

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
ЗА ДРУГИМ РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ (МАГІСТР)

на тему:

**РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМ**

Виконала: студентка 6 курсу 637-МЗ групи  
напряму підготовки:  
28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальності:  
281 Публічне управління та адміністрування  
Шевченко Юлія Володимирівна

Керівник: кандидат наук з державного  
управління, доцент  
Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент: доцент б.в.з.  
Верба Світлана Миколаївна

м. Миколаїв -2023 рік

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП.....   | 3  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ<br>ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....               | 7  |
| 1.1 Стан наукової розробки досліджуваної проблеми.....   | 7  |
| 1.2. Концептуальні підходи до розуміння сутності місцевого<br>самоврядування.....                                | 12 |
| Висновки до розділу 1.....   | 24 |
| РОЗДІЛ 2. СТРУКТУРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ<br>УКРАЇНИ: ФОРМИ ТА МОДЕЛІ.....                                    | 26 |
| 2.1 Моделі та форми організації місцевого самоврядування.....  | 26 |
| 2.2 Територіальні громади як основа місцевого самоврядування:<br>іноземний та вітчизняний досвід формування..... | 43 |
| Висновки до розділу 2.....   | 52 |
| РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ<br>ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В<br>УКРАЇНІ.....            | 55 |
| 3.1 Спроможність як показник розвитку територіальних громад<br>та органів місцевого самоврядування.....          | 55 |
| 3.2 Критерій ефективність у діяльності громад та органів<br>самоврядування.....                                  | 72 |
| Висновки до розділу 3.....   | 83 |
| ВИСНОВКИ.....  | 85 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....  | 88 |

Сучасний етап розвитку української державності робить актуальним вивчення місцевого самоврядування як однієї з фундаментальних основ демократичної системи управління і необхідного елементу сучасного суспільного устрою. Без повноцінного і ефективного місцевого самоврядування Україна не може бути демократичною правовою державою.

Особливу важливість і суспільне значення сьогодні набуває питання про характер взаємин між державою та органами місцевого самоврядування, який стає в нових умовах не тільки предметом наукових дискусій, а й питанням реальної політичної практики. Сьогодні в нас є можливість спостерігати складний процес інституціоналізації нової для України моделі взаємовідносин в системі «влада - місцеве самоврядування - громадянське суспільство».

Місцеве самоврядування як політичний інститут займає в системі взаємодії влади та суспільства опосередковане місце між державою та громадянським суспільством, і таким чином, забезпечує реалізацію прямих та зворотних зв'язків в системі державного управління. Як діяльність щодо самостійного вирішення питань місцевого значення, місцеве самоврядування зачіпає виключно важливі для кожного громадянина проблеми, які стосуються забезпечення безпосередньої життєдіяльності людей на конкретній території. Саме тому в Європейській Хартії місцевого самоврядування йдеться про місцеве самоврядування як про владу, яка максимально наближена до громадян.

Освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, громадський транспорт, побутове обслуговування та багато інших питань турбують кожного в нашій країні, тому проблема ефективного здійснення місцевого самоврядування є на сьогодні однією з першочергових. Від того, наскільки населення активно бере участь в ухваленні рішень, що стосуються його життєдіяльності, залежить політична та соціально-

економічна стабільність розвитку відповідної території. Відповідальний<sup>4</sup> вибір органів та посадових осіб місцевого самоврядування та грамотний громадський контроль за їх діяльністю зумовлюють ефективність місцевого самоврядування.

Зазначене вище робить нагальною необхідність поглибленого об'єктивного осмислення суспільно-політичної реальності місцевого самоврядування в Україні, визначення місця і ролі місцевого самоврядування в системі взаємодії влади і суспільства. Актуальним представляється концептуальне осмислення різноманітних форм місцевого самоврядування, вивчення соціальної практики місцевого самоврядування, узагальнення його історичної конкретики, аналіз специфічних рис, можливостей розвитку. Актуальним залишається і науковий аналіз проблемної ситуації, щодо протиріччя між об'єктивною необхідністю місцевого самоврядування та рівнем соціальної активності населення.

**Мета дослідження** полягає у визначенні концептуального забезпечення, напрямків, методів та ресурсів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, як запоруки реформ.

Для досягнення мети слід вирішити наступні **завдання**:

- проаналізувати стан наукової розробки даної тематики та визначити, які саме питання потребують вивчення та розв'язання.
- охарактеризувати концептуальні підходи до розуміння місцевого самоврядування;
- вивчити наявні форми та моделі місцевого самоврядування та визначити ці характеристики щодо системи місцевого самоврядування в Україні;
- визначити критерії спроможності щодо створення та діяльності об'єднаної територіальної громади в Україні;
- описати та довести необхідність застосування критеріїв ефективності у діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні.

**Об'єктом дослідження** виступає місцеве самоврядування.

**Предметом дослідження** є розвиток системи місцевого самоврядування в Україні, як запорука його реформування.<sup>5</sup>

**Методи дослідження.** У роботі були використані як загальнонаукові методи дослідження (логічного аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та сходження від абстрактного до конкретного, метод ідентифікації та ін.), так і методи суспільних наук (історичний, метод структурно-функціонального аналізу, інституційний). Особливе місце в роботі займає інституційний метод, що дозволяє досліджувати місцеве самоврядування з позицій інституту, що забезпечує ефективну взаємодію влади та суспільства. Сукупне використання даних методів дозволило забезпечити комплексний підхід до вивчення поставленої проблеми.

**Наукова новизна одержаних результатів** зумовлена як сукупністю завдань, так і способами їх розв'язання. В межах здійсненого автором дослідження отримано результати, що мають наукове значення.

*Удосконалено:*

- визначення системи місцевого самоврядування і обґрунтовано думку, що воно не може розглядатися поза політичного простору. Реформа, яка зараз відбувається та реалізація нових норм закону пов'язана з необхідністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, насамперед державної влади суб'єктів та органами місцевого самоврядування, структурних перетворень системи місцевого самоврядування.

*Дістало подальшого розвитку:*

- систематизація видів та критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади, як умови для об'єднання громад. Аналіз типів спроможності дає можливість визначити, що не слід ототожнювати територіальну громаду та об'єднану громаду, тому, що саме за критеріями спроможності територіальна громада може забезпечувати якісне та комфортне життя своїх мешканців не поєднуючись з іншими громадами.

**Практичне значення одержаних результатів.** Практичне значення отриманих результатів дослідження в тому, що воно може бути корисним

для розробки навчально-методичних посібників, навчальних курсів для здобувачів вищої освіти профільних спеціальностей, а також курсів підвищення кваліфікації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, активу місцевих громад з питань взаємодії органів влади з населенням.<sup>6</sup>

**Структура та обсяг роботи** зумовлені предметом, метою і завданнями дослідження. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел що містить 88 найменувань. Загальний обсяг роботи становить 97 сторінок, із них основний текст – 87 сторінок.

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1 Стан наукової розробки досліджуваної проблеми

Необхідно вирішити багато питань щодо розвитку економіки, держави, політичного процесу, забезпечення прав і свобод громадян незалежно від того, проживають вони в селі чи селищі, в центрі чи далеко за містом. «Крім того, система місцевого самоврядування базового рівня є поліфункціональними та координаційно-ієрархічними, тобто об'єднують рівноправні й нерівноправні елементи» [79].

«Складний і багатофункціональний самоврядний характер територіальної організації публічної влади зумовлює постійний інтерес представників різнопланових галузей наук. Результативне розв'язання місцевих проблем є предметом дослідження соціологів, економістів, політологів, юристів тощо. Сьогодні ми є свідками глобальних змін в усьому світі, і це торкається різних сфер життя: соціального, економічного та політичного спрямування. Як наслідок таких змін виникає залежність від ефективності реформ і шляхів реалізації різними інституціями (політичними і соціальними) стратегічних планів країни. Дослідники вважають що, Діяльність органів місцевого самоврядування дестабілізують як зовнішні, так і внутрішні інституційні конфлікти, зокрема конфлікти між сільськими, селищними, міськими головами та депутатами відповідних рад, що також знижує ефективність управління на місцевому рівні, підриває довіру виборців до представницької демократії» [79].

Науковець І. Щебетун наголошує: «в Україні неодноразово робилися спроби реформування системи місцевого самоврядування, і та, що існує сьогодні, відрізняється від попередніх, адже розширює перелік

суб'єктів, які містить, не заперечує форм безпосередньої демократії на<sup>8</sup> локальному рівні та існування органів місцевого самоврядування. Це є важливим для розуміння системи місцевого самоврядування, тенденцій і динаміки її розвитку на майбутнє, позаяк проблема визначення поняття і сутності системи місцевого самоврядування належить до спірних у науці» [80, с. 100].

Під час підготовки зазначеної роботи основою для формування концептуальних засад використовувались загальнотеоретичні наукові розробки з питань діяльності влади, менеджменту, політичних процесів, а також спеціалізовані дослідження у різних галузях та сферах.

Науково-дослідні роботи з теоретичних основ принципу організації місцевого самоврядування публікуються переважно іноземними дослідниками та мовами різних країн. Можемо виділити наступних С. Дункан, Л. Тоні, А. Гассер, С. Магієр, Х. Альдельфер, Ф. Кренемайер, В. Хоппе, Р. Фрей, К. Нассмахер. Вагомий внесок у розуміння інституціоналізації влади на різних етапах розвитку зробили такі видатні зарубіжні вчені: П. Бурдьє, Р. Дарендорф, О. Тоффлер, Дж. Сарторі. Серед українських авторів варто відзначити О. Євтушенко, А. Кудряченко, І. Курас, Ф. Рудич, Г. Зеленко, О. Штирьов, А. Єрмоленко, І. Кресіна, В. Барков.

Вивчення місцевого самоврядування як соціальної системи сягає сивої давнини. Системне дослідження та вивчення практики місцевого самоврядування було розпочато французькими вченими у XVIII — на початку XIX ст., а пізніше західноєвропейськими дослідниками у період XIX — та початку XX ст.

Так вітчизняними науковцями досліджено деякі питання діяльності та оцінювання органів місцевої влади та місцевого самоуправління в наукових джерелах наступних науковців: В.Вакуленка, О.Галацан, А.Пехник, В.Дзюндзюка, А.Кройтора В. Куйбіди, М.Василенка, В.Кравченка, Я. Малика, Р.Войтович, В.Карпенка, Н.Зіновчука, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.



Стосовно територіальних громад, варто зазначити, що низка наукових досліджень зосереджена на аспектах діяльності та ефективності ОТГ під час децентралізації влади, серед них також наявні дослідники у галузі державного управління, зокрема: В.Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Батанова, Т. Безверхнюк, Р. Войтович, П. Ворони, І. Дробота, В. Колтун, В. Куйбіди, О. Лиски, П. Любченка, В. Мамонової, В. Мартиненка, Н. Нижник, М. Примуш, Ю. Тодики, С. Телешуна, В. Шаповала, Ю. Шарова та ін. З наведених дослідників бачимо вагомі наукові досягнення які були ними зроблені, але в умовах системних змін у сфері місцевого самоврядування які зросли останніми роками, постає низка нових теоретичних та практичних запитань які вимагають наукових розвідок та практичного підґрунтя. Як результат має бути сформована логічна та змістовна стратегія розвитку громад, як визначального документу для реалізації повноважень самоврядними органами.

Стосовно фундаментальних досліджень варто згадати працю В. Віліжинського «Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування» [15]. В зазначеній монографії «розглядаються теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування» [15].

В колективній монографії Ю. Бардачова, І. Лопушинського, Р. Плюща «Громадівська модель самоврядування в Україні» [5] представлено аналіз «теорії та практики громадівської моделі самоврядування, даються поради у вигляді дорожньої карти (Road map) щодо перспективи розвитку цього інституту народовладдя в умовах децентралізації влади в Україні» [5].

Достатньо уваги дослідники приділяють питанням децентралізації влади. Це колективні монографії «Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів» [20] та «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» [21]. Дані дослідження містять систематизовані знання, акцент зроблений на аналіз «нормативно-

правових актів з питань децентралізації влади в нашій державі» [20].<sup>10</sup> Також, в монографіях «виокремлено певні проблемні питання концепції та практики децентралізації в Україні» [21].

Дослідниця І. Дудінська в монографії провела аналіз досвіду зарубіжних країн в аспекті децентралізації влади «Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України)» [22]. Праця «присвячена досвіду функціонування й динаміки запровадження адміністративно-територіальної реформи в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України). Розглянуто основні етапи децентралізації публічної влади в Словаччині та Польщі. Автором представлені практичні рекомендації по ефективному процесу децентралізації в Україні» [22].

В колективній монографії Є. Бершеда, В. Зайчука, О. Копиленко, І. Мищака зроблено історичний аналіз в напрямку дослідження децентралізації влади, яка має назву «Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років)» [19]. В. Овчаренко в своїй монографії «Міське самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи» розкриває історичний аспект. У зазначеній роботі висвітлено «закономірності генезису інституту місцевого самоврядування європейських народів, які автор проводив з метою визначення ролі і значення цієї організаційної форми соціуму в процесі формування демократичного, правового та соціальногосупільства» [42].

Цікавим доробком в історичному розрізі є робота В. Шандри «Міщанські органи станового самоврядування в Україні (кінець XVIII початок - XX ст.)» [74] в якій автор розкриває «роль і місце соціально-історичних форм самоврядування, що їх продемонстрували станові органи влади українського міста - цехові, ремісничі та міщанські управи. Також аналізуються повноваження, структурні зміни, які відбулися з ними впродовж XIX ст.» [74].

В монографії А. Мариніва «Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці» [37] досліджено іноземний досвід функціонування місцевого самоврядування у Франції. У монографії «охарактеризовано історичний розвиток системно-структурної організації місцевого самоврядування Франції, з'ясовано її сучасну правову основу. Розкрито зміст конституційно-правового статусу територіальних колективів у Франції». Ще в роботі «визначено можливості вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні з погляду використання французького досвіду децентралізації» [37].

Викликає зацікавленість аналіз «сучасного стану та теоретико-методологічних основ публічного управління в умовах інституційних змін, які відбуваються у зв'язку з процесом його реформування та євроінтеграції» [39], якій репрезентовано автором О. Мочковою у монографічному виданні «Територіальна громада в реалізації місцевої демократії» [39].

Практичний аспект зосереджено у колективній праці «Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку» [54], в якій дослідники окреслюють практичні поради щодо «публічного управління та адміністрування в контексті сталого розвитку в умовах глобальних викликів на регіональному, міському рівнях і рівні суб'єктів господарювання на основі забезпечення ефективної взаємодії з органами державної влади та реформування системи місцевого самоврядування» [54].

Змістовним доробком у нашій роботі є видання які присвячені сучасним проблемам діяльності місцевого самоврядування в Україні. Можемо згадати працю монографічного характеру під авторством Л. Собченка «Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування» [63]. Зазначена монографія «присвячена актуальним питанням взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування; здійснюється аналіз проблем нормативно - правового та організаційного

характеру, що заважають якісному функціонуванню органів<sup>12</sup> самоорганізації населення в Україні та активізації самоорганізаційного руху взагалі» [63]. А. Ставнійчук в своїй монографії «Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою» [64], яка розглядає «комплексний аналіз місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою». Науковцем досліджено «доктринальні підходи до формування та визначення поняття місцевого референдуму» [64].

Стосовно питань місцевих та державних бюджетів варто згадати науковий доробок Н. Сушко «Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів: сучасний стан та реформування» [67]. Автор зазначає що, «засади реформування системи казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів у контексті модернізації системи управління державними фінансами (СУДФ)» [67]. Досліджено в роботі «місію, мету, функції Державної казначейської служби України (Казначейства) як суб'єкта обслуговування бюджетів і конкретні заходи, спрямовані на реформування СУДФ» [67].

Звичайно, перелік досліджень українських вчених не є повним та його характеристика має узагальнюючий характер. Нами було окреслено найбільш на нашу думку важливі в контексті магістерської роботи.

## **1.2 Концептуальні підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування**

За роки незалежності України було досягнуто значних успіхів у створенні нормативно-правової бази організації та діяльності місцевого самоврядування Україна підписала та ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. У цей період в системі місцевого

самоврядування були сформовані нові кадри із значними знаннями та досвідом. Дослідження показує, що жителі країни, мешканці українських міст і сіл все активніше долучаються до процесу вирішення проблем, пов'язаних із їх повсякденною діяльністю. Безперечно це позитивні досягнення які торкаються економічних соціально – політичних умов розвитку народовладдя.

Формування місцевого самоврядування тривало у руслі активних дискусій, які активно критикували конституційну модель національної системи, а подекуди повністю заперечували її подальші перспективи в умовах наявних традицій та досвіду. В цих умовах доречним є дослідження природи місцевого самоврядування яке слугуватиме запорукою наукового та методологічного аспекту його розвитку. «У більшості випадків місцеве самоуправління розглядається в контексті політичної системи суспільства, в якій одночасно з цією системою функціонує ще одна форма публічної влади – держава. Саме тому більшість дослідників концентрують свою увагу на взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади» [79].

Головні проблеми на сучасному етапі досліджень системи місцевого самоврядування пов'язані переважно з неузгодженістю та суперечливістю чинних законів, практики їх розроблення та застосування, але в деяких випадках не враховується реальний стан речей. Крім того, констатуємо той факт, що теорія та практика вітчизняного самоврядування відновлюється після довгої історичної перерви і сьогодні потребує наукового розвитку та експертного супроводу, а також перегляду окремих норм та інститутів, на які слід звернути увагу.

Удосконалюючи законодавство про форми участі громадян у важливих видах діяльності територіальних громад та аналізуючи його відповідність українським реаліям, не варто обмежуватися лише використанням наукових знань, які були акумульовані юридичними чи соціологічними науками. Когнітивні алгоритми будуються на базі знань з використанням абстрактних понять і категорій, зміст яких акумулює

відповідні ідеї, теорії та методологічні принципи.

Загально відомо, що місцеве самоврядування бере свої початки з античних часів. Ще Аристотель зазначав, стосовно первинних форм управління «громадяни управляли саме в тому розумінні, що всі управляли, і, у свою чергу, були керовані» [19]. «В Європі місцеве самоврядування набуло поширення десь вже в XI – XV століттях, коли з'явилися князівства, герцогства, графства, міста, парафії та інші місцеві форми врядування» [19]. Такий стан речей був пов'язаний з динамічним розвитком торгівлі в цих умовах, міські громади активно зростали, як у розмірах так і за статусом «напівсуверенних одиниць, що закладало, таким чином, основу місцевої автономії». [19]. «У XVI-XVIII століттях відбувається підпорядкування міст та інших менших форм місцевих урядвань центральній державній владі. Тому місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду. Але попередній автономний розвиток міст заклав підґрунтя для існування прав місцевих громад та розвитку їх самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду, загалом, окреслив роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг і вирішення місцевих проблем» [19].

На мою думку, «історично, під місцевим самоврядуванням розумілось місцеве управління, що самостійно здійснювалось населенням певної територіальної одиниці. Концептуальні засади теорії та практики місцевого самоврядування були закладені вченими і політиками в період буржуазно-демократичних революцій. Самоврядування пов'язували з прогресивними ідеями виборчого права та представницької станової влади в управлінні громадськими справами. Ці ідеї, як відомо, були своєрідною протиположністю принципам тогочасного середньовічного абсолютизму» [19].

Вперше термін «самоврядування» було вжито «в період Великої французької революції, щоб підкреслити самостійність громади відносно держави. У 1808 р. міністр Пруссії барон фон Штейн використав ідею самоврядування в законі про статуті міст, який визначав міську громаду як

політичну одиницю. Провідною ідеєю Штейна була організація міської громади в дусі суспільної самостійності, через яку громадянин мав відчутися себе членом державного організму (Штейн, 1874, с. 7–8). Цей закон мав велике значення для відродження пруської держави. Місцеве самоврядування, у його сучасному розумінні, з'явилося в середині XIX ст.» [19].

