

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Інститут державного управління
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Монографія

За загальною редакцією

доктора політичних наук, професора О.Н. Євтушенко,
доктора наук з державного управління професора В.М. Ємельянова

Колектив авторів:

Андріяш В.І. – д. н. держ. упр., в.о. проф.; Багмет М.О. – д. і. н., проф.; Беглиця В.П. – д. н. держ. упр., проф.; Верба С.М. – магістр держ. упр., ст. викладач; Гаркуша А.М. – магістр держ. упр., провідний фахівець; Євтушенко О.Н. – д. політ. н., проф.; Ємельянов В.М. – д. н. держ. упр., проф.; Костева Т.Б. – к.пед.н., доц.; Локтіонова Д.А. – к. політ.н.; Лушагіна Т.В. – к. політ. н., ст. викладач.; Палагнюк Ю.В. – д.н.держ.упр., проф.; Рожанська Н.В. – к.соц.н., доц.; Файчук О.Л. – к.пед.н., доц.; Штиршов О.М. – к. н. держ. упр., доц.

**INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN CONDITIONS OF
DECENTRALIZATION**

Monograph

According to the general edition

Doctor of Political Sciences, Professor O.N. Yevtushenko,
Doctor of Public Administration, Professor V.M. Yemelyanov

Team of authors:

Andriyash V.I. – Doctor of Public Administration, Professor; Bagmet M.O. – Doctor of Historical Sciences, Professor; Beglytsia V.P. – Doctor of Public Administration, Professor; Verba S.M. – Master of Public Administration, Senior Lecturer; Garkusha A.M. – Master of Public Administration, leading specialist; Yevtushenko O.N. – Doctor of Political Sciences, Professor; Yemelyanov V.M. – Doctor of Public Administration, Professor; Kosteva T.B. – PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor; Loktionova D.A. – PhD in Political Science; Lushagina T.V. – PhD in Political Science, Senior Lecturer; Palagniuk Yu.V. – Doctor of Public Administration, Professor; Rozhanska N.V. – PhD in Sociological Sciences, Associate Professor; Faychuk O.L. – PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor; Shtyrov O.M. – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor; Shulga A.A. – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor.

Миколаїв – 2021

УДК 352.071.55/.6(477)
DOI 10.34132/IDU.2021.08
I - 71

Рекомендовано до друку кафедрою публічного управління та адміністрування Інституту державного управління ЧНУ ім. Петра Могили (протокол № 11 від 09. 06. 2020 р.) та Науково-методичною радою Інституту державного управління ЧНУ ім. Петра Могили (протокол № 12 від 26.06. 2020 р.)

Рецензенти:

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентові України.

Лопушинський І.П. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління ХНТУ;

Домбровська С.М. – доктор наук з державного управління, професор, Національний університет цивільного захисту України, Заслужений працівник освіти України.

I-71 Інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації [монографія] / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. О.Н. Євтушенко, д. держ упр. проф. В.М. Смелянова. – Миколаїв, 2021. – 206 с.

ISBN 978-966-2650-35-8
DOI 10.34132/IDU.2021.08

У монографії досліджуються теоретичні та практичні проблеми місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації державної влади на шляху до євроінтеграції. Аналізуються перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади з урахуванням кращих практик зарубіжного досвіду.

Положення, викладені в монографії, можуть бути застосовані в практичній роботі органів державної влади й місцевого самоврядування, у роботі з вдосконалення питань формування та розвитку територіальних громад, при підготовці різного роду місцевих, регіональних, загальнодержавних програм, налагодження чіткої координації діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в питаннях формування та розвитку ефективних процесів децентралізації та вдосконалення механізму управління децентралізаційними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях.

Монографія призначена для науковців, викладачів, слухачів магістратури зі спеціальності публічне управління та адміністрування, студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в області публічного управління, державних службовців.

The monograph examines the theoretical and practical problems of local self-government in Ukraine in the context of decentralization of state power on the path to European integration. Prospects for the development of united territorial communities in the context of decentralization of power are analyzed, taking into account the best practices of foreign experience.

The provisions set out in the monograph can be applied in the practical work of public authorities and local governments, in improving the formation and development of territorial communities, in preparing various local, regional, national programs, establishing clear coordination of executive authorities and local self-government in matters of formation and development of effective decentralization processes and improvement of the mechanism of management of decentralization processes both at the state and regional levels.

The monograph is intended for scientists, teachers, master's students in public administration and management, students of the Faculty of Political Science, scientists, teachers specializing in public administration, civil servants.

УДК 352.071.55/.6(477)

ISBN 978-966-2650-35-8

© О.Н. Євтушенко
В.М. Смелянов

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ (Андріяш В.І., Євтушенко О.Н.)	
1.1. Сутність концептів «місцеве самоврядування», «децентралізація», «об'єднана територіальна громада» та основні підходи до їх дослідження.....	6
1.2. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства.....	14
1.3. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.....	19
Висновки та узагальнення до розділу I.....	27
Список використаної літератури.....	28
РОЗДІЛ II. ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (Смельянов В.М., Шульга А.А., Верба С.М.)	
2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.....	40
2.2. Загальні засади утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад (місцеві вибори).....	49
2.3. Формування об'єднаних територіальних громад Миколаївщини: сучасний стан та перспективи.....	62
Висновки та узагальнення до розділу II.....	73
Список використаної літератури.....	73
РОЗДІЛ III. РЕСУРСНА БАЗА СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ НЕЮ (Смельянов В.М., Шульга А.А.)	
3.1. Різномісцевість ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад (нормативні, земельні, людські, інвестиційні, інфраструктурні ресурси).....	81
3.2. Фінансові ресурси як один із показників спроможності об'єднаних територіальних громад.....	98
3.3. Сучасні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад.....	110
Висновки та узагальнення до розділу III.....	114
Список використаної літератури.....	115
РОЗДІЛ IV . СОЦІАЛЬНА АКТИВНІСТЬ МОЛОДІ ЯК ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ (Палагнюк Ю.В., Костєва Т. Б., Файчук О.Л.)	
4.1. Соціальна активність молоді як одна із основ формування європейського соціального простору в Україні.....	124
4.2. Людський капітал як фактор регіонального розвитку соціально активної молоді.....	128
4.3. Соціально відповідальна молодь як потенціал регіонального розвитку в умовах децентралізації.....	131
Висновки та узагальнення до розділу IV.....	136
Список використаної літератури.....	137

РОЗДІЛ V. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: БЕЗПЕКОВИЙ АСПЕКТ (Лушагіна Т.В., Бєглиця В.П.)

5.1. Передумови та проблеми впровадження децентралізації в Україні.....	140
5.2. Децентралізація та безпека – підходи до визначення та розуміння.....	142
5.3. Безпеківий фактор децентралізації в європейських країнах (на прикладі Бельгії, Великобританії, Данії).....	149
Висновки та узагальнення до розділу V.....	160
Список використаної літератури.....	160

РОЗДІЛ VI. ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ХОДІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНИ (Багмет М.О., Гаркуша А.М., Локтіонова Д.А., Рожанська Н.В., Штиршов О.М.)

6.1. Дослідження позитивних результатів країн ЄС – важливий напрям реального здійснення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні.....	165
6.2. Механізми імплементації в Україні досвіду Франції, Польщі та інших держав у сфері впровадження демократичних моделей управління місцевим самоврядуванням.....	173
6.3. Практичні рекомендації для працівників органів місцевого самоврядування та зразок проведення анкетування з метою поширення в Україні результатів досвіду ЄС під час здійснення децентралізації влади і адміністрування.....	182
Висновки та узагальнення до розділу VI.....	190
Додатки.....	192
Список використаної літератури.....	198

ВИСНОВКИ..... 203

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... 205

ПЕРЕДМОВА

Євроінтеграційний курс України визначив необхідність проведення низки реформ в державі спрямованих на реформування централізованої системи публічного управління в децентралізовану з чітким розподілом повноважень між центром та регіонами з метою уникнення дублювання повноважень та функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Побудова нової демократичної, децентралізованої системи публічного управління є основою становлення української держави на шляху демократичного розвитку. Однак процес переходу до нової системи публічного управління достатньо складний й обумовлений тією роллю яку відіграватиме інститут місцевого самоврядування на рівні територіальних громад й регіонів, оскільки інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації виступає ключовим елементом демократичної державності, а визнання його самостійності й гарантованості – має міжнародне значення.

Процеси побудови демократичної правової держави передбачають необхідність формування ефективної децентралізованої системи публічного управління, в якій органам місцевого самоврядування будуть створені належні умови та реальна здатність вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність. Характеризуючи значення місцевого самоврядування для розбудови української державності, слід підкреслити, що його становлення й розвиток можливі лише завдяки запровадженню європейських стандартів місцевого самоврядування проголошених Європейською хартією місцевого самоврядування. Що не заперечує для України свого специфічного шляху розвитку місцевого самоврядування, котрий повинен враховувати історичні й національні особливості. Саме тому для України актуальними залишаються питання, що пов'язані з розвитком й функціонуванням спроможних до самоврядування територіальних громад у процесі децентралізації як запорука національної безпеки.

В Україні процес децентралізації розпочався в 2014-2015 рр. й мав на меті створення фінансово спроможних об'єднаних територіальних громад здатних надавати адміністративні послуги в повному обсязі відповідно до потреб населення, а також забезпечувати комплексний та системний розвиток територій, посилити рівень відповідальності місцевої влади та територіальної громади за прийняття рішень щодо розвитку регіону. Адже показовим є те, що населення, яке живе на території ОТГ, об'єднане спільними цілями, завданнями та інтересами, здатне не тільки оперативнo і результативно вирішувати питання місцевого значення, що стосуються найважливіших проблем життєзабезпечення громадян, але й впливати на забезпечення національної безпеки країни в цілому.

На сьогодні на центральному рівні здійснюються спроби надати місцевому самоврядуванню нового змісту. Свідченням цього є встановлення автономії територіальних громад, що підкріплюється передачею додаткових повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня, які ще до знедавна переважно здійснювалися місцевими органами виконавчої влади. Вказані процеси потребують не лише оновлення та покращення елементів системи управління, що здійснюють функціонування на неналежному рівні, але й радикального перетворення механізмів держави, належного забезпечення процесів регулювання децентралізації, що є важливим чинником досягнення ефективного державного управління в умовах євроінтеграції.

Також актуальною є важливість реалізації в нашій державі демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку та реформування суспільства в цілому, необхідністю проведення адміністративно-територіальної реформи в державі, формування сильного та дієвого місцевого самоврядування, спроможних територіальних громад. Будь-які реформи та форми державного управління є приреченими на невдачу, якщо не буде відповідного встановлення раціонального співвідношення між центральними, регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні.

Незважаючи на те, що децентралізація є предметом багатьох наукових дискусій та досліджень, не з'ясованими залишаються питання пов'язані з роллю держави у формуванні ефективного функціонування та розвитку спроможних до самоврядування територіальних громад у процесі децентралізації як запорука національної безпеки. Усе це потребує підвищення ролі наукових досліджень аналізу процесів, що відбуваються в умовах децентралізації.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

(Андріяш В.І., Євтушенко О.Н.)

1.1. Сутність концептів «місцеве самоврядування», «децентралізація», «об'єднана територіальна громада» та основні підходи до їх дослідження

1.2. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства

1.3. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади

Висновки та узагальнення до розділу I

1.1. Сутність концептів «місцеве самоврядування», «децентралізація», «об'єднана територіальна громада» та основні підходи до їх дослідження

Розвиток України, як демократичної, правової, соціальної держави можливий лише на шляху інтеграції країни до європейського простору, проведення реформи децентралізації влади й розбудови місцевого самоврядування. Досвід держав Європейського Союзу показує, що, успішна децентралізація й побудова місцевого самоврядування є одним із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади [14, с. 9].

У цих умовах розвиток інституту місцевого самоврядування, що забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, набуває важливого значення. Глибокого осмислення й визначення потребує вивчення концептів «місцеве самоврядування», «децентралізація», «об'єднана територіальна громада».

Однак, перш ніж розглядати значення перерахованих концептів, з'ясуємо визначення терміну «концепт», яке в сучасній науці фігурує в дослідженнях філософів, логіків, філологів, психологів, політологів, а тому має велику кількість дефініцій.

Так в українській мові термін «концепт» є калькою латинського «conceptus» (поняття). Але на думку дослідників різниця в тому, що термін «поняття» вживається, в першу чергу, в логіці та філософії, а «концепт» – у мовознавстві, лінгвістиці. Отже термін «поняття» є згустком раціональної частини концепту, його змістом [50, с. 128].

Відмітимо, що термін «концепт» був вжитий С. Аскольдовим-Алексєєвим в 1928 р., як уявне утворення, яке заміщає в процесі думки невизначену безліч предметів, дій, розумових функцій одного і того ж роду [5, с. 269].

Водночас зазначимо, що термін «концепт» та «поняття» не є тотожними. На думку В. Телія «зміна терміну «поняття» на термін «концепт» – не просто термінологічна заміна: концепт – це завжди знання, структуроване у *фрейм*, а це значить, що він відображає не просто суттєві ознаки об'єкта, а всі ті, які в даному мовному колективі заповнюються знанням про сутність» [88, с. 96], підкреслюючи, що «концепти, стереотипи, еталони, символи, міфологеми і т. п. – знаки національної і – ширше – загальнонародської культури» [88, с. 215].

Фрейм (*frame* – «каркас», «рамка») – це «структура чи каркас, який охоплює та вміщує в собі мовні та позамовні знання про поняття та стереотипні ситуації, що виникають у житті людини» [89, с. 398].

На думку Ю. Степанова «концепт» та «поняття» – це явища одного порядку – «одиниці мислення», обсяг «поняття» обумовлений сукупністю предметів або явищ, які охоплюються даним поняттям, а «концепт» охоплює тільки зміст поняття та зміст слова, що співвідноситься з даним поняттям [86, с. 41-42]. Саме тому вважає він «поняття» вживається в логіці та філософії, а термін «концепт» в культурології [86, с. 43].

