Отже, основним критерієм ефективної децентралізації є забезпечення найвищої якості обслуговування громадян, при цьому головним принципом є субсидіарність, яка визначає найнижчу найоптимальнішу межу втручання держави у місцеві справи.

Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) є загальним принципом, що передбачає делегування повноважень щодо прийняття рішень з центрального рівня на нижчі організаційні рівні [38].

Варто також зазначити, що в багатьох країнах одним із ключових мотивів децентралізації є покращення перспектив місцевого розвитку, що також в повній мірі стосується України. Сильні, самодостатні та спроможні органи місцевого самоврядування здатні ефективніше управляти, що сприяє реалізації місцевих проєктів розвитку. Це дозволяє більшості громадян брати участь у процесі прийняття рішень і відчувати, що проєкти позитивно впливають на їхні умови життя. Саме тому для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами характерне чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління [53].

Ефективне та результативне місцеве самоврядування здатне не лише подолати інституційні та правові бар'єри, але й сприяти зміцненню політичної стабільності та національної єдності, а також впровадженню інноваційних підходів до вирішення місцевих проблем.

Детальніше можливості та ризики децентралізації представлені в таблиці 1.2.

Отже, незважаючи на те, що вищезазначені види децентралізації передбачають різний рівень делегування повноважень, влади та відповідальності нижчим рівням органів влади, напіваавтономним державним установам або приватним підприємствам, все ж таки центральні органи влади зберігають за собою право впливу та ряд владних повноважень. Ці

Таблиця 1.2 – Можливості і ризики децентралізації

Можливості	Ризики
<u>Ефективність та рівень місцевих державних послуг</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - підвищена здатність до реалізації локальних стратегій інноваційного розвитку; - більш ефективне надання державних послуг на місцевому рівні; - зменшення витрат; - залучення ресурсів місцевих громад; - створення стимулів для активних підходів до місцевого розвитку; - використання порівняльних переваг місцевих підприємств; - можливість для експериментування. 	<ul style="list-style-type: none"> - уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, незалежно від чисельності населення-категорії та матеріального забезпечення; - нечіткий поділ повноважень між органами державного та місцевого управління на субрегіональному регіональному та базовому рівнях; - дублювання функцій; - недосконала система контролю діяльності органів місцевого самоврядування; - недоліки в інституті делегування повноважень та відповідних механізмах стримувань і противаг, що можуть стати джерелом конфліктів; - негативний економічний вплив масштабних проектів; - нестача людських та технічних ресурсів; - недостатнє фінансування мандатів; - зростання розривів між юрисдикціями; - посилення конкуренції.
<u>Демократичне управління</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - збільшення прозорості та підзвітності; - більш активна участь громадян; - краще врахування потреб населення. 	<ul style="list-style-type: none"> - місцеві політики та неефективне управління на місцях; - корупційні прояви; - ускладнена структура управління, що призводить до збільшення витрат на координацію.

повноваження регулюються в процесі укладання відповідних контрактів (угод, договорів), а також включають право контролювати належну якість надання послуг чи виконання делегованих функцій, вносити потрібні корективи (за потреби) або достроково переривати укладені угоди.

1.2 Міжнародний досвід реалізації децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад на прикладі Польщі та Франції

Досвід впровадження та реалізації децентралізації в Польщі.

На сьогоднішній день Україна прагне стати членом Європейського Союзу та реалізує політику, орієнтовану на євроінтеграцію. У сфері зовнішньої політики країна намагається впроваджувати європейські принципи та підходи до державного управління. Курс на євроінтеграцію передбачає розвиток громадянського суспільства, ефективну діяльність усіх органів державної влади та активну участь кожної територіальної громади у всебічному розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому. Досвід ЄС демонструє успішні реформи у сфері місцевого самоврядування, спрямовані на створення самодостатніх територіальних громад. Цей процес важко уявити без децентралізації. Для України важливим та актуальним є вивчення досвіду країн-членів ЄС та пострадянських держав, які мали подібну до нашої систему місцевого самоврядування.

Проблеми, пов'язані з децентралізацією в Україні, зумовлені нагальною потребою в реформуванні не лише місцевого самоврядування, а й у проведенні комплексної реформи адміністративно-територіального устрою. Це неможливо реалізувати без значних змін у політиці регіонального та місцевого розвитку. Країни Європейського Союзу мають багатий історичний досвід децентралізації, тому для України важливо вивчати цей зарубіжний досвід.

Досвід інших країн свідчить про наявність тісного зв'язку між успішною реформою децентралізації влади та економічним зростанням, а також високими показниками якості життя в цих країнах. Для України особливо показовим є польський досвід у реформуванні публічної влади. Польща, як постсоціалістична країна, має багато спільного з Україною в адміністративно-територіальному устрої, демографічних показниках, формі державного устрою та управління тощо.

Польща демонструє один з найуспішніших прикладів децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Європі. Реформа розпочалася в 1990 році та передбачала передачу досить значних повноважень і ресурсів від центрального уряду місцевим громадам. На початку 90-х років децентралізація публічної влади в Польщі стала важливою частиною широкомасштабних ринкових реформ, які сприяли розвитку приватної власності, демократії, формуванню ефективних політичних інститутів, розширенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав громадян, а також становленню громадянських і політичних свобод. Основною метою децентралізації було вдосконалення системи управління на місцевому рівні, підвищення фінансової самостійності окремих регіонів і населених пунктів, поліпшення якості надання публічних послуг та боротьба з корупцією.

Процес децентралізації публічної влади в Польщі включав такі етапи:

- аналіз існуючих проблем на всіх рівнях публічного управління;
- розробка та прийняття нормативно-правових актів, які визначили чіткий порядок реалізації реформи децентралізації влади та окреслили особливості реформування адміністративно-територіального устрою;
- детальне опрацювання концептуальних основ реформи та їх впровадження в нормативно-правові документи, що регулюють різні сфери життєдіяльності (медицина, освіта, транспорт, охорона навколишнього середовища тощо);
- передача повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування.

Децентралізація публічної влади Польщі супроводжувалася кардинальною зміною адміністративно-територіального устрою. Важливу роль відіграло створення системи трьох рівней адміністративно-територіального устрою, а саме: гміни, повіти та воєводства. Гміна стала базовою адміністративно-територіальною одиницею. Динаміка формування гмін у ході реформування місцевої влади представлена в таблиці 1.3.

Таблиця 1.3 – Динаміка формування гмін у Польщі

Показники	Роки				
	1989	1994	2002	2014	2016
Кількість гмін	2121	2475	2478	2479	2478
Середня площа гмін, км ²	147	127	125	125	125
Середня чисельність населення, тис. чол.	18,2	15,7	15,6	15,5	15,5

Важливим аспектом створення гмін є їх економічна автономія. Дані з таблиці свідчать про те, що кількість гмін на початку 90-х років зросла на 17% і досягла 2475 одиниць.

Серед причин цього зростання можна виділити:

- відсутність законодавчих норм, що визначають критерії для поділу гмін;
- виникнення нових локальних одиниць в результаті низових соціальних рухів та процес демократизації в нових політичних умовах;
- відновлення комун, які зникли з адміністративної карти внаслідок реформ;
- поділ місцевих політичних одиниць через різні погляди на розвиток гмін у муніципальних радах.

Результатом адміністративно-територіальної реформи стало те, що кількість великих адміністративних одиниць (воєводств) зменшилася майже втричі (з 49 до 16) шляхом укрупнення, що сприяло вирішенню регіональних та локальних проблем. Крім того, було створено 372 одиниці місцевого самоврядування замість ліквідованих 287 державних адміністрацій у повітах. Польська влада значну увагу приділила співпраці між воєводствами, зокрема: створенню вільних економічних зон, реалізації спільних проектів, наданню допомоги один одному між регіонами, а також спільному фінансуванню певних інфраструктурних об'єктів.

Важливу роль у реформі місцевого самоврядування в Польщі відіграла фінансова децентралізація. Саме фінансові ресурси органів місцевого самоврядування є тим фундаментом, на якому будується ефективне виконання державних завдань цими органами та визначаються умови економічного

розвитку регіонів. Фінансова децентралізація в Польщі передбачала значне розширення всіх фінансових повноважень територіальних громад. Це було досягнуто наступними шляхами:

- закріплення за громадами місцевих податків та частини загальнодержавних податків і інших доходів місцевих та регіональних бюджетів;
- воєводства фінансово підтримували один одного;
- змінення схеми перерозподілу податків з державного до місцевих бюджетів (залишається на місцях 100% податків на нерухомість, приблизно 40% прибуткових податків та майже 7% від корпоративних податків);
- наявність тісної співпраці з різними міжнародними фінансовими фондами;
- можливість громадянам обирати регіон оподаткування.

Такий підхід значно сприяв підвищенню відповідальності органів місцевого самоврядування за розвиток територій та між регіонами стимулював конкуренцію.

Бюджет є основним джерелом фінансування діяльності місцевих органів влади та важливим інструментом реалізації політики місцевого самоврядування. Бюджетні доходи визначаються та встановлюються на законодавчому рівні, а розподіл доходів бюджету між державною та місцевими адміністраціями ґрунтується на принципах субсидіарності. У Польщі доходи органів місцевого самоврядування в період з 2007 по 2016 роки зросли з 131,4 млрд злотих до 213,7 млрд злотих (табл. 1.4).

Таблиця 1.4 – Загальні доходи органів місцевого самоврядування, млн злт

Одиниці самоврядування	Роки					
	2007	2008	2010	2012	2014	2016
Гміни	57004	62318	72311	78407	84549	101795
Міста з правами повітів	46874	49452	53886	61247	68260	74420
Повіти	16155	18147	22496	22523	23783	23948
Воєводства	11345	12666	14104	15236	17746	13506
Всього	131378	142583	162797	177413	194337	213669

Реформа децентралізації влади призвела до чіткого розмежування повноважень, внаслідок чого: по-перше, були створені три рівні незалежного самоврядування, в яких чітко визначений поділ повноважень та на кожному рівні бюджети самостійні; по-друге, органи місцевої влади отримали реальну можливість та право управляти територіальними громадами, розпоряджатися власними фінансовими та матеріальними ресурсами, надавати різноманітні публічні послуги та займатися в повному обсязі соціально-економічним розвитком своїх територій. Однак децентралізація не призводила до ослаблення центральної влади в таких сферах, як верховенство права, національна безпека, зовнішня політика та забезпечення прав і свобод людини. Державна влада має в регіонах свої представництва, які займаються контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування, перевіряючи їх діяльність на відповідність вимогам чинного законодавства [32].

Реформа децентралізації публічної влади суттєво вплинула на розвиток різних сфер діяльності:

- освіта (місцеві органи влади відповідають освітній процес в повному обсязі, за винятком встановлення загальних стандартів і очікуваних навчальних результатів);
- охорона здоров'я (всі працездатні громадяни можуть отримувати за рахунок сплати податків медичні послуги; лікування безробітних фінансується державою; умови праці для всіх працівників сфери охорони здоров'я забезпечуються на базовому адміністративно-територіальному рівні; профільні медичні програми фінансуються на рівні повіту);
- земельні відносини (всі земельні ресурси у власності гмін);
- підприємницька діяльність (влада від бізнесу відокремилася, що дало можливість кожному громадянину вільно та на вигідних для нього умовах займатися господарською діяльністю).

Варто зазначити, що у Польщі реформа децентралізації публічної влади виявилася успішною завдяки політичній волі в об'єднанні політичних сил для

створення необхідної законодавчої бази, а також значній підтримці з боку суспільства та забезпеченню кадрових і ресурсних потреб реформи.

Досвід впровадження децентралізації у Франції.

Наступним розглянемо досвід децентралізації у Франції. Оскільки за площею Франція подібна до України і має таку ж унітарну форму правління, вивчення її політики децентралізації публічної влади є важливим як з наукової, так і з практичної точки зору для сучасної України. Крім того, у Франції процес децентралізації завершився раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, що призвело до відокремлення громадянського суспільства від державного апарату та формування професійної демократії, заснованої на чіткому розподілі функцій, повноважень та ролей між громадянським суспільством та державою.

Система публічного управління Франції виникла внаслідок масштабних реформ, що розпочалися в XVII – XVIII століттях. Після Революції 1789 року були здійснені перші спроби децентралізувати владу та надати провінціям більше автономії. Однак революційна влада виявилася занадто слабкою, тому ці ініціативи лише сприяли ослабленню держави. Після усунення прихильників децентралізації знову розпочалося впровадження жорсткої централізації. Важливу роль у цьому процесі відіграв Наполеон, якого вважають батьком адміністративної системи, заснованої на принципах державної централізації. Ця система існувала в країні майже без змін протягом тривалого часу – аж до другої половини XX століття.

Перші законодавчі акти, що можуть бути визнані спрямованими в бік децентралізації влади у Франції, були прийняті в 1871 та 1884 роках. Представницьку асамблею – Генеральну раду, що обирається терміном на 6 років шляхом прямого голосування запровадив Закон від 10 серпня 1871 року, також він врегульовував управління департаментом. Проте повноваження Генеральної ради були значно обмежені, а вся виконавча влада в департаменті належала префекту. Принцип обрання муніципальної ради та мера закріплював

Закон від 5 квітня 1884 року, також він визнавав автономію комуни. Як департамент, так і комуна отримали статус територіальної громади [5].