Науковець Р. Гнейст започаткував у науковому обороті термін «місцеве самоврядування» який на його думку означав що «для такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, наділялися правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому в діяльність громад не втручалась центральна державна адміністрація та її чиновники на місцях» [47, с. 67–69].

Українські дослідники мають різні погляди на розвиток місцевого самоврядування у різний історичний період. Так, до прикладу, одним з первинних уявлень місцевого самоврядування було наступне «традиційна для українського сільського населення територіально-виробничої форми організації суспільства – громади» [77]. За визначенням М. Грушевського «самоврядування як спосіб зміцнення і саморозвитку національних територій ляхом втілення ідей широкої козацької автономії» [18, с. 203–204].

У радянський період місцеве самоврядування розумілося крізь праці В. Леніна. Той акцентував «на необхідності залучення всіх громадян до безпосереднього і щоденного управління державою, ув'язуючи з ідеєю відмирання останньої, тобто керування суспільством за допомогою самого суспільства» [33].

Після краху радянського режиму відбулося переосмислення соціально-політичних змін, що призвело до появи та подальшого розвитку сучасних підходів і тлумачень терміну «місцеве самоврядування». Яким уявляється «місцеве самоврядування», та чи існує потреба у ньому в наш час, чи повноцінно воно функціонує – ці та інші питання є актуальними і нині. «Сучасні уявлення про місцеве самоуправління засновані на різних

теоретичних засадах: теорії вільної общини, суспільна та державна теорії,<sup>16</sup> теорії дуалізму місцевого самоуправління, теорії соціального обслуговування, теорії муніципального соціального забезпечення та інш. Загалом, для всіх цих теорій головним є питання про роль та місце місцевого самоуправління в системі владних відносин» [42].

Дослідник Г.Падалко, зазначає що «нове бачення сучасної людини у контексті становлення інститутів демократичної державності, муніципалізму та формування реалістичної моделі місцевого самоврядування, детермінує вимоги переорієнтації діяльності публічної влади в цілому та муніципальної влади, зокрема, до суто людських проблем, аналізу процесів її організації та функціонування через призму людського виміру, дослідити які можна за рахунок специфічної комбінації методів і особливого понятійного апарату соціальної філософії, соціології, політології, психології тощо» [46, с. 91]. Отже, «сучасні підходи до розуміння місцевого самоуправління по різному відображають ту чи іншу його теоретичну основу: як інститут публічної влади; як форму народовладдя; як різновид соціального управління; як інститут громадянського суспільства; як форму децентралізації влади тощо» [5].

Можемо констатувати, що поняття «місцеве самоврядування» в законодавчих актах низки країн активно застосовується. В законах як і в конституціях країн найбільше розповсюджені такі терміни як: «місцеве управління», «місцева автономія», «місцева демократія», «місцева влада».

Самоврядування можна розглядати як право місцевої публічної влади вирішувати місцеві проблеми у сфері господарської діяльності. З іншого боку, самоврядування — це такий вид управління, в якому суб'єкт і об'єкт управління поєднуються.

Самоврядні одиниці розподіляються на дві групи залежно від того які організації входять до її складу. Перша група враховує колективи які мають ознаки виробничої та професійної діяльності, належать до спільної політичної програми, чи віросповідання або спільних проблем та творчих прагнень. Отже ведемо мову про корпоративні складові та системи



самоврядування.

Природничим підґрунтям організації самоврядування другої групи є територіальне об'єднання громадян. Це стабільна група людей, яка сформувалася протягом певного історичного періоду і перебуває в постійному процесі розвитку. Група позначається низкою зв'язків взаємодії та відносин, що утворилися в процесі спільного існування на одній території та поєднані господарськими справами. Така одиниця самоврядування має ознаки територіальної (місто, село).

«Таким чином, система місцевого самоврядування – це сукупність органів місцевого самоврядування, територіальних громад, органів самоорганізації населення та їх виконавчих органів, що формуються демократичним шляхом на основі принципів законності і гласності з метою вирішення питань місцевого значення». [78].

Отже, термін «самоврядування» трактується науковцями як форма державного устрою; як право місцевої влади на розв'язання питань місцевого значення у сфері громадської діяльності; управлінський процес.

На думку І. Щебетун «сутність системи місцевого самоврядування визначає взаємозв'язок і оптимальне функціонування різних організаційно-правових форм. Саме тому під системою можна розуміти сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, форм прямого волевиявлення громадян, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, через які територіальні громади матимуть право та реальні можливості вирішувати питання місцевого значення згідно зі своїми власними інтересами, історичними та іншими місцевими традиціями. Водночас варто зазначити, що в такому разі йдеться більшою мірою про сукупність суб'єктів місцевого самоврядування, аніж про систему місцевого самоврядування» [80, с.104].

Розглядаючи місцеве самоврядування, як особлива підсистема державного управління, має певну незалежність від центральної загальнодержавної влади та її безпосередніх представників на місцях, а тому повинна розглядатися як механізм взаємодії місцевого

самоврядування та держави, де визначальним фактором є кореляція<sup>18</sup> відповідних інтересів.

Узагальнено точки зору щодо визначення «місцеве самоврядування» представлено на рис. 1.1.

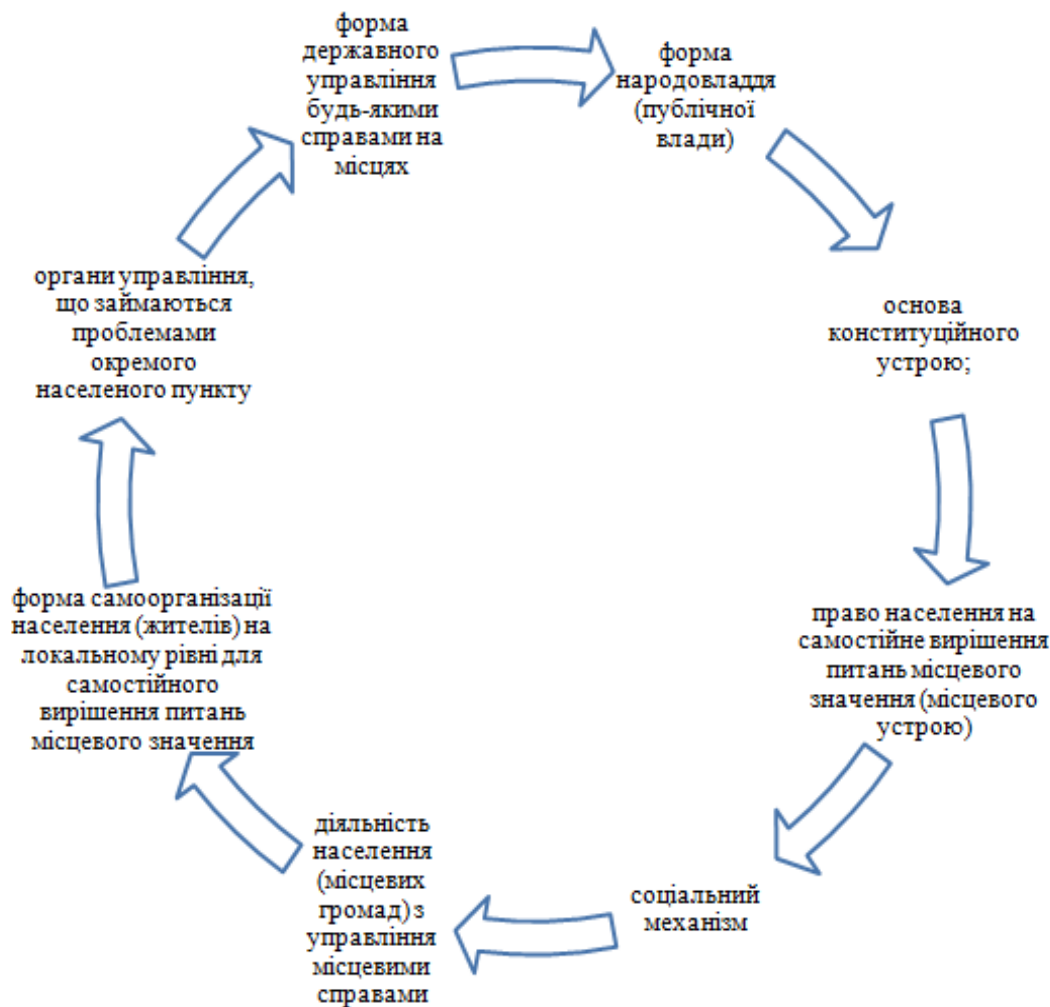


Рис. 1.1. Змістове наповнення поняття «місцеве самоврядування»

Узагальнено місцеве самоврядування виступає як правова категорія, та є однією з засад конституційного ладу країни, права громадян на самостійне розв'язання питань місцевого значення. Наразі термін «місцеве самоврядування» можна трактувати в двох варіантах: «місцеве самоврядування» - це право громадян, на самостійне розв'язання місцевих справ; «місцеве самоврядування» - одна з засад конституційного ладу, головний принцип організації влади. «З поняттям місцевого самоврядування пов'язані складні, комплексні, різноманітні явища, що залежать від багатьох об'єктивних історичних, економічних, політичних та інших умов. Особливості місцевого самоврядування багато в чому

зумовлюються характерними індивідуальними національними традиціями публічної влади. Розкриваючи сутність місцевого самоврядування, його слід розглядати і як форму організації публічної влади, і як метод управління. При цьому місцеве самоврядування має як політичний, так і неполітичний характер» [13].

«Об'єктом місцевого самоврядування є місцева громада, а не населення, виборці або територія його проживання. Місцеве співтовариство виступає одночасно в якості суб'єкта місцевого самоврядування, який має право безпосереднього вирішення найважливіших проблем своєї життєдіяльності і наділяє компетенцією щодо вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як соціальний феномен – є елементом конституційного статусу людини і громадянина, що виражається в свободі людини у вигляді її права стати учасником спільноти, в межах якого вона проживає» [13].

«Система місцевого самоврядування територіальної громади є цілісною, надскладною, відкритою, соціально - територіальною системою, що поєднує в собі як органічні елементи, так і неорганічні частини та заснована на взаємодії організованої сукупності елементів, при цьому, невід'ємним і основоположним елементом є територіальна громада» [79].

Згідно функціонального аспекту поняття «місцеве самоврядування», враховує вивчення змісту та класифікації функцій, реалізація яких покладена на місцеве самоврядування. Можна виділити п'ять основних функцій місцевого самоврядування рис. 1.2.



Рис. 1.2. Функції місцевого самоврядування

Ці функції достатньо змістовно окреслюють роль і завдання місцевого самоврядування як інституту місцевої влади в суспільстві і в управлінні громадами.

Можемо представити функцій місцевого самоврядування в наступному вигляді рис.1.3.

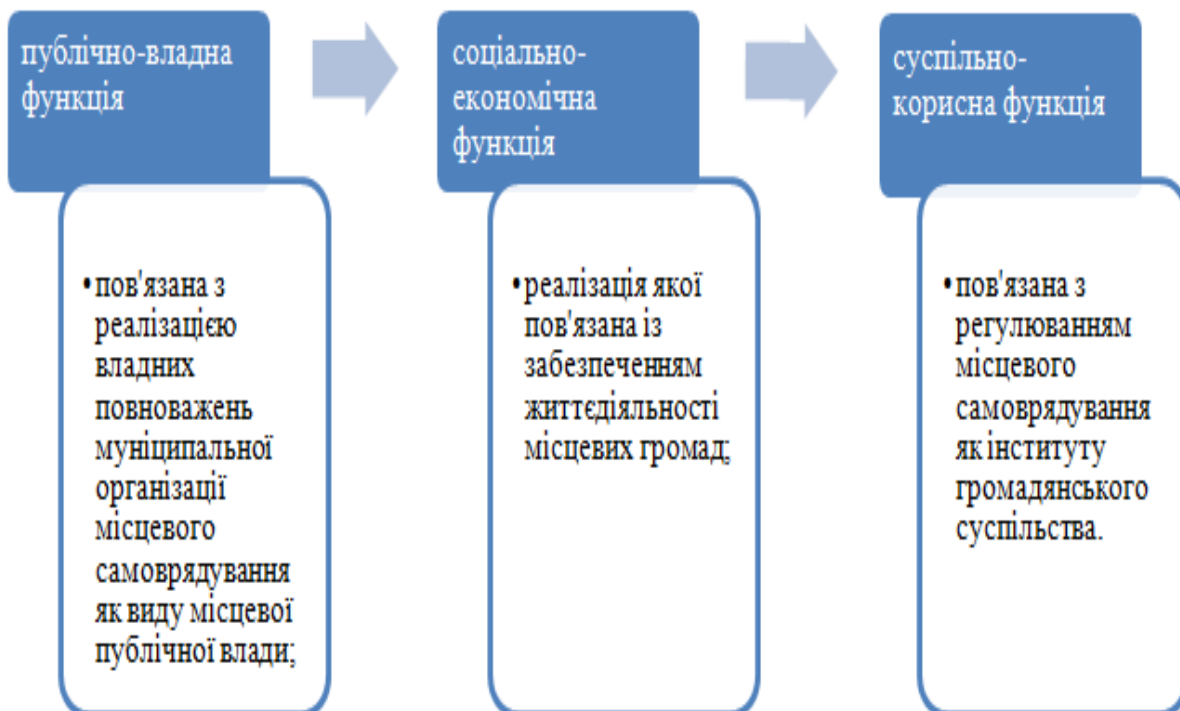


Рис.1.3. Основні функції місцевого самоврядування

В інституціональному плані місцеве самоврядування трактується як

система демократичних інститутів, які сприяють реалізації функцій<sup>21</sup> територіальної громади в межах чинного законодавства. В той же час варто зазначити, що термін «інститут» немає єдиного тлумачення, тому що кожен науковець при його розгляді керується власним розумінням даного терміну. «Основна вимога до організації місцевого самоврядування полягає в тому, щоб не підганяти систему місцевого самоврядування під одну модель, щоб не проектувати на місцеве самоврядування модель взаємовідносин між представницькими органами та органами виконавчої влади на парламентському рівні» [48].

Економічний підхід враховує, що місцеве самоврядування це по - перше, право громади формувати головні принципи та підходи свого життя. До таких принципів та підходів можемо віднести порівняльну значимість суспільних благ. Громадяни мають відмітити важливість громадського блага.

Головним питанням є природа місцевого самоврядування. Згідно Конституції, джерелом влади є народ. Народ формує публічні органи влади. «Місцеве самоврядування як форма місцевої публічної влади створюється безпосередньо місцевими громадами з метою вирішення питань місцевого значення. В їх основі лежать інтереси і потреби місцевої громади. Для того щоб їх захищати та задовольняти, місцеве самоврядування повинно мати у своєму розпорядженні достатні матеріальні, фінансові та правові ресурси для виконання повноважень, покладених на даний інститут місцевої публічної влади та громадянського суспільства. Разом з тим місцеве самоврядування як форма і рівень влади в системі конституційного устрою країни одночасно виступає провідником загального (державного) інтересу, який далеко не завжди збігається з інтересами місцевої громади» [63]. «Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важливими фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу» [78].

Отже, місцеве самоврядування має за головне завдання захист інтересів громади, а з іншого діяти в спільному зв'язку з органами публічної влади в процесі розв'язання питань загальнодержавного значення, що дозволяє обґрунтовувати мешканцям громади волю центра. Отже, дуалізм природи місцевого самоврядування виражається у наявності в ньому не лише ознак публічної влади, а й ознак суспільного інституту, звідси можемо говорити про його суспільно – державну сутність як інституту.

В цьому контексті доцільно звернутися до специфічних ознак місцевого самоврядування. Можливо виокремити наступні ознаки місцевого самоврядування рис.1.4.

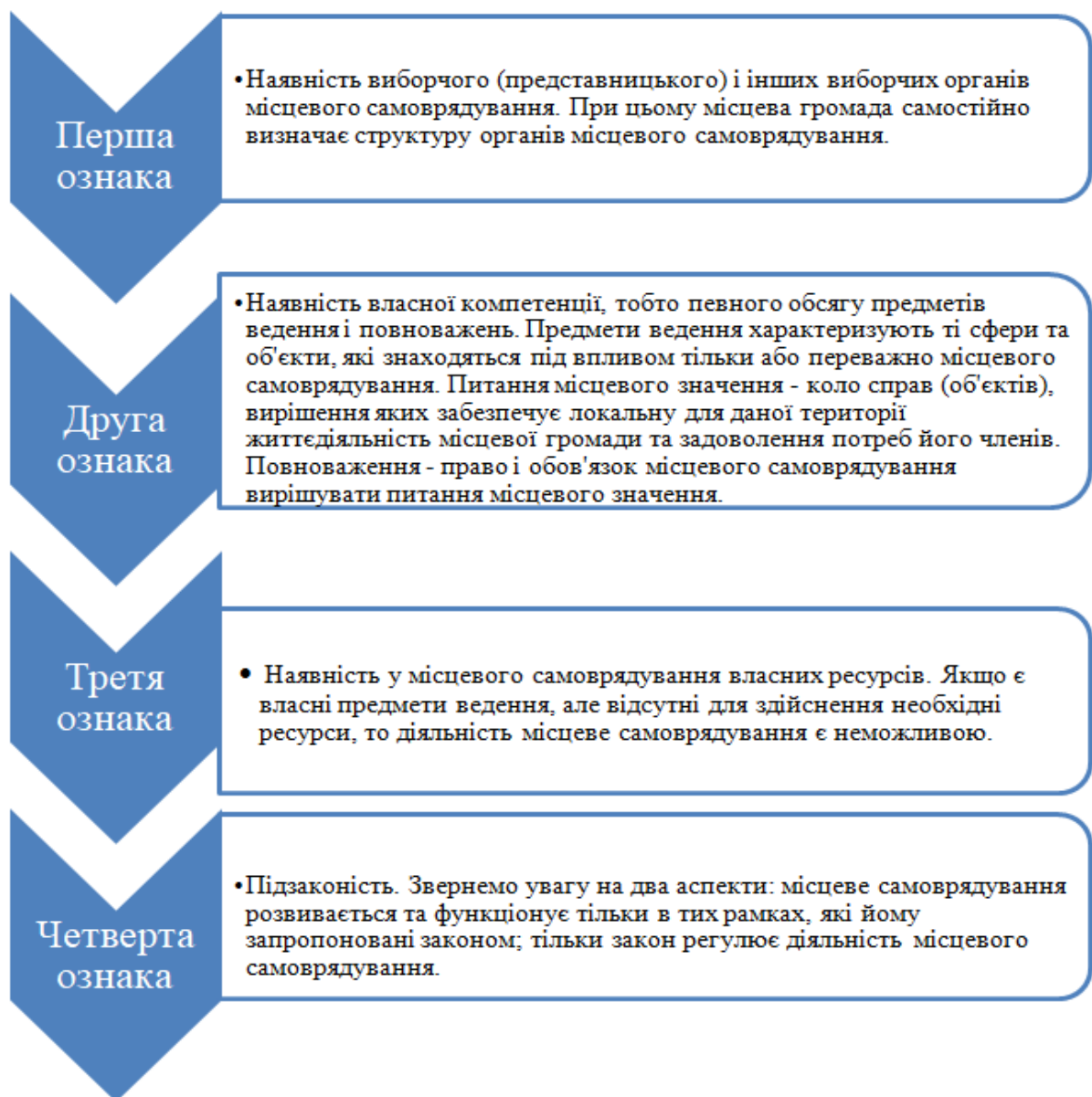


Рис. 1.4. Основні ознаки місцевого самоврядування

Одне з питань яке необхідно розглянути є співвідношення понять «самоврядування», «місцеве самоврядування», «місцеве управління».

Науковець М. Корнієнко притримується думки, що ці поняття варто розмежувати і намагається позначити «ними дві різні системи, що паралельно функціонують на місцевому рівні. Таким чином, під місцевим управлінням вони розуміють органи, які призначені з центру і представляють державну адміністрацію на місцях, а під місцевим самоврядуванням – місцеві представницькі органи» [33, с. 70].