Дослідник В. Демьянков в статі «Термін «концепт» як елемент термінологічної культури» наголошує, що у класичній і середньовічній латині слово *conceptus* вживається найчастіше як причастя «зачата», а не як іменник «поняття». У сучасному розумінні «концепт – це змістовна сторона словесного знака (значення – одне або якийсь комплекс взаємопов'язаних значень), за якою стоїть поняття. Поняття, що лежить в основі концепту, має свій власний потенціал, воно здатне диференціюватися: елементарне відображення цієї здатності словники показують як тенденцію до утворення різноманітних словесних відтінків і переносів [30, с. 607].

У науці державного управління термін «концепт» досить широко використовується, як форма поняття, але під терміном «концепт» частіше розуміють поняття, яке розкриває його глибинну суть, дає певне уявлення про нього [3].

Вітчизняна так і зарубіжна наука приділяє пильну увагу до концепту «місцевого самоврядування» вивчаючи різні теорії, підходи, концепції до його визначення. Поява ідеї місцевого самоврядування, на думку німецьких вчених Г. Штімпфла і Х. Шоллера, пов'язана з подіями Великої Французької революції й відображає факт самостійності громади по відношенню до держави [100, с. 17]. На думку дослідників А. де Токвіля, Б. Констан де Ребека, О. Лабанда основою ідеї місцевого самоврядування є вчення про природне право жителів на управління своїми справами, яке є таким же невід'ємним і невідчужуваним правом людини, як і інші природні права.

Слід зазначити, що термін «місцеве самоврядування» був введений в обіг в 1785 р., і пов'язаний на думку князя О. Васильчикова з перекладом англійського терміну «*self-government*», що отримав розповсюдження «не тільки у Росії, але й у Німеччині й у всій Європі» [17, с. 2]. Крім Франції де у 1790 р. під час Національних Зборів місцеве самоврядування було позначено як децентралізація (*décentralisation*) [26, с. 4-5]. Як наголосив О. Градовський французи використали термін «*lade centralisation administrative*» для позначення департаментської муніципальної системи заснованої на виборчому початку [25, с. 39].

У XIX ст. термін «місцеве самоврядування» (*local government*, або *self-government*) по Р. Гнейсту – це державне управління округів і громад, однак право не громад окремої місцевості, а «адміністративних округів управляти й збирати податки за законами держави» [22, с. 40-41]. Так завдяки фон Р. Гнейсту термін «місцеве самоврядування» в другій половині XIX ст., поступове поширюється й у Російській імперії де до місцевого самоврядування відносилось земське і міське самоврядування, а також самоврядування національних окраїн [55, с. 383].

Для кращого розуміння поняття «місцеве самоврядування» вивчаються погляди, як вчених XIX-XX століття так і сучасних. Наприклад, погляди:

– фон Штейна, що покладає початок комунального права, його думки про органи місцевого самоврядування, як особливі юридичні особи з відповідними обов'язками, правами, власністю, які є частиною системи державних органів, що мають певну економічно-правову залежність від системи, як суб'єкти майнових відносин [99, с. 27-28];

– фон Р. Гнейста, що визначає інститут місцевого самоврядування, як публічне управління на громадських засадах за якого територіальні громади, що історично склалися, мають право самостійно вирішувати місцеві справи [20];

– Г. Еллінека (1851-1911 рр.) що у праці «Загальне вчення про державу» зазначав, що органи самоврядування не є органами держави, але держава поступається їм низкою урядових прав у повному обсязі [41, с. 54], визнаючи їхню незалежність, тому управління на місцевому рівні має виконуватися почесними громадянами.

Також вивчаються «громадівська» (А. Васильчиков), «державницька», «господарська» (В. Лешков) теорії місцевого самоврядування (В. Безобразов, О. Градовський, М. Лазаревський), теорія «самоврядних одиниць, як юридичних осіб» (Г. Еллінек, М. Свешников), що отримали широкий розвиток у 60-70-ті роки XIX століття.

У XIX ст. під «місцевим самоврядуванням» розуміють:

– особливу форму самоорганізації жителів певної території, «участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї Батьківщини» [3], тобто «порядок управління, при якому місцеві справи і посади, що завідуються і заміщаються місцевими жителями – земськими обивателями» (О. Васильчиков) [17, с. 81], оскільки питання, які вирішуються на місцевому рівні, носять виключно практичний характер: «лагодження мостів, виправлення доріг, піклування про бідних» [17, с. 5].

– обов'язки і повноваження, які здійснюються місцевими жителями або їх представниками, що їм надані законодавчою владою або належать їм за загальним правом (П. Ашлей) [6, с. 3].

– «децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого державного управління з цією місцевістю і її населенням» (Н. Лазаревський) [58, с. 52].

– місцеві органи, які здійснюють функції державної влади, передані їм для зручності в реалізації (В. Безобразов [12, с. 231-232], А. Градовський [25, с. 24]). Однак, якщо А. Градовський вважав за необхідне наділити органи місцевого самоврядування правом діяти від імені держави зі збереженням певної самостійності, то В. Безобразов представляв їх як різновид бюрократичних установ, як елемент державної організації [12, с. 1]. У той же час вчені підкреслюють важливість питань місцевого значення та неможливість повного усунення держави від участі в їх вирішенні;

– локальний орган здійснення децентралізованого державного адміністрування, ієрархічно не підпорядкований іншим державним структурам (Ю. Панейко) [67, с. 130];

– форму організації місцевого управління, що передбачає децентралізацію державного управління [59, с. 51];

– як органи самоврядних територіальних одиниць, яким держава делегувала частину власних прав й які перебувають із державою в особливих юридичних відносинах, органи самоврядування на відміну від бюрократичного державного апарата є виборними, підзвітними і відповідальними перед самоврядною одиницею (М. Свешников) [83, с. 291-292];

– «державне управління, суб'єктом якого в якості юридичної особи є громадський союз (громада – *пояснення авторів*), обмежений відомою територією застосування, об'єктом якого є інтереси і потреби цього союзу» (професор Казанського університету В. Іванівський);

– частина загального державного управління, особлива організація державної влади на місцях, заснована на виборних засадах (А. Михайлівський) [65, с. 40];

– місцеве самоврядування є управління через осіб, обраних населенням (В. Погосський) [71, с. 6];

– як завідування усіма місцевими потребами самим суспільством (М. Курчинський) [57, с. 30-31].

Варто також підкреслити теоретико-методологічні надбання українських вчених XIX століття, щодо розуміння місцевого самоврядування, як права громади, таких, як М. Драгоманов, Ю. Панейко, І. Франко, М. Грушевський та інші. Так М. Драгоманов виділяє «самоврядування загальнодержавне й самоврядування місцеве» [38, с. 1], основою останнього є громада. Він виступав за широку автономію земських одиниць – громад, повітів, губерній (земель) [37, с. 53], які й повинні стати підґрунтям розвитку демократичної української держави та громадянського суспільства [73, с. 110].

На думку І. Франко кожна держава складається з громад (сільських, міських), повітів і країв, складених з вільних людей [96, с. 452], коли «сам народ здолю (від громад) управляє сам собою, працює на себе, сам образується і сам обороняється» [95, с. 139].

Пізніше за широке самоврядування, що обмежує бюрократію виступав М. Грушевський [28, т. 4, кн. 1, с. 261] пропонуючи в Конституції країни закріпити його юридичний статус.

Очевидно, що після отримання Україною незалежності питання розвитку місцевого самоврядування набуло ще більшого значення. Прикладом став досвід країн Західної Європи, де ще у 50-х рр. XX ст. почалися реформи спрямовані на оптимізацію кількості самоврядних одиниць (у бік зменшення), удосконалення організаційної структури місцевого самоврядування, фінансові реформи, які стосувалися як перерозподілу видатків, так і змін в оподаткуванні [82, с. 89].

У жовтні 1985 році країнами – членами Ради Європи була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування (далі ЄХМС), що заклала концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування та фінансову базу. Зауважимо, що ЄХМС обов'язково вимагає визнання «місцевого самоврядування в національному законодавстві і у міру можливості в конституції» (ст. 2) [42], тобто необхідність конституційного, або законодавчого закріплення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування. В ЄХМС «міське самоврядування розуміється, як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (ст. 3) [42]. Суттєва увага в ЄХМС приділяється виконанню вимог ст. 9 Хартії щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування [42], що визначає матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування. Норми закріплені ст. 142 і 143 Конституції України [54].

Погоджуємось з думкою José Manuel Vandrés, що мета ЄХМС встановити загальні норми для всіх європейських місцевих утворень, що повинні сприяти європейській інтеграції, заснованої на досягненні більш тісного союзу між державами-членами, на основі поваги принципів демократії і децентралізації публічної влади, які є їхнім спільним надбанням [104, р. 7-8; 22].

У ході реформ в країнах ЄС відбувається більш оптимальний розподіл обов'язків між різними рівнями влади, на користь громад, активізується участь органів місцевого самоврядування, громадськості в управлінні територіями [31], через вибір ефективних шляхів розвитку [107, р. 7], а тому наголошує Е. Тоффлер формується відкрита, демократична система державного управління [106, р. 49].

Треба підкреслити, що відродження місцевого самоврядування в Україні почалось з прийняття Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р. [53, с. 17]. Закону від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Закони створили правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування, визнав територіальною основою місцевого самоврядування сільраду, селище, район, місто, район у місті, область. Базовим рівнем місцевого самоврядування були визнані сільрада, селище міського типу, місто [79].

Однак період з отримання незалежності й до прийняття Конституції є показовим в тому плані, що інститут місцевого самоврядування предметом майже «щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.)» [60, с. 132].

З прийняттям у 1996 р. Конституції України місцеве самоврядування визнається окремою формою публічної влади, що управляє життєдіяльністю громадських спільнот [1, с. 24], місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7), а первинним суб'єктом місцевого самоврядування стає – територіальна громада. Конституція України (ст.140) прямо наголошує, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [54].

Інститут місцевого самоврядування стає основою для самостійного вирішення питань місцевого значення, невід'ємним й ключовим правом територіальної громади, що об'єднує мешканців певного населеного пункту або декількох адміністративно-територіальних утворень.

Ратифікація ЄХМС й закріплення її основних положень в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05. 1997 року [78] визначило не тільки статус органів місцевого самоврядування, але їх відособлення від органів державної влади, їх організаційна, правова, фінансова автономія, тобто право мати відповідні фінансові ресурси і «право створювати власні бюджети» [92, с. 401].

Принципи правової, організаційної та фінансової автономії [78] записані у законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Головна суть яких полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають свої власні повноваження, що визначаються Конституцією і законами України, а тому не можуть скасовуватися чи обмежуватися органами державної влади, якщо це не передбачено законом. Відмітимо, що імплементація європейських стандартів до українського законодавства прискорює інтеграцію України до країн-членів ЄС.

Що стосується концепту «децентралізація», то він на сьогодні є доволі складним поняттям і однозначного визначення не має. У сучасній літературі концепт «децентралізація» включає в собі безліч понять, які використовуються дослідниками, тому, перш ніж дати визначення, треба зрозуміти, що децентралізація пов'язана з поняттями «влада», «владні відносини», «державна влада – місцеве самоврядування» [3], та стосується реорганізації політичних, фінансових, адміністративних, тобто будь-яких систем.

Зміст концепту «децентралізація» пов'язаний з системою управління, за якої «частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації» [18, с. 12]. Така система управління полягає в передачі повноважень і відповідальності за виконання функцій від центру (суб) регіональним, територіальним державним організаціям або органам місцевого самоврядування, приватним організаціям, тобто з локальним (місцевим) рівнем влади, на якому громадяни мають право безпосередньо приймати участь у прийнятті рішень [101, р. 963].

На думку І. Трофимової децентралізація – це:

- політичні зміни, які дають локальним (місцевим) співтовариствам, їх органам право відстоювати власні інтереси;
- технологічні зміни і глобальна інтеграція (зміни поглядів на управління і самоврядування);
- неспроможність централізованої системи вирішити локальні політичні, економічні проблеми, надання прав їх вирішення локальній владі, через використання людських і фінансових ресурсів [93].

Отже, поняття децентралізація пов'язано з системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування.

Дослідник Б. Гурне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у певній сфері структурам локального чи регіонального рівнів, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [29, с. 88]. Точніше «чітке й збалансоване розподілення повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління і місцевого самоврядування» [45, с. 78].

Саме тому сутність концепту «децентралізація» можна розкривати через вплив децентралізації на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів [14, с. 9], через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [102, с. 1].

Концепт «децентралізація» можна визначити, як політичну ідею, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії (М. Баймуратов) [8, с. 17]. Дослідники (О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.) підкреслюють, що «така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом» [14, с. 13].

В умовах євроінтеграції України (Угода про асоціацію між Україною та ЄС [94]), децентралізація є одним з пріоритетних принципів системи організації та функціонування публічної влади в Україні, стратегічним вектором української державної політики (Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [87]), складовою усіх галузевих і секторальних реформ. Концептом «децентралізація» у викладеному вище аспекті виступають міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, насамперед, ЄХМС 1985 р. та Додатковий протокол до ЄХМС про право участі у справах органу місцевого самоврядування 2009 р., Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальним общинами або властями 1980 р., Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальним общинами або властями 1995 р., а також інші документи Ради Європи. Побудови моделі розвитку відносин «територія (місто) – мешканець – публічний менеджмент», що запропонована Лейпцизькою хартією сталих європейських міст 2007 р., ухваленої на неформальній зустрічі міністрів з питань міського розвитку та територіальної з'єднаності [32, с. 47].

Отже, власна українська модель децентралізації публічної влади полягає в «передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно» [33], особливої ролі інституту громадського контролю, що є важливою складовою механізму взаємної відповідальності суспільства та держави.