Хоча 1982 рік вважається відправною точкою та початковим етапом реформ децентралізації у Франції, французькі науковці одностайні в думці, що Шарль де Голль, засновник П'ятої республіки, заклав міцний фундамент для цих змін. Де Голль прийшовши до влади в 1958 році, створив в країні досить потужну вертикаль влади, яка була дуже ефективною в умовах боротьби з економічною післявоєнною кризою. Проте з часом надмірно централізована система державного управління почала стримувати розвиток країни. Тому де Голь у березні 1968 року запропонував принципово новий підхід до розвитку держави, ініціював проведення референдуму з таких питань, як регіоналізація та реформування Сенату. Його ініціатива полягала в наданні регіонам статусу повноцінних територіальних громад і суттєвому розширенні їхніх повноважень.

В рамках нових повноважень регіон отримав можливість брати кредити, виступати позивачем у судах, а також укладати угоди та контракти з іншими регіонами. Проте результати референдуму виявилися для його ініціатора негативними для його ініціатора. Підтримали реформу, запропоновану Президентом лише 47,59% виборців (10 901 753), тоді як проти висловилися 52,41% (12 007 102). Частково пояснити цю невдачу можна тим, що ініціатива Президента припала на час політичних і соціальних потрясінь 1968 року, що змусило багатьох французів з недовірою поставитися до будь-яких ідей, спрямованих на послаблення центральної владної вертикалі. Враховуючи результати народного голосування, де Голль 28 квітня 1969 року пішов у відставку.

Суттєві реформи децентралізації управлінської системи почалися лише в 1982 році, коли до влади прийшов Президент Франсуа Міттеран. На той час основною фігурою в системі місцевого управління був представник уряду – префект, саме він відповідав за здійснення суворого та жорсткого попереднього контролю (*tutelle*) за діяльністю органів місцевої влади.

2 березня 1982 року був ухвалений Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів». Закон Дефера мав на меті встановити принципи функціонування територіальних громад (комуна, департамент, регіон) та дозволити державі «позбутися» деяких своїх повноважень. Цей закон вважається першим кроком до децентралізації і включає три основні нововведення:

- скасування попереднього апріорного нагляду (*tutelle a priori*) зі сторони префекта та заміна його на наступний подальший нагляд (*tutelle a posteriori*), який здійснюється через адміністративний суд і регіональну рахункову палату;
- передача виконавчих повноважень голові обраної представницької асамблеї від префекта;
- надання регіону статусу самостійної одиниці, а саме, повноправної територіальної громади.

До прийняття закону стаття 72 Конституції Французької Республіки визнавалися територіальними громадами: департаменти, комуни та заморські території. Після ухвалення закону була введена нова територіальна громада – регіон. Виконавча влада в регіоні та департаменті була передана від префекта, який представляє державу, до голів регіональних та генеральних рад, що обирались представникам місцевої громади. Згідно Ст. 1 Закону обрані ради керують регіонами, департаментами і комунами та закріплюється принцип місцевого самоврядування, надаючи можливість громадам обирати самим своїх представників та передаючи представникам певні повноваження і фінансові ресурси, які раніше були в розпорядженні держави.

Таким чином, політика децентралізації передбачає процес розподілу повноважень між центральними органами влади та місцевими, а також трансформацію взаємин між громадянами та владою.

Після впровадження реформи Франція стала першою країною Західної Європи, яка має чотири рівні адміністрації, враховуючи центральний рівень, це: центр та регіони, департаменти, комуни. Кількість комун становить приблизно

36 700, а середня чисельність їх населення складає 380 осіб. Це викликає питання про можливість об'єднання комун з метою більшої оптимізації їх діяльності та підвищення ефективності надання послуг населенню. Закон, прийнятий 12 липня 1999 року (Loi du 12 juillet 1999), відомий як закон Шевенмана, який був ініційований міністром внутрішніх справ в уряді Прем'єр-міністра Ліонеля Жоспена (1997–2000 роки), мав на меті врегулювання механізмів міжкомунальної співпраці через створення об'єднань громад (*communautes*). Було визначено три типи таких об'єднань, а саме: міські об'єднання (*communautes urbaines*) для міських агломерацій з населенням понад 500 000 осіб, об'єднання міст з передмістями (*communaute d'agglomeration*) для територій з населенням не менше 50 000 осіб, а також об'єднання комун (*communautes des communes*), які формувалися в сільських районах. Створення об'єднань громад цих трьох типів ґрунтується на основному принципі добровільної участі (*volontariat*). Жодна громада не мала бути примусово включена до процесу об'єднання без своєї згоди.

Таким чином, Франція не обрала шлях механічного примусового скорочення кількості комун, а, навпаки, активно підтримувала їх об'єднання. Внаслідок такої політики було створено 155 міських об'єднань (*communaute d'agglomeration*), і 86% усіх комун Франції стали частиною одного з трьох типів об'єднань.

Другий етап реформ децентралізації публічної влади тісно пов'язаний з ім'ям Жан-П'єра Раффарена, який був Прем'єр-міністром Франції 2002–2005 рр.. 28 березня 2003 року за ініціативою уряду було ухвалено Закон, який передбачав передачу значної частини повноважень від уряду до регіонів, «Про децентралізовану організацію Республіки». Цей документ підтверджує децентралізовану структуру управління у Франції, запроваджує пряму демократію на місцевому рівні, забезпечує фінансову автономію територіальних громад та визначає статус заморських територій. Ключовим аспектом є визнання статусу регіону як рівноправної громади, на рівні з департаментом і комуною, а також більш чітке окреслення фінансових повноважень регіонів. Після цього був ухвалений Закон № 2004–809 від 13 серпня 2004 року, що

передбачав передачу значних повноважень різним територіальним громадам з 1 січня 2005 року, чітко визначаючи зони відповідальності для кожної з них. Реформи на цьому не зупинялися, а продовжувалися далі, в той час, як влада постійно проводила моніторинг ефективності їх реалізації.

На сьогодні адміністративно-територіальна система Франції складається з комун, кантонів, округів, департаментів і регіонів. Кантон та округ, не мають власних органів управління, але також слугують базою для проведення виборчого процесу. Таким чином, у Франції існує трирівнева система місцевого управління: комуна, департамент і регіон.

Основу адміністративно-територіального устрою Франції становлять комуни, які значно варіюються між собою за чисельністю населення та площею території. На цьому рівні публічна влада представлена лише інститутом місцевого самоврядування – мером комуни та муніципальною радою. Муніципальна рада являється представницьким органом комуни, до складу якого входять муніципальні радники (депутати). Кількість радників варіюється в залежності від чисельності населення: від 9 осіб (для громад з населенням менше 100) до 163 осіб (для громад з населенням понад 2 мільйони). У зв'язку з різною чисельністю населення використовується змішана система виборів, що поєднує мажоритарний принцип з елементами пропорційного представництва. Вибори проводяться у два тури. Мер та його заступники обираються за рішенням муніципальної ради і формують виконавчий орган ради – муніципалітет. Кількість заступників визначається радою, при цьому вона не може перевищувати третину від загальної кількості муніципальних радників.

Діяльність органів самоврядування комун підлягає контролю з боку префекта щодо відповідності чинному законодавству країни. Передбачена законом процедура набуття чинності рішеннями муніципальних рад передбачала схвалення його префектом, крім оприлюднення у встановлений законом спосіб. В наслідок реформ префект втратив право попереднього контролю рішення ради з точки зору доцільності, проте за ним залишилась можливість оскарження їх законності та скасування в адміністративному суді.

У випадку, якщо муніципальна рада визнається де-факто неспроможною виконувати свої обов'язки, префект має право розпустити раду на тимчасовій основі та призначити делегацію з виконання її повноважень до формування нового складу муніципальної ради.

«Префектура» є наступною після комуни адміністративно-територіальною одиницею публічної влади, яка складається з двох органів: Генеральної асамблеї, що обирається громадянами, як інституту місцевого самоврядування та префектом, що призначається державою, як інститутом державної влади.

Генеральна рада, яка є представницьким органом місцевої влади, формується на основі прямих загальних і вільних виборів, що проводяться в кантонах у два тури за мажоритарною системою на термін 6 років. Однією з особливостей організації на цьому рівні місцевого самоврядування є те, що третина її складу оновлюється кожні три роки для забезпечення стабільності та безперервності роботи Генеральної ради. Рішення, ухвалені головою Генеральної ради, мають можливість бути проконтрольовані префектом і, у разі невідповідності законодавству, можуть бути скасовані адміністративним судом.

На рівні департаменту державна влада здійснюється через державну адміністрацію, яку очолює префект. Це професійно підготовлений державний службовець високого рівня, який проходив навчання в Національній школі адміністрування. Префект призначається указом (за декретом) президента, що ухвалюється на засіданні ради міністрів за поданням міністра внутрішніх справ та прем'єр-міністра.

Протягом тривалого часу питання створення адміністративно-територіальної одиниці у Франції, що перевищує департамент, залишалося невирішеним. З розвитком держави та виникненням питань, що виходили за рамки повноважень органів публічної влади місцевого самоврядування комун і департаментів, з'явилися потреба у створенні нових рівнів адміністративно-територіального управління, ними стали регіони. Спочатку вони не мали постійного сталого статусу і формувалися лише для координації зусиль у вирішенні спільних потреб.

У рамках реформи децентралізації на законодавчому рівні статус місцевих колективів був закріплений за регіонами, що стає передумовою для створення автономних інститутів публічної влади на такому ж рівні, на регіональному рівні роль державної влади залишилася досить великою та вагомою. Регіональна влада є представницьким органом місцевого самоврядування в регіоні, вона обирається за партійними списками на рівні департаменту. Кількість людей, призначених для виконання завдання (мандатів), залежить від кількості населення департаменту, але не може бути менше трьох осіб. Голову та бюро ради, яке складається з голови та його заступників обирає регіональна влада. Префект департаменту є представником держави в регіоні, де розташований адміністративний центр регіону. Префект регіону має більш широкі повноваження в вирішенні таких питань як соціально-економічний розвиток регіону, на відміну від звичайного префекта, наділеного представницькими та контрольними функціями.

Для України, яка тривалий час після здобуття незалежності перебувала у перманентному стані реформування державного управління на всіх рівнях територіальної організації, успішний досвід французьких реформ став деяким підґрунтям для формування нашої національної стратегії децентралізації. Успіх французьких реформ відображається в тому факті, що запропонована Францією парадигма децентралізації була затребувана багатьма європейськими країнами, такими як Польща, Португалія та Греція. Децентралізоване управління є набагато практичним за централізоване, якщо для нього на достатньому рівні забезпечені необхідні умови та засоби. Велику роль у цьому процесі відіграє фінансова самостійність місцевого самоврядування, місцеві податки накопичуються в регіональних бюджетах, тоді як державний бюджет надає підтримку регіонам лише в окремих випадках (переважно для реалізації великих програм). Ідея фіскальної автономії, що полягає не в фінансових вливаннях із центру, а у формуванні місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків, які збираються на місцях і потім залишаються в місцевому бюджеті, прижилися міцно на Європейському континенті.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1 Громада як суб'єкт місцевого самоврядування

Громада є первинним суб'єктом системи локальної влади. В сучасних дослідженнях зустрічаються різноманітні підходи та способи інтерпретації цього поняття. Аналізуючи його численні дефініції, маємо аргументи виділити наступні ознаки визначення поняття «територіальна громада», сформовані як базові поняття, що ґрунтуються на будь якій характеристиці локальної спільноти, чи їх комплексі: конституційно-правовий, соціологічний, територіальний та комплексний або системний.

Згідно з територіальним критерієм тлумачення сутності поняття територіальної громади взаємопов'язане із застосуванням показника постійного проживання мешканців в рамках території населеного пункту. В конституційно-правових працях тлумачення поняття територіальної громади подається в якості основного суб'єкту локальної влади до складу якого входять жителі села (чи то кількох сіл), селища та міста [10], резиденти муніципального утворення, які об'єднані загальною метою реалізації місцевого самоврядування у межах відповідної території або у межах відповідного поселення [11]. В частині 2 статті 1 Закону про місцеве самоврядування України взятий до уваги саме цей показник. Таким чином територіальна громада тлумачиться безпосередньо як резиденти, що постійно мешкають в рамках села, селища або міста, що є адміністративно-територіальними незалежними складовими, чи то добровільне об'єднання резидентів будь якої кількості сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Таке тлумачення використовується як прототип в більшості актуальних досліджень стосовно проблем та питань, пов'язаних з місцевим самоврядуванням [50].

Соціологічний критерій для тлумачення поняття територіальної громади краще допомагає виявити його істинну природу як унікальної соціальної групи, яка є цілісною. Цей критерій дає змогу розкрити дію локальних інтересів, що разом з інтеграцією територіальної громади, а ще й паралельно здійснюють її генезис. Використання цього критерію дає змогу виявити комплекс пріоритетів, соціальні зв'язки та стосунки в межах певної локальної територіальної спільноти. Виходячи з цього, територіальна громада, згідно соціального критерію, є соціальною спільнотою, що формується не тільки сукупністю резидентів певного локалітету, а об'єднується на базі спільних потреб та інтересів її учасників, а також системи взаємозв'язків та стосунків між ними. Найважливішими ознаками, що формують цю спільність, є стабільні економічні, соціальні, політичні, культурні, інформаційні, та екологічні зв'язки і стосунки, які виокремлюють її як достатньо самостійну систему функціонування життєдіяльності співгромадян. У структурі територіальних утворень базовою є територіальна громада, яка характеризується цілісністю та неподільністю за функціональним критерієм: її компоненти не в змозі самостійно реалізовувати специфічні функції, притаманні цьому соціально-територіальному населеному пункту.