З точки зору іншого підходу, поняття «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» розглядається як синоніми, оскільки одне витікає з іншого. В той же час термін «місцеве самоврядування» несе в собі особливе смислове навантаження, відбиваючи, в першу чергу функціональний зміст демократичного врядування на місцях, автономію різних місцевих об'єднань, їх можливість самостійно розв'язувати місцеві проблеми.

Практика засвідчує, що місцеве самоврядування розвиваючись в різних країнах ґрунтувалось на ідеї протиставлення громади державі яка показала себе не дієздатною. Практичні засади розвитку місцевого самоврядування вказують на те, що є чітка потреба визначення предмету ведення діалогу між місцевим самоврядуванням і державною владою, а також розмежовувати повноваження між органами влади всіх видів в аспекті управління справами на місцевому рівні.

В «Європейській хартії про місцеве самоврядування» [23] «місцеве самоврядування розглядається як право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати ними в рамках закону, під свою відповідальність» [23].

Слушна думка О. Штирьова про те що «процесом реалізації належної громаді влади виступає специфічна форма управління, яка має характер самоврядування, тобто такого управління, суб'єкти і об'єкти якого співпадають. Самоврядна діяльність територіальної громади характеризується наявністю та власним змістом таких її елементів, як цілі,

завдання, функції, компетенція, форми діяльності» [77].

В той же час місцеве самоврядування виражається формою в контексті самоорганізації громадян. Така форма дає змогу бути однією із частин громадянського суспільства, приймати участь у системі ринкових відносин в економічному плані виявляти як інструмент для участі громадян в процесі прийняття державних рішень в умовах демократії.

Доцільно навести визначення місцевого самоврядування з позиції статті 140 Конституції: «місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [32].

Отже можемо констатувати, що за сучасних умов за яких тривають державні та суспільні перетворення в Україні виникає потреба змістовного та ґрунтового аналізу, поступального осмислення всіх засад створення дієвої системи місцевого самоврядування, особливо у векторі демократичних процесів та змін. Безсумнівно, доречним буде залучення зарубіжного досвіду створення місцевого самоврядування та органів місцевої влади.

## **Висновки до розділу 1**

Аналіз джерелознавчої бази засвідчує, що теорія місцевого самоврядування достатньо активно розвивається. Науковці різних наукових напрямків роблять внесок в її розвиток зокрема (фахівці у сфері публічного управління, політології, правознавства, економіки, історії тощо). Методологія яка використовується, характеризується міждисциплінарністю, універсальністю, тобто така яка дає змогу застосовувати широкий арсенал інструментів для реалізації можливостей щодо дослідження і отримання вагомих та змістовних результатів.

Категорія «місцеве самоврядування» викликає неоднозначне розуміння як в самому суспільстві так і поміж політиків, можновладців та



керівників різних рівнів, громадських діячів. Такий стан речей зумовлено<sup>25</sup> рівнем дослідження та розуміння даної категорії в різних науках, кожна з яких робить її аналіз з урахуванням предмета свого дослідження. З цього і витікає багатоаспектність поглядів у формулюванні поняття «місцеве самоврядування». Така тенденція є закономірною, адже дослідники мають справу із складним, за своїм змістом та сутністю, явищем яке є об'єктивним та соціально важливим для суспільства та держави.

В цілому «місцеве самоврядування» можна визначити як набір атрибутивних ознак місцевого самоврядування в їх спільності, що формує універсалізм як за змістом так і формою, уніфікує низку загальних ознак, що мають публічний характер життєдіяльності, об'єднання територій в державу та типізація їх ознак, ідентифікацію громадянства крізь національно-державну призму, локальну топоніміку, універсальне самовизначення «людина місця». Особливе запроваджується як функціональне та означає організаційно-структурну різноплановість місцевого самоврядування, як вияв загального у наявну розмаїтті завдячуючи специфічним рисам та природі місцевого самоврядування. Особливе виявляється в організації та змісті життєдіяльності населення, з її природним середовищем, приватними інтересами та багатоаспектністю.

## РОЗДІЛ 2

# СТРУКТУРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ФОРМИ ТА МОДЕЛІ

### 2.1 Моделі та форми організації місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування - це набір організаційних форм для реалізації місцевого самоврядування, це комплекс форм прямого волевиявлення населення, органів місцевого самоврядування, інших організаційно - правових форм реалізації місцевого самоврядування, через які населення здійснює своє право на місцеве самоврядування. «Право здійснення місцевого самоврядування - це право на владу, яке гарантується та визнається Конституціями країн та іншими законодавчими актами, які направлені на вирішення питань місцевого значення на основі історичних, національних та інших місцевих традицій, а також власних прав та інтересів» [57].

Історично, в нашій державі, як форму управління на місцевому та регіональному рівні зазвичай застосовували різні принципи місцевого самоврядування вічового, магдебурзького права, козацького самоуправління, земства тощо. На той час це було співзвучно вимогам та історичній ситуації, що склалася на той час. Тоді, планомірний розвиток місцевого самоврядування було порушено у зв'язку із втратою державної самостійності України в 1920 р. та утворенням централізованої системи територіальної організації влади, яка уособлювала в собі пряме державне управління на усіх субнаціональних рівнях; формалізовано – за допомогою єдиної системи органів державної влади – Ради народних депутатів, а фактично – через централізовану вертикаль системи партійних органів.

За радянських часів місцеве самоврядування уособлювалось як

самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через обрані<sup>27</sup> органи різноманітних питань місцевого значення базуючись на принципах інтересів громадян та специфіки законодавства та адміністративно-територіальних одиниць, згідно матеріальних та фінансових ресурсів. Правовими засадами у той період були Конституція, Закони УРСР тощо.

Потрібно було створювати нову модель, яка б на відміну від старої моделі, не ґрунтувалась на вертикалі влади, тобто роль людини у цій системі мала двоякий зміст. По – перше мінімальний вплив громадян на державні справи, по – друге форми участі громадян в керівництві державними справами майже на усіх рівнях було обмежено та мало показовий характер.

Стосовно категорії «організація місцевої влади», то під нею розуміють не лише форму організації місцевої влади але і соціальні інструменти її взаємодії із суб'єктами, а також спосіб її формування. Максимально Найбільш розповсюдженим є два способи формування організації місцевої влади рис. 2.1.

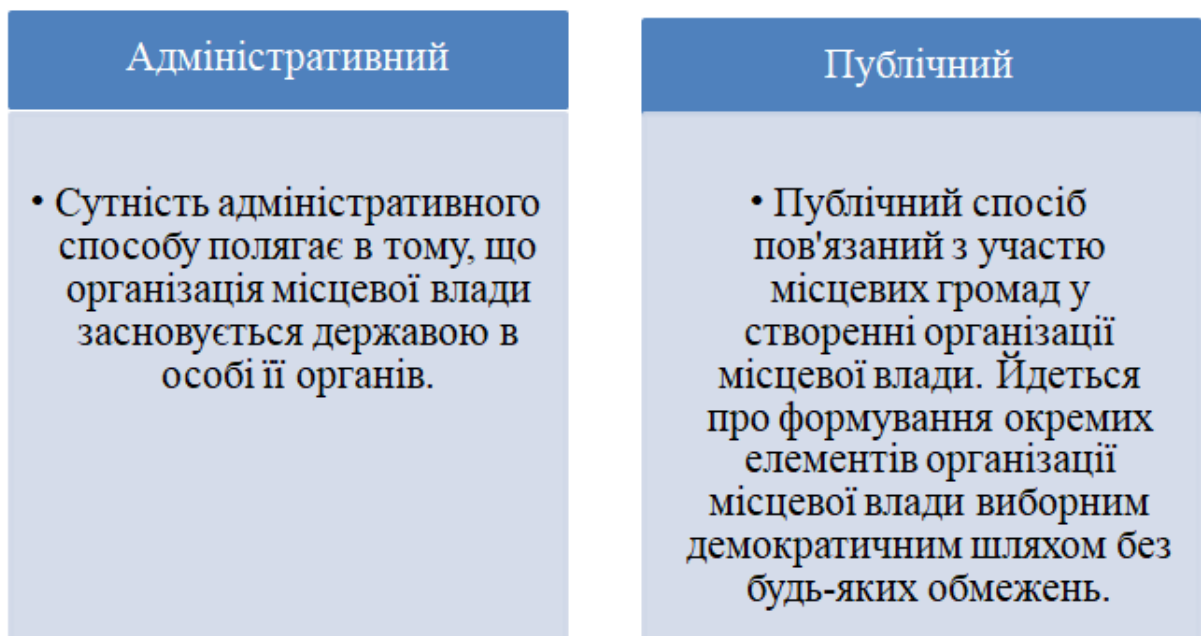


Рис.2.1. Способи організації місцевої влади

Утворена в результаті виборчого процесу організація місцевої влади отримує ознаки, що мають публічний характер. Це відбивається у визначені та змісті поняття «місцева публічна влада».

В той же час «місцева публічна влада виступає у двох формах:<sup>28</sup> державна влада та влада місцевого самоврядування часто зустрічається термін муніципальна влада» [6, с.119 ]

Варто наголосити, що утворена публічним шляхом організація місцевої влади, дуже часто не забезпечує конкретну участь місцевих громад та мешканців у розв'язанні питань та проблем життєдіяльності.

Досвід та практика місцевого самоврядування світових країн, моделі та форми яких мають як загальні, риси так і специфічні. В нашій державі під час перетворень у багатьох сферах суспільного життя актуалізується питання стосовно трансформації моделі місцевої влади та місцевого самоврядування. Класифікація моделей враховує поділ на континентальну, німецьку, англосаксонську та французьку. Найвні також класифікації яким притаманний змішаний тип.

Говорячи про традиційну англосаксонську модель, варто згадати Велику Британію. Вона має тернистий історичний шлях та довгий досвід формування та реалізації місцевого самоврядування, отже маємо достатньо матеріалу для застосування цієї моделі. Ця модель позначена високим рівнем самостійності та автономії щодо до державної влади. Вона набула широкого практичного застосування в Австралії, Сполучених Штатах Америки, Новій Зеландії, Канаді. Зрозуміло, що її застосування відбувається з урахуванням сучасних особливостей та реалій.

Теоретики та практики пропонують нижче наведені моделі. На противагу англосаксонській виступає французька (континентальна) модель. Її відмінність від англосаксонської полягає у абсолютно інакшій системі побудови взаємовідносини між державними та самоврядними органами влади. В процесі реалізації цієї системи її ефективність є максимальною, в тих країнах де органи влади активно впливають та контролюють діяльність місцевої влади.

Як приклад доречно навести приклад Франції, в якій наявний багатий історичний досвід процесу децентралізації влади. Сама система місцевого самоврядування у Франції є надто складною та надмірно

структурованою. Наразі в країні функціонують три гілки влади, але ця класифікація поділяються на складові. У Франції функціонують обласні, генеральні, муніципальні ради громад, а також комісії та установи, які виступають у ролі медіаторів між парламентом і владою на місцях. Складність французької системи пояснюється надмірним прагненням органами місцевого самоврядування жорсткого контролю з одної сторони, а з іншої до розв'язання проблем та задоволення інтересів комун. Ознаки французької (континентальної) моделі місцевого самоврядування наявні також в країнах Латинської Америки. Але, в цих країнах реалізується модель, яка передбачає порівняно меншу ступінь свободи місцевої влади ніж у Франції.

Черговою моделлю місцевого самоврядування, яка варта нашої уваги це – німецька. Її особливість на відміну від попередніх полягає у більш низькому рівні автономності яка є незалежною від органів державної влади. Далі наш погляд буде сконцентрований на досвіді Німеччини. У цій країні утворено та активно діє система органів місцевого самоврядування, на проміжному рівні поміж державною владою та місцевою. Щодо функцій цих органів сюди варто віднести нагляд, але варто наголосити на тому, що вони використовують не тільки директивність. Науковці Ю. Шпак та Т. Стешенко окреслюють «іберійську модель, яка отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно - територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу» [65, с. 168].

Жодна модель місцевого самоврядування нездатна врахувати рівень довіри ініціативності та активності населення. Таку позицію відстоює К. Вітман і зазначає, що «довіра є особливо важливою та цінною саме у той час, коли владна еліта приймає найбільш складні, а частіше за все й непопулярні рішення, але які потрібно саме в цей час. Безумовно, довіра є політичною цінністю для суспільства та влади. Сучасний стан світового співтовариства, яке бореться зараз з пандемією, демонструє нам, що в тих країнах, де присутній високий стійкий рівень довіри до влади - проблеми вирішуються швидше та легше» [16, с. 778].

Кожна держава в залежності від форми устрою держави, від пануючого політичного режиму, від моделі самоврядування застосовує власний набір різнопланових засобів які можуть відрізнятись. Науковець К. Вітман «визначає прозорість, як метод, який найбільше застосовується» [16, с. 778]. В Україні також активно залучають зазначений метод, але його практична реалізація викликає низку проблемних питань. Запровадження відповідних процедур відбувається з метою сприяння прозорості діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Під цим розуміється доступність та відкритість даних, особиста інформація тощо. Вітчизняні органи самоврядування реалізують визначальну функцію комунікації у системі відносин держава – суспільство.

Наразі в Україні активно запроваджується універсальна модель місцевого самоврядування, яка не бере до уваги регіональну специфіку та особливості.

Зазначені моделі формують власну самоврядну систему органів. Наукова думка налічує низку підходів щодо трактування категорії «система місцевого самоврядування».

Згідно першого підходу, під системою місцевого самоврядування розуміють сукупність заходів, методів і засобів для впорядкування діяльності територіальних громад та вирішення покладених на них завдань. Щодо вживання терміну «система місцевого самоврядування», «то слід враховувати, що дана категорія, з одного боку, відображає

об'єктивне існування певної форми, способу устрою, організації<sup>31</sup> управління місцевим співтовариством, а з іншого - являє собою сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і утворюють певну цілісність та єдність. До елементів включені органи місцевого самоврядування, населення, органи територіального громадського самоврядування, об'єкти господарства, громадські та політичні об'єднання, діяльність яких пов'язана із здійсненням місцевого самоврядування» [54].

У наступному підході представлено поняття «система місцевого самоврядування» у вигляді сукупності елементів, які є формою прямої та опосередкованої участі (через органи місцевого самоврядування) людей у вирішенні проблем місцевого значення, які зазначені на представлено на рис. 2.2.

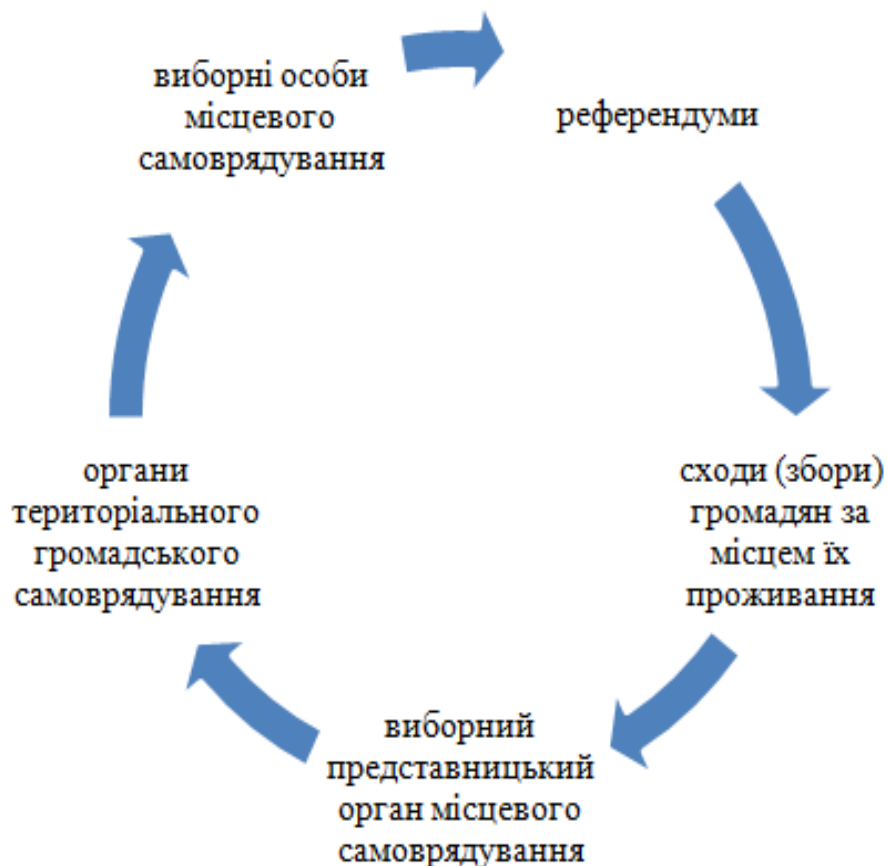


Рис. 2.2. Складові елементи щодо участі населення у розв'язанні питань місцевого значення

За змістом категорія «система місцевого самоврядування»

відображає найбільш загальні характеристики, властиві місцевому<sup>32</sup> самоврядуванню як суспільному явищу в державі, а також народовладдя як формі і способу здійснення місцевої влади, пов'язані з розвитком інституту громадянського суспільства.

Набула поширення думка, що термін «структура органів місцевого самоврядування» вважається синонімом терміну «система органів місцевого самоврядування». Низка науковців має думку, що громадяни мають бути наділені правом, визначати систему місцевого самоврядування «представницькі органи, органи управління господарством, голови та і ін».

Визначення терміну «структура місцевого самоврядування» означає певний порядок, роль, повноваження та відповідальність у діяльності місцевих органів влади для досягнення поставлених громадою цілей. У стислому розумінні це визначення трактується як система місцевих органів та посадових осіб. Така система представляє собою групу взаємопов'язаних між собою елементів які поєднані стійкими відносинами та сприяють її розвитку та функціонуванню як цілого. Складовими є органи місцевого самоврядування, а також ті хто має право бути обраним до самоврядних органів. Процедура керівництва установою на рівні місцевого самоврядування враховує функції та завдання, а також повноваження, права та відповідальність серед учасників процесу.

Доречно приділити увагу сутності поняття «орган місцевого самоврядування». З одного боку, - поняття «орган» є складовою більш ширшого поняття «організація». Під «органом» розуміється різновид організації завдяки якому вона реалізує свої дії. Під терміном «орган місцевого самоврядування» розуміємо з однієї сторони публічно – владний орган. Він може бути представлений у форматі управлінської організації якій притаманна низка повноважень, щодо розв'язання деяких питань життя громади згідно її цільового призначення.

Під категорією «орган місцевого самоврядування» розуміємо об'єктивну наявність складової у системі місцевого самоврядування в структурі публічної влади, яка реалізує згідно свого статусу наявну у ній



функцію управління.

Органи місцевого самоврядування є адміністративними органами, які мають повноваження та ресурси, необхідні для їх реалізації. Ці повноваження стосуються управління місцевими громадами, економікою, галузями чи промисловими групами та окремими сферами життя місцевих громад.

Європейська хартія місцевого самоврядування зазначає, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного устрою. Вони повинні володіти значною самостійністю щодо повноважень, порядку їх здійснення та засобів, необхідних для виконання своїх функцій» [23]. Стаття 4 пункт 2 констатує, «право повної свободи дій органів місцевого самоврядування в межах, встановлених законом» [23]. Згідно з пунктом 1 статті 6 «місцеві органи влади повинні мати можливість самостійно визначати свої власні внутрішні адміністративні структури, які відповідали б місцевим потребам і забезпечували ефективне управління» [23].

Стосовно формування публічно – владної структури місцевого самоврядування можемо виокремити 2 підходи рис. 2.3.