Децентралізація передбачає укрупнення громад, що значно покращує їх економічне становище і якість надання муніципальних послуг. Децентралізація влади в країні підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу» і передбачає відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо. Децентралізація забезпечує ухвалення рішень на локальному (місцевому), тобто «на рівні територіальної громади, (суб) регіональному рівні тобто на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле» (О. Євтушенко, Т. Лушагіна) [43].

На нашу думку, «децентралізація являє собою конструкт, у якому в концентрованому вигляді подано характеристику системи (організаційна структура, повноваження, ресурси, управлінські та господарські справи, у вирішенні яких беруть участь органи самоврядування адміністративно-територіальних одиниць зазвичай у вигляді прийняття рішень), форма (тип), рівні концентрації влади (центральний, провінційний, префектурний, повітовий, міський чи сільський), повноваження і відповідальність» [3].

Концепт «об'єднана територіальна громада» надзвичайно важливий для розуміння децентралізації, яка є одним із ефективних способів оптимізації державного управління, тому що територіальна громада є:

- основою місцевого самоврядування, його «...первинним суб'єктом, основним носієм його функцій і повноважень» [78];
- спільнотою людей, які проживають на одній території та мають право добровільно об'єднуватися з іншими громадами для спільного вирішення проблеми місцевого значення [13];
- «юридичною особою» [97].

Зважаючи на той факт, що більшість ОТГ України, маючи право вирішувати самостійно питання місцевого значення, виявилися неспроможними їх виконувати внаслідок браку власних коштів, занепаду чи відсутності інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також браку кадрів відповідної кваліфікації в 2014 році була проголошена реформа місцевого самоврядування, що передбачала «об'єднання (укрупнення) територіальних громад, забезпечення їхньої спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення» [13].

В основу реформи було покладено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [80], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [76] та розроблену Кабінетом Міністрів України Методику формування спроможних територіальних громад [77], що дало початок процесу об'єднання суміжних територіальних громад в Україні.

До реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних та 10 279 сільських. Лише 30 % територіальних громад в Україні були фінансово самодостатні, а 70 % існували за рахунок субвенцій.

Однією з ключових сторін децентралізації публічної влади стала фінансова децентралізація, були внесені зміни до Бюджетного кодексу України [74], прийнятий закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [75], що розширила податкову й дохідну базу бюджетів ОТГ.

Зміна міжбюджетних відносин, розширення бази оподаткування органів місцевого самоврядування, сприяло посиленню фінансової спроможності ОТГ.

У процесі її реалізації відбуваються суттєві зміни в бюджетному та податковому законодавстві, що були спрямовані на підвищення рівня фінансової стабільності та автономії місцевих бюджетів. Відбувалась передача частини доходів обласних та районних бюджетів до складу бюджетів територіальних громад (міст, сіл, селищ) (табл.1.1).

Таблиця 1.1

Розподіл податків і зборів між бюджетами різних рівнів

Податкові платежі	Зміни до Бюджетного кодексу
Податок на доходи фізичних осіб	60% податкових надходжень – до бюджетів міст обласного значення; 15% – до місцевих бюджетів; 25% – до державного бюджету.
Державне мито	100% до місцевих бюджетів

продовження таблиці 1.1

Плата за землю	Місцевий податок
Податок на прибуток підприємств	90% – до державного бюджету; 10% – до місцевих та обласних бюджетів. 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності до місцевих бюджетів
Екологічний податок	25% податкових надходжень – до місцевих бюджетів; 55% – в обласні бюджети; 20% – до державного бюджету.

Отже, фінансова децентралізація, збільшує фінансову спроможність громад, а тому є одним з інструментів, що сприяє розвитку території, в першу чергу, – території ОТГ. Свідченням цього є те, що завдяки фінансовій децентралізації місцеві бюджети у 2014 році склали 68,6 млрд. грн.,

у 2015 р. – 98,2 млрд. грн.,

у 2016 р. – 146,6 млрд. грн.,

а у 2017 р. вже – 192 млрд. грн., тобто за період 2014 – 2017 років вони збільшилися на 123,4 млрд. грн.

Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році – 45,6%).

У 2018 році надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів України перевищили прогнозовані плани і склали 234 млрд. грн. Це на +22% (+42 млрд. грн.) перевищує надходження за 2017 рік (рис. 1.1).

Таким чином, децентралізації публічної влади призвела до встановлення в державі децентралізованої системи управління, тобто системи взаємовідносин між центром і регіонами, які будуються не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах правової, організаційної та матеріально фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади, зокрема місцевого самоврядування.

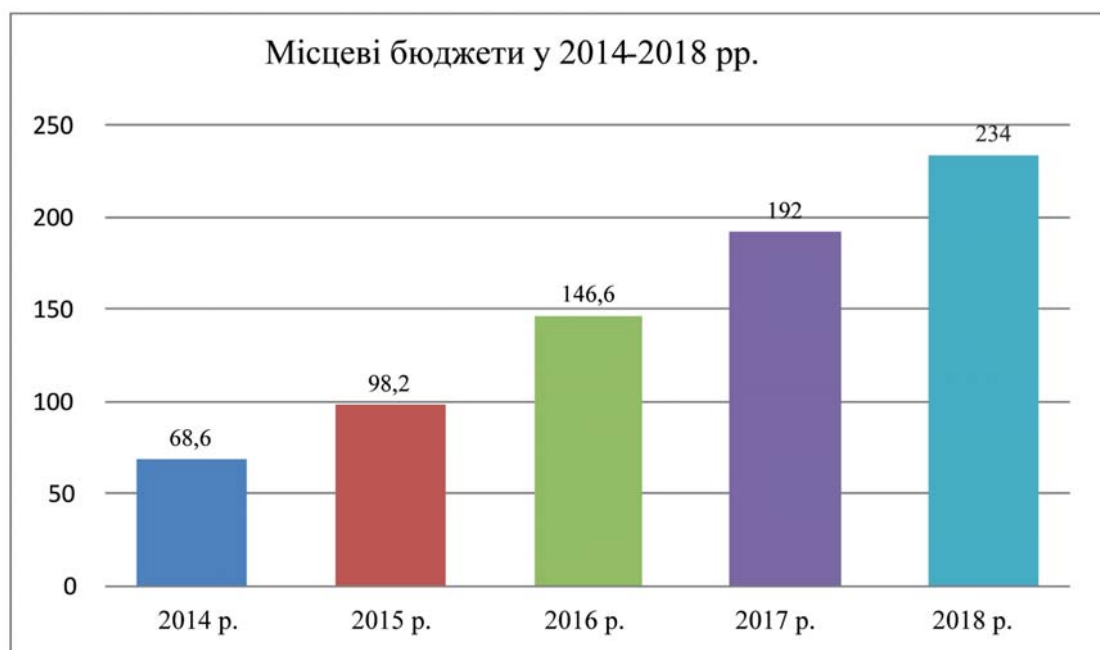


Рис. 1.1. Місцеві бюджети у 2014-2018 рр.

Отже, перетворення, які відбуваються в країні в умовах реформи децентралізації, забезпечують спроможність ОТГ самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Переконані, що від створення «спроможних об'єднаних територіальних громад», і залежатиме майбутній розвиток України та успіх подальших реформ.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що визначення концептів «місцеве самоврядування», «децентралізація», «об'єднана територіальна громада» та основних підходів до їх дослідження дозволяє зрозуміти їх значення для розбудови місцевого самоврядування в Україні в умовах реформи децентралізації.

1.2. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства

Процес демократизації в Україні обумовив необхідність децентралізації державної влади та підвищення ролі інституту місцевого самоврядування, як інституту громадянського суспільства за допомогою якого громадяни мають можливість якнайповніше реалізувати свої громадянські права.

Переконані, що розбудова інституту місцевого самоврядування й громадянського суспільства, як вільного демократичного, правового суспільства, в якому інститути публічної влади спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян не можливі один без одного. Тобто розвиток інституту місцевого самоврядування неможливий без громадянського суспільства, так і розвиток громадянського суспільства в Україні – неможливий без зміни системи взаємовідносин між суб'єктами публічної влади у бік більшої автономії інституту місцевого самоврядування.

Розуміння ролі інституту місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства у розвитку української держави, особливо важливо у зв'язку з побудовою в країні ефективної системи публічного управління, що «базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав та обов'язків державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства» [46, с. 17] та євроінтеграції країни до Європейського співтовариства.

Відмітимо, що чим більш розвинута така форма публічної влади, як місцеве самоврядування, тим більш розвинуте громадянське суспільство, а громадяни мають більше можливостей захищати свої інтереси в різних сферах громадського життя [46, с. 22].

Місцеве самоврядування, як форма державного управління з'являється в епоху Античності в працях Платона (427-347 рр. до н.е.) і Аристотеля (384-322 рр. до н.е.), які не розрізняли державу і громадянське суспільство, а вважали це одним цілим. Так Аристотель державу й суспільство визначав як «первинні об'єднання – природні утворення», де «державою є сукупність громадян, громадянське співтовариство» [4, с. 23].

У зв'язку з тим, що поняття «громадянин» (від давньогрец. – *polites*, лат. – *civilis*) пов'язано з виконанням прав і обов'язків, термін «громадянське суспільство» (*civil society*) в Античності використовується для позначення сформованих у Стародавній Греції й Римі суспільних систем. В яких на думку Дж. Еренберга (США) «серед складових громадянського суспільства за Аристотелем є діалог, самоврядування і взаємне визнання» [103, р. XI]. На їх думку громадяни є передумовою існування громадянського суспільства, тому що володіють правом на реалізацію як політичних, економічних, так і культурних, духовних прав.

Як бачимо концепції громадянського суспільства, що з'явилися пізніше беруть початок у часи Античності. У XVII ст. – першій половині XVIII ст. проблемою громадянського суспільства займаються такі вчені, як: Г. Гроцій (1583-1645) [27], Т. Гоббс (1588-1679) [23], Дж. Локк (1632-1704) [62], Ш. Монтеск'є (1689-1755), Ж.-Ж. Руссо (1712-1778), І. Кант (1724-1804 рр.), Г. Гегель (1770-1831 рр.), А. Токвіль тощо.

Так, Г. Гроцій наголошує на свободі людини, яка базується на її природному праві, що дозволяє людині перейти з природного стану у громадянське суспільство, як спільноту вільних людей [27, с. 137].

Англійський мислитель Т. Гоббс, пов'язував виникнення громадянського суспільства із природою і якостями людини як істоти розумної, але поведінка якої мотивується особистою корисливістю, засобом задоволення якої є суспільство. За Т. Гоббсом, люди у своєму природному стані «не можуть зберегти мир і тому постають перед загрозою взаємознищення» [23, с. 96], але «завдяки інстинкту самозбереження люди розуміють, що потрібно вийти зі стану «війни всіх проти всіх». У зв'язку з цим Т. Гоббс обґрунтовує «концепцію договірної походження політичної влади» [23, с. 132-133].

Відмітимо, що Дж. Локк чітко розрізняє суспільство й державу, а тому передумову виникнення громадянського суспільства бачив у природному «стані рівності» людей, що керують «своїми діями, власним майном та особою» [62, с. 131].

Німецький філософ І. Кант (1724-1804) обґрунтовуючи ідеї «правової держави» і «громадянського суспільства» наголошував, що країною повинні правити не люди, а закони, тому що в правовому суспільстві громадянська свобода є правом особи підкорятися тільки законам, із справедливістю яких вона погоджується і добровільно бере зобов'язання дотримуватися» [49, с. 479].

Особлива заслуга в розробці концепції громадянського суспільства належить Г. Гегелю, який систематизуючи західноєвропейську суспільно-політичну думку дійшов висновку, що «громадянське суспільство є диференціація, яка стоїть між сім'єю та державою, хоча розвиток громадянського суспільства приходить пізніше, ніж розвиток держави; оскільки в якості диференціації воно передбачає державу, яку воно, щоби існувати, повинно мати перед собою як щось самостійне» [19, с. 228]. Сутністю ідеї громадянського суспільства й головною діючою особистістю стає людина, зокрема людина як особистість. Саме особистість на думку Г. Гегеля та соціальні чинники відіграють важливу роль в громадянському суспільстві, в якому «кожний для себе – ціль, всі інші для нього ніщо», саме інші не дозволяють йому «досягнути своїх цілей у всьому їх обсязі» [19, с. 228]. Зокрема, Г. Гегель визначав «громадянське суспільство», як об'єднання членів «на основі їх потреби через правовий устрій, і через зовнішній порядок для їх особистих та загальних інтересів» [68, с. 13].

Політичні погляди цього періоду витікали з ідеї «суспільного договору» і характеризувалися відділенням від державно – політичної сфери і, навіть, протиставленням їй громадянського суспільства і громадських асоціацій, що включають і місцеве самоврядування під яким розумілась участь народу в управлінні.

Сучасне розуміння інституту місцевого самоврядування як невід'ємного елементу громадянського суспільства і ознаки демократії держави виникає «з розвитком капіталістичних суспільних відносин, з процесами становлення громадянського суспільства і держави як самостійних і відносно незалежних один від одного соціальних інститутів» [20, с. 3].

В ході Буржуазних революцій XVIII – початку XIX ст. в Європі почались зміни у взаємовідносинах між центральною і місцевою владою, поставивши питання про рівень участі народу в управлінні. Саме тому у ліберальній політичній думці були закладені уявлення про «громадянське суспільство», як політичній сфері соціуму, що протистоїть державі і співіснують з нею, стає основою для формування інституту місцевого самоврядування.

Представник ліберальної доктрини А. Токвіль (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) французький державний діяч, у своєму творі «Демократія в Америці» пов'язує ідею «громадянського суспільства» з обмеженням втручання держави в суспільні справи. На його думку громадянське суспільство – це система добровільних громадських організацій, що тиснуть на політичну сферу, а також між групові стосунки, які створюють можливості для

реалізації членами суспільства своїх інтересів, це вищий ступінь політичної свободи, яку може винести народ [90, с. 424].