Функціонально-цільова динамічність територіальної громади, що є суттєвим елементом поняття громади, може бути розглянута через призму конституційно-правового критерію. Цей критерій базується на визнанні та гарантуванні локальних публічно-правових інтересів, а також на визнанні територіальних громад суб'єктами, які здатні до орієнтованої на результат діяльності для втілення своїх інтересів. У цьому підході завдання місцевої влади є не наслідком розділення керування та децентралізації влади, а як похідні від спільних прагнень та потреб громад [10]. Інакше кажучи, не країна і не владні органи формують запити для людини, а навпаки, безпосередньо людина ставить вимоги та запити до владних органів, відповідно потреби та запити людей визначають процес діяльності влади. Конституційно-правовий критерій встановлює роль та позиції громади в загальній структурі локального

самоврядування та в функціонуванні публічної влади. Саме на підставі цього критерію тлумачення поняття територіальної громади дає змогу визначити її як суб'єкт місцевого самоврядування, який має повноваження і можливість та здатен діяти, реалізуючи надану компетенцію з метою розв'язання запитів місцевого значення.

Проте, я вважаю, що цілковите розуміння поняття «територіальна громада» стає можливим тільки за умови використання багатокomпонентного та загального підходу. В.І. Кравченко описує громаду як певну сукупність резидентів України, які мешкають спільно у міському або сільському населеному пункті, мають спільні інтереси та права, які визначені законодавчими актами. Автор аналізує її в таких аспектах:

- як первинну адміністративно-територіальну одиницю;
- як форму впорядкування локального самоврядування;
- як суб'єкт цивільно-правових взаємин та керуючий суб'єкт [12].

Конституції України визначає територіальний колектив як територіальну громаду, що відповідає історичними національними традиціями країни. Згідно зі статтею 140 Конституції України, закріплюється конституційна правосуб'єктність територіальної громади, а також зазначається, що право на самостійне втілення місцевого самоврядування належить саме їй. Це право реалізується через розв'язання всіх запитів місцевого значення самостійно громадою в межах чинного законодавства [1]. Наявність правосуб'єктності є головною ключовою умовою для створення територіальної громади. Це конституційне положення базується на самобутніх унікальних традиціях українського народу та разом з тим враховує напрацьований демократичний досвід решти країн в організації місцевого самоврядування. Отже, воно потребує того, що територіальна громада повинна формуватися і функціонувати не як просто спільнота людей, які мешкають на певній території, а як дієздатний суб'єкт, який є соціально та політично активним, самодостатнім у забезпеченні матеріально-фінансовими ресурсами, в той же час є здатним до ефективного, прозорого та відповідального управління своїми власними справами.

Територіальна громада виступає первинним та ключовим суб'єктом локального самоврядування, який виконує функції та має відповідні повноваження. Охарактеризувавши територіальні громади як первинні соціальні суб'єкти публічної влади на місцевому рівні, а також врахувавши різноманітність форм безпосередньої та опосередкованої демократії в органах місцевої влади, визначивши їхню провідну роль у формуванні всієї загальної системи органів публічної влади — від вищих до місцевих, дозволяє визначити сутність місцевої влади як своєрідної особливої форми публічної влади.

Основною ланкою місцевого самоврядування як системи організації діяльності місцевих жителів в рамках певної території, що складається з різноманітних інститутів, функціонуючих як єдиний механізм, постає територіальна громада. Щодо форми, територіальна громада є видом територіальної спільноти, що формується жителями (громадянами України, особами без громадянства, іноземцями, вимушеними переселенцями, біженцями) в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (село, селище, добровільне об'єднання кількох сіл, селищ, місто), які переважно або постійно проживають на цій території, мають там певну нерухомість, сплачують комунальні послуги, податки тощо.

Слід підкреслити, що, незважаючи на великий інтерес сучасних науковців до питань локальної демократії, численні дослідження правового статусу громад як первинних та основних суб'єктів локального самоврядування і досі залишається недостатнім. Це, безумовно, має негативний вплив на нормативне регулювання статусу цих соціальних спільнот.

Обґрунтованість теоретичного підходу до статусу громад підкреслює потребу в науково обґрунтованій системі знань про цей інститут конституційного і муніципального права [29]. Це дозволить створити стабільну правову основу, на якій буде здійснюватися конкретизація правового статусу громад.

Територіальна громада в ролі публічного власника представляє собою об'єднання всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (такої

як село, селище, місто або район у місті). Вона має право, на основі загальних зборів мешканців (підтримкою більшості) та відповідно до Конституції України, приймати рішення щодо своєї неподільної, спільної публічної власності, що робить її також відомою як «конституційна» територіальна громада.

Правовий статус територіальної громади регулюється та визначений Законом про місцеве самоврядування, Основним Законом України, Цивільним кодексом України, а також різними нормативно-правовими актами.

Згідно з цими положеннями, територіальна громада має статус у правовій площині як юридична особа публічного права власності. Таким чином, вона виступає як:

Суб'єкт цивільно-правових відносин. Відповідно до цього, компетенція територіальної громади включає:

- створення різних юридичних осіб публічного права, таких як комунальні підприємства, навчальні заклади тощо;
- створення різних юридичних осіб приватного права, наприклад, підприємницьких товариств;
- здійснення господарських операцій;
- управління майновими відносинами;
- виконання зобов'язань (територіальні громади несуть відповідальність за свої зобов'язання своїм майном, за винятком майна, на яке згідно закону не може бути накладено відповідне стягнення);
- ведення судових процесів;
- стягнення зборів з членів громади для задоволення суспільних потреб.

Суб'єкт бюджетного процесу, що має такі повноваження:

- формування свого власного бюджету;
- створення позабюджетних, валютних, резервних, страхових та інших цільових фондів фінансових ресурсів.

Суб'єкт підприємницької діяльності у такій сфері як надання суспільних послуг:

- створення підприємств комунальної власності;

– спільна діяльність з іншими підприємствами на правах спільної оперативної діяльності чи отримання доходу у такому вигляді як дивідендів.

Суб'єкт фінансово-кредитних відносин:

- отримання кредитів в банківських установах;
- розміщення місцевих позик;
- створення комунальних банків, страхових, трастових товариств;
- гарантування кредитів.

Компетенції територіальної громади можемо побачити на рис. 2.1.



Рисунок 2.1 – Компетенції територіальної громади

Наявність системи, в якій є соціально обумовлені інтереси, виступає вагомою інтегральною ознакою територіальної громади, де саме інтереси та потреби жителів слугують рушійною силою муніципальної влади є вкрай важливим компонентом в такому питанні як організація місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це загальні інтереси, усереднення індивідуальних і групових інтересів. Інакше кажучи, це суспільні інтереси, з одного боку, без задоволення яких, неможлива реалізація приватних інтересів, а з іншого боку – неможливо забезпечити стабільність, цілісність і нормальний розвиток місцевого самоврядування. Це інтереси, які офіційно визнані державою та підтримуються нею, а також мають правовий захист. Таким чином, публічний інтерес є юридично забезпеченим та визнаним державою інтересом соціальної спільноти, необхідність задоволення якого є головною умовою для гарантії її розвитку та існування [14]. Представниками та носіями територіальних інтересів є всі члени територіальної громади, до того ж іноді інтереси територіальної спільноти можуть бути більш вагомими для повсякденного життя людини, чим загальні інтереси нації або класу [15]. Але при цьому загальне становище громади і моральний дух членів громади, що живуть разом і мають загальні спільні інтереси в таких сферах як житлова, культурна, освітня, а доволі часто й релігійна, сприяють формуванню міцного громадського порядку та створюють умови для ефективного якісного управління таким об'єднанням [16]. Отже, муніципальні права особи, яка є членом територіальної громади, як визначає О.В. Батанов, ґрунтуються на «тріаді інтересів», які виникають у контексті місцевого самоврядування, а саме, загальні інтереси території, загальні інтереси територіальної громади та інтереси кожного конкретного жителя, що є членом цієї громади. В сучасному світі домінує процес «самоствердження» територій, які викликані децентралізацією державного управління, з чим пов'язане виникнення інтересу до території, на якій функціонує людина, яка є невід'ємною частиною цієї територіальної громади [13]. Інтереси територіальної громади формуються на основі сукупності загальних інтересів її членів та індивідуальних інтересів кожного

окремого члена громади. Загальні інтереси, це спільні інтереси, які стосуються задоволення соціальних, локально-культурних, комунально-побутових, та інших потреб, а в свою чергу індивідуальні інтереси конкретних осіб, це інтереси, які проявляються, зокрема, у сфері комунікацій на місцевому рівні, що в результаті сприяє особистій самореалізації індивіда в межах громади. Індивідуальні інтереси членів громади у вузькому сенсі - є їх муніципальними правами, які виникають під час реалізації ними майже всіх своїх життєвих прагнень. У такій реалізації кожен мешканець виступає одночасно як суб'єкт і об'єкт місцевого самоврядування, виступаючи як його активним творцем, розкриваючи в собі демократичний потенціал, так і тим, на кого спрямовані ці дії та позитивний потенціал [17].

Також варто підкреслити важливість інструментів місцевої демократії та методів впливу на місцеві органи влади і їх посадових осіб, які є правами територіальних громад, закріпленими на законодавчому рівні. На сьогоднішній день існує близько півтора десятка таких інструментів, які нормативно регулюються як на законодавчому так і на місцевому рівнях. Для ефективного використання цих інструментів місцевої демократії та методів впливу окремих членів територіальної громади на місцеві органи влади і їх посадових осіб важливо мати чітке розуміння їх змісту та логіки застосування. Основні інструменти такі:

- створення консультативних і дорадчих органів;
- формування органів щодо самоорганізації населення;
- заснування громадських об'єднань;
- ініціювання розгляду електронних петицій;
- організація громадських слухань;
- участь у громадських обговореннях;
- подання місцевих ініціатив;
- надання депутатам доручень у письмовій формі;
- вимога звітування перед населенням від селищного, сільського, міського голови, а також депутатів місцевої ради;

- моніторинг порядку та процесу діяльності в ухваленні рішень місцевою радою;
- аналіз проектів рішень та рішень, що були ухвалені місцевою радою;
- відвідування засідань, що проводять постійні депутатські комісії та пленарних засідань місцевої ради;
- проведення загальних зборів громадян для обговорення нагальних проблем та пошуку їх рішень;
- залучення громади через подання проектів до формування місцевого бюджету;
- організація місцевого референдуму як інструменту прямої демократії.

На жаль, сьогодні територіальні громади України в значній мірі не є життєздатними і ще далекі від повної автономії від держави, здебільшого і через гібридні загрози. У реальності далеко не кожне селище, село чи навіть місто може вважатися повністю самодостатньою адміністративно-територіальною одиницею, а в свою чергу його мешканці не є повністю самостійною незалежною територіальною громадою. Серед інших причин це зумовлено дещо авторитарним підходом держави до місцевого самоврядування, державна влада сприймає його через призму радянської ментальності і прагне зберегти тотальний контроль над усіма рівнями управління. Важливу роль у цій ситуації відіграє також менталітет населення, яке загалом не дуже сприймає місцеві органи влади як представників волі, влади та інтересів громадян і розглядає місцеве самоврядування як ще один інструмент для реалізації державної політики та ще один рівень бюрократії на місцях.

Отже, можна зробити висновок, що об'єднані Громади формуються в результаті об'єднання суміжних територіальних громад, а саме: сіл, селищ та міст на добровільній основі. Якщо адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначено місто, то вона вважається міською територіальною громадою; якщо центром визначено селище міського типу – селищною, а якщо село – сільською. У селах, де проживає більше 50 мешканців, обирається сільський староста, який є членом виконкому об'єднаної ради.

Після утворення об'єднаної територіальної громади (ОТГ) вона отримує всі ресурси населених пунктів, що ввійшли до цієї громади та відповідні повноваження. Окрім цього, ОТГ отримали більшу фінансову самостійність, шляхом переходу на прямі бюджетні взаємовідносини з державним бюджетом, не підпорядковуючись районній раді, а самостійно визначаючи напрямки розвитку та використання зароблених коштів. Створення ОТГ наближає адміністративні послуги до населення: у кожній ОТГ створюється та відкривається власний центр надання адміністративних послуг

2.2 Функції та повноваження територіальних громад

Слід підкреслити, що, місцеві органи влади як і будь-які інші органи влади, зобов'язані діяти виключно відповідно до законів та інших нормативно-правових актів, які мають вищу юридичну силу. Один з фундаментальних та основних принципів місцевого самоврядування зазначений в Законі України, стаття 4 про місцеве самоврядування України, а саме те, що місцеве самоврядування реалізується в Україні в межах цього та інших законів на таких принципах як фінансова, організаційна та правова самостійність в рамках своїх повноважень.

Першим і безумовно основним документом, на якому базується місцеве самоврядування, є фундаментальний правовий акт, а саме: Конституція України. У ній закріплено право на місцеве самоврядування, цьому праву присвячений окремий розділ під номером XI, що має і відповідну назву: Місцеве самоврядування.