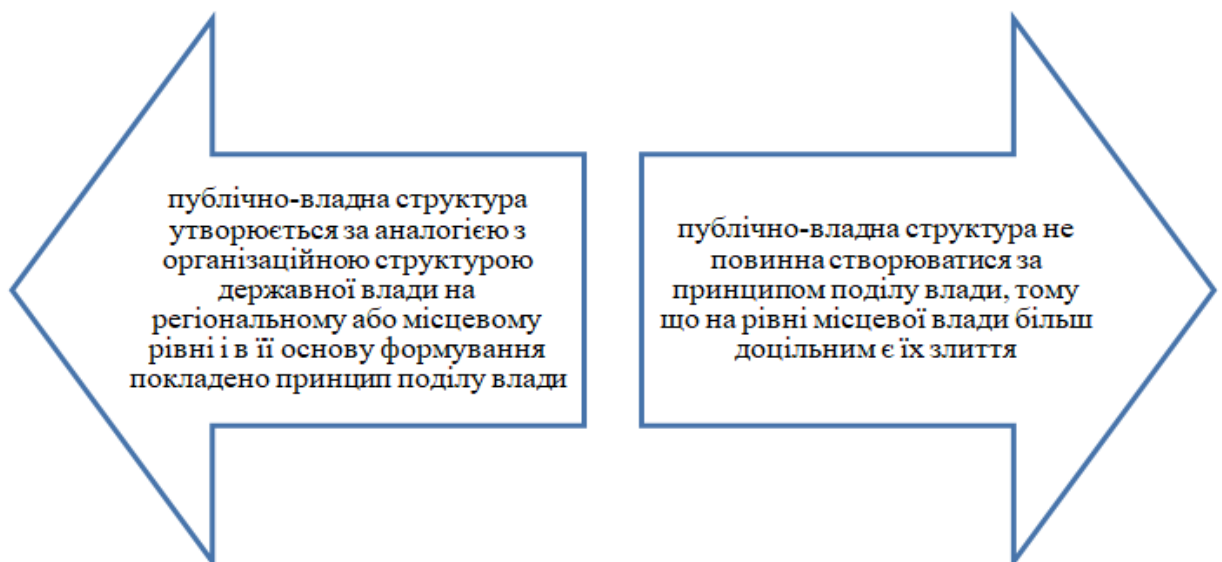


Рис.2.3. Підходи щодо формування публічно – владної структури місцевого самоврядування

Щодо структури організації місцевого самоврядування, то тут можна виділити такі її елементи рис.2.4.



Рис.2.4. Елементи структури організації місцевого самоврядування

Відповідно до статусу яким може бути наділений кожен елемент в структурній організації та від різних варіантів об'єднання наявних елементів в єдине ціле утворюється відповідна конфігурація публічно – владної системи влади.

На думку О. Штир'ова «взаємодія елементів система місцевого самоврядування територіальної громади відбувається у певному часовому й територіальному просторі на основі різноманітних зв'язків: правових, соціальних, політичних, економічних, організаційних; просторових; зовнішніх і внутрішніх; управлінських; тимчасових і довготривалих; безпосередніх і опосередкованих». [79].

Відповідний досвід формування та діяльності організації в системі місцевого самоврядування дозволяє зробити висновки про багатоваріантність публічно – владної структури організації місцевого самоврядування, що наведено на рис 2.5.

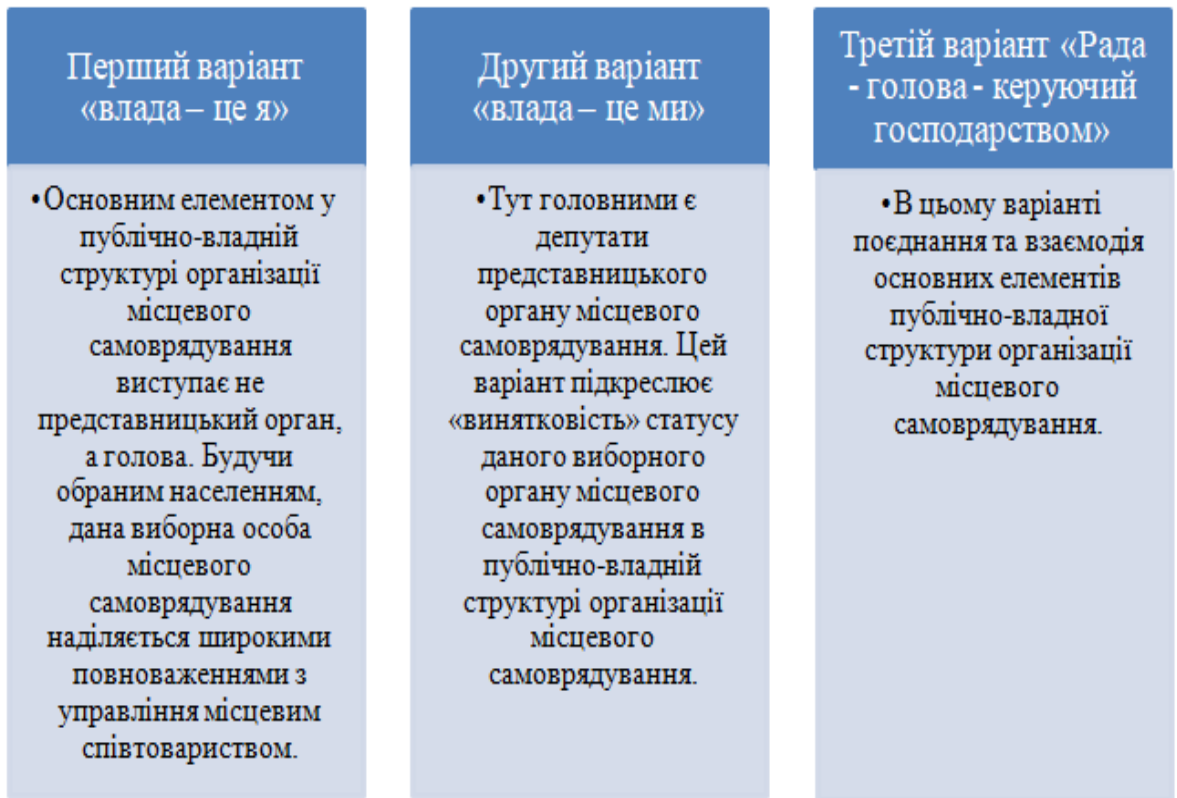


Рис. 2.5. Публічно - владна структура організації місцевого самоврядування.

Варто взяти до уваги, що при створенні моделі місцевого самоврядування, що має два рівні з'являється потреба вибору саме такої організаційної моделі влади, що надає змогу реалізувати співвідношення повноважень наявних елементів з їх потенціальними можливостями.

Формування публічно-владної структури організації місцевого самоврядування в залежності від складових представлена на рис. 2.6.

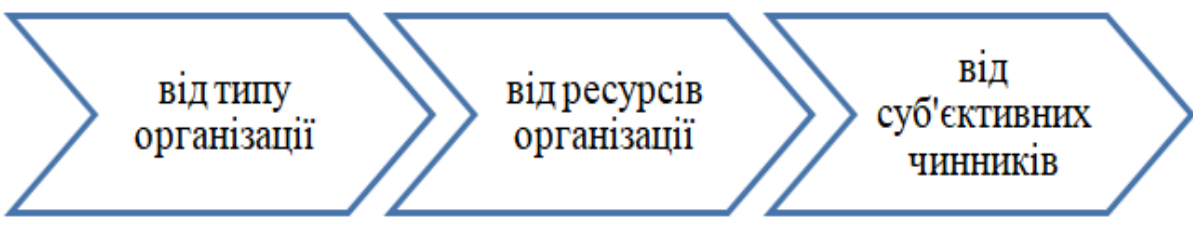


Рис. 2.6. Публічно - владна структура організації місцевого самоврядування

До цих складових логічно зарахувати державну політику органів влади у сфері самоврядування, наявного досвіду діяльності громад у сфері

самостійного розв'язання питань місцевого рівня через утворення<sup>36</sup> відповідної системи самоврядування в різних моделях.

Науковці Т. Тарасенко та Є. Бородін доходять думки, що «система рад і представницька система. Під системою рад малися на увазі принципи її побудови, види рад, їх взаємодія з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами й формами безпосередньої демократії. Представницька система визначалася як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на усіх рівнях державної структури» [13, с. 58–61. с. 58]. Так дослідник І. Щебетун наголошує, що і нині заявлені системи та визначення «не втратили своєї актуальності, що пояснюється тим, що сьогодні система рад існує, але вже як система органів самоврядування, а не як органів державної влади. Поряд з ними існує також можливість звернення до інших форм прямої демократії, які хоча й не увійшли до системи, однак передбачені чинним законодавством» [80, с. 102 ].

Згідно Конституції України (стаття 140) місцеве самоврядування «здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування» [32].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] стаття 5 до системи місцевого самоврядування відносить наступні елементи: «територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [24]. Аналізуючи вищезазначену статтю стосовно розуміння поняття «місцеве самоврядування» отримуємо наступні висновки про те, що лише

громадяни мають право та реальну здатність самостійно або через<sup>37</sup> співпрацю з органами чи посадовими особами самоврядних органів ухвалювати рішення місцевого рівня.

Однак, у цьому Законі зазначається, що «у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [24].

В цій системі можливо виокремити наступні організаційні компоненти: «систему місцевого самоврядування у цілому та систему самоврядування конкретного населеного пункту – села, селища, міста». У першій частині статті 5 згаданого закону зафіксовано вичерпний перелік суб'єктів місцевого самоврядування. Частина друга зазначає «особливості формування системи самоврядування вже у конкретному населеному пункті – у містах з районним поділом. Це стосується районних у місті органів самоврядування». Тут слід враховувати, що район та району місті є різними адміністративно – територіальними одиницями. Відповідно, органи самоврядування і їх характеристики будуть різними» [24].

Згідно статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування» [24] «виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [24].

Так норма Закону констатує, що «у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними

ресурсами) здійснює сільський голова одноособово». Закон також<sup>38</sup> визначає, що «окрім представницьких органів (рад) система місцевого самоврядування включає також виконавчі органи. За загальним визначенням виконавчі органи є створюваний представницькими органами місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів державної виконавчої влади – також підконтрольним відповідному органу державної виконавчої влади» [24].

Відповідно до Конституції України (статті 140 – 141) та Закону України «Про місцеве самоврядування» (стаття 11) до «виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах ( у разі їх створення) рад належать створені цими радами виконавчі комітети, відділи, управління тощо. Районні і обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат. Функцію ж виконавчої ланки місцевого самоврядування перекладено на державні адміністрації, яким ці повноваження делегуються представницькими органами самоврядування» [32].

Законом визначено, (глава 5) порядок утворення, діяльність органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Наразі у вітчизняному законодавстві «Про місцеве самоврядування» [24] (стаття 12) зафіксовано сільський, селищний та міський голова. «сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України» [24].

У чинному законодавстві «сільський, селищний, міський голова

очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом» [24].

Також у Законі зафіксовано «повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації» [27] відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [27]. Конституція України (стаття 141 частина 4) визначає, «статус голів, депутатів і виконавчих органів влади та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначається законом» [32]. Згідно законодавства повноваження голови складає 5 років.

Також Законом України «Про місцеве самоврядування» [24] (статті 42) зафіксовано повноваження сільських, селищних, міських голів. Варто наголосити, що «сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради» [24].

Законом визначено «порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України» [24]. Норми даного закону зафіксовано, що «представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (Рада), який складається з депутатів і, відповідно до Закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення» [24]. Наявність представницького органу, що обирається мешканцями територіальної громади – важлива ознака місцевого самоврядування. Представницькими згідно Конституції України та Закону є зокрема сільські, селищні, міські ради, вони є представниками сільських, селищних, міських громад та реалізують в їх інтересах та від їх імені функції та повноваження місцевого самоврядування, окреслених Конституцією та чинним законодавством.

Ради обласного та районного рівнів на противагу сільським, селищним, та міським мають іншу природу. Тобто вони не виступають представницькими органами громад на рівні району та області. Конституція України не містить норм які б фіксували наявність таких громад, а отже не визнає та не розглядає населення області та району, як суб'єктів місцевого самоврядування.

Як зазначає науковець «феномен взаємодії в системі місцевого самоврядування, з одного боку, є багатоаспектним явищем, станом взаємної активності елементів цієї системи, з іншого – динамічним процесом безперервного обміну взаємозумовленими діями та впливами між елементами системи місцевого самоврядування, який спричиняє інтеграцію чи дезінтеграцію цих елементів, сприяє виявленню та узгодженню інтересів усіх учасників місцевого розвитку, подоланню внутрішніх протиріч у самоврядній системі та забезпечує вирішення питань місцевого значення» [79].



Відповідно ради обласного та районного рівнів конституційовані, як<sup>41</sup> самоврядні органи для представництва інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст у рамках повноважень, зафіксованих Конституцією України, Законом та іншими правовими актами, а також повноважень, делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами відповідно.

В сільській місцевості наразі активно діють старости як головні виразники інтересів територіальної громади.

«Староста обирається в селах і селищах за рішенням місцевої ради і представляє інтереси мешканців села у виконавчому органі місцевої ради об'єднаної громади. Він також бере участь у підготовці бюджету громади в частині, що стосується фінансування програм на території свого села чи селища» [74, с.10].

Законодавством України, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування» (стаття 14-1) визначено статус та повноваження старости. «Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування і обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі» [24].

З моменту складання присяги, починається діяльність старости. Така процедура закріплена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Термін, повноважень старости складає 5 років. Староста згідно законодавства «є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю» [26].

Стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування» говорить

що «сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради<sup>42</sup> можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». «Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом. За загальним визначенням органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин для вирішення окремих питань місцевого значення. Це можуть бути будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети» [24]. Їх діяльність та головні завдання цих органів закріплено у Законі України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року № 2625-III» [25].

Варто наголосити що незалежно від випадку розробкою та визначенням шляхів проведення дієвої реформи місцевого самоврядування, поживлення процесу децентралізації повинна реалізовуватись із залученням фахівців в царині публічного управління, права, менеджменту тощо.

Можемо зробити висновок, що наразі історично сформовані традиційні форми та моделі місцевого самоврядування, які протягом тривалого часу вважалися усталеними та застосовувались в світі, наразі вичерпали себе у питаннях забезпечення всіх механізмів та процесів, які зараз активно змінюють свій вектору руху у різних напрямках. Це класичні моделі які не враховують іноваційність світу, сучасні нові форми взаємодії, влади та бізнесу, політичного, соціального та економічного розвитку. Вважаю, що за активної участі технологічних корпорацій потрібно розробляти нові моделі систем самоврядування, які здатні використовувати новітні автономні техніки та технології відновлювання ресурсів, діджиталізацію, біометрію, блокчейн, тощо. Це сприятиме створенню «розумних» містечок, просторів та територій як спричинять

глобальну зміну форм управління та організації.

Можемо впевнено стверджувати, що могутнє місцеве самоврядування можна створити лише тоді, коли воно буде здатне відігравати не лише формальну роль в житті, рад та громад. Саме створення дієвої незалежної організації локальних груп, об'єднаних територіальних громад впровадить в наше суспільство демократію та сталий розвиток.

## **2.2 Територіальні громади як основа місцевого самоврядування: іноземний та вітчизняний досвід формування**

Місцеві громади відіграють у місцевому самоврядуванні важливу роль. Вони займають важливе місце в соціально-економічній сфері діяльності території, в залученні соціальних та духовних можливостей мешканців громади у розв'язанні питань їх життєдіяльності, в активізації та підтримці громадських ініціатив як громадян так і їх об'єднань. Нерозуміння ролі місцевих громад як важливих суб'єктів місцевого самоврядування в сучасній практиці призводить до негативного впливу у процесі формування соціальної активності мешканців, в розумінні ними потреби впровадження самоврядування безпосередньо у середовищі де вони проживають.

Власне на цьому етапі виникає актуальне питання щодо ролі місцевої громади як соціальної основи місцевого самоврядування. Для розв'язання цього питання потрібно зробити аналіз сутності та змісту даного поняття, зробити аналіз ролі та функцій громад як важливого елемента місцевого самоврядування.

«Місцеве (міське, сільське) співтовариство - це соціально - територіальна спільність жителів, об'єднаних спільними цілями, інтересами і суспільними потребами, самостійністю і відповідальністю у

вирішенні питань життєдіяльності місцевої громади» [77]. Громади на<sup>44</sup> протигагу іншим організаціям та інститутам, які свідомо утворюються громадянами, утворюються природно історичним шляхом і зникають в незалежності від волі і свідомості громадян в процесі впливу на них об'єктивних і суб'єктивних факторів, які також щільно пов'язані з функціонуванням держави та її владних інституцій.

Громади, завжди були в ролі головного об'єкта управління зі сторони держави та її органів. Держава має змогу надавати місцевим громадам певні повноваження на розв'язання питань у сфері їх життєдіяльності, при цьому лишаючи за собою функцію контролю за їх реалізацією. Формування розвитку та діяльність місцевого самоврядування як інституту влади та громадянського суспільства слугує майданчиком на якому відбувається перехід місцевих громад зі стану об'єкта управління в незалежний суб'єкт самоврядування. З позиції місцевого рівня це говорить про те, що місцева громада є як об'єктом і суб'єктом місцевого самоврядування. Але варто зазначити, що зміни які запроваджуються з соціальних питань в громаді рідко усвідомлюються її мешканцями, тому перехідний етап може тривати досить довго. Саме таку ситуацію наразі ми спостерігаємо в Україні. Вона виражається в тому, що поняття «місцеве співтовариство» ототожнюється з поняттям «населення».

Доцільно навести характеристики місцевих спільнот як соціально - територіальних спільнот громадян.

Погоджуємось з думкою, про те, що «інституціолізованими є форми взаємодії, реалізація яких регулюється актами законодавства й актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування. До не інституціолізованих належать форми взаємодії, які не знайшли відображення в чинному законодавстві, але потенційно можуть використовуватись в місцевому самоврядуванні або вже запроваджені в діяльність його органів (наприклад, такий масовий захід у громаді, як «толока», «дитячий омбудсмен», «нижні палати» місцевих рад)» [79].

Виокремлюють два види місцевих громад це міська та сільська. Мова

йде про місцеве співтовариство, яке знаходиться в межах території міста або села. Варто зауважити, що не завжди територія міського поселення та її кордони відповідають кордонам території міста як територіальної одиниці. Міське (міське) співтовариство великих міських агломерацій завдяки особливостям їх географічного розташування та ситуації можна трактувати як сукупність місцевих (селищних, приміських) спільнот мешканців, для кожного з яких характерні свої соціально-економічні та культурно - історичні риси становлення та розвитку.

Варто почати з аналізу населення як суб'єкту місцевого самоврядування. Низка науковців розглядає місцеве населення як головний суб'єкт місцевого самоврядування. В той же час синонімом терміну «населення» є поняття «міське співтовариство». Науковці вважають, «даний підхід є не зовсім обґрунтованим та зрозумілим. Категорія «міське співтовариство» відображає об'єктивне існування в межах певної території спільноти місцевих жителів, які реалізують своє право на формування організації місцевого самоврядування. Саме місцева громада є джерелом місцевої публічної влади і одночасно виступає в якості суб'єкта місцевого самоврядування. Тільки місцевій громаді належить право вибору організаційної форми місцевого самоврядування як місцевої публічної влади, визначення структури її органів і т.п.» [60]. Місцева громада чи об'єднання громад можуть утворити органи місцевого самоврядування, використовувати наявні ресурси як фінансові так і матеріальні, освітній, культурний та науковий потенціал для розв'язання питань місцевого значення та наявних повноважень зі сторони державних органів влади.

Міське самоврядування є головним і дієвим механізмом взаємодії між владою та громадами. Розвиток місцевої громади як повноправного суб'єкта управління власними справами може бути реалізовано за умови створення державою обставин для здійснення місцевим співтовариством права на місцеве самоврядування. Варто зазначити, що ці процеси щільно пов'язані між собою. Історичний досвід засвідчує, що становлення місцевого самоврядування не уявляється без розуміння громадою власних

прав на вирішення питань їх життєдіяльності. Становлення громади як суб'єкта місцевого самоврядування - це надто довготривалий і суперечливий процес. В кожній країні він мав свої відмінності та особливості та вимагав багато часу.<sup>46</sup>

Необхідно дослідити як відбувається співпраця органів місцевого самоврядування та місцевих громад. Погоджуємось із тим що на сучасному етапі розвитку населених пунктів в Україні можна бачити ситуацію, коли населення не в повній мірі розуміє та володіє спільними інтересами, не вважає за потрібне самостійно нести відповідальність за втілення своїх прав. Тому, актуальною є потреба пропаганди та агітації щодо ідей місцевого самоврядування щодо важливості цього інституту, щодо потреби та вигоди розвитку ефективного місцевого самоврядування.