Як підкреслюють дослідники «громадянське суспільство» цього часу стає «характеристикою суспільства з точки зору його самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина» [16, с. 669].

З вищевикладених положень випливає, що ліберальна доктрина XIX століття і ідеї «громадянського суспільства» стали основою формування такого громадського інституту, як інститут місцевого самоврядування, вважав А. Токвіль «грас для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки» тому що вчить народ «користуватися свободою, насолоджуватися її мирним характером» [90, с. 65].

Дослідник А. Токвіль визначив громадянське суспільство як особливу, позадержавну сферу соціуму, що забезпечує волелюбний спосіб співжиття у демократичному суспільстві. Однак зазначав він, «недостатньо запровадити вільні інституції, вибори, партії, парламент, необхідно, щоб людям була властива схильність до незалежності, до певного опору офіційній владі, коли вона на такий опір заслуговує» [90, с. 65].

Усе це вказує на те, що інститут «місцевого самоврядування» як відокремлений інститут управління по забезпеченню життєдіяльності населення є інститутом громадянського суспільства поряд з іншими інститутами, зокрема громадськими організаціями.

Погоджуємося з думкою Л. Мамут наявність у відносинах держави й громадянського суспільства автономних інститутів, що забезпечують різні сфери людської діяльності не підлягає сумніву, хоча «громадянське суспільство, будучи феноменом, який саморегулюється, перебуває у суттєвій залежності від держави» [64, с. 100].

Погоджуючись з Н. Кузнецовою, що «громадянське суспільство – це відкрите, демократичне, антитоталітарне суспільство, яке має здатність до саморозвитку, в якому центральне місце займає людина, громадянин, особистість. Воно несумісне з директивно-розподільною економікою. Вільні індивіди-власники об'єднуються для спільного задоволення своїх інтересів і служіння загальному благу [56, с. 13]. Отже, «громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права» [98, с. 646-647].

У громадянському суспільстві, правильно зазначає М. Любченко, місцеве самоврядування є його основоположним інститутом, недержавною за своєю природою самостійною формою здійснення народом публічної влади [63]. Що й закріплено в Конституції України, яка визнає місцеве самоврядування – правом територіальної громади (села, селища, міста) і одним з основоположних принципів організації публічної влади на місцях.

Отже, інститут місцевого самоврядування у особі громади села, селища, міста є «політичною одиницею, яка безпосередньо встановлює контакт між кожним громадянином і державою» [84, с. 40]. Так у Цивільному кодексі України територіальні громади визнані юридичними особами, що «мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...» [97].

З вищевикладених визначень випливає, що місцеве самоврядування, як інститут громадянського суспільства, який організовує діяльність людей зі здійснення контролю над ресурсами місцевого співтовариства, за своєю природою, сутністю й змістом є відособленим інститутом суспільного і державного механізму, специфічною формою публічної влади, окремою, формою реалізації народовладдя, яке спрямовано на забезпечення реалізації прав і свобод громадян. В умовах децентралізації державної влади, як слушно стверджує Дж. Кін, «державна та громадянське суспільство мають стати одне для одного умовою демократизації» [52, с. 50].

На нашу думку, «місцеве самоврядування – це особливий інститут у системі суспільства, інститут, що має ознаки, властиві виключно структурам громадянського суспільства, так і ознаки, притаманні власне державі» [43, с. 15].

Отже, інститут місцевого самоврядування одночасно є результатом і механізмом формування й розвитку громадянського суспільства, яке є «асоціацією вільних громадян, що взаємодіють між собою виключно на ґрунті власних інтересів, правових норм та спільно погоджених чи вироблених регуляторів» і яке «поєднує економічні, соціальні, культурні, духовні, родинно-побутові відносини та інститути, а також передбачає певні свободи, права та обов'язки особистості як необхідні умови її ствердження та самореалізації в громадському житті» [85, с. 108].

До одного із основних специфічних аспектів характеристики громадянського суспільства є те, що переважаюча більшість його інститутів здійснюють формування й функціонування на засадах самоврядування. Індивіди безпосередньо чи за допомогою утворених ними органів вирішують питання щодо власної життєдіяльності, здійснюють вільне формування певних інститутів задля спільного задоволення власних потреб й інтересів, створюють для себе відповідні правила щодо поведінки у формі соціальних (зокрема, правових) норм, котрими керуються у власній діяльності, самостійно приймають загальні рішення та самі їх й виконують. Самоврядність громадян «забезпечується, гарантується правовими нормами можливістю прояву ініціативи, активної поведінки, правом на прийняття найбільш відповідного з точки зору інтересів індивідів та їх об'єднань рішення» [69, с. 147].

Зазначимо, що громадянське суспільство – це вільне демократичне правове суспільство, тобто суспільство розумного балансу інтересів різних соціальних верст. Як слушно зауважив А. Токвіль місцеве самоврядування в громадянському суспільстві – це «право території жити своїм власним політичним життям, для того, щоб громадяни отримали необмежену кількість стимулів діяти спільно й відчували б щодня свою залежність один від одного» [90, с. 380].

У таких умовах громадянське суспільство створюється не просто «знизу», а перш за все через громади в яких найбільш «ефективніше можуть бути реалізовані принципи рівності й демократії, тому сила громади в суспільстві, по суті, має бути первинною щодо політичної влади й контролю над нею» [48, с. 245].

Погоджуємося з А. Токвілем в тому плані, що саме у політичній системі громадянського суспільства розвивається такий громадянський інститут як місцеве самоврядування, який поєднує людину й суспільство, активізує громадські ініціативи, через створення добровільних громадських комітетів, асоціації для вирішення загальних проблем. Якщо у недемократичній системі держава поглинає суспільство як самостійний суб'єкт соціальної діяльності, позбавляючи його функцій з самоорганізації й самоврядування своєї життєдіяльності, то у демократичному громадянському суспільстві вона фіксує тільки мінімально достатній рівень політичних обмежень, що не дає можливості державі втручатися у те коло питань, яке громадяни можуть вирішувати самостійно, без звернення до державних інститутів. У такий спосіб демократія забезпечує органічне поєднання механізмів влади й самоврядування, коли «..чинність влади стає менш непереборною й не настільки небезпечною для людини» [90, с. 72].

У той же час громадянське суспільство не обмежується інститутом місцевого самоврядування, тому що є достатньо складним явищем і змінюється в процесі свого розвитку і як зауважує А. Крась «існує в стані процесуальності, підлягає змінам і пов'язане з дискурсивними, інтелектуальними і культурними фільтрами та практиками» [51, с. 479], а його структурними складниками виступають суб'єкти правових, економічних, політичних, соціальних, релігійних, духовних та інших взаємовідносин.

Взаємовпливи громадянського суспільства й суб'єктів публічної влади (державної влади й місцевого самоврядування) можуть бути різноплановими і різноаспектними, головне те, що інститути публічної влади функціонують у суспільстві, яке є соціальною оболонкою держави. Саме тому у західному суспільстві поступово були запропоновані різні способи реформування взаємовідносин державного управління й місцевого самоврядування, що призвели до появи концепції – «New Public Management» і «Good Governance».

Концепція «New Public Management» була відповіддю на кризові явища в державному управлінні, побудованому на традиційних принципах ієрархії, бюрократії, централізації та інших. Авторами «нової парадигми...», свіжої, переконливої та далекоглядної» стали Д. Осборн і Т. Геблер, що наполягали на переосмисленні теорії державного управління на основі управління бізнесом в ринковій економіці. У своєму дослідженні «Перебудова уряду» (Reinventing Government) Д. Осборн і Т. Геблер визначили бажані й необхідні перетворення, які важливі для досягнення модернізації влади на центральному та місцевому рівнях [105, р. 32] використовуючи досвід управління комерційними підприємствами.

Дослідники відмічають, що новий підхід Т. Геблера та Д. Осборна базувався на побудові управління яке швидко реагує на непередбачені реакції та змінювані запити громадянського суспільства [61, с. 6].

Також місцеве самоврядування відіграє важливу роль і в концепції «належного» (якісного) врядування («Good Governance»), що з'явилась на зміну концепції нового державного менеджменту. Концепція передбачала, що публічне управління будується на засадах поділу влади, реалізації народовладдя, виборності й змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади суспільству, політичного плюралізму. Змінюються відносини між громадянським суспільством і органами влади, через широке залучення представників громадянського суспільства до процесу управління. Дж. Торфінг один з авторів концепції підкреслює роль інституту місцевого самоврядування не тільки в збільшенні участі громадян в управлінських справах, але привертає увагу дослідників на спроможність цього інституту мобілізувати приватні ресурси, енергії та ідеї заради спільного формування громадського управління та контролю [108, р. 18].

Отже, громадянське суспільство, як саморегулююча система, не лише формує управлінську систему – органи публічної влади, але й встановлює межі їх адміністративного регулювання.

Інститути місцевого самоврядування й громадянського суспільства взаємопов'язані, оскільки лише в громадянському суспільстві місцеве самоврядування – це найефективніша легальна форма участі громадян у вирішенні актуальних питань місцевого значення. Сила місцевого самоврядування, в першу чергу, в тому, що воно є ініціатором руху України до демократії «знизу», оскільки демократія – є особистою участю кожного у справах й турботах власного соціуму, а не набором формальних виборчих процедур. Участь у місцевому самоврядуванні «поступово перетворює людей на соціально активних особистостей, справжніх господарів своєї долі. Коли кількість таких людей серед населення перевищує певну критичну позначку, тоді вже можна вести мову про наявність громадянського суспільства в країні» [72, с. 52].

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що в умовах децентралізації державної влади та євроінтеграції України до ЄС в нашій державі будується демократичне громадянське суспільство, в якому місцеве самоврядування є політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами територіальної громади, через самоорганізацію місцевих жителів. Місцеве самоврядування, як інститут громадянського суспільства, артикулює й відстоює інтереси жителів територіальної громади перед державною владою, яка за його допомогою транслює державну політику й державні інтереси на місцевий рівень.

1.3. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади

Місцеве самоврядування є не тільки умовою, але й необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. Саме на рівні місцевого самоврядування, яке є однією з визнаних форм здійснення народом публічної влади, населення має право реалізувати один з основних принципів демократії – право громадян на управління справами суспільства.

Отже, розвиток місцевого самоврядування в Україні залежить від ступеня децентралізації державного управління й розвитку демократії в суспільстві. Тобто чим більше децентралізована державна влада й демократичніше суспільство, тим більше розвинуте місцеве самоврядування.

Очевидно, що місцеве самоврядування є важливим елементом всієї системи публічного управління в державі, що визначає структуру організації публічної влади й управління в країні, що будується на принципі децентралізації. Але в основі моделі місцевого самоврядування, яку необхідно побудувати в Україні в умовах децентралізації влади є розподіл владних повноважень в системі інститутів публічної влади.

Принцип децентралізації є одним з пріоритетних принципів сучасних систем організації та функціонування публічної влади. Принцип є стратегічно визначеним вектором державної політики, та складовою майже усіх галузевих і секторальних реформ та одним із визначальних факторів демократичності реформ.

Треба нагадати, що принцип децентралізації задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави [54]. Однак по суті засадою є не децентралізація, а «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади», що характеризує постійні коливання українського суспільства та його політикуму [34] від децентралізації до централізації. Саме тому в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні пропонується закріплення в новій Конституції України принципу децентралізації як способу розподілу державних повноважень, для побудови ефективної системи публічної влади.

Зокрема, пропонуються наступні зміни до Конституції України:

- побудова тривірневої адміністративно-територіальної організації (регіони, райони, громади) (рис. 1.2);
- формування дієздатних ОТГ;
- реорганізація МДА в органи префектурного типу;
- усунення дублювання компетенцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- створення виконкомів рад районів та регіонів, які візьмуть на себе повноваження МДА;
- запровадження принципу субсидіарності з метою розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів;
- розширення доходної бази місцевого самоврядування;
- створення ефективної системи нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [32, с. 54].

Запропоновані зміни до Конституції України, на кожному з трьох рівнів адміністративно-територіального устрою дозволяють створити на кожному рівні повноцінні ради та їх виконавчі органи (рис. 1.3).

Запровадження таких змін до Конституції України дозволяє побудувати демократичну децентралізовану модель публічної державної влади. Хоча на думку Ла Коруньї Хосе Квола, з якою ми погоджуємось, централізоване управління не може раптово закінчитися через одне ухвалене рішення, навіть якщо цим рішенням є прийняття нової Конституції [104, р. 545].

У той же час вважаємо, що це стане поштовхом для побудови децентралізованої системи публічної влади.