Наступними ключовими документами є два спеціалізовані закони: про місцеве самоврядування України і про статус депутатів місцевих рад. Перший закон визначає та окреслює систему, де в Україні функціонує місцева влада, його правовий статус та механізми взаємодії органів. Другий закон

безпосередньо стосується депутатів місцевих рад. В цьому законі окреслені досить чітко межі та гарантії їхньої діяльності, а також визначено їх правовий статус. Тому цей закон є вкрай важливим для ефективної роботи кожного депутата.

Наступними є нормативно-правові акти, які регулюють певні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування. Наприклад, у контексті прозорості та підзвітності варто згадати Закон України під назвою: «Про доступність публічної інформації» та такий Закон як «Про відкритість у використанні публічних коштів». Обидва ці закони встановлюють умови та процедури, що забезпечують публічний доступ до тієї інформації, якою володіють місцеві органи.

Коли міська адміністрація розробляє плани щодо розвитку міста, прагнучи раціонально, справедливо та ефективно використовувати його територію, вона керується таким Законом України як «Про регулювання містобудівної діяльності».

Коли йдеться про фінанси територіальної громади, орган місцевої влади, що планує їх розподіл, повинен орієнтуватися на Бюджетний Кодекс України, який слугує основою для діяльності місцевого самоврядування в бюджетній сфері. Також органу місцевого самоврядування необхідно встановити певні правила для суб'єктів господарювання, які займаються виробництвом або реалізацією товарів у межах громади. У цьому випадку важливим для ухвалення рішень стане такий Закон України як «Про засади регуляторної державної політики в сфері господарської діяльності». Окрім того, громаді потрібні досить комфортні умови для всіх її мешканців. Для цього орган місцевого самоврядування в першу чергу повинен керуватись та дотримуватись такого Закону України як «Про благоустрій населених пунктів» у своїй діяльності. Врешті-решт, ознайомлюючись із рішеннями чи розпорядженнями органів місцевого самоврядування, можна виявити ще безліч важливих законів, які регулюють діяльність місцевої влади.

Слід окремо відзначити нормативно-правові акти, що приймаються місцевою владою, які є обов'язковими як для неї, так і для членів територіальної громади, на рівні з законодавством України.

Це, перш за все, Статут територіальної громади міста, який, грубо кажучи, можна вважати, так би мовити, місцевою Конституцією. У ньому закладені основні принципи взаємодії між місцевою владою та членами територіальної громади, а також механізми участі членів територіальної громади у прийнятті важливих рішень для міста та його окремих районів. Наприклад, це можуть бути місцеві ініціативи, загальні збори громадян та громадські слухання. Статут визначає, яким чином громадськість в змозі впливати на місцеву владу. Окрім того, він містить також багато загальних норм, які не деталізують конкретні процедури, що часто призводить до необхідності їх уточнення та конкретизації. Тому існують зазвичай ще й окремі документи, які регулюють процедури, визначені Статутом. Наприклад, така процедура як проведення громадських слухань досить часто регулюється ще й спеціальними окремими положеннями, затвердженими міською радою.

Регламенти являються ще одними з важливих внутрішніх документів. Регламентів може бути декілька так, наприклад, регламент ради та регламент виконавчого комітету ради. Це набір правил, за якими функціонують органи, яких цей документ стосується.

Влада має в своєму розпорядженні значну кількість інформації. Водночас, зобов'язання оприлюднювати та надавати цю інформацію покладається на місцеву владу і це є обов'язковим. Це зобов'язання чітко закріплене в законодавстві, зокрема, у статті 3 Закону України під назвою «Про доступність публічної інформації», де чітко зазначено, що розпорядники інформації (в даному випадку це органи місцевого самоврядування) зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію.

Територіальна громада реалізує значні суспільні функції, сприяє реалізації основних соціально-економічних прав своїх громадян і слугує інструментом для їх інтеграції до управління суспільством та економікою.

Діапазон функцій, які виконують територіальні громади, є досить широким:

- політична функція – полягає у повному сприянні реалізації громадянами їх законного конституційного права на участь у суспільних та державних справах. До компетенції самоврядування зокрема належать лише ті функції, що держава без загрози політичній єдності може делегувати;

- економічна функція – спрямована на розвиток локального економічного сектору. Вона охоплює вирішення фінансово-економічних питань місцевого значення, зокрема реалізацію соціально-економічних програм розвитку, вирішення питань стосовно місцевих фінансово-економічних питань, управління комунальною власністю тощо;

- соціально-культурна функція – стосується вирішення соціально-культурних питань на місцевому рівні. До компетенції місцевого самоврядування входить управління закладами освіти, охорони здоров'я та культури, що належать до територіальної громади.

- екологічна функція – супроводжується розробкою місцевих програм, а також безпосередню участь у загальнонаціональних та у регіональних програмах щодо захисту навколишнього середовища, які в свою чергу передбачені в статті 9 Закону України від 25.06.1991 р під назвою "Про охорону навколишнього середовища".

Об'єднані територіальні громади, окрім збільшення власних фінансових можливостей шляхом процесу децентралізації, отримали ще й інші інструменти для забезпечення економічного розвитку. Серед них – можливість здійснення самостійних додаткових зовнішніх запозичень, можливість самостійного вибору установ для обслуговування коштів власних місцевих бюджетів щодо розвитку, а також власних надходжень своїх бюджетних установ. Повноваження в таких сферах як архітектурно-будівельний контроль і вдосконалення містобудівного законодавства були децентралізовані, а також надано право органам місцевого самоврядування формувати власну містобудівну політику самостійно.

Після ухвалення ряду законів, у сфері децентралізації повноважень [22] та земельних відносин, Громади отримали право управляти та розпоряджатись земельними ділянками, що знаходяться за межами населених пунктів. Крім того, Верховна Рада України затвердила закони, які дозволяють децентралізувати, делегувавши на місцевий рівень, досить значну частину повноважень від центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у сфері надання основних адміністративних послуг, таких як: реєстрація прав на нерухомість, реєстрація бізнесу (фізичних осіб-підприємців, фізичних та юридичних осіб), а також реєстрація місця проживання особи.

Розроблені та впровадженні законопроекти мають на меті чітко визначити та розмежувати повноваження в галузі охорони здоров'я, освіти, соціально-економічного розвитку, дозвілля та інфраструктури між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою країни.

Згідно до розпорядженням від 1 квітня 2014 року Кабінету Міністрів України № 333-р під назвою «Про затвердження концепції реформування місцевих органів влади та організації територіальної влади в Україні», належна якість і доступність публічних послуг гарантується шляхом оптимального розподілу обов'язків між органами виконавчої та місцевої влади, керуючись принципами субсидіарності та децентралізації, на різних щаблях адміністративно-територіального устрою [51]

Обсяг повноважень органам місцевої влади базового рівня надається відповідно їх фінансовому, кадровому та інфраструктурному потенціалу, а також ресурсам на новій територіальній основі. Важливо підкреслити, що кадровий потенціал має значний вплив і відіграє вкрай важливу роль. Варто інтегрувати молодь для формування кадрового резерву, передачі досвіду та забезпечення сталого розвитку громад.

Власні повноваження громад представлені на рисунку 2.2.

Делеговані повноваження громади можна побачити на рис.2.3.



Рисунок 2.2. Власні повноваження громад

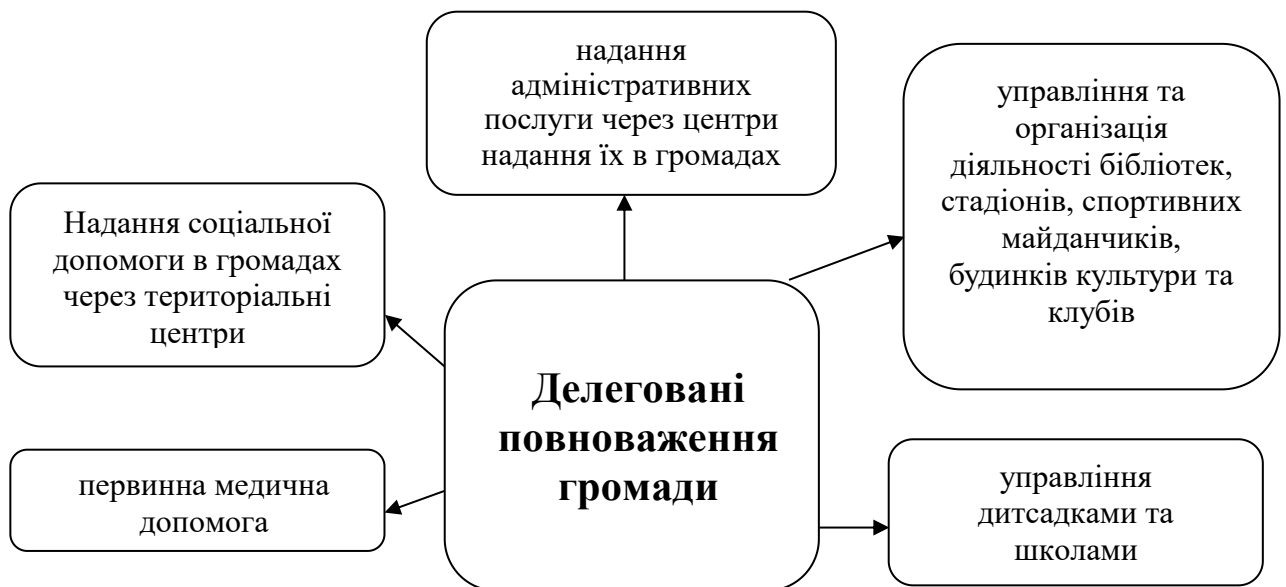


Рисунок 2.3. Делеговані повноваження громади

Основними функціями органів влади громади базового рівня є забезпечення:

- локального економічного розвитку, зокрема розвиток підприємництва та залучення інвестицій;
- розвитку місцевої інфраструктури, що включає будівництво та утримання доріг, систем теплопостачання, газопостачання, електропостачання, водопостачання, водовідведення, інформаційних мереж, а також об'єктів культурного і соціального призначення;
- планування подальшого розвитку території громади;
- вирішення питань, що пов'язаних безпосередньо з забудовою території, таких як відведення відповідних земельних ділянок, надання потрібних дозволів на будівництво та прийняття в експлуатацію готових будівель;
- відповідного благоустрою території.
- забезпечення житлово-комунальних послуг, а саме: централізоване теплопостачання, газопостачання, водопостачання та водовідведення, обслуговування будинків, споруд і прибудинкових територій комунальної власності, а також вивезення і утилізація відходів;
- організації перевезень пасажирів на території громади;
- належне утримання вулиць та доріг у населених пунктах;
- забезпечення громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами дошкільної, середньої та позашкільної освіти;
- надання медичних послуг, а саме швидкої та первинної медичної допомоги та попередньої профілактики захворювань;
- забезпечення розвитку рівня культури та фізичної культури, зокрема, обслуговування, утримання організація роботи бібліотек, будинків культури, клубів, стадіонів та спортивних майданчиків;
- надання соціальної допомоги за допомогою територіальних центрів;
- надання адміністративних послуг через спеціальні центри, що спеціалізуються на наданні таких послуг.

Державні установи на місцях на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічного захисту;
- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

Слід зазначити, що після виборів 2020 року в Україні почався активний процес масового створення об'єднаних територіальних громад. Після завершення процесу створення ОТГ, а також укрупнення і ліквідації районів та районних рад, громада затверджує свій Статут і Регламент. Нижче наведено приклад частини Статуту громади, в якому визначені завдання, мета, компетенції та принципи, на яких ґрунтується діяльність громади [49].

Громада реалізує місцеве самоврядування, спираючись на основні правила, окреслені в першу чергу Конституцією України, а також Законом України про місцеве самоврядування, а саме:

- народовладдя;
- верховенство права;
- законність;
- гуманізм;
- соціальна справедливість;
- пріоритет прав і свобод громадянина;
- відкритість;
- гласність;
- відповідальність та підзвітність органів та посадових осіб перед громадою;
- злагода інтересів міста та держави;
- раціональне використання матеріальних і фінансових ресурсів;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах своїх повноважень;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;

- різноманітність форм організації місцевої влади;
- судовий захист прав громади.

Мета громади базується у наступному:

- громада реалізує місцеве самоврядування з метою загального спільного блага, сприяючи формуванню умов, які забезпечують гідне життя та вільну самореалізацію кожного члена громади;
- визнання, забезпечення, дотримання та захист всіх конституційних прав і свобод усіх громадян є зобов'язання як для громади, так і всіх інших учасників суб'єктів місцевого самоврядування.