Час від часу ми спостерігаємо намагання запровадження демократичних відносин і взаємодії між владою та місцевим населенням. Важливо виокремити два стилі управління: найпоширенішим є стиль управління за якого місцеве самоврядування та його органи при відсутності практичного досвіду роботи в демократичних умовах, реалізують лише деякі ознаки демократії. Тобто, бачимо максимальну риторичку та максимальне невтручання у всі процеси, що відбуваються. В той же час існують реальні спроби демократизації за яких влада на місцях надає можливість громадськості приймати участь в розробці та прийнятті управлінських рішень. Зрідка така взаємодія переростає у формат офіційних договорів між місцевими органами влади і громадськими організаціями, які є виразниками певних соціальних груп громади.

«Аналіз українського досвіду організації влади на місцях дозволяє констатувати, що для України на цьому етапі суспільно-політичного розвитку найбільш адекватною є така модель місцевого самоврядування, для якої характерним є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових та проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих

органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету, поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації» [78].<sup>47</sup>

Найпоширенішими формами взаємодії влади і громади є: участь громадян у формі громадських організацій в обговоренні питань соціально – економічного характеру та формування місцевого бюджету; громадська експертиза документів місцевої влади тощо.

«Основними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування з органами територіального громадського самоврядування повинні бути: питання розвитку території: складання планів, програм спільної діяльності; питання ефективного використання місцевих ресурсів: розробка та узгодження механізмів виконання програм спільної діяльності з комплексного розвитку території; координація діяльності по роботі з дітьми, підлітками, соціально незахищеними верствами і т.п.; контроль за утриманням житлового та нежитлового фонду, роботою підприємств соціальної та побутової інфраструктури; проведення роз'яснювальної роботи серед населення, інформування населення про заходи, що проводяться» [43].

Можемо виокремити декілька моделей механізму інформаційної взаємодії місцевої влади з громадами які представлені на рис. 2.7.:

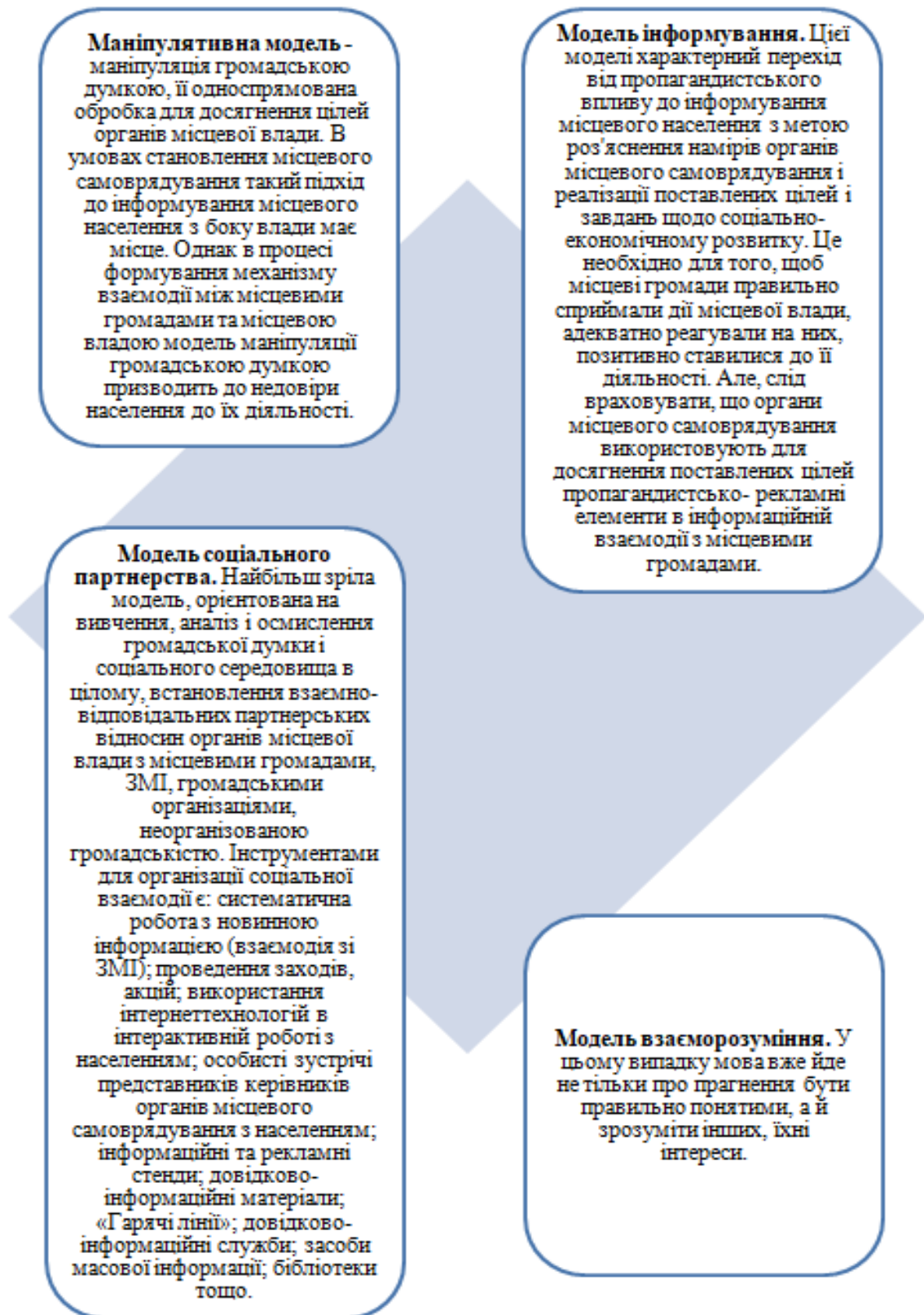


Рис. 2.7. Моделі механізму інформаційної взаємодії місцевої влади з громадами.

В цілому слід зазначити, що робота з громадянами, взаємодія з громадянами та залучення громадян до служби в органах місцевого самоврядування та до реалізації форм прямого народовладдя – це був



визначальний напрямок реформування місцевого самоврядування в Україні, згідно «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Варто зазначити, що даний напрямок не мав конкретних успіхів. Слушна думка М. Білоусова про те що «для успішного її продовження та завершення слід прийняти низку важливих законів, які стосуватимуться в тому числі місцевого референдуму, який хоча й гарантується фрагментарно в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте не може бути втілений у життя» [12].

Головним законодавчим актом який регулює діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» який зазнав певних змін у січні та серпні 2021 р. та у червні 2023 р. і це є добре, тому, що діюча редакція Закону була прийнята ще у 2001 році і наразі потребував системних змін та оновлення.

Одним із дієвих та перспективних напрямків розвитку громади є соціальне партнерство. В процесі реалізації стратегічної мети соціального партнерства можливо виокремити деякі основні напрямки щодо підвищення ефективності співпраці органів місцевого самоврядування та громади, які можна презентувати як в цілому, так і через громадські об'єднання і організацій, груп за інтересами.

Перший напрямок представлений питанням дослідженням території, яку населяють одне або декілька місцевих співтовариств чи спільнот. Ціллю обстеження є аналіз тенденцій та діагностика сформованого на її підставах положення у всіх сферах життя місцевих громад. На цьому етапі провадиться облік громадських організацій і об'єднань громадян, груп інтересів, досліджуються їх позиції з основних питань ролі та участі громадян у місцевому самоврядуванні, проблемам соціального та економічного розвитку території та агрегуються їх пропозиції та ідеї.

Другий напрямок враховує організацію комунікаційних зв'язків влади з громадою. Його запровадження обумовлює потребу вирішення

таких завдань, як організація простору для комунікацій, налагодження контактів, пошук лідерів і активістів, знаходження через публічні дебати та дискусії загального напрямку інтересів, утворення робочої групи, яка враховує зацікавлені сторони.

Третій напрямок пов'язано з соціальним проектуванням. В ньому говориться про формування формату участі громад в процесах територіального розвитку; створення узагальненого образу майбутнього та кореляція пріоритетних напрямків розвитку; організації фестивалів, конкурсів, проектів і тендерів; навчання оцінці та експертизі проектів.

Четвертий напрямок враховує активізацію громад у реалізації місцевого самоврядування. Він складається із утворення відчуття приналежності до місця, розробки механізмів соціального партнерства, створення системи соціального проектування, формування і реалізація суспільно значущих програм. Під час взаємодії органів місцевого самоврядування та мешканців громади вирішуються завдання переформатування місцевих громад в суб'єкти територіального розвитку, делегування місцевими органами влади частини повноважень і функцій суб'єктам соціального партнерства, активізація участі громадськості у питаннях діагностики, обстеження, аналізу та прогнозування ситуації в громадах.

Сучасний шлях становлення місцевого самоврядування в Україні в першу чергу означає процес громадянської самоідентифікації громади, в результаті цього процесу виникає новий суб'єкт місцевої влади. Це суб'єкт, який утворює власну організацію місцевого самоврядування також виконує функцію стримування і компенсації влади.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1) визначає: «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». На думку А. Ткачука «це визначення дещо формальне вже хоча б тому, що

проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю» [70, с. 6].

Слушна думка А. Ткачук про місце ОТГ: «це - вища ліга місцевого самоврядування. Вона має достатні повноваження під визначені ресурси. Бюджетна реформа, яка пройшла в Україні, дала змогу активним розвиватись швидше, лінивим швидше бідніти. Україна задекларувала шлях формування потужного місцевого самоврядування. Сила останнього визначається спроможністю територіальних громад безпосередньо або через демократично обрані ними органи вирішувати самостійно і під свою відповідальність більшість питань місцевого значення. ОТГ є тією силою, яка спроможна надати імпульс розвитку вашій громаді або загальмувати його. Це залежить від вміння кожного використовувати надані права і можливості, що, в свою чергу, залежить від постійного підвищення рівня своєї освіченості, отримання нових знань та навичок управління» [70, с. 4].

Стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування», зазначає що «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами».

За даними сайту «Децентралізація дає можливості в країні» наразі<sup>52</sup> створено «1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). 25 жовтня 2020 року пройшли перші вибори місцевих голів та депутатів місцевих рад у 1420 з 1469 громад (у 19 громадах Донецької та Луганської областей через безпекові питання перші місцеві вибори не відбулися. Там діють військово-цивільні адміністрації)» [74]. «ОТГ складається із сукупності усіх жителів, усіх поселень – міста, селища, сіл та присілків, що увійшли у таке об'єднання» [70, с. 5]. Слушна думка наукової спільноти про те що «необхідними умовами налагодження ефективної взаємодії в місцевому самоврядуванні вважаємо: наявність визначених законодавчо, актами місцевого самоврядування механізмів реалізації взаємодії; бажання зробити внесок у колективне вирішення проблеми, реалізацію певного проекту, програми, заходу, тобто витратити на це часові, інтелектуальні, фінансові, матеріальні ресурси, що є у розпорядженні; готовність та вміння діяти спільно заради загального добробуту» [79].

Таким чином можна окреслити два найважливіших критерії утворення громад: доступність, наближеність влади до громадян, з одного боку, з іншого результативність вирішення питань місцевого значення.

## **Висновки до розділу 2**

Велике значення має питання реалізації функціональної реформи, яка повинна мати в своєму арсеналі визначення оптимального набору завдань і повноважень самоврядних органів.

Практика запровадження принципів організації місцевого самоврядування дає змогу виявити такі головні питання в регулюванні проблемних питань щодо формування публічно-владної структури місцевого самоврядування та її організації: якщо структура самоврядних

органів визначається населенням самостійно, то обрання організаційно-правової форми такої структури має здійснюватися виключно за активної участі населення, а не тільки через залучення представницького органу. Нормативно-правова база може рекомендувати варіанти можливої структури, але не поширювати своє бачення у форматі обов'язкової норми для її реалізації; рішення стосовно вибору структури органів місцевого самоврядування має ухвалюватись представницьким органом, а не бути прерогативою законодавства або законодавчим актом органу влади.

Обґрунтовано, що наявний зв'язок між рівнем залучення громадян до місцевого самоврядування та ступенем довіри між державною бюрократичною машиною та локальними елітами. Визначальною проблемою місцевого самоврядування є низький рівень довіри населення. Ступінь довіри між бюрократичною машиною та локальними елітами може бути представлений як соціальний капітал локальних місцевих, територіальних спільнот.

Місцева громада представляється як визначальний і повноправний суб'єкт місцевого самоврядування. Отже місцева громада в рамках території проживання утворює організацію місцевого самоврядування, формує органи місцевого самоврядування зокрема їх структуру, володіє, користується і розпоряджається майном.

Громада зобов'язана використовувати всі наявні в своєму арсеналі ресурси для захисту прав і свобод мешканців громади, які надані їм Основним законом держави. Держава зі своєї сторони покликана організувати максимально комфортні умови для реалізації громадами наданих прав на місцеве самоврядування.

Формування місцевого самоврядування має на меті інституціалізацію норм і цінностей, обрання типу політичного управління, імплементацію всіх цих процесів у масову свідомість. Визначальну роль у цих процесах відіграє територіальна громада, яка позиціонується однією з головних складових системи місцевого самоврядування. Територіальне громадське самоврядування формує легітимний канал комунікації між певними

групами громадян та інститутами влади, механізм соціального партнерства<sup>54</sup>  
у здійсненні місцевого самоврядування. Територіальне громадське  
самоврядування та його органи виступають сполучною ланкою системи  
соціального партнерства та взаємодії у системі між владою та  
суспільством.

## ОПТИМІЗАЦІЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 3.1 Спроможність як показник розвитку територіальних громад та органів місцевого самоврядування

Активні інтеграційні процеси, які активно провадяться в Україні вимагають від влади активного скеровування своїх зусиль на реалізацію важливих структурних реформ. «Місцеве самоврядування на сучасному етапі виступає визначальним фактором демократизації життя суспільства, децентралізації управління та важливою передумовою формування громадянського суспільства, наближення влади до народу. Нині затребуваним є процес практичних дій щодо зміни владних інституцій, з метою їх наближення до максимально ефективних дій, прозорих та дієвих рішень, активізацією конструктивного діалогу між владою і громадянами, поверненням довіри громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоуправління.

Слушна думка науковців І. Гузоватої, О. Західної, В. Іщенко про те що : «однією з найвагоміших реформ, яка слугує потужним механізмом політичної стабільності, демократії та безпеки й активізує подальші прогресивні перетворення, є реформа децентралізації. Оскільки щоб забезпечити соціально-економічний розвиток країни в цілому, необхідно раціонально розпоряджатися фінансовими ресурсами не лише на рівні державного, але й місцевих бюджетів. Безумовно, організація ефективного управління громадою можлива лише за умови її повноцінного фінансового забезпечення, яке лежить в основі її фінансової спроможності. Адже навряд чи громада з обмеженими ресурсами спроможна забезпечити гідний рівень життя населення» [28]. Одже, аналіз

діяльності територіальної громади в Україні важко уявити без<sup>56</sup> категорії «спроможність», яка потрібна для аналізу можливості територіальної громади безпосередньо реалізовувати місцеве самоврядування.

2015 рік ознаменувався прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Це стало важливою передумовою для запровадження адміністративно-територіальної реформи. В цьому контексті О. Березюк говорить, що «всі попередні спроби її проведення були невдалими. Можливо, через те, що українці традиційно не довіряють всім ініціативам, що надходять від вищих органів державної влади» [10].

Дієва система оцінювання дієздатності територіальних громад та «оновлення системи бюджетного вирівнювання, впровадження ефективних заходів державної регіональної політики створить основу для підвищення спроможності ТГ та дозволить уникнути ризиків неспроможності якісного виконання повноважень ТГ з низьким рівнем власних доходів, поглиблення диспропорційності розвитку ТГ, скорочення доходів ТГ, які вже мають збалансовані бюджети» [31]. Варто погодитися, що «успішна країна складається з успішних сіл, селищ, міст. Успішна країна – це люди, задоволені власним добробутом, комфортним та змістовним життям. Це коли не десь далеко, а там, де ти живеш, тебе влаштовує рівень життя – гарні умови для роботи, навчання, лікування, відпочинку, всебічного розвитку» [74, с. 2].

Закон, демократія, свобода та прогрес сприяли розширенню можливостей громадам формуватися на власний розсуд. В той же час, Рубчак акцентує увагу на такому факті, що «близько третини громад мали недостатні характеристики для забезпечення повного комплексу послуг для якісного життя на своїй території. Іноді громади не враховували, що після об'єднання послуги для мешканців мають бути не гіршої якості, ніж до об'єднання» [58].

І тут варто нагадати що ж мається на увазі під терміном спроможна



територіальна громада. Дослідник І. Гринчишин слушно зазначає, що<sup>57</sup> «теоретичне обґрунтування сутності спроможної територіальної громади визначається єдністю двох понять: територіальна громада та спроможність». [17, с. 51]. Л. Бенюкська територіальну громаду презентує «як соціальну спільноту, як базову ланку адміністративно-територіального устрою, як суб'єкт місцевого самоврядування», та пропонує застосовувати «системний підхід до визначення територіальної громади» [9, с. 35]. Х. Патицька задіює «якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний підходи» та представляє розуміння територіальної громади, яке засноване на акценті щодо «потреб забезпечення інтересів кожного жителя-члена громади, території та безпосередньо територіальної громади» [48]. І. Тимечко стосовно визначення територіальної громади застосовує інший підхід і робить акцент на «наявності спільних ресурсів у жителів громади та на потребі в активній участі жителів при вирішенні питань її функціонування» [69].

Спроможність як термін тлумачиться академічним словником української мови наступним чином «наявність умов, сприятливих для чого - небудь, обставин, які допомагають чомусь; це здатність до здійснення чого-небудь; по-третє, як можливість» [3].

За О. Сурковим який говорячи про термін спроможність крізь призму сил оборони наголошує що вона «характеризує процеси, можливі дії та стан об'єктів і суб'єктів управління за часом, умовами, вимогами, ситуаціями, завданнями, наявними та необхідними властивостями, показниками, а також кінцевий результат, оцінку тощо» [66, с. 36]. Науковець співставляючи категорії спроможність, здатність та можливість фактично зробив їх порівняльний аналіз. Вважаємо таку позицію доречною особливо в контексті діяльності та оцінки територіальних громад.

Екс-заступник міністра розвитку громад та територій В. Негода робить наголос на тому, що «питання спроможності громад є одним із ключових, тому що реформа, яка вже базується на передачі повноважень потенційно спроможним громадам, як раз спрямована на те, щоби

створити певні умови для розвитку» [52]. Визначальним є таке питання – в чому полягає сутність категорії спроможність територіальної громади? Цим же питанням переймаються: В. Іванишин, А. Стельмашук та І. Леськів [30, с. 12]. Наведемо низку наукових думок стосовно сутності категорії спроможність в контексті дослідження територіальної громади. Зокрема, О. Ольшанський виокремлює два типи спроможності: «внутрішню та зовнішню спроможність територіальної громади» та наголошує, що «фундаментальним посилом при цьому має бути адекватність завдань і можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів» [43]. А.Павлюк, говорячи про спроможність, як здатність надання населенню послуг констатує що: «поняття спроможності територіальної громади зведено до здатності надання на належному рівні послуг населенню» [46, с. 165]. Слушною є наукова позиція О. Сизоненко, яка виокремлює «потенціальну чи розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається КМУ та реальну спроможність [60, с. 93]. І. Гренчишин зазначає «розрахункова спроможність радше характеризується як наявність умов для формування спроможних громад, адже в процесі функціонування (навіть за наявності майже однакових умов) територіальні громади, обираючи різні інструменти досягнення результатів, в кінцевому випадку можуть характеризуватись різними рівнями досягнення спроможності або ж взагалі вважатись неспроможними» [17, с. 55]. Одже наявність низки різних точок зору та позицій потребують власного тлумачення категорії «спроможна територіальна громада».