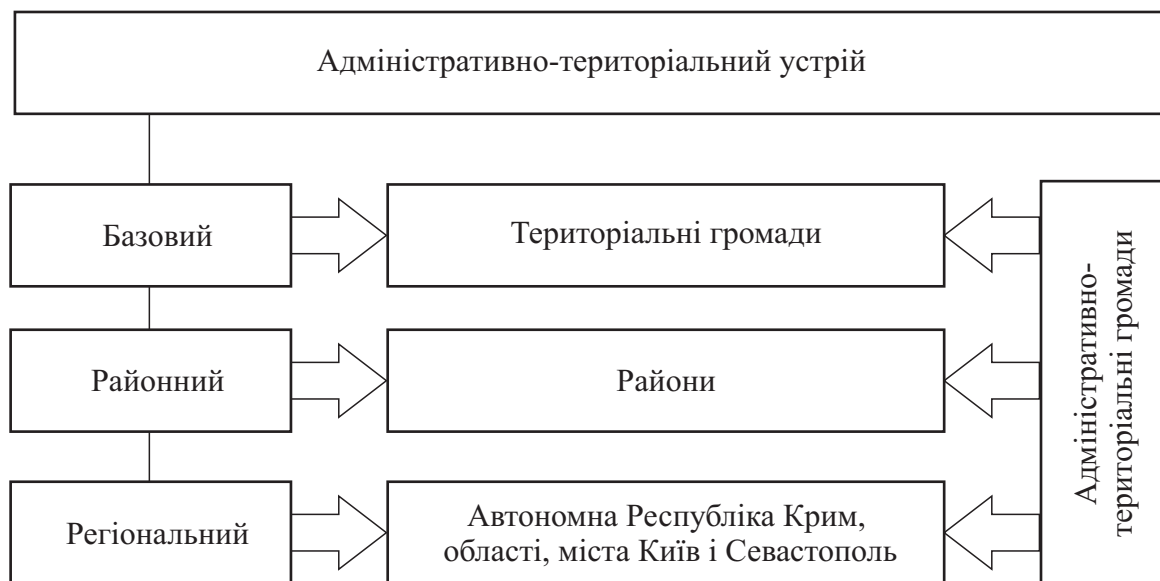


Рис. 1.2. Адміністративно-територіальний устрій в Україні

Слід зазначити, що загальна мета розвитку місцевого самоврядування, яке є «правом і реальною здатністю» територіальної громади [78] в Україні полягає в покращенні соціально-економічних та екологічних умов урбанізованих територій, умов проживання та праці всіх їх мешканців. Такі зміни повинні ґрунтуватися на залученні додаткових фінансових ресурсів з різноманітних джерел, прискоренні передачі та застосування досвіду та технологій, децентралізації повноважень, зміцненні місцевого потенціалу та партнерства державного й приватного секторів, а також громад в інтересах вдосконалення інфраструктури і соціальних послуг та забезпечення екологічно-раціонального управління ними, широкій участі в процесі прийняття управлінських рішень громадських груп та організацій [66].

Усе це вказує на те, що функціонально-цільова активність, яка є змістовним аспектом поняття територіальна громада, повинна аналізуватися лише при застосуванні публічно-правового підходу, який є тісно пов'язаним з іншими підходами. Застосування такого підходу дозволяє встановити місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади в цілому та вимагає розмежування її з іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Територіальна громада є самостійним джерелом публічної недержавної (муніципальної) влади, й цю ідею покладено в основу всієї моделі місцевого самоврядування, що реалізується в Україні, особливо на рівні територіальної громади.

Цей рівень, звичайно, називають муніципальним від лат. «municipalis» – муніципальний – самоврядна адміністративно-територіальна одиниця (село, селище, місто), що має певну територію і населення [44, с. 299].

Під публічною муніципальною владою ми розуміємо владу територіальної громади, оскільки саме вона, згідно з 140-ю ст. Конституції України, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування [54].

Вважаємо, що оскільки влада територіальної громади – це муніципальна публічна влада, то й розглядати її необхідно у контексті здатності і спроможності місцевого

самоврядування здійснювати управління справами громади. Відмітимо, що публічна влада територіальної громади, яка обмежується територією певного населеного пункту (села, селища, міста), поширюється на всіх без виключення осіб, які перебувають на цій території. Вказана політика спрямовується на вирішення питань місцевого значення та реалізується територіальною громадою безпосередньо, а також за допомогою створених нею органів місцевого самоврядування на основі власної самостійної і достатньої матеріально-технічної бази. 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.

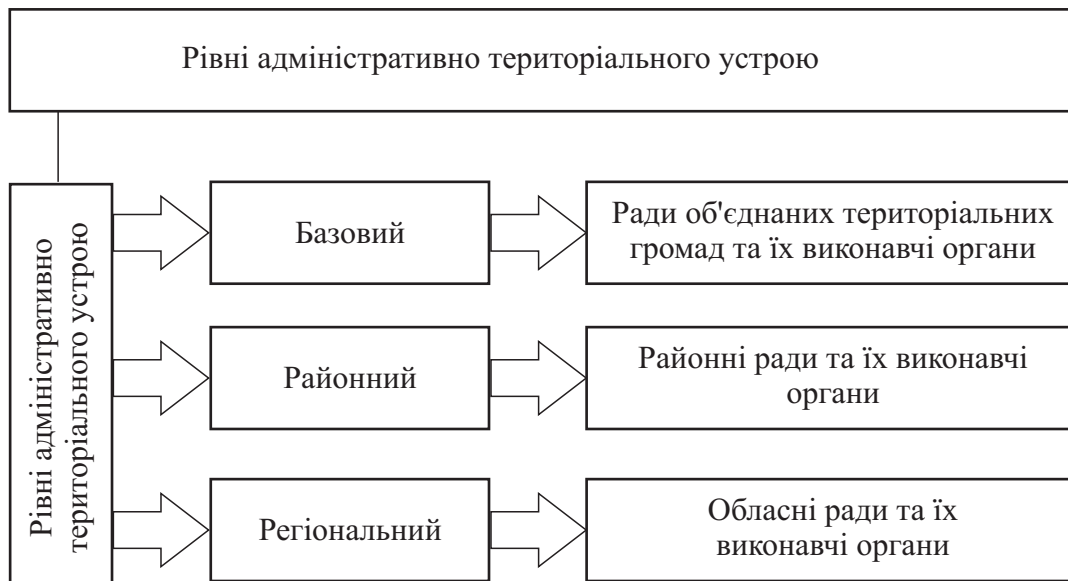


Рис. 1.3. Рівні адміністративно-територіального устрою

Очевидно, що філософські та загально-соціальні основи теорії управління дають підстави визначити особливість територіальної громади – суб'єкта управління як такого, що, з одного боку, здійснює самодіяльність, саморегулювання та самоорганізацію, а з другого – перебуває у сфері упорядковуючого впливу з боку держави, виступаючи об'єктом зовнішнього стосовно нього управління. Ця особливість втілюється у підзаконному характері діяльності територіальної громади – вона реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування лише в межах Конституції та законів України [10, с. 43].

На сьогодні існує проблема дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування – це одна із найважливіших проблем (відповідно до законодавства [76] повноваження є дублюючими [3]), що потребує самого швидкого вирішення. Протягом останніх років в нашій державі ведеться мова щодо необхідності здійснення чіткого розподілу повноважень, компетенції та відповідальності між вищевказаними органами, однак реальних кроків поки зроблено не було.

Друга проблема – якісне виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень. На сьогодні органи місцевого самоврядування не володіють достатніми бюджетними ресурсами задля здійснення повноцінної діяльності на власній території. Маємо на увазі спроможність самостійного прийняття рішень, їхньої реалізації, а також пошук необхідних ресурсів, про що особливо наголошується в Європейській хартії

місцевого самоврядування. Зокрема у ст. 4 п. 3 Хартії вказано, що здійснення державних повноважень, як правило, повинно покладатися на владні органи, що є найбільш близькими до громадян [42]. Також Хартія наголошує на фінансовій автономії місцевого самоврядування, тобто мати відповідні кошти, достатні для ефективного виконання своїх функцій та обов'язків. Принцип є важливою ознакою місцевого самоврядування у країнах Східної Європи, що для здійснення своїх функцій мають відповідне фінансування, право створювати власні бюджети [92, с. 401] за рахунок місцевих податків, цільової освіти, охорони здоров'я) та нецільових субсидії із держбюджету, надходжень за видачу дозволів на торгівлю, видовищних заходів, будівництва і т. д., а також платежів за водокористування, вивезення та знищення сміття і т. д.; позики [3].

Саме тому одним з принципів у розподілі повноважень та формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів повинен стати принцип субсидіарності, що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт із громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4) [34, с. 48]. Зокрема органи місцевого самоврядування повинні отримати право в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих центральними органами виконавчої влади суб'єктам господарювання на індивідуальній/галузевій основі.

Поступово відбувається врегулювання питань власності територіальних громад на землю, оскільки до цього повноваження сільських, селищних і міських рад у розпорядженні земельними ресурсами обмежувались виключно межами населених пунктів (це лише 12% території держави), що не дозволяло органам місцевого самоврядування ефективно планувати розвиток території громада [2, с. 207-208].

Вказані проблеми вимагають реформування територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення підвищення ефективного управління процесами розвитку територій регіонів і громад «шляхом вдосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами ЦОВВ, місцевими державними адміністраціями та ОМС, маючи на меті уникнути дублювання, спростити систему управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів» [3].

Складовою процесу децентралізації є реформування територіальної організації публічної влади, тобто зміна адміністративно-територіального устрою. Саме децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя [3].

У межах сучасних реформ необхідність децентралізації державної влади обумовлена тим, що вона не здатна бути ефективною, здійснюючись виключно з центру. Ситуація на сьогодні в нашій державі дозволяє зробити висновок щодо необхідності введення додаткових повноважень сформованим ОТГ. В Україні ще досі мають місце ситуації, коли економічно вигідні та опрацьовані регіональні проекти не одержують схвалення та дозволу на реалізацію у вищих інстанціях, незважаючи на те, що саме на місцевому рівні набагато краще видно як самі проблеми, так і оптимальні шляхи їх розв'язання.

Вкрай важливо надати органам місцевого самоврядування ОТГ більшу самостійність, але діяти вони повинні в рамках закону і нести відповідальність за свою діяльність у відповідності до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких відбувається здійснення місцевого самоврядування. Це особливо підкреслюється в Європейській Хартії про місцеве самоврядування (ч. 2 ст. 4). У відповідності до цього можемо виділити основні функції ОТГ сіл і селищ, міст обласного підпорядкування. Нажаль, здійснення подібного поділу та

групування функцій територіальної громади майже не відображено у спеціальній науковій літературі.

Складність проблеми також й щодо класифікації за вказаними критеріями полягає у тому, що комплекс функцій, які виконуються «різнорівневими» територіальними громадами, за своєю природою не дуже розрізняються між собою, оскільки спрямовані на вирішення практично однакових питань, а саме питань місцевого значення. Тобто за своєю суттю, за об'єктами впливу вони є практично тотожними. Однак, на думку дослідників, відсутність чіткого розмежування функцій територіальних громад, у відповідності до «поділу територій України на адміністративно-територіальні одиниці, у відповідності до якого будується система державних органів та система місцевого самоврядування, стане на перешкоді втручання місцевих органів державної влади та органів територіальних громад, що здійснюють функціонування на вищих «поверхах» адміністративно-територіального устрою, у справі територіальної громади, яка функціонує на нижчому рівні адміністративно-територіального поділу, що сприятиме становленню цивілізованого співробітництва територіальних громад з іншими суб'єктами місцевої влади відповідно до принципів місцевого самоврядування» [9, с. 39; 11, с. 5].

З вищевикладених визначень випливає, що територіальна громада здійснюючи реалізацію права на місцеве самоврядування, одночасно виконує й велике коло функцій, які мають технологічний характер, що, в свою чергу, сприятиме ефективному вирішенню питань місцевого значення, що постають перед мешканцями на певних територіях. Характеризуючи основні напрями й види муніципальної діяльності мешканців відповідних територій, можемо зробити висновки, що комплекс функцій їхніх локальних колективів й спільнот формують певну систему, елементи якої (окремо взяті функції) спрямовуються на вирішення окремих завдань місцевого значення, а в цілому вказана система (система функцій) має на меті здійснення ОТГ власного права на місцеве самоврядування.

Критерії виділення окремих функцій ОТГ, їх класифікація й систематизація – це складова цілого комплексу завдань, до вирішення яких прагне місцеве самоврядування, виступаючи предметною характеристикою діяльності ОТГ в якості первинних суб'єктів місцевого самоврядування [66].

Настільки ж багатогранними й різноплановими є завдання, які постають перед місцевим самоврядуванням, настільки різноманітними за змістом й напрями діяльності ОТГ, тобто їх функції. Наголосимо, що коло функцій які здійснюються ОТГ, є досить широким. Система таких функцій формується з функцій, які є аналогічними до функцій держави, так й тих, що є властивими виключно чи переважно для суб'єктів місцевого самоврядування (рис. 1.4).

Відповідно засади повноважень закладено у ст. 19 Основного закону, у відповідності до якої ОМС та їхні посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено положеннями основного закону та Законами України, а також положеннями ст. 71 Закону про місцеве самоврядування України, відповідно з якою, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні самостійно реалізовувати надані їм повноваження [54].

Однак з метою здійснення ефективного розподілу праці щодо реалізації повноважень самоврядування, положення Основного закону містять норми щодо принципу «безпосередньо» та «через».

Стосовно цього принципу ч. 3 ст. 140 Основного закону та п. 2 ст. 2 Закону про місцеве самоврядування передбачено три рівні асоціацій, органів та посадових осіб, які здійснюють місцеве самоврядування, а саме наявність:

– територіальної громади базового рівня, які здійснюють надані їм повноваження безпосередньо;

– ради базового рівня та їх виконавчі органи, за допомогою яких реалізуються повноваження самоврядування та районні обласні ради (регіональний рівень самоврядування), які представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Крім того деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування нормами ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», нормами галузевого законодавства та в інших нормативно-правових актах та положеннях [78].

Наприклад, сучасні дослідження адміністративного права визначають децентралізацію як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці чи інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізувати власні завдання, в межах, що встановлено нормами законодавства та під відповідальність уповноважених органів та посадових осіб, а втручання у їхню діяльність може відбуватися виключно з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках та відповідних формах.