Основні завдання громади включають:

- сприяння фінансово-економічному розвитку громади при суворому дотриманні балансу між економічними інтересами та екологічною безпекою;
- забезпечення кожній людині максимально безпечного навколишнього середовища для її життя та здоров'я;
- збереження, відновлення, справедливе та раціональне використання природних ресурсів;
- розвиток ефективних виробничих, соціальних та транспортних систем у громаді;
- реалізація обґрунтованої та ефективної політики розвитку соціальної сфери громади, яка має підтримку з боку громади;
- створення умов для працевлаштування мешканців громади та забезпечення їх матеріально-фінансової незалежності;
- забезпечення необхідної кількості та вибору доступного житла за прийнятними цінами;
- забезпечення широкого та різноманітного асортименту доступних і якісних товарів та послуг;
- створення гідних умов життя в громаді, що сприяють фізичному, моральному, культурному та духовному розвитку особистості;
- організація закладів, що підтримують здоров'я жителів громади та розповсюдження здорового способу життя;

- гарантування доступної та безкоштовної медичної допомоги для всіх мешканців громади;
- забезпечення доступу до культурно-освітніх та спортивних закладів і споруд для всіх категорій населення громади;
- організація надання таких рівней освіти: початкової загальної, базової середньої загальної та повної середньої загальної освіти, а також належна організація відпочинку дітей під час запланованих канікул;
- надання необхідного патронату для розвитку професійним, культурним, релігійним, національно-етнічним, віковим, а також іншим групам населення, створення сприятливих умов для їх діяльності та мирного співіснування і залучення великого кола мешканців громади до всіх цих процесів;
- реставрація та збереження історичних пам'яток і будівель, розвиток сучасної архітектури високої якості, формування естетичного зовнішнього вигляду громади;
- створення для громадян безпечних умов для життя в громаді, для чого необхідно забезпечити ефективний захист від правопорушень, злочинності та будь-яких форм насильства;
- сприяння забезпеченню безпеки дорожнього руху та ефективного розвитку транспортної інфраструктури громади;
- організація, відповідно до чинного законодавства, діяльності у сфері поховання померлих;
- вирішення інших завдань, що передбачені чинним законодавством.

Компетенція громади: громада має право або безпосередньо, або за допомогою створених громадою органів, розглядати та вирішувати будь-які питання, які відповідно до Конституції України та відповідних законів України безпосередньо належать до сфери місцевого самоврядування, а також будь-які питання, що не виключені зі сфери її компетенції та вирішення яких не передано жодному іншому органу.

Громада згідно із чинним законодавством має законне право на самоврядування, що реалізується такими шляхами як: вибори, референдуми та будь-якими іншими формами прямої демократії, а саме безпосередньої участі громади для вирішення питань місцевого значення.

До компетенції громади належать:

- формування міської ради, обрання голови та у разі необхідності ухвалення відповідних рішень в контексті дострокового припинення їх повноважень;
- заслуховування звітів від депутатів і міського голови;
- контроль за професійною діяльністю відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування у формах, що встановлені законодавством України і цим Статутом;
- найменування громади та перейменування назви громади.

Обмеження часткове або повне законних прав для мешканців громади на їх участь у місцевому самоврядуванні, згідно з Конституцією України та відповідними законами України, може застосовуватися лише в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Питання виконання повноважень органів виконавчої влади, що були делеговані місцевому самоврядуванню, не можуть бути вирішені безпосередньо громадою.

Громада реалізує через органи місцевої влади або безпосередньо своє законне право на місцеве самоврядування. Реалізація права членів громади брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування відбувається через такі форми:

- вибори міського голови та депутатів міської ради;
- місцевий референдум;
- реалізацію місцевих ініціатив;
- загальні збори громадян;
- громадські слухання;
- індивідуальні і колективні звернення мешканців міста;

- діяльність в органах місцевого самоврядування;
- інші форми, що не заборонені законодавством та стосуються місцевого самоврядування.

Отже, можна зазначити, що громада здійснює вагомі та важливі суспільні функції, сприяє реалізації основних прав громадян і слугує інструментом для залучення їх до активної участі в управлінні суспільством та його економікою.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1 Реформа органів місцевого самоврядування через утворення громад як складова конституційної реформи та політико-правових змін в Україні

В Україні децентралізація розпочалася у 2014 році з ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади від 01.04.2014, а також з прийняття законів, по-перше, про співробітництво територіальних громад, від 17.06.2014, по-друге, про добровільне об'єднання громад, від 05.02.2015, а також змін до Податкового і Бюджетного кодексів, що стосуються фінансової децентралізації. Цей процес дав змогу створити, дієвий, спроможний і ефективний інститут місцевого самоврядування базового рівня – об'єднані територіальні громади, відповідно до положень та норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Після об'єднання кількох населених пунктів в об'єднану територіальну громаду, новостворена громада стає правонаступницею всього майна, обов'язків та прав територіальних громад, які об'єдналися. Також відбувається реорганізація сільських, селищних і міських рад. Інтереси громадян, які проживають на території громади, після процесу об'єднання, мають представляти: новообраний голова, новообраний депутатський корпус, а також виконавчі органи ради громади [48].

Процес створення в Україні ОТГ відбувався поступово. Перші громади утворилися у 2015 році, коли було створено 159 громад. На кінець 2016 року їх

кількість зросла до 366, а до кінця 2017 року було створено ще 299 ОТГ, що в сумі становило 665 [28].

Загальна кількість громад у липні 2018 року досягла 753 (протягом року було створено 140 нових) [27], а вже в листопаді 2019 року в Україні налічувалося 1002 ОТГ, 23 з яких очікували на проведення своїх перших виборів [26]. На 17 липня 2020 року загальна кількість ОТГ, в яких вже відбулися місцеві вибори, досягла 982 [33]. На початок 2020 року, за даними Уряду, в Україні налічувалося 1070 ОТГ, у які об'єдналися 4882 місцевих рад добровільно, з них вже у 936 ОТГ пройшли перші місцеві вибори [37].

Загальна кількість людей, які проживали на території всіх новоутворених громад, у липні 2018 року становила 6,5 мільйона осіб, що на той момент було 18,5 % від загальної кількості населення України. Станом вже на листопад 2019 року на всю країну в ОТГ проживало 11,2 мільйона осіб, що складає майже третину населення України.

В рамках реформи спроможні громади здобули розширені повноваження, відповідальність, ресурси, а зміни в законодавстві призвели до збільшення переліку послуг, які можуть надаватися на місцевому рівні.

Згідно з ухваленим Законом України № 562-IX від 16 квітня 2020 року, Кабінет Міністрів України встановив адміністративні центри та затвердив території, а саме 1470 спроможних громад, де у 2020 році відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі.

Ще в 2015 році зазначалось, що ліквідація та скорочення кількості районів є однією з ключових задач реформи, укрупнення громад стало неминучим.

Громади, завдяки впровадженню міжмуніципального співробітництва, змогли об'єднати свої зусилля та реалізувати спільні проекти.

Були і досить суперечливі наслідки реформи. Наприклад, зважаючи на той факт, що кількість районів скорочується, з урахуванням того, що до реформи майже в кожному селі існували сільські ради, які надавали послуги населенню цих сіл, а після реформи ці послуги стали доступні в селищних радах лише, до

яких пенсіонерам ще потрібно буде дістатися, то децентралізація для цих людей вже не виглядає так оптимістично та позитивно.

Згідно з українським законодавством про добровільне об'єднання громад, чітко окреслені етапи створення громад: від ініціації добровільного об'єднання до проведення виборів [2]. Об'єднана громада вважається створеною з дня набрання чинності всіх рішень кожної ради, яка ухвалила відповідні рішення про добровільне об'єднання, чи то з того моменту, як набере чинності рішення про загальну підтримку добровільного об'єднання на місцевому референдумі, за умови, що ці рішення відповідають висновку обласної державної адміністрації. Таким чином, ОТГ формується не після виборів, а після того, як всі громади ухвалюють відповідні рішення про об'єднання.

Вибори в об'єднаних територіальних громадах проводяться відповідно до Закону про місцеві вибори, а також відповідно до Постанови Центральної виборчої комісії №32 від 12 лютого 2016 року про Порядок призначення своїх перших виборів депутатів селищних, сільських, міських рад ОТГ і відповідних селищних, сільських, міських голів. ЦВК має призначити перші місцеві вибори у строк: не пізніше ніж за 70 календарних днів до призначеного дня голосування, а виборчий процес в свою чергу починається за 50 календарних днів до дати проведення перших місцевих виборів.

Закон про місцеві вибори встановлює, що голова ради (староста) та депутати місцевої ради обираються на своїх перших місцевих виборах на термін до обрання на наступних чергових виборах голови ради і депутатів. Чергові місцеві вибори відбуваються одночасно в останню неділю жовтня по всій території України.

На рис. 3.1 можна побачити план, за яким відбувалося впровадження адміністративної реформи.

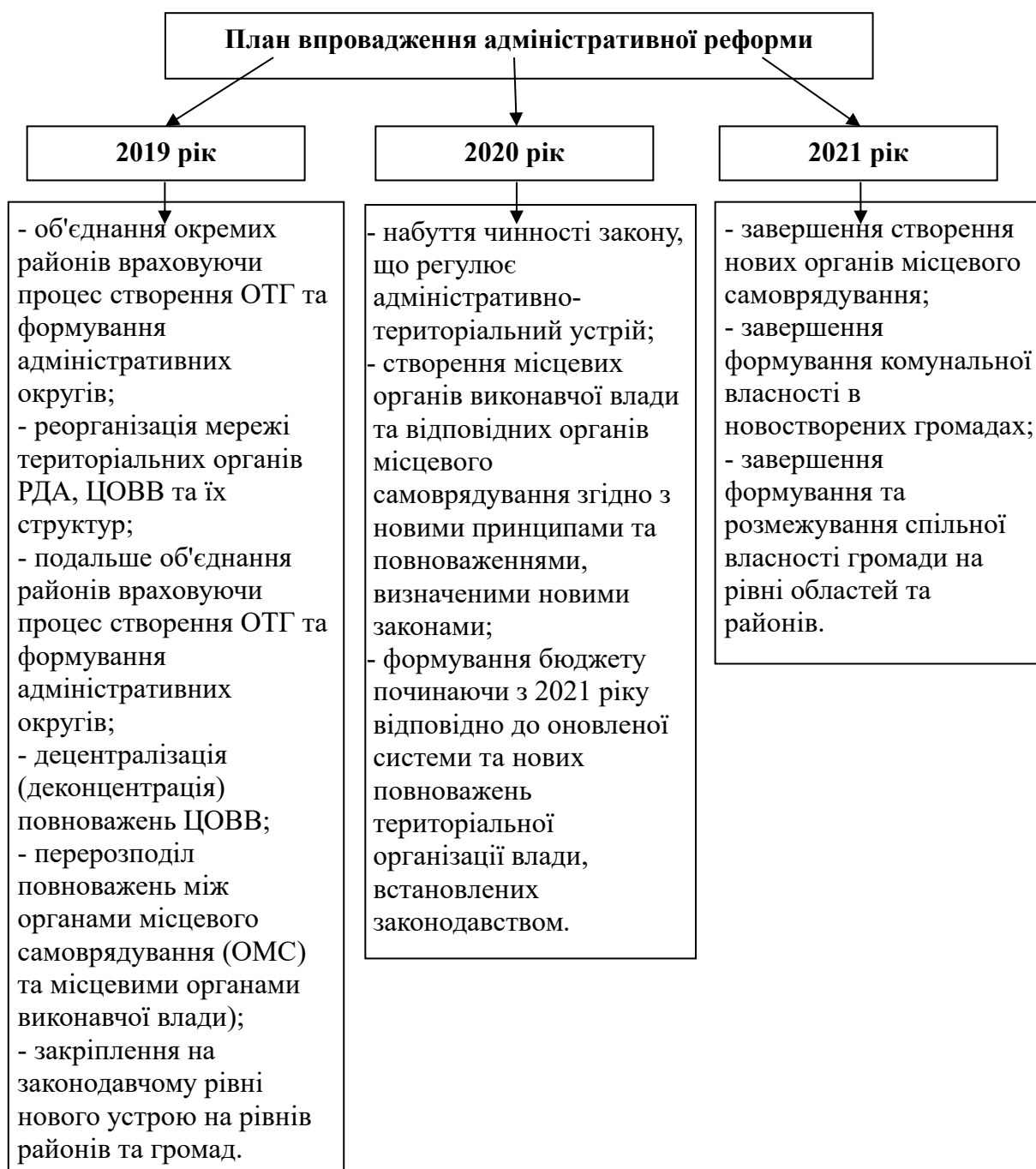


Рисунок 3. 1 План впровадження реформи місцевого самоврядування

На сьогоднішній день вже немає сумнівів у тому, що процес об'єднання громад є беззаперечно позитивним і важливим кроком у розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування України. У вирішенні цього питання Україна, в основному, обрала шлях впровадження найкращих практик, здобутків та напрацювань, які можна запозичити з міжнародного досвіду в сфері державного будівництва.

Проте, окрім багатьох позитивних результатів реформи децентралізації, існують і досить суперечливі моменти. Досить актуальною проблемою є фінансова самостійність. Створені ОТГ шукають нові формати існування та функціонування в нових умовах адміністративно-територіального поділу. Так звані не спроможні громади, також намагаються знайти вихід із цієї ситуації, деякі з них дуже успішно це демонструють. На громади впливає два основні фактори:

- фінансова спроможність громади самостійно функціонувати і розвиватися та покривати свої соціальні витрати;
- зміна чисельності населення громад (зокрема, темпи зменшення населення, це переважно в сільських районах).

В. І. Чиж та Т. А. Сахно справедливо зазначають, що міжнародна практика демонструє, неможливість підвищити достатню здатність територіальних громад до власних самостійних стратегічних функціональних дій без їх укрупнення. Саме укрупнення громад сприяє збільшенню їх фінансової автономії [2]. Світовий досвід досить переконливо свідчить про те, що для «вирішення проблеми фінансового забезпечення та виконання функцій органів самоврядування використовуються два підходи:

- співпраця комун для розв'язання певних спільних завдань;
- об'єднання кількох малих комун в одну загальну більш потужну та фінансово спроможну, що здатна ефективно вирішувати питання пов'язані з функціонуванням усіх служб місцевого самоврядування» [4].