Вважаємо, що варто розмежовувати спроможність територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Як приклад, агентство планування м. Чикаго використовує категорію «спроможність муніципалітету» та обґрунтовує її як «здатність муніципалітету забезпечити надання послуг на постійній основі для досягнення місцевих і регіональних цілей (державні послуги, ідентичність громади, а також регіональний та місцевий економічний розвиток)» [85]. Зроблено наголос

на процесі взаємодії органів влади та мешканців громади.

І. Гринчишин визначає наступні види спроможності: «бюджетну спроможність, інфраструктурну та кадрову спроможність територіальної громади, комплексне урахування яких являє собою їх функціональну спроможність» [17, с. 55]. Дослідник вважає, «функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і результатів, що у підсумку дозволять зробити висновок про рівень досягнення спроможності, а також спроможність чи неспроможність територіальної громади» [17, с. 55].

Фінансова здатність є визначальним фактором створення дієвої та результативної громади. Воно виражається у «фінансовій забезпеченості об'єднаних громад для виконання тих завдань і повноважень, якими вони наділені. Об'єктивним явищем є диференціація фінансового потенціалу громад, в основі якого знаходяться різноманітні чинники, серед яких географічне розташування, історичний розвиток, культурні традиції, наявність економічно активних підприємницьких структур, наявність корисних копалин, промислова та соціальна інфраструктура. Однак, важливо розуміти, яким є фінансове становище громад, оскільки цей аспект визначальний з погляду можливостей для ефективного функціонування та перспектив розвитку громад» [45]. Дослідники А. Стасишин, Н. Ситник, А. Західна визначаючи фінансову спроможність громади зараховують її до «найважливіших факторів регіонального розвитку, розвитку громад, який обумовлює самостійність місцевих органів самоврядування та сприяє активізації бізнесової діяльності, дозволяє розвивати інфраструктуру, вирішувати проблеми благоустрою та підвищення якості життя місцевого населення» [61, с. 112].

О.Безпалько визначає наступні типи фінансової спроможності: «потенціальну, чи розрахункову, спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану; спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад»; реальну спроможність, яка визначається вже <sup>60</sup> після того, як ОТГ сформована і показує певні результати діяльності» [8, с. 60–65].

Наукові доробки Д. Баринової, С. Ковалівської, та В. Нестеренко також присвячені деяким критеріям оцінки фінансової спроможності громади: «частку базової дотації у загальному обсязі власних надходжень до бюджету та динаміку її змін; обсяг надходжень ПДФО, інших податків та зборів до бюджету в розрахунку на одну особу; обсяг видатків бюджету на утримання апарату органів місцевого самоврядування в розрахунку на одну особу; обсяг капітальних видатків бюджету в розрахунку на одну особу; динаміку залучення інвестицій та створення нових робочих місць; кількість зареєстрованих підприємств всіх форм власності за відповідний період. При цьому доречно не спиратися на чисельність населення як на основний показник попередньої оцінки рівня спроможності спроможних ТГ, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад, а аналізувати фактичний рівень спроможності ТГ за комплексом наведених показників з визначеними критеріями їх допустимості» [31].

Доцільно навести позицію І. Гринчишина, про те що: «критеріальними показниками спроможності (короткостроковими цілями) передусім мали б слугувати секторальні показники надання публічних послуг. Не менш важливим напрямом оцінювання спроможності є параметризація ознак розвитку громади, наприклад встановлення порогових значень обсягу капітальних видатків та інших показників» [17, с. 54].

Під час роботи третьої конференції партнерів DOBRE «Стратегічний розвиток та інвестиції» була висловлена думка про те що: «загальна чисельність населення – важливий, але не головний показник. Хоча усі ми розуміємо, що громада має будуватися людьми і для людей. Тому чим більше в громаді людей, тим більше в неї спроможності, мотивації до розвитку – є з кого вибирати лідерів, є для кого працювати.

Площа – теж не найголовніше. Але площа – це земля, яка є одним з головних ресурсів громад, особливо сільських. Індекс податкоспроможності – це взагалі показник, який постійно змінюється». Екс-заступник міністра розвитку громад та територій В. Негода наголошує про важливість усіх рекомендованих Міністерством критеріїв, адже завдяки останнім у громад є змога визначити перспективні напрямки свого розвитку. «Але не менш важливий показник майбутнього успіху громади – люди, готові взяти на себе відповідальність, лідери, здатні вирішувати місцеві питання» [40].

Перелік ознак спроможності громади наводить Б. Шевчук і наголошує на тому, що «спроможна територіальна громада повинна мати визначену територію; розвинену соціальну інфраструктуру; необхідний кадровий потенціал; матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади» [76, с.43]

Спроможність як категорія закріплена в чинному законодавстві, так в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» спроможність, - це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [24].

Суттєвим доробком стала розроблена в 2015 році «Методика формування спроможних територіальних громад». Згідно цієї методики спроможність громади це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [53].

Наразі від Міністерства розвитку громад формально в нас наявний

набір критеріїв спроможності громади. Наголосимо на тому що наявний<sup>62</sup> набір носить суто рекомендаційний характер і слугує орієнтиром для громади у питаннях свого розвитку. До них можемо зарахувати: «географічна цілісність: територія громади не може бути розірваною, також всередині неї не можуть знаходитися інші органи місцевого самоврядування; наявність школи I-III ступенів для не менш ніж 250 учнів; 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку. Додатковими, або оціночними критеріями, які пропонується враховувати, є: чисельність постійних мешканців громади, її площа, індекс податкоспроможності бюджету громади, частка у ньому місцевих податків і зборів. Окреме питання - доступність: відстань до адміністративного центру має становити не більше 25 кілометрів, а пожежники та «швидка» могли приїхати протягом не більш ніж 20 хвилин» [58].

У вищезгаданій Методиці формування спроможних територіальних громад говориться, що «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [53]. Так Б. Шевчук висловлює думку, що «прив'язування спроможності територіальної громади до поняття об'єднаної громади очевидно помилкове, бо будь-яка територіальна громада може бути спроможною і без об'єднання із сусідніми територіальними громадами. В згадуваній методиці необхідно було зазначати про спроможність об'єднаної територіальної громади» [76, с.44].

В Методиці окреслені умови стосовно «об'єднання громад та утворення потенційних адміністративних центрів: потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є міста обласного значення, районні центри, з якими можуть об'єднатися населені пункти

(село, селище, місто), маючи такі зони доступності: на відстані не більш як 20 км дорогами з твердим покриттям, однак ця відстань може бути збільшена до 25 км, якщо чисельність населення спроможної громади у зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру становить не більш як 10% загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг із твердим покриттям чи особливостями рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори); потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є населені пункти (село, селище, місто), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більш як 20 км дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та районних центрів; потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є населені пункти (село, селище, місто), які мають відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру (зокрема 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку); потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є інші населені пункти (село, селище, місто), які розташовані на відстані не менш 20 км дорогами з твердим покриттям від таких потенційних адміністративних центрів та частково забезпечені інфраструктурою» [53].

Одже наявна така ситуація при якій «зона доступності до потенційних адміністративних центрів об'єднаних громад визначається із урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, таких як час прибуття швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках, пожежна допомога, що не має перевищувати 30 хв. Відстань між об'єднаними громадами повинна бути така, щоб швидка допомога встигла приїхати по дорозі із твердим покриттям за 30 хвилин» [53].

Так до прикладу в кінці 19 сторіччя, під час реформи адміністративно-територіального устрою Франції головним критерієм була наявність можливості протягом світового дня (до заходу сонця) доїхати за допомогою коня з центру до будь-якого краю громади зручним для себе шляхом а повернутися до центру. Наразі у наш час перелік можливостей

щодо пересування та комунікацій значно виріс, тому є всі підстави значно розширювати межі таких громад. Свою думку висловлює Б.Рід і зосереджує увагу на тому що «кількість населення та кількість учнів у громаді не є визначальними показниками – важливіше дивитися, яким ресурсом володіє громада. Є громади, які зовсім малі, але багаті. А також – великі громади, щодо спроможності яких є сумніви. Так само з кількістю школярів та дошкільнят: ці цифри можуть бути потрібні для оптимізації системи, але не вказують на спроможність. Що якщо у громади лише півтори сотні учнів, але чудова матеріально-технічна база для опорної школи? Відстань до центру – це також не про спроможність. Потрібно дивитися не лише на доходи, але й на витрати громади, щоб розуміти, чи зможуть вони забезпечити свої потреби» [56]. Також Б. Рід констатує що наразі відсутні визначені індекси стосовно визначення успішності громади, на підставі яких можна було б вести мову про їх спроможність.

Говорячи про такий критерій спроможності громади як кількість населення то варто навести думку колишнього Голови Баштанської міської територіальної громади що на Миколаївщині І. Рубського. Він також підтримує думку, що «кількість населення – не обов'язковий показник. У нас є громади, в яких 3 тисячі населення і мало школярів, але вони спроможні, тому що в них є ресурси» [58].

Для формування критеріїв спроможності громади потрібно визначитися, яка головна мета усіх реформаторських починань в Україні у сфері децентралізації: «досягти економічного зростання, посилення демократії чи якості послуг на місцевому рівні, зазначає поляк Ц. Трутковські, голова правління Фонду розвитку місцевої демократії» [72].

До прикладу, в Бозмані мешкає близько 50 тисяч мешканців. Довгий час головним видом діяльності його населення було сільське господарство, зараз воно представлене роздрібною торгівлею та туризмом. У Бозмані зосереджено навчальні заклади: це Державний університет Монтани, коледж, та аеропорт. «Раніше ми були сільськогосподарським хабом, але зараз намагаємося змінити цей наратив і утверджуємо уявлення



про місто як технологічний хаб, що стрімко розвивається. Освітні центри дуже важливі для сталого розвитку. Університет – це один із чинників, які допомагають нам забезпечувати швидке зростання, високі зарплати та розвиток таких сфер промисловості як оптика, високотехнологічне виробництво, біотехнології, виробництво програмного забезпечення тощо, якісне медичне обслуговування» [73], - Б. Фонтенот, директор з питань економічного розвитку м. Бозман (штат Монтана, США). Він зосереджує увагу на правильному плануванні, логічності та скерованості, що дає якісний результат. В 5-річному плані розвитку громади, ухваленому у 2016 році, пріоритетними названі такі напрямки: розвиток інфраструктури, освітня складова, курси підвищення кваліфікації, а також поліпшення умов для бізнесу. Кожна сфера була наповнена власними пріоритетами – до прикладу, STEM-напрямок в сфері освіти, конкретні цілі та шляхи їх досягнення. Завдячуючи чіткому плануванню були отримані якісні позитивні результати.

Варто констатувати, що ті громади, які добровільно об'єдналися протягом 2019 року – отримали на 5 років право отримувати «інфраструктурну субвенцію». Це торкається сфери «відновлення та розбудови інфраструктури їх територій» [49]. Якщо ж громади не зробили такого об'єднання то вони автоматично позбавлялись такого права. До прикладу, низка громад за вказані кошти зробила ремонт освітніх закладів, придбали мультимедійне обладнання, відремонтували дороги. «Досвід показує, що спроможним громадам господарювати легше, адже об'єднуються і гроші, і людські ресурси. Що б скептики реформи місцевого самоврядування не говорили, але результати фінансової децентралізації свідчать - реформа рухається в правильному напрямку» [49].

Варто наголосити на тому що під час створення громади потрібно враховувати всі характеристики території. Складною у цьому плані є до прикладу Херсонщина. Це можливо пояснити наступним: «великі відстані між населеними пунктами, мала кількість населення, незадовільний стан

доріг та інше. Тому Кабінет міністрів врахував специфіку області і<sup>66</sup> дозволив створювати невеликі громади. Як показав час, саме такі громади в області демонструють серйозні зрушення в розвитку. До прикладу — Музиківська об'єднана територіальна громада (Білозерський район) з населенням 3700 осіб в 5 разів збільшила дохідну частину бюджету, спрямувавши його на розвиток громади» [49]. На цьому наголошує директорка Херсонського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування» О. Сілюкова.

Варто зазначити недоліки які виявляються в процесі створення громад. Вони стали важливим об'єктом наукових досліджень не тільки науковців але й практиків. До прикладу Є.Васильченко (сільський голова Першопокровська) зауважує на важливості процесі «наближення послуг населенню в об'єднаній територіальній громаді». В цій ситуації «послуги не наближаються до населення, а віддаляються. Наприклад, зараз жителів Першопокровки отримують чимало адміністративних послуг в Першопокровській сільській раді, окремі послуги — в райцентрі. При створенні об'єднаної територіальної громади всі без винятку адміністративні послуги їм надаватимуть в центрі громади. Тож першопокровчанам потрібно буде їхати за 25 кілометрів до центру громади — Нижніх Сірогоз, аби там отримати довідку. До того ж паперообіг у нас з роками лише зростає, а не зменшується» [49]. Варто підтримати висловлену позицію, тому що окреслена ситуація притаманна багатьом громадам. Серед інших питань Є. Васильченко привертає увагу до процедури розподілу «місцевих податків і зборів, які отримує сільська рада, і які потім вкладає в розвиток інфраструктури свого населеного пункту». Він наголошує про відсутність гарантій адже «після об'єднання податки розподілятимуться пропорційно між усіма населеними пунктами об'єднаної громади. Досвід сусідніх ОТГ показує, що значні кошти вкладаються в розвиток інфраструктури центру громади, решта населених пунктів фінансуються за залишковим принципом» [49]. На жаль, така тенденція спостерігається в інших громадах.

Слушною є думка О. Березюк щодо того «нинішня реформа<sup>67</sup> відрізняється від попередніх тим, що вона має опиратись на ініціативу «знизу». Це дає підстави сподіватися, що мешканці територіальних громад не чинитимуть активного опору, тож процес її проведення не гальмуватиме. Втім, ще далеко не всі громадяни правильно розуміють суть цієї реформи і усвідомлюють її політичні, соціально - економічні та правові наслідки» [10].

«За цей час недоліки в роботі були виявлені, однак і не помітити ті разючі зміни, що там відбуваються, теж неможливо», – це позиція Г.Зубко. В цій ситуації головним буде логіка здійснюваних процесів: результативні зміни що відбуваються варто обраховувати за кількістю утворених громад або за якимись іншими критеріями. Г.Зубко головним називає наступне: «чи достатньо успіхів продемонстрували ці громади, щоб усі, хто ще сумнівається чи критикує реформу, взялися нарешті використовувати ті можливості, які вона надає. І на це я впевнено відповім – так. Недоліки у роботі об'єднаних громад є, але і не помітити ті разючі зміни, що там відбуваються, теж неможливо» [29].

На цьому етапі доречно дослідити питання фінансової спроможності громад беручи до уваги їх просторову систему. Її можемо визначити як «єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку». Таким чином «фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів і досягнення стабільності соціально-економічного розвитку ути утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі» [34, с. 205]. Дослідники І. Бабюк і Л. Чепель в цьому контексті зауважують що «в спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх

необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром з надання послуг населенню» [4].

В той же час Я. Беннер висловлює думку: «міркування стосовно розвитку певної частини міста чи іншого населеного пункту є міркуваннями просторового характеру, і навпаки — план користування територіями містить стратегічні елементи міського розвитку» [14].

А. Ключко, зауважує що наразі «містобудування в Україні перебуває у стадії трансформації і це давно назрілий процес. Ефективне використання територій може бути забезпечено лише шляхом запровадження чітких процедур на основі відкритості та прозорості проектних рішень, у тому числі шляхом представлення результатів відповідних проектів в електронному вигляді. Також важливе значення має належний контроль у цій сфері та невідворотність покарання за порушення містобудівного законодавства» [55].

О. Дунда зазначає що «відповідно до Угоди про фінансову підтримку між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку в рамках Програми з прискорення приватних інвестицій у сільське господарство протягом 2021-2024 рр. заплановано розробити близько 600 планів просторового розвитку територій територіальних громад. Витрати на це передбачено з державного бюджету у розмірі 62,5 млн. гривень. Слід забезпечити належне фінансування, інакше замість повноцінного розвитку територіальних громад отримаємо нові корупційні схеми» [55].

О. Дунда констатує «органи місцевого самоврядування повинні створити ефективну місцеву систему управління просторовим плануванням, провести інвентаризацію та систематизувати дані про свої території та активи, створити сталу систему моніторингу та забезпечити свою громаду прозорою та легітимною документацією просторового планування, - наголосив голова підкомітету» [55].

Вважаємо що під час розробки Комплексного плану просторового розвитку землекористування у громаді варто приділяти значну увагу питанням просторово-територіального планування. До цього плану варто

включити питання щодо зонування землі яке враховуватиме тип та характеристику землі та навколишнього середовища. Існує також нагальна потреба у розробці концептуально нових наукових підходів до створення планів використання земель в громаді, що можливо реалізувати через механізм зонування. Це зменшить час на реалізацію землевпорядної процедури. Так, А.Третяк приводить конкретний приклад щодо економії коштів коли виникає потреба оформлення землі: «оформлення надання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1— 5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 36 млрд. грн., за вартості одного робочого дня 12 тис. грн., і розроблення близько 500 тис. проектів землеустрою в рік загалом по країні» [71]. В одній із польських коммун (м. Румя, кількість мешканці біля 50.000 жителів), наразі зафіксований найвищий рівень доступу до даних щодо просторових планів. «Уся інформація з усіх документів про просторовий розвиток («дослідження» та плани) була цифрована та доступна в режимі он-лайн як частина просторової інформаційної системи Rumia» [35, с. 99].

Перед науковцями та практиками постало завдання показати громадянам «перспективи і пояснити, яка їм буде користь від добровільного об'єднання територіальних громад. Варто наголосити, що після завершення цього процесу в Україні буде встановлена більш демократична ефективна система державного управління, що передбачає розширення повноважень регіональних та місцевих влад. Успішне завершення цієї реформи має важливе значення і для проведення реформи всієї системи державного управління, а це досить складний процес, який вимагає не лише реформи законодавства, а й зміни соціально-психологічних установок громадян і збільшення їхньої ролі в процесі управління державними справами» [10]. Доречно навести думку Г. Зубко: «об'єднані громади власними справами доводять, що спроможні змінювати на краще якість життя у містах і селах. У цих громадах вже мають стратегічне бачення розвитку, створюють нові робочі місця,

залучають мешканців до вирішення місцевих питань. Там зміни відбуваються не завдяки рішенням і коштам згори, як раніше, а завдяки вмінню місцевих лідерів залучати та ефективно використовувати ресурси, користуватися своїми повноваженнями, завдяки готовності нести відповідальність за свої рішення та дії. І найголовніше - мешканці об'єднаних громад почали розуміти, що багато чого тепер залежить від їхньої думки, їхнього вибору, їхньої ініціативності. А це те, заради чого реформа і починалася» [29].

На думку Р. Лозинського доречно створити такі «дороговкази, аби і громада, яка має контролювати своїх депутатів, голів, і аби місцеві обранці вже розуміли і втілювали цей план дій. Ці дані можуть продемонструвати, чи варто на наступних виборах підтримувати, і чи справді було ефективне управління громадою. Щоб люди користувалися даними у відкритому просторі, і аби вони мотивували людей контролювати і мотивували місцеву владу працювати ефективніше. Сподіваюся, що парламентом ми приймемо правильне рішення, аби мотивувати і зацікавити місцеві громади покращувати свої показники, бути ефективними» [36].

Підбиваючи підсумки можемо констатувати що визначальним завданням місцевого самоврядування є зростання його ролі та ефективності у питаннях використання інтелектуальних, матеріальних, духовних ресурсів.