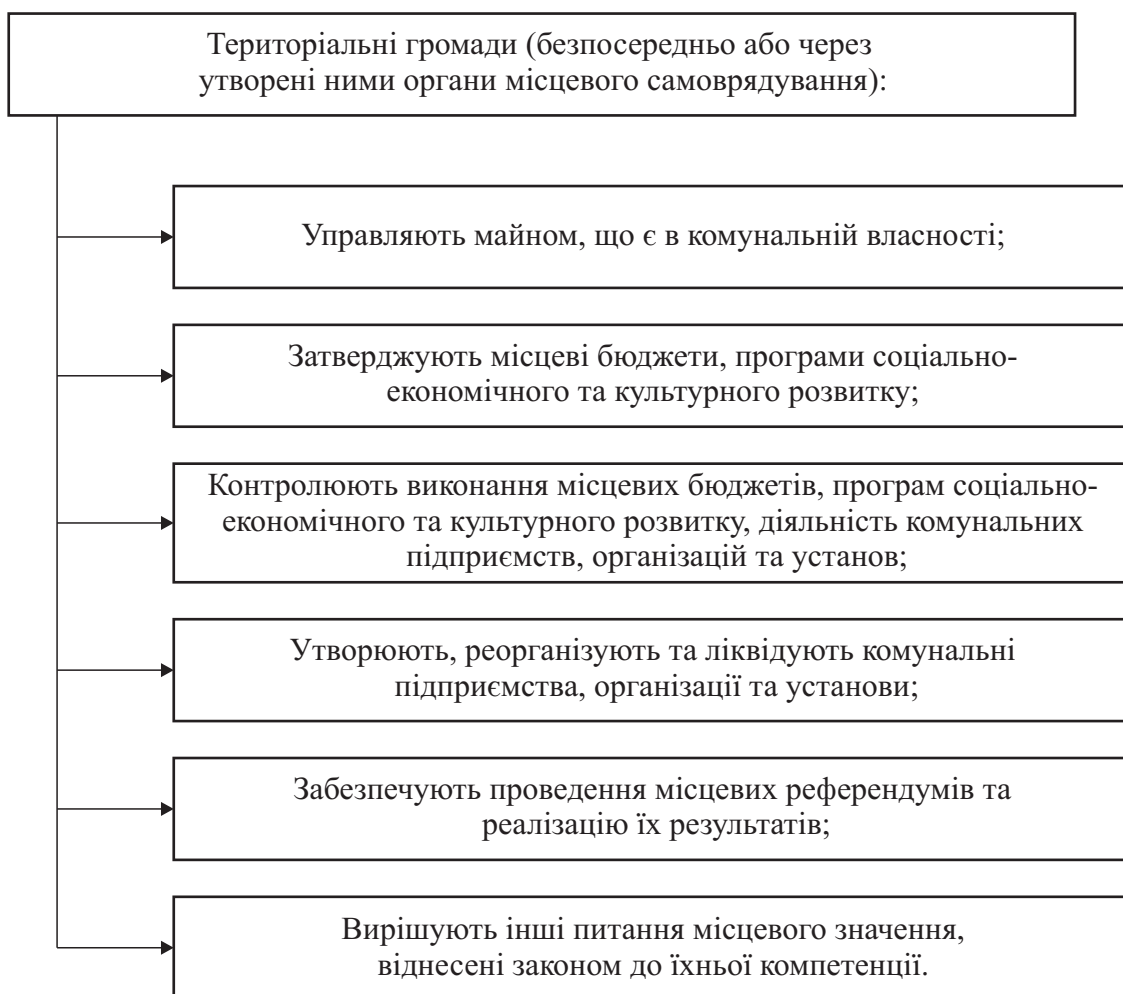


Рис. 1.4. Компетенція територіальних громад

Отже, особливість таких визначень – це новий підхід щодо розподілу й реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від існуючої ієрархічної системи управління й організації влади, наявність високого рівня самостійності низки суб’єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду й здійснення контролю щодо їх діяльності. За наявності децентралізованої моделі організації влади органів вищого рівня не може вже втручатися в діяльність органу нижчого рівня, також не може здійснювати щодо нього певну

управлінську діяльність та видавати накази або розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами здійснення нагляду. Зазначимо, що при цьому «нагляд та контроль застосовуються винятково щодо випадків та у способи, передбачені законодавчими нормами» [35, с. 73].

Також специфічною формою децентралізації адміністративних функцій і делегування повноважень – тобто «наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень з чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу» [3].

Крім того під час децентралізації влади делегування повноважень – це «конкретизована система виконання повноважень та відповідно реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін та з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання» [3].

Також метод делегування повноважень можливо реалізовувати на різних рівнях адміністрацій, а також в межах певного органу (від керівника до підлеглого).

Делегування повноважень сприятиме «посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може бути застосований адміністрацією як певний тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін у відповідності до законодавчих норм» [37, с. 34].

Крім того подальшого й нагального вирішення потребують такі питання:

1. Стимулювання укрупнення територіальних громад. Більшість європейських країн спочатку стимулювали укрупнення невеликих громад, а потім здійснювали їхнє примусове об'єднання. Наприклад, у Латвії у разі добровільного об'єднання волостей держава надавала разову дотацію на розвиток інфраструктури та дотацію у розмірі 5 % до загального бюджету об'єднаних волостей до певного строку (2009 року), після якого об'єднання самоуправління здійснювалось без дотацій примусово [15]. У Данії, якщо муніципалітети не погоджувались на об'єднання, втручався Міністр внутрішніх справ. У свою чергу, у Франції примусове укрупнення взагалі не здійснювалося, і нині в країні гостро стоїть проблема фінансової спроможності дрібних громад [21].

2. На сьогодні перспективні плани досі ще не реалізовано в повній мірі внаслідок недотримання територіальних меж, котрі було визначено під час підготовки проектів об'єднання громад. Розраховуючи на отримання фінансової підтримки, більша кількість громад, ніж планувалось, забажала стати центром об'єднаної територіальної громади. Невеликі заможні громади не хочуть об'єднуватись з іншими взагалі або проти об'єднання з менш заможними громадами. Деякі громади побоюються запропонованого об'єднання через можливість фінансування їх територій за залишковим принципом, якщо вони не будуть центром об'єднаної громади. У Закарпатській області й досі не прийнято перспективний план. Причина, на думку більшості дослідників [24], пов'язана з опором з боку чиновників, більшою мірою районних, меншою – обласних, у вигляді затягування або відвертої неактивності через небажання віддавати повноваження разом з фінансовими ресурсами та очікуванням свого скорочення у результаті зменшення тих самих повноважень на районному рівні.

3. Також на рівні громад процеси відбуваються повільно через законодавчу нерегульованість питань щодо розподілу та перерозподілу коштів у середині ОТГ й передавання вказаних повноважень без відповідного рівня фінансового забезпечення. Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні ОТГ у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки (як сталося, наприклад, з профтехосвітою після передачі її фінансування на місцевий рівень), без відповідного матеріального заохочення – усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

4. Не завершено перший етап формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, не можна говорити про остаточний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Існують різні точки зору на реалізацію цього етапу [7].

Отже, можемо наголосити на існуванні як позитивних так і негативних наслідків впровадження реформи децентралізації, зокрема:

- здебільшого час та місце прийняття рішень є таким, що відповідають очікуванням з боку громадськості;
- реалізація рішень здійснюється за участі суб'єкта прийняття рішення чи під його відповідальність;
- завдяки наявності оптимальної структури управління відбувається спрощення системи та процедур прийняття рішення;
- наявна прозорість та відкритість процедур прийняття рішень та процесів його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, процеси виявлення помилок, джерел їхнього походження;
- період часу необхідний для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення та навпаки;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи та прийняті рішення [40]. Також посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому для неї апараті;
- відбувається зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- здійснюється мінімізація бюрократизму;
- наявність зручності та відчуття безпеки та комфорту для фізичних й юридичних осіб;
- взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства та породжують відчуття здійснення «спільної справи» з обох сторін;
- можливості звільнити керівництво від виконання поточних справ, що посилює можливості зосередити керівну ланку на справах стратегічного значення тощо;
- гнучкості процесів виконання певних функцій, що дозволятиме досить швидко пристосовуватися до зовнішніх й внутрішніх можливих чи наявних змін;
- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повного й ефективного використання людського потенціалу, підвищення й стимулювання праці;
- об'єктивного оцінювання результатів прийнятих й реалізованих рішень;
- потенційної гнучкості щодо покращення, вдосконалення, виправлення помилок тощо;
- територіальна децентралізація, передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо [66].

Таким чином, на шляху до децентралізації і економічного зростання Україна робить лише перші кроки, порушуючи заплановані строки реалізації її етапів. Необхідне законодавче забезпечення щодо децентралізації поступово із законопроектів перетворюється у Закони України, які є необхідною базою для ухвалення організаційних та соціально-економічних рішень.

Розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, між рівнями самоврядування і територіальними органами виконавчої влади ускладнюється надто повільним формуванням спроможних громад та змінами адміністративно-територіального устрою України. Стан суспільної підтримки свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Однак, зрушення у напрямі децентралізації є відчутними, мають регіональну специфіку, свої перші вдалі та невдалі приклади самоуправління. Формування власної моделі децентралізації України відбувається в поточному часі.

Висновки та узагальнення до розділу I

Актуальність наукової дискусії у вказаній сфері лише зростає в контексті реформування публічного управління. Слід зазначити, що в практиці державного управління в Україні децентралізація як спосіб зміцнення місцевого самоврядування і підвищення його спроможності впливати на розвиток територій до останнього часу не сприймалась як серйозний чинник розвитку країни в цілому, що є наслідком недооцінки існування фундаментального взаємозв'язку і взаємодії між такими інститутами, як держава та територіальні громади, для формування умов розвитку країни.

Децентралізація влади – складна та багатогранна концепція, що являє собою в найбільш загальному вигляді передачу повноважень (влади), відповідальності та ресурсів від національного (державного) рівня до субнаціонального (регіонального, місцевого) рівня, що представлений відповідними обраними органами влади, або до територіальних органів (представництв) центральних органів виконавчої влади, або приватному сектору. Децентралізацію доцільно розглядати з точки зору різних її типів: політичного, адміністративного, фінансового та ринкового, які можуть набувати різноманітних форм. Жоден із цих типів:

- не домінує над іншими;
- вони можуть запроваджуватися окремо або комбінуватися;
- залежно від наявних економічних та соціальних проблем у державі в окремі часові періоди децентралізація може пришвидшуватися, гальмуватися чи навіть мати зворотний характер (рецентралізація).

Реформування державного управління вимагає дотримання певного балансу між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів. Використання в різні часові періоди різних типів і форм децентралізації слід розглядати з урахуванням фундаментального взаємозв'язку і взаємодії між такими інститутами, як держава та територіальні громади, для формування економічних, соціальних, правових умов їх розвитку. Держава і громада завжди виступають як комплементарні форми організації публічного управління, відносний баланс і взаємодія яких утворюють економічний та соціальний потенціал кожної території в певний часовий період. Зміни в цьому балансі відносин між громадою і державою відбуваються постійно і впливають на визначення середньо- і довготривалої перспективи розвитку територій різних масштабів – від населеного пункту до всієї країни. За таких умов у теорії і практиці публічного управління базовою є функція державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку і, насамперед, створення відповідного інституціонального середовища громади і держави, що сприяло б посиленню процесів розвитку.

Подальше впровадження політики децентралізації управління повинно стати дієвим фактором щодо стабілізації соціально-економічної ситуації, допомогти подолати наявні суперечності між різними гілками та рівнями влади, сприяти та стимулювати підвищення ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головними завданнями децентралізації щодо подальшого формування та розвитку територіальних громад, а також на середньострокову перспективу є:

- завершення формування спроможних громад на всій території нашої держави;
- посилення інституційної та ресурсної спроможності громад;
- запровадження стратегічного планування розвитку ОТГ;
- розбудова інфраструктури громад;
- підвищення якості надання всього спектру публічних послуг населенню тощо.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 522 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2016. – 420 с.
3. Андрияш В.И. Концепт децентрализации в категориальном аппарате политической науки [Электронный ресурс] / Андрияш В.И., Лушагина Т.В., Евтушенко О.Н. // Политология. – № 45 (май). – 2017. – Режим доступа : <http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903>
4. Аристотель. Политика / Аристотель. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
5. Аскольдов С. А. Концепт и слово // Русская словесность. От теории словесности к структуре текста. Антология / под ред. проф. В.П. Нерознака. – М. : Academia, 1997. – С. 267-279.
6. Ашлей П. Местное и центральное самоуправление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. / Ашлей П.; Пер. под ред.: В.Ф. Дерюжинский, проф. С.-Петербур. ун-та. – С.-Пб. : Изд-во О.Н. Поповой, 1910. – 308 с.
7. Бабінова О. О. Самодостатність територіальних громад України: проблеми та шляхи досягнення [Електронний ресурс] / О. О. Бабінова. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/12.htm>
8. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14-17.
9. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму/ М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 38-47.
10. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії і практики: монографія / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.
11. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Батанов Олександр Васильович ; Нац. акад. наук України Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 20 с.
12. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть / Статьи В.П. Безобразова. – СПб. : в тип В. Безобразова и Комп., 1882. – XXVIII. – 737 с.
13. Білуха Л.А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади [Електронний ресурс] / Л. Білуха // Theory and Practice of Public Administration. – 1(56)/2017. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>
14. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, Заверуха, Е. Захарченко, та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
15. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства [Електронний ресурс] / О. Бородіна // Reporter of the Priazovsyi State Tekhnickal University. – 2015. – Режим доступу : <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/7756/22.pdf?sequence=1>
16. Варунц Л.Д. Становлення громадянського суспільства в Україні в умовах суспільної і державної трансформації [Електронний ресурс] / Варунц Л.Д., Устименко О.С. – Режим доступу : <http://C:/Users/836D~1/AppData/Local/Temp/TqXXFGZvixgtTTkq3UD.pdf>
17. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общ. учреждений. В 3-х томах. 1869-1871. / А.И. Васильчиков. – Т. I. 3-е изд. – СПб. Типография В.В. Платца, 1872. – 460 с.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун. – 2001. – 1440 с.