Досвід проведення реформ децентралізації в зарубіжних, насамперед, європейських країнах, досить переконливо демонструє, що для успішного та ефективного завершення процесу об'єднання (злиття, укрупнення) територіальних громад, зазвичай, виникає необхідність використання засобів державного примусу. Минуло достатньо часу з моменту прийняття Основного Закону, а саме Конституції України 26 червня 1996 року, що дає змогу проаналізувати практику реалізації конституційних положень та виявити їх «сильні» і «слабкі» сторони. Прийняття Основного Закону сприяло

затвердженню нової конституційної моделі місцевого самоврядування України, яка мала риси своєрідного симбіозу громадівської моделі із «посткомуністичними практиками» в місцевому самоврядування. Крім того, в Основному Законі містяться колізійні положення відносно співвідношення системи місцевого самоврядування та системи адміністративно-територіального устрою України [9].

Ратифікація Європейської хартії про місцеве самоврядування та ухвалення низки нормативно-правових актів, які сприяють розвитку конституційних норм щодо місцевого самоврядування, зокрема, Закон України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР, Закон України від 07.06.2001 р. про службу в відповідних органах місцевого самоврядування України № 2493-III, Закон України від 11.07.2002 р. про статус депутатів в місцевих радах № 93-IV та інші, виявили свою нездатність вирішити конституційну колізію, що, в результаті, стало причиною необхідності проведення реформи місцевого самоврядування.

Відомо, що раніше вже робилися спроби реформувати на конституційному рівні систему місцевого самоврядування. Крім того, у 2004 році був внесений до порядку денного парламенту України законопроект від 1 липня 2003 року № 3207-1, який, зокрема, передбачав удосконалення конституційних основ системи місцевого самоврядування. Проте реформа, що планувалася цим законопроектом, незважаючи на спроби, так і не була втілена в життя. Розробкою концептуальних принципів та основних аспектів реформи місцевого самоврядування займалася, в першу чергу, Конституційна Асамблея, яка була створена як допоміжний спеціальний орган при Президентові України з метою підготовки законопроектів щодо внесення певних змін до Конституції України. Проте результати роботи Конституційної Асамблеї так і не були реалізовані в практиці державного будівництва. У липні 2015 року був розроблений і поданий на розгляд парламенту законопроект від 01.07.2015 року № 2217а про внесення змін щодо децентралізації до Конституції України, який, зокрема, передбачав вилучення з тексту Конституції України положень щодо

місцевих державних адміністрацій та центрів головних повноважень у територіальних громадах. Внаслідок масштабних протестів законопроект не був ухвалений, але на даний момент вже набули чинності Закон України від 5 лютого 2015 № 156-VIII про основи державної регіональної політики та Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII про об'єднання добровільне територіальних громад.

Аналізуючи існуючу нормативно-правову базу, варто відзначити, що вона, очевидно, не завжди є досить послідовною відносно питань регулювання об'єднаних територіальних громад, а, навпаки, зосереджена на врегулюванні окремих аспектів їх конституційно-правового статусу [24]. Натомість більш аргументованим та обґрунтованим слід вважати підхід, який акцентує увагу на системності у вирішенні питань ОТГ в умовах сучасних викликів державотворення, а саме – на створенні конституційних умов для формування ОТГ як дієвої та ефективної системи управління територіями. Раніше, як слушно зазначає О.В. Батанов про те, що більшість офіційних пропозицій відносно внесення змін до Конституції України, що ініціювалися та розроблялися парламентськими фракціями чи окремими народними депутатами або президентом, прямо чи опосередковано стосувалися статусу територіальних громад та інститутів місцевого самоврядування [10]. Важливо зазначити, що прийняття Закону про об'єднання добровільне територіальних громад стало необхідним через неоднозначність положень статті 6 Закону про місцеве самоврядування України, крім того через відсутність регламентації і загалом самої процедури процесу об'єднання територіальних громад, яка була необхідною враховуючи положення частини 1 статті 140 Конституції щодо добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду.

Варто зазначити, що зміст другого абзацу статті 1 Закону про місцеве самоврядування, ще від самого прийняття 21 травня 1997 року, передбачав можливість для добровільного об'єднання жителів декількох сіл, які мають спільний адміністративний центр [11]. Отже, законодавчі підвалини для реалізації процесу об'єднання територіальних громад ще були закладені досить

давно. Проте за змістом це право на добровільне об'єднання реалізоване могло бути лише сільськими територіальними громадами, тому що не було створено реального механізму для ініціювання та проведення цього процесу, а також не було належним чином врегульовано процес об'єднання, з урахуванням принципу добровільності та інших аспектів, сільських територіальних громад.

Зміст частини 1 статті 133 Конституції України, яка визначає систему адміністративно-територіального устрою держави, тісно та невід'ємно пов'язаний з абзацом 2 статті 1 Закону про місцеве самоврядування. Згідно з визначенням законодавця, територіальна громада – це жителі, які постійним проживанням об'єднані в межах села, селища або міста, що являються самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи об'єднання добровільне жителів кількох сіл, які мають спільний адміністративний центр [11]. Отже, можна впевнено стверджувати, що добровільне об'єднання територіальних громад чи добровільний вихід територіальної громади з загального складу об'єднаної територіальної громади впливають не тільки на закріплені законом інтереси місцевого населення, а відповідно зачіпає не тільки інтереси локального та регіонального рівнів, але і зачіпає інтереси держави в цілому.

Відповідно до пунктів 2–4 частини 1 статті 4 Закону про об'єднання добровільне територіальних громад, повинна бути територія ОТГ нерозривною та єдиною, а її межі визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, які об'єднуються. Також ОТГ має розташовуватися в межах однієї області або території Автономної Республіки Крим. При ухваленні рішень про добровільне об'єднання громад враховуються історичні, етнічні, культурні, природні та інші фактори, що мають вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної громади. З одного боку, ці положення відповідають вимогам статті 132 Основного Закону, але з іншого боку, частини 3 і 4 можуть бути суперечливими одна одній, оскільки практика об'єднання територіальних громад свідчить про те, що на практиці в окремих випадках об'єднання громад сіл, селищ чи міст в одну громаду може вимагати зміни меж міст і/або районів.

Водночас економічно та географічно не завжди є доцільним дотримуватись рестрикції щодо розташування в чітких межах однієї області чи території Автономної Республіки Крим.

Отже, вищезазначене підводить до закріплених в Конституції повноважень Верховної Ради України, зокрема щодо створення та ліквідації районів, а також встановлення та зміни кордонів районів і міст. Враховуючи підтримку просторово-територіального підходу до визначення поняття територіальної громади, і зазначене в абзаці 3 статті 1 Закону про місцеве самоврядування, визначення адміністративно-територіальної одиниці як області, району, міста, району у місті, селища чи села, не зовсім зрозумілим виглядає віднесення у 29 пункті 1 частини у статті 85 Конституції до повноважень Парламенту: найменування чи перейменування населених пунктів. Це виглядає суперечливим у контексті положення пункту 4 статті 4 Закону про об'єднання добровільне територіальних громад, де зазначається, що найменування ОТГ є похідним, як правило, від найменування населеного пункту (міста, селища чи села), що визначений її адміністративним центром.

Не можна заперечувати, що об'єднані територіальні громади отримали значні права у прийнятті рішень не лише в межах своїх територій, але й у загальному контексті регіональної політики. Це сприяє більшій демократизації публічного управління, дозволяє краще враховувати потреби мешканців при ухваленні рішень, забезпечує доступність та належну якість надання публічних послуг, а також сприяє ефективному на базовому рівні управління місцевому розвитку та взаємодії з міжнародними фондами і програмами [12]. Водночас, наділення об'єднаних територіальних громад такими широкими повноваженнями накладає на них підвищену відповідальність за ухвалені рішення, що знаходяться в межах повноважень наданих їм, та вимагає з боку держави посиленої охорони від можливих зловживань з боку відповідних суб'єктів.

Після початку децентралізації в Україні було кілька спроб унормувати ОТГ безпосередньо у тексті Основного Закону.

У грудні 2019 року чинний Президент України представив Верховній Раді проект закону, що передбачає саме редагування Основного Закону в контексті реформи децентралізації управління. Після обговорень у січні 2020 року між експертів, представників місцевої влади і суспільства, запропоновані зміни були відкликані на майбутнє для подальшого доопрацювання. Після цього ще кілька років розроблялася змінена редакція цих перетворень до Основного Закону стосовно децентралізації та тривали обговорення на всіх рівнях.

30 листопада 2021 року на офіційному веб-сайті парламентського Комітету, що розглядає питання організації державної влади, регіонального вдосконалення, місцевого самоврядування і містобудування було опубліковано текст від 29 листопада 2021 року про зміни до Конституції, що стосуються реформи децентралізації влади. У порівнянні з версією, яка була представлена за два роки до того, текст зазнав значних редагувань, терміни були уточнені і суттєво скорочені.

Основні зміни, що були передбачені у цьому законопроекті, у разі їх прийняття, суттєво змінили би дев'ять статей Основного Закону.

Серед ключових змін – громади запроваджуються як нові адміністративно-територіальні одиниці. Громада буде для місцевого самоврядування територіальним фундаментом та його первинним суб'єктом.

Місцеві державні адміністрації планується замінити новоствореними префектурами, які виконуватимуть лише адміністративний нагляд, тоді як обласні і районні ради здобудуть свої виконавчі органи.

У новій версії законопроекту, на відміну від попередньої, не передбачено повного припинення всієї повноти влади органів місцевої влади протягом того, як Суд конституційної юрисдикції розглядає справи про можливу інфракцію Основного Закону актом місцевої влади в частині гарантій непорушності територій та суверенітету. Крім того, не буде встановлено спостережень за найманими чиновниками.

Компетенція префекта буде збалансованою: він не матиме повноваження скасовувати нормативно-правові акти місцевого рівня, буде просто державним

службовцем та призначатиметься шляхом конкурсного відбору на відповідну посаду строком на три роки.

Термін повноважень місцевої влади залишиться таким як і зараз, а саме п'ять років.

Громади отримають можливість користуватися оптимальною кількістю фінансових ресурсів, якими зможуть на свій розсуд управляти, а також основне повноваження – самостійно приймати рішення щодо питань, пов'язаних з громадою, якщо вирішення цих питань не покладено державою на інші органи. Доручені повноваження будуть забезпечені оптимальною кількістю фінансів, а також зміна повноважень місцевої влади відбуватиметься паралельно з відповідними змінами у розподіленні фінансових ресурсів.

Держава згідно цього законопроекту несе відповідальність тільки за функції щодо спостереження, які в свою чергу реалізуються префектами.

Попри все вищезазначене, в редакції проєкту цього закону від 29.11.2021 р., щодо змін до Основного Закону відносно децентралізації все ж продовжують існувати остаточно не розв'язані суперечності, які вимагають консенсусного рішення політиків :

- нові найменування одиниць адміністративно-територіального поділу (перейменувати райони в повіти, а селища в містечка) та перейменування областей (Дніпропетровську область в Дніпровську, а Кіровоградську в Кропивницьку область);

- існування повітових замість районних рад (якщо політики виберуть таку систему місцевої влади, в якій наявними стануть повітові ради замість районних, то в новій редакції повинна бути здійснена така модель міст, в якій прописані повноваження повітів);

- порядок уповноваження і субординація префекта.

Наразі внесення змін до Основного Закону відносно реформи децентралізації ще не відбулося, принаймні, немає офіційної інформації стосовно цього.

Протягом воєнного стану в Україні не припиналась законотворча діяльність та була ухвалена низка законів, які прямо чи опосередковано стосуються подальшого реформування місцевої влади.

Володимир Зеленський 25.06.2024 року підписав реформаторський Закон №9450, який має відношення до спільної роботи місцевої влади з міжнародними побратимами, що в масштабнішому та доступнішому виді створить умови громадам і регіонам співпрацювати з різними міжнародними фондами Європейського Союзу у тому числі і в питаннях інвестицій.

Парламент України ухвалив 24.04. 2024 року проєкт закону №9450 в цілому.

Послідовність дій для громади, району чи регіону з питань міжнародного партнерства, завдяки тому, що був прийнятий проєкт закону №9450 виглядає так:

1. Пошук власними силами іноземного партнера (побратима).
2. Підготовка проєкту відповідного договору з іноземними партнерами.
3. Узгодження проєкту відповідного договору з ЦОВВ (ця процедура строго регламентована безпосередньо для центральних органів і має 30 календарних днів на вивчення та розгляд).
4. Затвердження відповідного договору на черговій сесії місцевої ради.
5. Підписання відповідного договору між партнерами.
6. Розробка і реалізація проєкту співпраці (із можливістю залучення не тільки іноземних коштів, але й державних коштів).

Прийняття цього закону створює нові перспективи для розвитку українських громад і регіонів. Ось кілька основних переваг:

- Спрощений доступ до європейського фінансування. Закон спрощує процеси та процедури отримання коштів з фондів ЄС, що дасть можливість громадам реалізувати більше проєктів у таких сферах, як енергоефективність, інфраструктура, освіта, охорона здоров'я та інші.
- Розширення можливостей для подальшої співпраці. Закон встановлює правові основи для поглиблення міжнародного співробітництва між

українськими громадами та закордонними партнерами. Це створює можливості для обміну досвідом та технологіями.

- Підтримка євроінтеграційних процесів. Закон сприяє наближенню України до стандартів Європейського Союзу, що є важливим кроком у напрямку євроінтеграції.