Важливою є роль органів місцевого самоврядування у процесі формування умов та мотивації які мають прискорити процес інвестування в свої територіально-просторові межі. Варто говорити і про зростаючу потребу активної участі бізнесових кіл, розвитку та підтримці малого бізнесу, розробці та запровадження комунікаційної інфраструктури. Беззаперечним є і той факт що саме людський потенціал є найвищою цінністю, та виступає важливою складовою економічної політики територій.

Стосовно факторів що можуть обмежувати подальший розвиток місцевого самоврядування, то під ними розуміємо взаємовідносини між

органами самоврядування і власне населенням. Мусимо констатувати той факт що громадяни нашої країни не мають чіткого розуміння стосовно функціонального призначення та змісту діяльності системи самоврядування. Слушно зазначають А. Пехник та А. Кройтор «реформа місцевого самоврядування передусім повинна забезпечити створення раціональної, а отже, і ефективної, моделі регіональної організації влади на засадах децентралізації повноважень та відповідальності в розробленні й ухваленні управлінських рішень на місцях з урахуванням місцевих особливостей. Крім того, реформа має забезпечити формування економічно спроможних територіальних громад, що, безумовно, вплине на зміну регіональної політики» [50, 69].

Важко не погодитись з тезою про те що «наскільки багатогранні й різнопланові завдання, що постають перед місцевим самоврядуванням, настільки різноманітні за змістом і напрямом діяльності територіальних громад, тобто їх функції. Діапазон функцій, здійснюваних територіальними громадами, дуже широкий» [77].

Підсумовуючи можемо констатувати що процедура створення та укрупнення територіальних громад – один з дієвих шляхів зростання життєвого добробуту мешканців із залученням системи місцевого самоврядування. Визначальним завданням є створення результативного самоврядування і саме на цьому маємо сконцентрувати свою увагу. Одже питання чи будуть нові та вже створені громади відповідати такому критерію як ефективність та яким чином її вимірювати розглянемо нижче.

### **3.2 Критерій ефективність у діяльності громад та органів самоврядування**

Поза сумнівом, думка про те що ефективність місцевого самоврядування напряму залежить від його правової, фінансової а також

організаційної частин. Тому, важливою є потреба в детальному<sup>72</sup> дослідженні стратегічних засад діяльності органів самоврядування, самого процесу здійснення регіональної стратегії розвитку, векторів формування стратегії регіонів і в створенні методологічного підходу щодо формування ефективної моделі організації самоврядування.

Щорічно уповноважені структури провадять оцінку щодо спроможності громад та формують за її результатами відповідний рейтинг.

Отримані дані використовуються для розуміння результативного використання громадами наявних ресурсів, їх раціонального використання за для досягнення окреслених стратегічних цілей. Наукові досягнення надають нам широкий спектр різнопланових різних підходів, методів та моделей стосовно визначення оцінки ефективності управління.

Можемо зауважити, стосовно «ефективної взаємодії в місцевому самоврядуванні вважаємо: наявність визначених законодавчо, актами місцевого самоврядування механізмів реалізації взаємодії; бажання зробити внесок у колективне вирішення проблеми, реалізацію певного проекту, програми, заходу, тобто витратити на це часові, інтелектуальні, фінансові, матеріальні ресурси, що є у розпорядженні; готовність та вміння діяти спільно заради загального добробуту». [78].

Майбутній аналіз ефективності місцевого самоврядування потребує звернення до розуміння змісту поняття «ефект». Дослівно у перекладі з латини означає як дія чи виконання. Виходячи з цього зазначений термін часто ототожнюється з ефективними критеріями чи ознаками, які надають саме той результат, який був спрогнозований.

Дослідник Г. Саймон досліджував ефективність у широкому значенні і зазначав, що «діяти ефективно означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей» [59, с. 12].

Вважаємо, що категорія «efficiency» пов'язана з тим, що рухає людьми, чим вони послуговуються у своїх діях, і пов'язується певною мірою з психологічними чинниками поведінки людей. Ефективність напряду залежить від задоволення індивідуальних мотивів і за своїм



змістом є особистою.

Заслуговує на увагу позиція А. Мельник, який виокремлює такі рівні ефективності: «загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб)» [38, с. 45].

Не менш важливою позицією для нашого дослідження є розуміння ефективності яке надає Н. Нижник, вона виокремлює наступні підходи: «модель оцінки ефективності за схемою - ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат, яка аналогічна моделі: внесок – продукт; модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: внутрішньо організаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо; модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави» [41, с. 9].

Також деякі вчені розрізняють «результативність і якість фізичної праці. У випадку з ефективністю працівник відтворює знання, ідеї й інформацію. Сама по собі продукція не має сенсу, вона набуває значення, коли хтось скористається нею з тим, щоб досягти конкретних результатів»

[57, с.67]. Одже, працівник, який виконує інтелектуальну, творчу<sup>74</sup> діяльність, мусить робити щось з того, що працівнику фізичної праці не потрібно робити. Він повинен надавати роботі ефективності.

Наразі накопичено достатній досвід об'єднання громад і ми маємо змогу робити проміжні висновки стосовно результатів їх роботи. Цю тезу підтримує Б. Рід і зазначає, що «у зв'язку із завершенням процесу об'єднання громад, Україні потрібно рухатися у напрямку консолідації децентралізаційного процесу та загалом системи місцевого самоврядування». Б.Рід який керував програмою DOBRE у 2020 році [58]. Він сконцентрував увагу на тому, що «вимірювання ефективності – це ключ до якісної та сучасної системи місцевого самоврядування. Місцеві органи самоврядування зможуть побачити, де вони працюють добре, а де потрібне покращення. Вони також зможуть легше визначатися із пріоритетами – на чому повинні сконцентруватися місцеві ресурси» [58].

Вдосконалення системи місцевого самоврядування має відбуватися не лише зміцненням владних повноважень, а й паралельним дотриманням інтересів громадян, додержанням прозорості у роботі органів державної влади і установ, а також запобігання корупції. Розробка дієвих та практичних засобів аналізу ефективності органів місцевого самоврядування має формуватись на засадах сучасного розвитку держави та суспільства, на новітніх поглядах на політичні процеси та відносини між державою та суспільством.

Одже як зазначає науковець: «територіальні громади, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснюють велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій» [77].

Критерії (індикатори) ефективної роботи повинні стати закликком до скеровування органів місцевого самоврядування на рівень задоволення, розв'язання суспільних потреб з врахуванням результативності та якості цього процесу. Р. Рід зазначає «вимірювання ефективності дозволить

визначити реальну спроможність місцевої влади. За 3-4 роки, ймовірно, вам потрібно буде знову визначати оптимальну кількість одиниць місцевого самоврядування. Індикатори, які стали визначальними для завершення об'єднання, не міряють спроможність. Це були прості норми. Оскільки ніхто не міг сказати, що Громада А є спроможною і виживе, а Громада Б неспроможна і в майбутньому потребує об'єднання. Розробка та впровадження критеріїв оцінки надасть вам дані, які дозволять ухвалювати такі складні рішення. Фактичні дані та результати місцевих органів влади покажуть їх спроможність». Безумовно, до такого процесу слід залучали різні структури різних рівнів та мешканців відповідних територій [58].

Визначальними складовими дієвої ефективності організації та її функціонування з акцентацією на управління є рівень взаємодії, стиль взаємовідносин, мотивація та власне процедура прийняття рішень.

Екс-директорка Асоціації ОТГ В. Полтавець, зазначає «вимірювання та оцінку варто проводити відповідно до результативності, а не статистики. Сама система статистики потребує реформування». Фахівчиня констатує що «міряти треба результат: якість послуг, результативність, ефективність тих послуг, які надає орган державної влади, чи місцевого самоврядування. Ми не можемо з вами підмінити статистику. Без цього всі вимірювання і оцінки будуть піддаватися сумніву, якщо це не буде незалежна державна установа, яка збирає дані. Ті параметри, які використані для об'єднання - це все статистика. Ми б хотіли, щоб на наступні 5 років було зафіксовано параметри для громади, в яких вона опинилася, а вимірювати варто її результативність. Тому і розробляти треба індикатори до послуг та результатів. Методики, які використовує програма DOBRE, можуть використовувати інші. Також є моделі управління ефективністю і норвезьких, і нідерландських асоціацій, з якими ми співпрацювали» [52].

Ще у 2020 році В. Негода зазначав що від самого початку процесів реформування органів місцевого самоврядування «для визначення спроможності бралися до уваги прості індикатори: демографічні показники, можливість створення опорної школи, індекс

податкоспроможності, доля місцевих бюджетів у загальних фінансових показниках, територія громади тощо. Але, є сталі показники, а є динамічні - які змінюються в залежності від того, як підтримується бізнес, на скільки територія приваблива. Виходячи з цього, ми отримуємо потім результати. Сьогодні можна говорити про те, що не всі з громад, які були утворені потенційно є спроможними з точки зору загального розуміння. У нас завжди будуть громади, які є лідерами за тими чи іншими показниками, і завжди будуть громади, які будуть потребувати допомоги, підтримки держави. Саме тому важливо зробити об'єктивний зріз, оцінку» [52].

Далі говоримо про баланс. Про це зокрема веде мову В. Безгін: «треба знайти баланс. Перше - це моменти, які держава аналізує з точки зору себе. Друге - це людино центричні речі: наскільки ефективно використовуються ті чи інші інструменти, наскільки ефективно діє влада. Питання в тому, що на цьому етапі ми не готові вимірювати за тими чи іншими критеріями якість. Наприклад, якість освіти. Наразі у нас є нестача даних» [7].

Варто також звернути увагу на той аспект, який вказує на потребу спільної думки щодо оціночної спроможності як у громадах так і в органах місцевої влади. Тут доречно навести думку І. Абрамюка: «розділити оцінку спроможності територіальної громади та місцевої влади». На його думку, «засади, на яких ґрунтуватиметься система моніторингу, мають бути спрямовані на оцінку об'єктивної спроможності громади. Об'єктивної - значить заданої її форматом і відповідно до фінансової і управлінської спроможності. Це не оцінка ефективності урядування, яка також вкрай важлива. Ефективність урядування виправляється виборами, а не зміною формату громади. Хоч це і взаємопов'язані речі, але варіанти покращення результативності ситуацій різні» [1]. В цьому контексті він наголошує «якщо голова громади і місцева рада неефективно керує, це не означає, що громада об'єктивно неспроможна фінансово чи управлінські надавати людям якісні послуги. Об'єктивна неспроможність базується на

об'єктивних показниках: може бути питання віддаленості, кількості дітей,<sup>77</sup> яке було в методиці, кількості ресурсів, які є в громаді, наприклад, земельних, які дають можливість створювати певні джерела доходу в громаді. Тобто, повністю розділити управлінську і цю складову неможливо. Але ми хотіли б, щоби ця система не була системою оцінки тільки ефективності управління» [1].

Науковець В. Тертичка зазначає на залученні відповідного часового проміжку для вимірювання спроможності саме тоді ми можемо розраховувати на «швидкий результат». Також вчений вказує ще на одну складову, – це «зовнішнє і внутрішнє оцінювання. Ми завжди орієнтуємося більше на внутрішнє оцінювання, на ті речі, які ми можемо виміряти за допомогою статистичних даних. Більш об'єктивним завжди вважається зовнішнє оцінювання, оскільки воно робиться зовні, незалежно від внутрішніх речей» [68].

Також необхідно завжди враховувати час. Як раз цей індикатор, ми дуже часто недооцінюємо. В цій ситуації доречною буде думка І. Агімі, яка акцентує увагу на наступних двох елементах: «до громад різних розмірів треба мати різний підхід, а також те, що окрім якості варто міряти ефективність і швидкість надання послуги». Вона говорить, що «оцінка ефективності дає розуміння, як влада працює та як виконує свої функції. Це також допомагає зрозуміти який вплив ці функції мають на громадян та яким чином працює установа оцінка ефективності допомагає впевнитись, що політики, стратегії та послуги рухаються в одному напрямку. Важливим є той аспект, що інформацію, яку органи влади збирають за допомогою інструменту з оцінки ефективності, допомагає зібрати пазл із послуг разом, зрозуміти, як ми виконуємо свої функції і який вплив вони мають» [2]. Так до прикладу, в США застосовують саме вимірювання часу, що був витрачений для надання якоїсь послуги та чи була така послуга корисною. Вимірювання може торкатись таких витрат які потрібні для приїзду швидкої допомоги, чи інших екстрених служб. Також цей метод може бути задіяний до служб, які залучені до ремонту

доріг, та комунікацій, чи, у роботі до органів самоврядування, для визначення часу який їм потрібен для інформування мешканців.

Наразі спостерігаємо ситуацію, коли аналітики застосовують такий метод як збір даних, але не завжди ми розуміємо яка ціль такого збору та яка користь може бути від цих матеріалів. Варто більше уваги надавати збору та аналізу матеріалів, які саме скеровані на вимірювання результатів, які можливо зіставити з стратегічним плануванням. В цій ситуації важливо визначитися щодо фокусу ефективності. Його прояв визначається тим, що уповноважені органи місцевого самоврядування чи уряд окреслюють певний пріоритет в аспекті задоволення потреб громадян.

Повертаючись до розміру громади – якщо громада невелика, але має велику за розмірами територію, це дає можливість зробити припущення, що окремі частини території будуть віддаленими одна від одної, і саме тут доречно задіяти окреслений «набір критеріїв». По іншому ми можемо назвати це бенчмаркінгом, який сфокусований на певних акцентах. В цілому, в перекладі з англійської мови бенчмаркінг означає – окреслення цільовогоорієнтиру чи опорного показника.

Поляки застосовують один схожий інструмент, «який, з одного боку, необхідний для моніторингу діяльності ОМС, а з іншого боку – для бенчмаркінгової аналітики органів місцевого самоврядування у контексті результатів роботи, скерованої на розвиток, - це Система Аналітики Самоврядування, яку провадить «Спілка польських міст». «САС, як база даних і веб-портал, який накопичує й оприлюднює статистичні індикатори, організовано у трьох базових вимірах: витрати і кількісні та якісні результати послуг, які надають міста; головні передумови розвитку; ефекти розвитку (показники сталого розвитку). Крім цього, САС пропонує інструменти для проведення дослідження громадської думки в окремих сферах послуг на рівні місцевого самоврядування» [72]. Про це говорить Ц. Трутковські [72]. Також у польській системі доступна корисна база в якій наявні дані з питань економіки, суспільства, навколишнього

середовища. Інформація має публічний характер і статичний вигляд, та розподілена тематично: це Банк Локальних Даних у системі Головного статистичного управління.

Одже врахування відповідних акцентів та пріоритетів є важливою умовою поступового залучення влади та мешканців громад всіх рівнів до ухвалення рішень та розуміння того, наскільки високим є рівень ефективності цих рішень та чи є вони перспективними у питаннях розвитку території. Серед найактуальніших питань кількості засідань ради, формат, зміст і кількість звітів, відсоток реалізованих рішень та які наслідки від них. Такий підхід дає чіткий сигнал чи всі заходи мають ефективність і які шляхи подальшої діяльності. В цій ситуації треба розуміти та визнавати свої прорахунки та помилки.

Як приклад можемо навести діяльність громад партнерів Програми USAID DOBRE. Таким партнером є Новоукраїнська міська територіальна громада Кіровоградської області, яка у своїй діяльності користується інструментами оцінки спроможності (PMCI). Про практичні досягнення розповідає працівник цієї громади Л. Білокоз. Вона зазначає, що для їхньої громади це «є практичним інструментом для досягнення цілей стратегії розвитку нашої громади, реалізації її візій і бачення. Ми маємо стратегію розвитку, де зібрано колегіальні цілі щодо послуг, які люди хочуть мати. І оцінка є покроковим інструментом досягнення цілей нашої стратегії» [11]. Дослідниця констатує, що «критерії компетентності та їх індикатори охоплюють абсолютно всі сфери життя нашої громади і стратегічні документи. Сильною стороною РМСІ є також те, що оцінка охоплює всі цільові аудиторії і їх потреби» [11]. Це дало можливість цій громаді створити відповідну «матрицю, що є стартовим етапом індексу і аналітичним документом для ОТГ» [11]. Така ж система застосовується в Баштанській міській територіальній громаді що на Миколаївщині. Н. Шафорост, констатує, що «РМСІ – це своєрідна карта та інструмент, що чітко дозволяє побачити, куди нам рухатися далі, який скласти план дій, структурувати роботу всіх відділів. Цей інструмент дає можливість

комплексно підійти до організаційного менеджменту, управління громадою» [75].<sup>80</sup>

Таким чином, ми бачимо, що наразі працюють досить дієві та результативні інструменти оцінки ефективності громад та місцевого самоврядування. Така робота вимагає постійної взаємодії із матрицею, внесення даних та аналіз відповідних показників та критеріїв, а це дає можливість громадам системно бачити ситуацію, - які процеси відбуваються в громаді протягом певного періоду які є позитивні зрушення та яка динаміка. У своїй діяльності громади використовують так званий «SWOT-аналіз», він дає змогу саме для цієї громади визначити її акценти та пріоритети. Залучаючи моніторинг та аналіз даних є змога побачити зміни рівня життя у громаді та відповідність їх прагнень до результатів її роботи та органів самоврядування.

Під час здійснення оцінки спроможності громади чи органів самоврядування потрібно чітко розмежовувати статистичні дані, та власне критерії стосовно виміру самої ефективності. Наголос треба робити на тому що дає змогу побачити сам розвиток, динаміку ситуації за яким шляхом іде розвиток громади чи наявний в цьому прогрес згідно здобутих показників. Але головною умовою реалізації критеріїв оцінки та інструментів вимірювання ефективності беззаперечно має бути їх законодавче закріплення.

Вважаю, що реалізовувати оцінку щодо задоволеності діяльністю органів самоврядування можливо за різниці індикаторами (критеріями).

За участю Міністерства розвитку громад та територій, із залученням міжнародних установ та експертами з питань фінансів Офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні спільно з представниками всеукраїнських асоціацій, експертами було розроблено проект Методичних рекомендацій щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад. Всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування було запропоновано Мінрегіоном розглянути проект і висловити власні пропозиції. Агреговані рекомендації стануть у нагоді органам місцевого



самоврядування та органам виконавчої влади «для ухвалення управлінських рішень, проведення аналізу фінансової спроможності територіальних громад, пошуку шляхів зміцнення їх матеріальної основи, забезпечення збалансованості та стійкості фінансової системи місцевого самоврядування, зокрема у сфері надання публічних послуг» [44].

Варто акцентувати увагу на важливій ролі органів місцевого самоврядування під час реалізації процесів безпечної реінтеграції. Такий процес однозначно потребує «залучення органів державної влади й місцевого самоврядування у реалізацію заходів із безпечної реінтеграції на центральному, регіональному, місцевому рівнях. Насамперед це стосується профільних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їхніх виконкомів. Особливої уваги вимагають і органи місцевого самоврядування, з огляду на розширення їхніх повноважень у зв'язку з процесом децентралізації в Україні» [51].

Військові події що розпочались на території Донбасу і поширились на більшість південно-східних областей спричинили нагальну потребу зміни у підходах до реалізації державної політики, виникла необхідність змінити функціонал органів місцевого самоврядування. Ми зіштовхнулись із складною ситуацією коли фактично мала відбутись системна зміна законодавства як реакція на зміни та нові умови, а нещодавно ухвалені закони мали стати запорукою розв'язання нагальних питань, та відповідати реальному стану речей. Такий стан справ засвідчив про небажання органів влади та місцевого самоврядування, адаптуватися до нових умов. В цілому варто констатувати що фактично органи влади та місцевого самоврядування, або усунулись від своїх функціональних обов'язків або банально «втекли» зі своїх робочих місць.

Безпечна реінтеграція не уявляється без системних змін до законодавства щодо функціонування органів місцевого самоврядування. Це торкається тієї частини, в якій самоврядні органи залучені до впровадження реінтеграції.