19. Гегель Г.В.Ф. *Философия права* / Пер. с нем.: Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсесянц. – М. : Мысль, 1990 – 524 с.
20. Гірман О.С. Генезис ідеї місцевого самоврядування в історії державно управлінської думки. Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О. Гірман // *Теорія та практика державного управління*. – Вип. 4(51). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/04.pdf>
21. Глущенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення [Електронний ресурс] / Юлія Глущенко // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2015. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf)
22. Гнейст Р. *Правовое государство и административные суды Германии* / Рудольф Гнейст ; пер. с нем. Ф. С. Фустова ; под ред. М. И. Свешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.
23. Гоббс Т. *Левиафан, или материя, форма и власть государства, церковного и гражданского* / Т. Гоббс // *Избранные произведения: В 2-х т.* – Т.2; Пер. с англ. А. Гутермана; Ред. изд., авт. вступ. ст. и примеч. Е.М. Вейцман. – М. : Мысль, 1965. – 583 с.
24. Горлажек Гжегож. *Нова модель Польської регіональної політики після децентралізації держави* [Електронний ресурс] / Гжегож Горлажек. – Режим доступу : <http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/corponentu/rpu.htm>
25. Градовский А.Д. *История местного управления в России в 2 т.* / А.Д. Градовский. – СПб., 1899. – 492 с.
26. Гронский П.П. *Децентрализация и самоуправление* / П.П. Гронский; – 2-е изд. – М., Т-воскоропеч. А.А. Левенсон. 1917. – 44 с.
27. Гроций Г. *О праве войны и мира. История политических и правовых учений. Хрестоматия* / Г. Гроций. – Харьков, 2000. – 432 с.
28. Грушевський М.С. *Твори: У 50 т.* / Редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін.; Голов, ред. П. Сохань. – Львів: Світ.– Т. 1. – 2002. – С. 580-587.
29. Гурне Б. *Державне управління* / Б. Гурне; перекл. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
30. Демьянков В.З. Термин «концепт» как элемент терминологической культуры // *Язык как материя смысла: Сборник статей в честь академика Н. Ю. Шведовой* / Отв. ред. М. В. Ляпон. – М. : Издательский центр «Азбуковник», 2007. – С. 606-622.
31. *Децентрализация и налогообложение сельскохозяйственной недвижимости* [Электронный ресурс] / *ФАО исследования по вопросам земледелия 7.* – Рим : Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, 2005. – Режим доступа : <http://www.fao.org/docrep/007/y5444r/y5444r00.htm>.
32. *Децентрализация в Украине: законодательные новации та суспільні сподівання* / *Передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана.* – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
33. *Децентрализация власти* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/questions>
34. *Децентрализация публичной власти: досвід європейських країн та перспективи України* / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
35. *Децентрализация та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. / Укр. асоц. місцевих та регіональних влад ; [підгот. та ред. Д. Сах, М. Полонський ; розробив В. Негода та ін.].* – [2-е вид.]. – К. : ПРООН. Муніцип. прогр. врядування та сталого розвитку, 2006. – 256 с.
36. *Децентрализация в Украине: законодательные новации та суспільні сподівання* / *Передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана.* – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
37. *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, норм.-прав. акт. з питань*

впровадження доброго врядування на місц. рівні / М-во регіон, розвитку та буц-ва України; В. С. Куйбіда, В. В. Толокванов. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.

38. Драгоманов М. «Вольный Союзъ» – «Вільна Спілка». – Женева, 1884. // Слісаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К., 1993. – С. 52-60.

39. Драгоманов М. П. Восемнадцать лет войны чиновничества с земством. / М. П. Драгоманов. – Женева, 1883. – 103 с.

40. Дробот І. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І. Дробот, І. Шуляр. – Режим доступу : // http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf.

41. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; [испр. идоп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном]. – [2-е изд.] – СПб., 1908. – 598 с.

42. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 452/97-ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

43. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення: навч. пос. [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. – Режим доступу: http://idu.at.ua/doc/Evtushenko_Luschagina.pdf

44. Євтушенко О.Н Становлення інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні: теорія та практика / О. Євтушенко, Т. Попова, О. Самсонюк // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2018. – № 2. – С. 296-321.

45. Євтушенко О.Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини / О.Н. Євтушенко // Наукові праці: [науково-методичний журнал], Вип. 80. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – Т. 93. – С. 76-81.

46. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Євтушенко Олександр Никифорович ; ДЗ «Південноукр.нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського». – О., 2011. – 28 с.

47. Євтушенко О.Н. Розвиток локальної організації влади в умовах децентралізації: європейський досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / О. Євтушенко, Т. Лушагіна. – Режим доступу : <https://vmv.kyuu.edu.ua/v/p12/15.pdf>

48. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.

49. Кант І. Метафізика в двух частях / И. Кант // Антология мировой политической мысли: в 5 т. – Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. – М. : Мысль, 1997. – 832 с.

50. Карасик В. И. Языковой круг: личность, концепты, дискурс / В.И. Карасик. – Гнозис, 2004. – 389 с.

51. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях / А. Карась. – К.-Львів : Вид. центр Львів. нац. ун-ту, 2003. – 520 с.

52. Кин Дж. Демократия и гражданское общество. О, трудностях европейского социализма, перспективах демократии и проблеме контроля над социально-политической властью / Дж. Кин; пер. с англ., послеслов. М.А. Абрамова. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.

53. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

54. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkov-zakonodavstvo/normativno-pravovi-akti-z-pitan-kpr/konstitutsiya-ukraini>

55. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. / Коркунов Н.М.; Под ред. и с доп. : М.Б. Горенберг. – 6-е изд. – С.-Пб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. – 749 с.

56. Кузнецова Н. С. Громадянське суспільство та особисті немайнові права / Н. Кузнецова // Право України. – 2015. – № 4. – С. 9-17.

57. Курчинский М. А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни / М. А.Курчинский. – СПб. 1907. – 110 с.

58. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. – Т. II. – Ч. 1. / Н.И. Лазаревский. – СПб. : тип. АО «Слово», 1910. – 276 с.

59. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей / Н.И. Лазаревский. – СПб., 1903. – 294 с.
 60. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів / О. Лисенко // *Право України*. – 2009. – №4. – С. 132-139.
 61. Лі Жуйтін Концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Озборна: теоретичні засади та практика : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / Жуйтін Лі. – Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2016. – 20 с .
 62. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // *Сочинения в 3-х томах*. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – 668 с.
 63. Любченко М. П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / М. Любченко. – Харків: Одисей, 2006. – 352 с.
 64. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / Л.С. Мамут // *Общественные науки и современность*. – 2002. – № 5. – С. 100.
 65. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Михайловский. – СПб., 1908. – 109 с.
 66. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/region>
 67. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Л. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
 68. Пашков А.С. Вчення про громадянське суспільство в філософії Гегеля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец. 09.00.05 / А.С. Пашков; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.
 69. Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // *Вісн. Акад. прав. наук України*, 2003. – № 2-3. – С. 142-161.
 70. Платон. Государство. Законы. Политик / Предисл. Е.И. Темнова. – М. : Мысль, 1998. – 798 с.
 71. Погосский В. В. Местное самоуправление на демократических началах / В. Погосский. – М. : Изд-е Д.Я. Маковского, 1917. – 31 с.
 72. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування / М. Поживанов. – К. : Альтерпрес, 2004. – 368 с.
 73. Політологія : навч. енцикл. слов.-довід. для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.]; за наук. ред. д-ра політ. наук Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ – 2000, 2014. – 779 с.
 74. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2012 р. № 79-VIII // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 3. – Ст. 54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/79-19>.
 75. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи. Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс] // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 3. – Ст. 46. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> .
 76. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
 77. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015р. № 214. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
 78. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – №24. – Ст. 170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
 79. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР № 534-XII (534-12) від 08.12.1990 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53312>
-

80. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
81. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>
82. Сарнецька Я. А. Місцеве самоврядування: еволюція сутності та статусу / Я. Сарнецька // Економіка та держава. – 2019. – № 8. – С. 87-92.
83. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательствах важнейших Европейских государств / М.И. Свешникова // Санкт-Петербург: тип. В. Безобразова и К° и Ефрона, 4.2., 1892. – С. 291-296.
84. Составляющие демократии / за ред. Дорис Геттинг, Вольфа Дитера Михаели. – К.: Лебедь, 1993. – 160 с.
85. Соціологія: короткий енциклопедичний словник. / Під заг. ред. В.І. Воловича. – К. : Український Центр духовної культури, 1998. – 736с.
86. Степанов Ю.С. Константы. Словарь русской культуры. Опыт исследования / Ю. Степанов. – М. : Школа «Языки русской культуры», 1997. – 824 с.
87. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
88. Телия В. Н. Русская фразеология. Семантический, прагматический и лингвокультурологический аспекты / В. Телия. – М. : Языки славянской культуры, 1996. – 289 с.
89. Тишко О.В. Лінгвістичний аналіз поняття фрейму / О. Тишко, Л. Коцюк // Наукові записки. Серія «Філологічна» 2009. – Вип. 11. – С. 391-399. [../.../836D~1/AppData/Local/Temp/Nznuoaf_2009_11_67.pdf](http://old.mgimo.ru/files2/z05_2013/trofimova.pdf)
90. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: пер. с франц. / Алексис де Токвиль. – М. : Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
91. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7-12. – (Серія «Державне управління»).
92. Третьяченко М. О. Східноєвропейський досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні / М.О. Третьяченко // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 398-404.
93. Трофимова И.Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр локальных отношений в европейских странах [Электронный ресурс] / И. Трофимова // Сравнительная политика и геополитика. Comparative politics. – 4/2011. – Режим доступа : http://old.mgimo.ru/files2/z05_2013/trofimova.pdf
94. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/artide?art_id=246581344
95. Франко І. Мислі о еволюції в історії людськості / І.Франко // Зібр. тв.: У 50 т. – К., 1986. – Т.45. – С. 76-139.
96. Франко І. Програма галицьких соціалістів / І. Франко // Зібрання творів: у 50 т. – К. : Наукова думка, 1986. – Т. 45. – С. 448-464.
97. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/tsivil_nij_kodeks_ukraini/statja-169.htm
98. Шемшученко Ю.С. Громадянське суспільство. / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 646-647.
99. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии (Перевод снем. Под ред. И.Е. Андреевского.) / Л. Штейн. – СПб. : Типография В.В. Пратцъ, 1987. – 594 с.
100. Штимпфл Г. Местное самоуправление / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – М., 1995. – 209 с.

101. Burns D. Can Local Democracy Survive Governance? / D. Burns // *Urban Studies*. – 2000. – Vol. 37. – № 5/6. – P. 963-973.
102. Cheema G. Shabbir. *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices* Washington, D.C: Ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. – 326 p.
103. Ehrenberg John. *Civil Society: The Critical History of an Idea* / John Ehrenberg. – New York: New York University Press, 1999. – XXI. – 283 p.
104. José Manuel Bandrés. La Carta Europea de la Autonomia Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo // *Cuadernos de derecho local*. 2009.– № 20.– P. 7-22.
105. Osborne D. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* / David Osborne, Ted Gaebler. – New York : Plume, 1992. – 432 p.
106. *Previews & Premises* by Alvin Toffler. An interview with the author of *Future Shock* and *The Third Wave*. – Montréal : Black Rose Books, 1983.
107. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*/José Manuel Ruano, Marius Proffiroiu (eds.). – Palgrave Macmillan, 2017. – XIX. – 512 p.
108. Torfing J. What's in a name? Grasping New Public Governance as a Political-administrative system / J. Torfing. [Electronic resource]. – Access mode : ecpr.eu/filestore/paperproposal/117b16b34dca4657bf64178cbe1049dd.pdf

References

1. Kresina, I.O., Kovalenko, A.A., & Vitman, K.M. (2009). *Administratyvno-terytorialna reforma v Ukraini: polityko-pravovi problemy* [Administrative and territorial reform in Ukraine: political and legal issues]. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
2. *Analitichna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshche Ukrainy v 2015 rotsi»* [Analytical report to the Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Internal and External Situation of Ukraine in 2015»]. (2016). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
3. Andriyash, V.I., Lushagina, T.V., & Evtushenko, O.N. (2017). Kontsept detsentralizatsii v kategorialnom apparate politicheskoy nauki [The concept of decentralization in the categorical apparatus of political science]. *Politologiya – Political Science*, 45. Retrieved from <http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903> [in Russian].
4. Aristotel. (2000). *Politika* [Politics]. Kyiv: Osnovi [in Russian].
5. Askoldov, S.A. (1997). *Kontsept i slovo // Russkaya slovesnost. Ot teorii slovesnosti k strukture teksta* [Concept and word // Russian literature. From the theory of literature to the structure of the text]. V.P. Neroznak (Ed.). Moscow: Academia [in Russian].
6. Ashley, P. (1910). *Mestnoe i tsentralnoe samoupravlenie. Sravnitelnyiy obzor uchrezhdeniy Anglii, Frantsii, Prussii i Soedinennyih Shtatov* [Local and central government. Comparative overview of the institutions of England, France, Prussia and the United States]. (V.F. Deryuzhinskiy, Trans). St. Petersburg: Izd-vo O.N. Popovoy [in Russian].
7. Babinova, O.O. *Samodostatnist terytorialnykh hromad Ukrainy: problemy ta shliakhy dosiahnennia* [Self-sufficiency of territorial communities of Ukraine: problems and ways to achieve]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/12.htm> [in Ukrainian].
8. Baimuratov, M.O. (2015). Detsentralizatsiia ta kompetentsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Decentralization and competence of local government in Ukraine]. *Viche – Viche*, 12, (pp. 14-17) [in Ukrainian].
9. Baimuratov, M.O. (2009). Mistseve samovriaduvannia yak zahalnyi spadok liudskoi tsyvilizatsii ta fenomen suchasnoho svitovoho konstytutsionalizmu [Local self-government as a general heritage of human civilization and the phenomenon of modern world constitutionalism]. *Biuleten Ministerstva yustytсии Ukrainy – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 4-5, (pp. 38-47) [in Ukrainian].
10. Batanov, O.V. (2010). *Munitsypalna vlada v Ukraini : problemy teorii i praktyky* [Municipal power in Ukraine: problems of theory and practice]. M.O. Baimuratov (Ed.). Kyiv: Yuryd. dumka [in Ukrainian].