- Зміцнення місцевого самоврядування. Закон надає органам місцевого самоврядування більше повноважень у сфері міжнародного співробітництва, що сприяє їх подальшому розвитку, зміцненню та укріпленню.

- Стимулювання стабільного розвитку регіонів: Завдяки додатковому залученню фінансових ресурсів та нових технологій, цей закон сприятиме подальшому економічному зростанню та прогресу розвитку регіонів. Конкретні вигоди для громад також можуть включати: втілення відповідних проєктів з розвитку інфраструктури громади: будівництво доріг, мостів, шкіл, лікарень тощо; впровадження нових енергоефективних технологій: модернізація житлових будинків, встановлення сонячних панелей тощо; розвиток туризму у громаді: створення нових туристичних маршрутів та реставрація історичних пам'яток; підтримка малого та середнього бізнесу громади: надання грантів, кредитування та консультаційних послуг; покращення екологічної ситуації: реалізація нових проєктів з очищення води, відновлення лісів тощо.

В цілому, цей закон є значним кроком у напрямку децентралізації влади в Україні та наближення нашої країни до європейських стандартів. Він створює нові можливості для розвитку наших громад та регіонів, а також сприяє покращенню міжнародного іміджу України.

18 вересня 2024 року Верховною Радою України були ухвалені відповідні зміни до Бюджетного кодексу, що, в свою чергу, відновлюють середньострокове планування для місцевих бюджетів (законопроект №11131).

21 вересня 2024 року вступив у силу Закон №3979-IX, що відновлює середньострокове бюджетне планування для місцевого рівня.

Ухвалення цього законопроекту дуже важливе, тому що, питання середньострокового планування як державного так і місцевих бюджетів

обговорюється в Меморандумі з Міжнародним валютним фондом. Крім того, цей законопроект та супутні підзаконні акти можуть стати однією з підстав для отримання фінансування від Світового банку.

Законопроект містить, зокрема, такі положення:

- Поновлення середньострокового планування місцевих бюджетів, що передбачає складання прогнозу на три роки. За винятком тимчасово окупованих територій та територій, де тривають активні бойові дії.

- Розширення відповідних напрямків використання залишків фінансів органів місцевого самоврядування, зокрема, на погашення своєї кредиторської заборгованості, облаштування місць для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, співфінансування з місцевих бюджетів, а також придбання облігацій внутрішньої державної позики терміном більше одного року.

- Місцеві ради отримають можливість надавати фінансові гарантії не лише для запозичень на інвестиційні проекти, а й для рефінансування раніше отриманих кредитів (за погодженням з Міністерством фінансів).

- Продовження терміну, протягом якого органи місцевого самоврядування можуть не дотримуватись норм Бюджетного кодексу в питанні загального обсягу місцевого боргу, ще на 6 років (це до 2030 року), але за умови погодження з Міністерством фінансів.

На початок жовтня 2024 року ще п'ять законопроектів, ухвалених цього року, які є вкрай важливими для місцевого самоврядування, очікують підпису Президента:

Закон, що відновлює право органів місцевого самоврядування на замовлення ремонтів або комплексного відновлення об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури та житлових будинків. Це законопроект №10202, він знаходиться на підписі ще з 27 лютого 2024 року.

Законопроект №7283, що стосується народовладдя на місцевому рівні, передбачає, що органи місцевого самоврядування регулюють відповідний порядок ініціювання, проведення і використання механізмів місцевої демократії

у статутах громад або в окремих рішеннях місцевих рад. Цей законопроект знаходиться на підписі ще з 17 травня 2024 року.

Законопроект №9559-д про відповідне внесення змін до Закону про місцеве самоврядування України в питаннях розширення повноважень місцевих органів влади на період дії воєнного стану дозволяє органам місцевого самоврядування підтримувати безпосередньо сектор безпеки і оборони фінансово та матеріально. Цей закон знаходиться на підписі ще з 25 червня 2024 року.

Законопроект №4254 про публічні консультації гарантує право на участь в керуванні публічними справами, а також визначає основні правила проведення публічних консультацій та відповідно їх терміни, форми і принципи. Цей закон також на підписі ще з 25 червня 2024 року.

Законопроект №11155-1 передбачає внесення змін у статті 15 Закону про гуманітарну допомогу. Цей закон також на підписі у Президента ще з 27 серпня 2024 року.

Одним із ключових майданчиків для визначення і обговорення найактуальніших питань місцевого самоврядування та для формування спільного загального бачення подальшого впровадження децентралізації, враховуючи сучасні реалії, залишається форум під назвою «Децентралізація. Законодавчий порядок денний». Наступний діалог відбудеться наприкінці 2024 року у рамках законодавчої підтримки громад, він буде присвячений підсумкам поточної сесії Парламенту.

Комітет, з наступних питань: організації державної і місцевої влади та регіонального розвитку і містобудування, реалізує електронну Платформу для спільних з органами місцевого самоврядування консультацій, що надає можливість проводити онлайн-опитування представників цих органів.

Практика проведення таких опитувань дозволить Комітету отримувати інформацію про актуальні проблеми, що з'являються у органів місцевого самоврядування при реалізації та впровадженні чинного законодавства. Це сприятиме кращій обізнаності про рішення, що готуються до ухвалення на

державному рівні, а також забезпечить якість їх прийняття, що є важливим для подальшого продовження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в нашій державі, з урахуванням позицій, які займають органи місцевого самоврядування, та відповідно до основоположних принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

На разі на Платформі 16 вересня 2024 року завершилось друге тестове опитування щодо деяких аспектів змін до Закону про місцеве самоврядування України.

Пропонувалось долучитись до цього процесу і представників органів місцевого самоврядування, щоб вони взяли участь у цьому тестовому опитуванні, яке присвячене важливим питанням діяльності місцевого самоврядування.

Опитування проводитимуться за сприяння Швейцарсько-української програми «EGAP» і громадської організації «ДЕСПРО».

Комітет має намір, щоб Платформа стала дієвим майданчиком для діалогу та забезпечила якісне законотворення на користь місцевого самоврядування.

Пілотний запуск електронної платформи для консультацій з органами місцевого самоврядування стартував у липні 2021 року.

3.2 Пропозиції щодо поліпшення законодавчого забезпечення щодо реформування системи місцевого самоврядування України в умовах гібридних загроз

Для успішного та ефективного завершення децентралізації в Україні, яка була розпочата ще десять років тому, зокрема, враховуючи наявність гібридних загроз, потрібен комплексний підхід, що охоплює не лише ухвалення нових законів, а й ефективну реалізацію вже існуючих.

Досвід показує, що останні роки Україна підтверджує свій європейський курс розвитку, не зважаючи на всі існуючі перепони та навіть в умовах

гібридної війни, тому в управлінській практиці держави і надалі необхідно впроваджувати нові принципи. Серед них можуть бути принципи, які декларуються в європейській моделі сучасного публічного управління «Належне врядування» («Good Governance»). Впровадження цієї моделі стає новим етапом у подальшій реалізації реформи щодо публічного управління України [20].

Отже, аналіз теоретичних основ розвитку територіальних громад дає змогу визначити та сформулювати такі ключові положення, на яких повинна ґрунтуватися реформа територіальної організації влади, заснована на децентралізації та створенні самодостатніх громад, а державна адміністрація щоб виконувала роль тільки «опікуна, регулятора, та посередника» [52].

Ключові положення:

- якісна правова база реформи, законодавче закріплення статусу територіальних громад, механізм визначення права власності та розподілу владних повноважень;
- передача владних повноважень на нижчий рівень управлінської системи (рівень громад) відповідно до принципу субсидіарності;
- впровадження ефективних механізмів контролю за органами місцевої влади в умовах децентралізації. Реформа, що передбачає в тому числі укрупнення громад, в тому випадку коли не буде належного контролю за владою та не будуть забезпечені механізми її відповідальності, може призвести до зловживань з боку керівництва ОМС;
- створення прозорих механізмів широкого та активного залучення членів громад до управлінських процесів і участі у формуванні рішень;
- розвиток громад за прикладом публічних корпорацій, акцент на власних ресурсах і можливостях, здатність їх мобілізувати, а також безпосередня та активна участь громади у розв'язанні господарських питань;
- забезпечення повсюдності та універсальності місцевого самоврядування, розширення юрисдикції органів місцевої влади на території, що виходять за межі населених пунктів;

– децентралізація повноважень повинна супроводжуватися відповідною децентралізацією бюджетних ресурсів для адекватного та ефективного виконання цих повноважень.

Реформа адміністративно-територіального устрою країни є складним, багаторівневим і масштабним процесом, який безпосередньо пов'язаний з ефективністю роботи всіх систем і елементів суспільного розвитку. Тому ця реформа повинна здійснюватися в рамках системної реорганізації адміністративно-територіального устрою на усіх рівнях, спираючись на схвалені та затверджені концептуальні основи реформи та чітке розуміння стратегії її реалізації.

Необхідно детально та чітко окреслити переваги, які будуть досягнуті в результаті реформи територіальної організації влади та оптимізації адміністративно-територіального устрою:

- впорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць та їх уніфікація;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів;
- поліпшення доступності та якості публічних послуг для населення;
- зупинення деградації сільських територій;
- забезпечення сталого та фінансово спроможного місцевого самоврядування.

В питаннях подальшого розвитку законодавчої бази, важливим наступним кроком слід внести нарешті зміни до Конституції, стосовно децентралізації, оскільки вони є необхідними для подальшого впровадження реформи та її завершення.

Враховуючи наведене вище, можна стверджувати, що відсутність законодавчо визначених термінів (зокрема, відсутність в Конституції України поняття ОТГ), а також суперечливість і неузгодженість законодавства, відносно місцевого самоврядування, створюють підвищений рівень виникнення

небезпеки у практичній діяльності започаткування та подальшого прояву систематичних негативних наслідків.

Я вважаю, що підготовка та впровадження законопроекту про внесення відповідних змін до Основного Закону саме в частині місцевого самоврядування, якщо урахувати вищерозглянуті засади, сприятиме більш якійсній та ефективній організації місцевого самоврядування в нашій країні. Закріплення відповідних положень безпосередньо в тексті Конституції України, з тим що її норми мають пряму дію, забезпечить для ОТГ чіткість, ефективність та впевненість в розумінні щодо здійснення своїх повноважень, тому що формування та діяльність всіх без винятку інститутів правової, соціальної та насамперед демократичної держави знаходиться у безпосередній залежності саме від змісту норм Конституції та ефективності їх реалізації [15].

Реформа децентралізації сьогодні залишається однією з основних реформ, що реалізуються в країні. Тому важливо уникати створення штучних перешкод та навмисного гальмування у процесі об'єднання територіальних громад. Успішність і ефективність цього процесу значною мірою залежать від вибору відповідної стратегії для його завершення. Це, насамперед, передбачає необхідність впровадження низки обов'язкових заходів щодо об'єднання громад згідно з перспективними планами розвитку регіонів.

Водночас, у майбутньому необхідно зберегти за територіальними громадами законне право виходу з ОТГ, тому що скасування такого положення суперечитиме ключовим принципам добровільного об'єднання громад і самій суті сучасного місцевого самоврядування. Можливість виходу може бути передбачена в таких випадках: для приєднання цієї громади до іншої ОТГ; для створення нової ОТГ з територіальних громад, які бажають вийти зі складу вже існуючих ОТГ, тощо.

Отже, доцільно залишити в законодавстві терміни «територіальна громада», «об'єднана територіальна громада» та «громада». Водночас внесення змін до Конституції дозволило б забезпечити системність і повноту конституційного нормування суспільних відносин безпосередньо у сфері

місцевого самоврядування, а також у сфері адміністративно-територіального устрою України.

Необхідно також ухвалити низку важливих законів та постійно вдосконалювати законодавчу базу відповідно до викликів та існуючих гібридних загроз.

Зокрема, закон "Про засади адміністративно-територіального устрою України". Законодавче закріплення оновленого адміністративно-територіального устрою України з відповідним урахуванням всіх особливостей регіонів та можливою спроможністю громад. Чітке та якісне розмежування повноважень між рівнями влади: центральною, обласною та місцевою. Запровадження прозорих, ефективних та демократичних процедур для внесення змін в адміністративно-територіальний устрій.

"Про внесення змін до закону "Про регулювання містобудівної діяльності". Це дозволить усунути наявні недоліки в регулюванні містобудівної діяльності та запобігти нецільовому використанню і розподілу земель."

Питання «державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування» є одним із найважливіших аспектів для успішної та ефективної реалізації реформи децентралізації. Відсутність дієвого механізму такого контролю може мати негативні наслідки для розвитку місцевого самоврядування. Тому розробка та подальше впровадження ефективної системи контролю є вкрай необхідною умовою для результативного забезпечення законності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. З одного боку, децентралізація передбачає значне розширення повноважень органів місцевого самоврядування. З іншого боку, важливо гарантувати, що рішення, ухвалені на місцевому рівні, відповідають Конституції та законам України. До впровадження реформи децентралізації прокуратура здійснювала контроль за законністю рішень ОМС. Проте, після прийняття нових законодавчих актів щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, були значно обмежені повноваження прокуратури в цій сфері. На сьогоднішній день не існує чітко визначеного органу, який би

відповідав за системний нагляд та контроль за законністю рішень ОМС [23]. Критерії для оцінки законності рішень ОМС не зовсім чітко сформульовані. Механізми реагування на випадки порушення закону з боку органів місцевого самоврядування недостатньо розроблені. Ці питання повинні бути унормовані, особливо враховуючи фактор гібридних загроз.