Наявна система органів місцевого самоврядування не має змоги мати

активний вплив органам державної влади на власну діяльність. Тому на нашу думку доречно розширити повноваження органів місцевого самоврядування шляхом делегування у питаннях пов'язаних із безпечними процесами реінтеграції. В цьому контексті доречно збільшити кількість заходів колегіального характеру стосовно процесів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виходячи із вищезазначеного пропонуємо такі пропозиції які будуть скеровані на реформу місцевого самоврядування із збереженням наявної модель децентралізації. На мою думку, держава має створити належне правове підґрунття, а також необхідний політичний клімат, за якого органи місцевого самоврядування матимуть необхідний їм обсяг влади, а також можливість її реалізовувати.

Наявний стан справ у суспільстві засвідчує негативне ставлення до здобутків у сфері реформування місцевого самоврядування. Усталеним явищем є сформована у громадян думка про те що до влади завжди приходять ті особи які мають сумнівну репутацію, спаплюжений моральний портрет та низький рівень соціальної відповідальності. Дуже часто це відомі у цих колах корупціонери або злодії. В цих складних умовах можемо констатувати що з позиції закону здобуття цими особами влади (перемога на виборах) є умовно чесною, тобто громадяни самі віддають свій голос та право на владу таким сумнівним можновладцям.

### **Висновки до розділу 3**

В процесі встановлення території головною умовою є наявність територіальної спільноти, в інтересах якого реалізується місцеве самоврядування. Другою за важливістю умовою безумовно має бути наявність розвиненої інфраструктури, що виступає запорукою реалізації повноважень місцевого самоврядування. Третьою умовою є достатня

ресурсна база в межах встановленої території.

З метою збільшення рівня ефективності функціонування місцевих рад потрібно запроваджувати системне підвищення рівня збалансованості місцевих бюджетів.

Об'єднання територій за рахунок концентрації прибутків в єдиний бюджет новоствореного об'єднання – дасть змогу підвищити рівень власних доходів бюджету на місцевому рівні одже самим забезпечити вирішення фінансових питань місцевого значення.

Розгалужена система місцевого самоврядування є дієвим інструментом модернізації суспільства. За для збільшення соціальної активності громадян пропонується активізувати процеси соціального управління видами діяльності проектного характеру, а також створити умови що сприятимуть розвиткові цифрової електронної демократії.

Стосовно недоліків наявної системи місцевого самоврядування, то варто сказати, що розуміння участі місцевого самоврядування як суспільного інституту дає змогу сформулювати вимоги щодо оновлення всієї системи місцевого самоврядування. На нинішньому етапі для системи місцевого самоврядування притаманна концептуальна невизначеність, правова та кадрова невідповідність, що у разі з недостатньою прозорістю та не ефективним функціонуванням органів місцевого самоврядування створюють недовіру суспільства, відчуження від місцевої влади. Зафіксований принцип відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами нині лишається практично формальним.

Суспільство, яке інтегрується в соціально-політичні механізми діяльності співтовариства, зтикається з новими бюрократичними формами, які маскуються під терміном «місцеве самоврядування» та нівелюють надії та сподівання місцевого співтовариства, що створює тенденції до мімікрії демократичних методів управління та провокує поширення практик політичної маніпуляції. Разом із зусиллями щодо

зростання активності місцевого співтовариства потрібно реформувати<sup>84</sup> систему місцевого самоврядування, інакше існує загроза адаптації нових форм публічної активності суспільства до старих бюрократичних норм управління, що дискредитує інноваційні складові концепції місцевого самоврядування та демократії.

В результаті розв'язання, поставлених у вступі завдань, можна зробити наступні висновки:

1. Проаналізовано джерелознавчу базу яка засвідчує, що теорія місцевого самоврядування достатньо активно розвивається. Науковці різних наукових напрямків роблять внесок в її розвиток зокрема (фахівці у сфері публічного управління, політології, правознавства, економіки, історії тощо). Методологія яка використовується, характеризується міждисциплінарністю, універсальністю, тобто така яка дає змогу застосовувати широкий арсенал інструментів для реалізації можливостей щодо дослідження і отримання вагомих та змістовних результатів.

Категорія «місцеве самоврядування» викликає неоднозначне розуміння як в самому суспільстві так і поміж політиків, можновладців та керівників різних рівнів, громадських діячів. Такий стан речей зумовлено рівнем дослідження та розуміння даної категорії в різних науках, кожна з яких робить її аналіз з урахуванням предмета свого дослідження. З цього і витікає багатоаспектність поглядів у формулюванні поняття «місцеве самоврядування». Така тенденція є закономірною, адже дослідники мають справу із складним, за своїм змістом та сутністю, явищем яке є об'єктивним та соціально важливим для суспільства та держави.

2. Охарактеризовано концептуальні підходи згідно яких «місцеве самоврядування» можна визначити як набір атрибутивних ознак місцевого самоврядування в їх спільності, що формує універсалізм як за змістом так і формою, уніфікує низку загальних ознак, що мають публічний характер життєдіяльності, об'єднання територій в державу та типізація їх ознак, ідентифікацію громадянства крізь національно-державну призму, локальну топоніміку, універсальне самовизначення «людина місця». Особливе запроваджується як функціональне та означає організаційно-структурну різноплановість місцевого самоврядування, як вияв загального у наявну розмаїтті завдячуючи специфічним рисам та природі місцевого самоврядування. Особливе виявляється в організації та змісті

життєдіяльності населення, з її природним середовищем, приватними інтересами та багатоаспектністю.

Велике значення має питання реалізації функціональної реформи, яка повинна мати в своєму арсеналі визначення оптимального набору завдань і повноважень самоврядних органів.

3. Аналіз змісту визначення «система місцевого самоврядування», різних організаційних моделей та форм місцевого самоврядування дає змогу прийти до висновку, що в Україні наявні процеси конвергенції централізації-децентралізації влади, одже спостерігаємо невідповідність декларованого реальним політичним процесам. В суспільстві лише зараз формується розуміння самоврядних процесів, від яких залежить модель та форма організації самоврядної системи. Можемо констатувати що в нашій системі спостерігаємо об'єктивну взаємодію держави та місцевого самоврядування, утворюється відповідна інституційна база для створення та функціонування місцевого самоврядування, а це, в свою чергу, окреслює межі самостійності та незалежності останніх. Зрозуміло, що такі складні процеси швидко не відбуваються, тож сьогодні необхідно напрацювати правовий механізм вказаної взаємодії. Одже, розробка, побудова, реально функціонуючої моделі місцевого самоврядування в Україні зобов'язана базуватися на принципі диспозитивності по відношенню до влади. Констатовано, що загально-системними умовами місцевого самоврядування є повноцінна децентралізація державного управління, зміст якої полягає не лише у делегуванні на інший рівень певних владних повноважень, а й об'єднання з метою підвищення результативності управління.

4. Аналіз українського та зарубіжного досвіду створення та функціонування місцевих громад дало змогу обґрунтувати думку, що в Україні тільки розпочався процес становлення свідомих місцевих громад, які усвідомлюють свої повноваження. Оскільки відсутні ефективні механізми залучення населення в процеси самоорганізації, питаннями участі населення на рівні місцевого самоуправління існує потреба у

розробці покрокових моделей соціальної взаємодії його органів з громадянами.<sup>87</sup>

Метою підготовчих етапів є зростання рівня довіри громадян до органів місцевого самоврядування. Засадничими моделями для формування партнерських взаємин на рівні місцевого самоврядування є діалогова модель соціальної взаємодії, та асиметрична двостороння модель або модель інформування.

5. Доведено, що категорія «спроможність» є визначальною для процесу утворення об'єднаної територіальної громади в Україні. Наголошено, що спроможність територіальної громади уособлює в собі сукупність умов та факторів, які надають змогу громаді не лише функціонувати, а головне – перспективи розвитку у різних напрямках, тобто реалізовувати можливість залучати свій соціальний, політичний економічний потенціал, який виявляється в інвестуванні, економічному зростанні, у взаємовідносинах між населенням в громаді, участі мешканців у вищезазначених процесах.

6. Одним з визначальних факторів ефективності системи місцевого самоврядування є політична та соціальна активність мешканців громади. Саме рівень активності безпосередньо впливає на розв'язання соціально значущих завдань громади. Дієвим інструментом оптимізації системи місцевого самоврядування є присутність відкритої інформації та відкритих дискусій щодо проектних видів діяльності. Така процедура сприяє відкритості, доступності, ясності та підзвітності інформації. Цей процес активно триває, в той же час на рівні громад – з значними труднощами, які у більшості випадків, пов'язані з людським фактором, корумпованістю, нестачею професіоналізму.

Визначено, що активізація ефективності реформаторських процесів місцевого самоврядування залежить від рівня узгодження між прийняттям загальних державних рішень та функціонуванням конкретних місцевих спільнот. Це виявляється в практичному втіленні ідей, проектів, в урахуванні переваг та особливих вимог місцевого населення.

1. Абрам'юк І. У чому різниця між оцінкою спроможності територіальної громади та місцевої влади? Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
2. Агімі І. Дослідження індикаторів місцевого самоврядування. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
3. Академічний словник української мови. Спроможність. URL: <http://sum.in.ua/s/spromozhnistj>
4. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/463/>
5. Бардачов Ю., Лопушинський І., Плющ Р. Громадівська модель самоврядування в Україні. – Херсон. 2019. - 708 с.
6. Батанов О. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – 2004. - № 15. – С. 109 – 120.
7. Безгін В. Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
8. Безпалько О. Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи забезпечення. Підприємництво та інновації. – 2019. - № 9. – С. 60–65.
9. Беновська Л. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. – 2018. - № 5. – С. 30 – 39.
10. Березюк О. Закон про ОТГ: «плюси» та «мінуси». URL: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/zakon-pro-otg-plyusy-ta-minusy>
11. Білокоз Л. Впровадження оцінки на прикладі українських громад. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL:



12. Білоусов М. Реформа місцевого самоврядування: висновки та прогнози. Асоціація правників України. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8439/>

13. Бородін Є., Тарасенко Т. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. – 2015. - № 4. – С. 58 – 61.

14. Бреннер Я. Проект закону про просторове планування в Україні. Біла книга: Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні. За дорученням робочої групи з напрацювання змін до законодавства у сфері містобудування та міського розвитку. Співпраця з Німеччиною. – 2020. - № 3. – С.126.

15. Віліжінський В., Попов М. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування : монографія /. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 182 с.

16. Вітман К., Мішин С. Довіра та можливі механізми її зміцнення в суспільстві. Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 1st international scientific and practical conference. Spc —sci-conf.com.ua. Kharkiv, Ukraine. – 2021. – Pp. 774-778.

17. Гринчишин І. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. Socio-economic problems of the modern period of ukraine. – 2018. - № 6(134). – С. 51-56.

18. Грушевський М. Очерк історії українського народу. – 1991. м.Київ –250 с.

19. Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років). . – 2018. У 2-х т. Т.1-2 . Є.Бершеда, В.Зайчук, О.Копиленко, І.Мищак. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України. 336с.

20. Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів / за ред. В.В.Бондаренка. – 2017. - Київ. – 420с.

21. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: Всеукр. наук.-практ. конференція за міжнародною участю

(15 березня 2019 р., м.Львів) / За наук. ред. проф. П.Гураля, проф.<sup>90</sup>  
О.Сушинського. Львів. : ЛРІДУ НАДУ, 148с.

22. Дудінська І. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України). – 2017. Ужгород. – 128с.

23. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)

24. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

25. Закон України «Про органи самоорганізації населення» URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>

26. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/>

27. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

28. Західна О. Р., Гузовата І. Р., Іщенко В. А. Оцінка фінансової спроможності провідних об'єднаних територіальних громад Львівської області. Економічний вісник. Серія: фінанси, облік, оподаткування. – 2020. – № 6. – С . – 54–66.

29. Зубко Г. Більше 700 об'єднаних громад за три роки дії закону: багато це чи мало. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8182>

30. Іванишин В., Стельмащук А., Леськів І. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. Сталий розвиток економіки, 2018. № 38 URL:[https://www.unier.km.ua/images/uploads/\\_1\\_2018.pdf](https://www.unier.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf)

31. Ковалівська С., Барінова Д., Нестеренко В. Щодо зміцнення фінансової спроможності громад. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/fin-spromozhnist-gromad.pdf>

32. Конституція України. Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

33. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право. – № 1 (2). – С. 68 – 77.

34. Крайник О. Фінансове стимулювання розвитку територіальної громади. Ефективність державного управління, 2020. № 1(62) URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/205832/20605>

35. Криштоп Т., Рисем Р., Кошелюк Л. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад підготовлено радниками з просторового планування Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» 2019. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>

36. Лозинський Р. Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>

37. Маринів А. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці : Монографія / А. Маринів. – Х. : Право, 2020. – 208 с.

38. Мельник А. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.

39. Мочков О. Територіальна громада в реалізації місцевої демократії : Монографія / О. Б. Мочков ; За наук. ред. д. держ. упр. П.В.Ворони. – К. : ТОВ "Видавничий дім «АртЕк», 2019. – 268 с.

40. Негода В. Спроможність – це не лише люди, гроші і території. Не менш важливі – енергія і бажання самих громад розвиватися. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/spromozhnist-ce-ne-lishe-lyudi-groshi-i-teritoriyi-ne-mensh-vazhlivi-energiya-i-bazhannya-samih-gromad-rozvivatisya-vyacheslav-negoda>

41. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Підвищення ефективності державного

управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. – Київ :<sup>92</sup>  
Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.

42. Овчаренко В. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи : Монографія / В. Овчаренко. – К. : Логос, 2014. – 911 с.

43. Ольшанський О. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2016. – Вип. 4 (55). – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf>

44. Оцінка рівня фінансової спроможності громад – методичні рекомендації (проект) 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14022>

45. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за I півріччя 2020 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12748>.

46. Павлюк А. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. Серія : Економіка. – 2016. – № 1. – С. 137-146. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe\\_2016\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe_2016_1_16).

47. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 450 с.

48. Патицька Х. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Механізми ефективного розвитку прикордонних територій. – № 4 (108). – 320-328. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2014\\_4\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41)

49. Переваги і недоліки об'єднання громад URL: <https://nsirogozy.city/articles/39934/perevagi-i-nedoliki-obednannya-gromad-scenarii-dlya-sirogozschini-nizhni-sirogozi-city>

50. Пехник А., Кройтор А. Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в контексті становлення громадянського суспільства. Актуальні проблеми політики, – 2020. – Вип. 65, – 68 – 75. URL: <https://doi.org/10.32837/app.v0i65.308>

51. Позиційний документ щодо інституційного забезпечення

політики безпечної реінтеграції на Сході України. — К. : ФОП «Харченко<sup>93</sup> В.О.», 2020. — 28 с.

52. Полтавець В. Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>

53. Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

54. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня Мадрид, – 2019. – 238 с

55. Проблемні питання просторового планування та містобудівної документації обговорено на круглому столі у Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. URL: [https://iportal.rada.gov.ua/news/news\\_kom/206998.html](https://iportal.rada.gov.ua/news/news_kom/206998.html)

56. Рід Б. Чому оцінка ефективності місцевого самоврядування потрібна сьогодні та в майбутньому ? Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>

57. Розпутенко І. Пухкал О. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін [Текст] : зб. наук. пр. / І. В. Розпутенко, О. Г. Пухкал, О. Д. Брайченко [та ін.] ; за заг. ред. І. В. Розпутенка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 168 с

58. Рубський І., Рубчак М. Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? 2019. Обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.

59. Саймон Г. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції.

Пер. з англ. вид. Вид. переробл. і допов. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.

60. Сизоненко О. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації / О. В. Сизоненко // Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. – Т. 2. – С. 92-95.

61. Ситник Н., Стасишин А., Західна О. та ін. Фінанси об'єднаних територіальних громад : навчальний посібник / за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 536 с.

62. Словник іншомовних слів (2021) URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EC%B3%F1%F6%E5>

63. Собченко Л. Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування : Монографія / Л. Собченко. – К. : К.І.С., 2014. – 174 с.

64. Ставнійчук А. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою : Монографія / А. Ставнійчук. – Х. : Фактор, 2020. – 240 с.

65. Стешенко Т. Сучасні моделі місцевого самоврядування / Ю. О. Шпак, Т. В. Стешенко // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. – Харків, 2016. – С. 162–170.

66. Сурков О. Підхід до визначення сутності понять «проможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного / О. О. Сурков // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. – 2017. – № 1. – С. 35-40. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpvcvsd\\_2017\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpvcvsd_2017_1_8).

67. Сушко Н. Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів: сучасний стан та реформування : Монографія / Н. Сушко. – К. : ДННУ «Академія фінансового управління», 2017. – 366 с.

68. Тертичка В. Оцінка ефективності місцевого самоврядування. Як і навіщо. Ukraine Crisis media center, 15.10.2020. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243510679>.
69. Тимечко І. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. 2017. Вип. 1(7). С.164–170. URL: <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-27.pdf>
70. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 78 с.
71. Третяк А., Третяк В., Прядка Т., Скляр Ю., Капінос Н. Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис у контексті безпеки життєдіяльності людей. Агросвіт, 2021. № 15. С. 4-13
72. Трутковські Ц. Моніторинг ефективності роботи органів місцевого самоврядування - приклад Польщі. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
73. Фонтенот Б. Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? 2019. Обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.
74. Чого чекати від об'єднання громад. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, Асоціація міст України, 16. URL: <https://decide.in.ua/pro-proyekt/>
75. Шафорост Н. Впровадження оцінки на прикладі українських громад. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
76. Шевчук Б. Територіальна громада: поняття, статус та ознаки ефективності державного управління, 2019. № 4 (61), 1, С. 39-47.
77. Штиршов О. М. Перспективи розвитку територіальних громад в

умовах децентралізації влади в Україні / О. М. Штиршов, В. М. Кобець // <sup>96</sup>  
Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра  
Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне  
управління. - 2015. - Т. 254, Вип. 242. - С. 120-125. - URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2015\\_254\\_242\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_22).

78. Штиршов О. М. Взаємодія елементів системи місцевого  
самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та  
національні особливості / О. М. Штиршов // Наукові праці [Чорноморського  
державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-  
Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. - 2014. - Т. 235, Вип.  
223. - С. 133-138. - URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2014\\_235\\_223\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_25).

79. Штиршов О. М. Деякі аспекти взаємодії елементів системи  
місцевого самоврядування на рівні територіальної громади / О. М.  
Штиршов, С. В. Степаненко // Наукові праці [Чорноморського державного  
університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська  
академія"]. Серія : Державне управління. - 2014. - Т. 239, Вип. 237. - С. 145-  
150. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2014\\_239\\_237\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_239_237_26).

80. Щебетун І. Системи місцевого самоврядування: доктринальні  
підходи до визначення поняття. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси,  
право, 2018. № 4, С. 99-108.

81. Altman D. (2018) *Citizenship and Contemporary Direct  
Democracy* Pontificia Universidad Catolica de Chile. Cambridge University  
Press. 135.

82. Chandler J. (2001) *Local Government Today*. Manchester:  
Manchester University Press, 134.

83. European Charter of Local Self-Government. Council of Europe  
URL: <https://rm.coe.int/168007a088>

84. Its all about land (2018) URL: [https://  
agrardialog.ru/files/activities/thiel\\_foedrat\\_resentation\\_19\\_april\\_rus\\_fertig.pdf](https://agrardialog.ru/files/activities/thiel_foedrat_resentation_19_april_rus_fertig.pdf).

85. Municipal Capacity: strategy paper. (2017) Chicago Metropolitan



Agency for Planning, 51.

86. Newman D., Paasi A. (1998) Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography. *Progress in Human Geography*, 22, 2, 186-207.

87. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister. (2005). London. URL: [http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04\\_Planning&PolicyStatement1\\_DeliveringSustainableDevelopment.pdf](http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04_Planning&PolicyStatement1_DeliveringSustainableDevelopment.pdf)

88. Stoker G. (2009) Comparative Local Governance. *The Oxford Handbook of Political Institutions*; Goldsmith, M. *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. NY, L.: Routledge, 211. URL: <https://www.v-dem.net/>