Прийняття закону «Про місцеві референдуми» буде значущим кроком у розвитку демократії в Україні. Цей закон надасть громадянам можливість активніше залучатися до вирішення місцевих питань, підвищить безпосередньо довіру до органів місцевого самоврядування та значно зміцнить основи народовладдя. В Україні на сьогодні немає чіткого та всебічного законодавства щодо місцевих референдумів. Хоча Основний Закон України передбачає можливість їх проведення, детальне регулювання питання щодо місцевих референдумів відсутнє. Це створює певні труднощі в організації та реалізації місцевих референдумів. Відсутність чіткого законодавчого регулювання викликає невизначеність щодо процедури проведення референдумів та переліку питань, які можуть бути винесені на голосування, а також інших важливих аспектів. Врегулювання питання місцевих референдумів, особливо в умовах гібридних загроз, сприятиме активному залученню громадян до процесу ухвалення рішень, що безпосередньо стосуються їхньої громади; підвищить рівень прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування; надасть додаткову легітимність рішенням, ухваленим на місцевому рівні; підтримає розвиток демократичних інститутів на місцевому рівні.

Впровадження закону «про другу мову громади», надавши громадам можливість, за бажанням громадян, шляхом місцевого референдуму, вводити другу локальну мову в межах окремої громади, знівелює закиди агресора про утиски російської мови на території України. Це також частково нівелює питання створення федерації чи конфедерації та дасть змогу менш болісного повернення непідконтрольних територій в состав України. Питання другої мови в Україні завжди викликали багато суперечок та конфліктів в нашій країні, на ньому дуже часто спекулювали, особливо країна агресор, тому, я вважаю, що

локальний характер цього питання та долучення громадян кожної окремої громади до прийняття рішення, можуть зняти напругу як в середині, так і зовні. У випадку прийняття цього закону питання «мов» буде вичерпане.

Децентралізація в питаннях культури і історії, на мій погляд, в решті-решт згуртують нашу країну. Кожна громада зможе більш ґрунтовно дослідити саме культуру і історію своєї території. Наприклад: питання вишиванок. Кожний регіон нашої країни мав свої кольори вишиванок і свої неповторні символи, в яких був закладений сакральний сенс. Ми отримали велику спадщину від наших пращурів, але одягаємо на день «Вишиванки» китайські вироби... Україна дуже багатогранна і наразі включає в себе громади, які останні п'ятсот років пройшли різні випробування, мали різний історичний досвід та різний заповіт від пращурів, тому, я вважаю, що глибинні дослідження культури і історії кожної окремої громади та повага до них, зможуть врешті-решт ментально об'єднати нащадків великих людей, які жили на цих територіях століття до нас. Децентралізація в питаннях культури і історії та взаємоповага стануть міцною ланкою і сходиною для загального підйому нашої країни.

В умовах гібридних загроз, громадам необхідно надати максимально широкі повноваження, як інструмент досягнення економічного розвитку громади окремо та України в цілому.

Оновлення законів, що стосуються всіх аспектів децентралізації, це і про місцеві вибори, і про місцеве самоврядування, і про місцеві державні адміністрації тощо, потрібно провести з урахуванням фактору гібридних загроз.

Створення «Кодексу законів про місцеве самоврядування» є вкрай необхідним кроком для подальшого ефективного розвитку загальної системи місцевого самоврядування в Україні. Систематизація всіх законів, що стосуються місцевого самоврядування, в єдиний Кодекс для спрощення використання та усунення можливих суперечностей в рамках одного документу. Цей документ стане дуже важливим інструментом для забезпечення законності, прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Кодекс створить єдиний та систематизований загальний збір норм, що

регулюють та унормовують відносини у сфері місцевого самоврядування, це зробить його більш зрозумілим як для самих органів місцевого самоврядування, так і для звичайних громадян. Об'єднання всіх нормативних актів в одному документі дозволить уникнути суперечностей у тлумаченні законодавства, які виникають через наявність розрізненості нормативних актів. Кодифікація сприятиме значному спрощенню процесів прийняття рішень органами місцевого самоврядування, зокрема тому, що всі необхідні норми будуть згуртовані в одному загальному документі. Чіткі та зрозумілі норми, що не суперечать одна одній сприятимуть підвищенню ефективності і прозорості роботи органів місцевого самоврядування, якщо всі норми будуть доступні для громадськості.

За десять років реформи децентралізації вже багато зроблено. Через гібридну війну додалися нові виклики, які теж вносять свої корективи в цей процес. Успіх децентралізації буде важливим чинником для подальшого проведення різних реформ в інших важливих сферах суспільного розвитку.

Ми досить вдало перейняли досвід європейських країн в контексті децентралізації, хоча на початку нашого шляху в статистиці п'яти вибраних країн, що знаходились на різних етапах децентралізації, Світовий банк нас охарактеризував як «невпевнені децентралізатори» [54], прийшов час робити свої власні кроки, після яких успішний досвід будуть переймати в нас.

ВИСНОВКИ

У магістерській (кваліфікаційній) роботі розглянуто питання правового регулювання статусу громад. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що децентралізація публічної влади виступає як механізм, який сприяє сталому розвитку регіонів країни через законодавчо визначені процеси передачі значної частини функцій, повноважень і бюджетів від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування.

Процес децентралізації в Україні органів місцевого самоврядування та публічної влади триває вже десять років. Однак, поряд із позитивними змінами, існує чимало проблем, таких як: невідповідність місцевої політики у сфері соціально-економічного розвитку реальним інтересам територіальних громад; відсутність спільної відповідальності за розвиток територій; невідповідність секторальної децентралізації з реальними потребами громад; а також питання врегулювання права власності громад на майно та багато інших питань.

Встановлено, що одним із шляхів вирішення проблем, пов'язаних із реформуванням процесів децентралізації публічної влади в Україні, є комплексне вивчення та аналіз міжнародного досвіду. Це дає змогу виділити інструменти, які можуть бути адаптовані до наших реалій та умов реалізації реформи.

Дослідження показали, що для України зразковими є досвід реформування публічної влади в Польщі та Франції. Ці приклади свідчать про те, що важливими умовами успішної реалізації реформи децентралізації в публічній владі є: консолідація всіх політичних сил для проведення реформи, постійна розробка програм соціально-економічного розвитку громад та адаптація до змінних умов, а також загальносуспільна підтримка реформи і контроль за її реалізацією.

Встановлено, що для подальшого розвитку громад та економічного зростання необхідно реалізувати ряд реформ і внесення змін до законодавства

України. Це передбачає прийняття таких законів, як "Про засади адміністративно-територіального устрою України", "Про внесення змін до закону "Про регулювання містобудівної діяльності", "Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування", "Про місцевий референдум", а також оновлення законодавства про місцеві вибори, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації тощо.

Пропонується встановити законодавче визначення територіальної громади не просто як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а як об'єднання громадян України, що проживають разом у сільському чи міському населеному пункті, мають спільні інтереси та визначений законом правовий статус. На відміну від звичайної територіальної одиниці, поселення, що отримало статус громади, відповідно наділяється певними правами, головним чином правом на самоврядування [8]. Громада стає сформованою самостійною одиницею громадянського суспільства лише тоді, коли більшість її членів ідентифікує себе з нею, зокрема усвідомлюючи спільні інтереси та сприяючи їх реалізації. Процес формування громади передбачає перетворення звичайної групи індивідів на єдину спільноту.

Доведено, що в умовах гібридних загроз, громадам необхідно надати максимально широкі повноваження, це згладить гострі кути, заніміть напругу та протиріччя всередині країни. Надавши громадам можливість, за бажанням громадян, вводити другу локальну мову в межах окремої громади, знівелюють закиди агресора про утиски російської мови на території України. Це також частково нівелює питання створення федерації чи конфедерації та дасть змогу менш болісного повернення непідконтрольних територій в состав України.

Україна дуже багатогранна і наразі включає в себе громади, які останні п'ятсот років пройшли різні випробування, мали різний історичний досвід та різний заповіт від пращурів, тому, я вважаю, що глибинні дослідження культури і історії кожної окремої громади та повага до них, зможуть врешті-решт ментально об'єднати нащадків великих людей, які жили на цих територіях

століття до нас. Децентралізація в питаннях культури і історії та взаємоповага стануть міцною ланкою і сходинкою для загального підйому нашої країни. Ми досить вдало перейняли досвід європейських країн в контексті децентралізації, прийшов час робити свої власні кроки, після яких успішний досвід будуть переймати в нас.

Максимально широкі повноваження громад в усіх контекстах дадуть змогу людям міркувати. На мою думку, якщо надати людям змогу міркувати, а не виконувати бездумно директиви із центру, то в Україні буде процвітання.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Г. Райт та ін., пер. В. Івашко. К. : Основи, 1996. С.27.
2. Баймуратов М. А. Європейські стандарти максимальної демократії та місцеве самоврядування в Україні. Х., 2023. С.15-49.
3. Бутурлакiна Т. О. Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання регiонiв. Наук. вісн. Ужгород, ун-ту. Сер.: «Економiка», 2010. № 31. URL: www.nbu.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekoii/2010_31/statti/4_8.htm.
4. Василенко Т. А. Реформа державних iнститутiв в iталiї. Держава i право, 2023. № 3. С. 133.
5. Ведель Ж. Л. Адмiнiстративне право Францiї / пер. с франц. Л. М. Ентiна. К. :Прогрес, 2023. 512 с.
6. Волик М. П. Адмiнiстративне право Францiї. О.: Прометей, 2022, 96 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В. Т. Бусел. К.; Iрпiнь : Перун. 2001, 1440 с.
8. Ворона П. В. Мiсцеве самоврядування i полiтичнi партiї в Україні. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магiстр», 2008. 184 с.
9. Ворона П. В. Мiсцеве самоврядування України в контекстi розвитку представницької влади. Полтава : ПУЕТ, 2012. 341 с.
10. Ганущак Ю. Префекти: уроки Францiї для України. К. : IКЦ «Легальний статус», 2015. С. 5-42.
11. Гладiй В. I. Реформування системи мiсцевого самоврядування: досвiд Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12(1), С. 57-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.
12. Дегтярiова I. О. Стратегiї мiсцевого самоврядування: порiвняльний аналіз. *Актуальнi проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Вип. 2. Харкiв : Магiстр, 2004. С. 145.

13. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одинцова, Г.І.Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. доц. екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. Харків : ХарPI УАДУ, 2002. 492 с.

14. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським / Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.UA». 2005. URL: http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735.

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

16. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : протокол від 16 листоп. 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664-VII від 02 вересня 2014 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b49.

17. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. / пер. з іноз. мов. ; заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

18. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв. К. : Крамар, 2003. 396 с.

19. Європейська хартія місцевого самоврядування : хартія, міжнародний документ № 452.97-ВР від 15.07.97 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

20. Коротич О. Б. Комплексний державний механізм управління регіональним розвитком України. Запоріжжя : КПУ, 2008. С. 32-33.

21. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис.. канд. наук з держ. упр. / 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 : навч. посіб. К, 2017. 110 с.
23. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. К., 2001. 20 с.
24. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських. *Право України*. 2009, № 4. С. 132-139.
25. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1. К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О, 2016. 35 с.
26. Моніторинг процесу децентралізації влади станом на 10 листопада 2019 року.
URL: <https://web.archive.org/web/20191112085248/https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.
27. Моніторинг процесу децентралізації станом на липень 2018 року.
URL: https://web.archive.org/web/20180718174819/https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/288/Monitoryng_10_07.pdf.
28. Моніторинг процесу децентралізації станом на листопад 2017 року.
URL: <https://www.slideshare.net/oleksandrviornyk/2017-81966142>.
29. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
30. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України. К., 1993. Вип. 1- 2. С. 64.
31. Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні. *Право України*. 1997. №12. С. 18-19.
32. Хожило П. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2009, № 1. С. 131-138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2009_1_20.

33. Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні.
URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
34. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
35. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>.
36. Регульський Є. Лекція «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів». URL: http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html.
37. Реформа децентралізації (на урядовому порталі).
URL: <https://web.archive.org/web/20201129173003/https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
38. Романюк В. Формы и методы децентрализации. URL: <http://www.romanyuk.com/>.
39. Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування : дис. канд. держ. упр. Д., 2010. 177 с.
40. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні (аналітичне дослідження) / Центр політико-правових реформ швейцарська агенція з розвитку та співробітництва. К., 2008. 54 с.
41. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
42. Ткачук. А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К. : Логос, 2015. 124 с.
43. Штатаина М.А. Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки. М., 2003. С. 34.
44. Юридична енциклопедія : в 6 т. К. : «Укр.енцикл.» Т. 2: 1999. 744 с.
45. Constitution of the Slovak Republic .Sudna rada Slovenskej republiky.
URL: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf.

46. Faguet, Jean-Paul. Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. 1997. P. 5-57

47. Gibson J., Ivancevich J., Donnelly J. Organization: Behaviour, Structure, Processes. Homewood: Irwin, 1991. 507.

48. Статут територіальної громади міста Харкова / Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>

49. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

50. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

51. Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. P. 18.

52. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe № 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1998. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/c130441>.

53. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia. 2001. P. 5. URL: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/901041468782138350/decentralization-in-the-transition-economies-challenges-and-the-road-ahead>.