11. Batanov, O.V. (2000). Funktsii terytorialnykh hromad yak subiektiv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Functions of territorial communities as subjects of local self-government in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
12. Bezobrazov, V.P. (1882). *Gosudarstvo i obschestvo. Upravlenie i samoupravlenie i sudebnaya vlast* [State and society. Management and self-government and the judiciary]. St. Petersburg: Tip. V. Bezobrazova i Ko. [in Russian].
13. Bilukha, L.A. (2017). Poniattia terytorialnoi hromady ta spromozhnoi terytorialnoi hromady [The concept of territorial community and capable territorial community]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 1(56). Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf> [in Ukrainian].
14. Boryslavska, O., & Zaverukha, I., & Zakharchenko E. (Ed.). (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlyady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kyiv: TOV «Sofia» [in Ukrainian].
15. Borodina, O.A. (2015). Detsentralizatsiia vlyady v Ukraini: zmist, ryzyky, mozhlyvosti ta administratyvna rol hromadianskoho suspilstva [Decentralization of power in Ukraine: content, risks, opportunities and administrative role of civil society]. *Reporter of the Priazovs'yi State Technical University – Reporter of the Priazovs'yi State Technical University*. Retrieved from <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/7756/22.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
16. Varunts, L.D., & Ustymenko, O.S. *Stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini v umovakh suspilnoi i derzhavnoi transformatsii* [Formation of civil society in Ukraine in terms of social and state transformation]. Retrieved from <http://C:/Users/836D~1/AppData/Local/Temp/TqXXFGZvixgtTTkq3UD.pdf> [in Ukrainian].
17. Vasilchikov, A.I. (1872). *O samoupravlenii: Sravnitelnyiy obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obsch. uchrezhdeniy* [On self-government: Comparative overview of Russian and foreign zemstvo and general institutions]. (Vols. 1-3). (3rd ed.). St. Petersburg: Tipografiya V.V. Prattsya [in Russian].
18. Busel, B.T. (2001). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukraïnskoi movy* [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Kyiv; Irpin: Perun [in Ukrainian].
19. Gegel, G.V.F. (1990). *Filosofiya prava* [Philosophy of Law]. (D.A. Kerimov, V. S. Nersesyants, Trans). Moscow: Myisl [in Russian].
20. Hirman, O.S. Henezys idei mistsevoho samovriaduvannia v istorii derzhavno upravlinskoï dumky. Napriamy reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [The genesis of the idea of local self-government in the history of public administration thought. Directions of reforming the system of local self-government in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 4(51). Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/04.pdf> [in Ukrainian].
21. Hlushchenko, Yu. (2015). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: problemy rozvytku ta finansovoho zabezpechennia [Local self-government in Ukraine: problems of development and financial support]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State management and local self-government*. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf) [in Ukrainian].
22. Gneyst, R. (1896). *Pravovoe gosudarstvo i administrativnyie sudyi Germanii* [Legal state and administrative courts of Germany]. (F.S. Fustova, Trans). M. I. Sveshnikova (Ed.). (2nd ed., rev.). St. Petersburg: Tip. V. Bezobrazova i Ko [in Russian].
23. Gobbs, T. (1965). *Leviafan, ili materiya, forma i vlast gosudarstva, tserkovnogo i grazhdanskogo* [Leviathan, or matter, form and power of the state, ecclesiastical and civil]. (A. Gutermana, Trans). E.M. Veytsman, (Ed.). (Vols. 1-2). Moscow: Myisl [in Russian].
24. Horlazhek Hzhhezh. Nova model' Polskoi rehionalnoi polityky pislia detsentralizatsii derzhavy [A new model of Polish regional policy after the decentralization of the state]. www.largis.org.ua. Retrieved from <http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/copmponentu/rpu.htm> [in Ukrainian].
25. Gradovskiy, A.D. (1899). *Istoriya mestnogo upravleniya v Rossii* [History of local government in Russia]. (Vols. 1-2). St. Petersburg [in Russian].
26. Gronskiy, P.P. (1917). *Detsentralizatsiya i samoupravlenie* [Decentralization and self-government]. (2nd ed.). Moscow: T-vo skoropech. A.A. Levenson [in Russian].

27. Grotsiy, G. (2000). *O prave voynyi i mira. Istoriya politicheskikh i pravovyih ucheniy [On the law of war and peace. History of political and legal doctrines]*. Harkov [in Russian].
28. Hrushevskiy M.S., Sokhan, P., Dashkevych, Ya., & Hyrych I. (Ed.). (2002). *Tvory [Works]*. (Vols. 1). Lviv: Svit [in Ukrainian].
29. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. (V. Shovkun, Trans). Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
30. Demyankov, V.Z., Shvedova, N.Yu., & Lyapon, M.V. (2007). Termin «kontsept» kak element terminologicheskoy kulturyi // Yazyk kak materiya smyisla [The term “concept” as an element of terminological culture // Language as a matter of meaning]. M. V. Lyapon (Ed.). Moscow: Izdatelskiy tsentr «Azbukovnik» [in Russian].
31. Detsentralizatsiya i nalogoblozhenie selskohozyaystvennoy nedvizhimosti [Decentralization and Taxation of Agricultural Property]. (2005). *FAO issledovaniya po voprosam zemledeliya – FAO Agricultural Research, 7*. Rome: Prodovolstvennaya i selskohozyaystvennaya Organizatsiya Ob'edinennyih Natsiy. Retrieved from <http://www.fao.org/docrep/007/y5444r/y5444r00.htm> [in Russian].
32. Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public hopes]. (2015). *Perednie slovo Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy V. B. Hroismana – Foreword by the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine V.B. Groysman*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
33. *Detsentralizatsiia vlady [Decentralization of power]*. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/questions> [in Ukrainian].
34. Boryslavska, O.M., Zaverukha, I.B., & Shkolyk, A.M. (Ed.). (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine]*. Kyiv: Tsentr polityko-pravovykh reform [in Ukrainian].
35. Nehoda, V. (2006). *Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia [Decentralization and effective local government]*. D. Sakh, M. Polonskyi (Eds.). (2nd ed.). Kyiv: PROON. Munitsyp. prohr. vriaduvannia ta staloho rozvytku [in Ukrainian].
36. Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public hopes]. (2015). *Perednie slovo Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy V. B. Hroismana – Foreword by the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine V.B. Groysman*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
37. Kuibida, V.S., & Tolokvanov, V.V. (2010). *Dosvid vprovadzhennia standartiv dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni v Ukraini ta inshyykh yevropeiskyykh krainakh [Experience in implementing standards of good governance at the local level in Ukraine and other European countries]*. Kyiv: Kramar [in Ukrainian].
38. Drahomanov, M.P. (1884). «Volnyiy Soyuz» – «Vilna Spilka» [«Free Union»]. Zheneva. A.H. Slisarenko, M.V. Tomenko (Eds.). (1993). *Istoriia ukrainskoi konstytutsii – History of the Ukrainian constitution*, (pp. 52-60). Kyiv [in Ukrainian].
39. Dragomanov, M.P. (1883). *Vosemnadtsat let voynyi chinovnichestva s zemstvom [Eighteen years of war between officials and the zemstvo]*. Zheneva [in Russian].
40. Drobot, I., & Shuliar, I. *Sutnisni oznaky samodostatnoi terytorialnoi hromady v umovakh staloho rozvytku suspilstva: poniatiino-terminolohichniy aspekt [Essential features of self-sufficient territorial community in terms of sustainable development of society: conceptual and terminological aspect]*. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf [in Ukrainian].
41. Ellinek, G. (1908). *Obschee uchenie o gosudarstve [General doctrine of the state]*. (2nd ed.). St. Petersburg [in Russian].
42. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia No 452/97-VR vid 15.07.97 [Charter: European Charter of Local Self-Government No 452/97-VR of 15.07.97]. zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
43. Yevtushenko, O.N., & Lushahina, T.V. (2013). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia ta praktyka stanovlennia [Local self-government in Ukraine: theory and practice of formation]*. Mykolaiv: Vydvo ChDU imeni Petra Mohyly. Retrieved from http://idu.at.ua/doc/Evtushenko_Luschagina.pdf [in Ukrainian].
44. Yevtushenko, O., Popova, T., & Samsoniuk, O. (2018). Stanovlennia instytutu mistsevoho samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini:

teoriia ta praktyka [Formation of the institute of local self-government as a decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 2, (pp. 296-321) [in Ukrainian].

45. Yevtushenko, O.N. (2008). Demokratyzatsiia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia na pryntsypy subsidiarnosti: dosvid Nimechchyny [Democratization of state power and local self-government on the principle of subsidiarity: the experience of Germany]. *Naukovi pratsi: [naukovo-metodychnyi zhurnal] – Scientific works: [scientific-methodical magazine]*, 80, (Vols. 93), (pp. 76-81) [in Ukrainian].

46. Yevtushenko, O.N. (2011). Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia v umovakh modernizatsii politychnoi systemy suchasnoho ukrainskoho suspilstva [State power and local self-government in the conditions of modernization of the political system of modern Ukrainian society]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Odessa: «Pivdenoukr.nats. ped. un-t im. K. D. Ushynskoho» [in Ukrainian].

47. Yevtushenko, O.N., & Lushahina, T.V. *Rozvytok lokalnoi orhanizatsii vlady v umovakh detsentralizatsii: yevropeyskyi dosvid ta ukrainski realii [Development of local organization of power in terms of decentralization: European experience and Ukrainian realities]*. Retrieved from <https://vmv.kymu.edu.ua/v/p12/15.pdf> [in Ukrainian].

48. Kampo, V.M. (1997). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Local self-government in Ukraine]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

49. Kant, I. (1997). *Metafizika v dvuh chastyakh [Metaphysics in two parts]*. *Antologiya mirovoy politicheskoy myisli – Anthology of world political thought*, (Vols. 1). Moscow: Myisl [in Russian].

50. Karasik, V.I. (2004). *Yazykovoy krug: lichnost, kontseptyi, diskurs [Linguistic circle: personality, concepts, discourse]*. Kyiv: Gnozis [in Russian].

51. Karas, A. (2003). *Filosofiiia hromadianskoho suspilstva v klasychnykh teoriiakh i neklasychnykh interpretatsiiakh [Philosophy of civil society in classical theories and non-classical interpretations]*. Lviv : Vyd. tsentr Lviv. nats. un-tu [in Ukrainian].

52. Kin, Dzh. (2001). *Demokratiya i grazhdanskoe obschestvo. O, trudnostyakh evropeyskogo sotsializma, perspektivah demokratii i probleme kontrolya nad sotsialno-politicheskoy vlastyu [Democracy and civil society. On the difficulties of European socialism, the prospects for democracy and the problem of control over socio-political power]*. (M.A. Abramova, Trans). Moscow: Progress-Traditsiya [in Russian].

53. Kyrylenko, O.P. (2006). *Mistsevi finansy [Local finances]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

54. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. *sfs.gov.ua*. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/normativno-pravovi-akti-z-pitan-kpr/konstitutsiya-ukraini> [in Ukrainian].

55. Korkunov, N.M. (1909). *Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russian state law]*. M.B. Gorenberg (Ed.). (6nd ed.). St. Petersburg: Tip. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

56. Kuznietsova, N.S. (2015). Hromadianske suspilstvo ta osobysti nemainovi prava [Civil society and personal non-property rights]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 4, (pp. 9-17) [in Ukrainian].

57. Kurchinskiy, M.A. (1907). *Munitsipalnyiy sotsializm i razvitie gorod skoy zhizni [Municipal socialism and the development of urban life]*. St. Petersburg [in Russian].

58. Lazarevskiy, N.I. (1910). *Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu [Lectures on Russian state law]*. (Vols. 2, part 1). St. Petersburg: tip. AO «Slovo» [in Russian].

59. Lazarevskiy, N.I. (1903). *Samoupravlenie. Melkaya zemskaya edinitsa [Self management. Small zemstvo unit]*. St. Petersburg [in Russian].

60. Lysenko, O. (2009). Transformatsiia pravovoho statusu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do yevropeyskykh standartiv [Transformation of the legal status of local governments in accordance with European standards]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 4, (pp. 132-139).

61. Li, Zhuitin. (2016). Kontseptsiiia novoho derzhavnoho upravlinnia T. Heblera ta D. Ozborna: teoretychni zasady ta praktyka [The concept of the new public administration of T. Goebler and D. Osborne: theoretical principles and practice]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Ivano-Frankivsk : IFNTUNH [in Ukrainian].

62. Lokk, Dzh. (1988). *Dva traktata o pravlenii [Two treatises on government]*. (Vols. 3). Moscow: Myisl [in Russian].

63. Liubchenko, M.P. (2006). *Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva [Constitutional and legal foundations of local government development as an institution of civil society]*. Kharkiv: Odysei [in Ukrainian].

64. Mamut, L.S. (2002). Grazhdanskoe obschestvo i gosudarstvo: problema sootnosheniya [Civil society and the state: the problem of correlation]. *Obschestvennyie nauki i sovremennost – Social Sciences and Modernity*, 5 [in Russian].

65. Mihaylovskiy, A.G. (1908). *Reforma gorodskogo samoupravleniya v Rossii [Reform of city government in Russia]*. St. Petersburg [in Russian].

66. Obiednannia hromad [Association of communities]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/region> [in Ukrainian]

67. Paneiko, Yu.L. (2002). *Teoretychni osnovy samovriaduvannia [Theoretical foundations of self-government]*. Lviv: Litopys [in Ukrainian].

68. Pashkov, A.S. (2007). Vchennia pro hromadianske suspilstvo v filosofii Hehelia [The doctrine of civil society in the philosophy of Hegel]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

69. Petryshyn, O. (2003). Hromadianske suspilstvo – pidgruntia formuvannia pravovoi derzhavy v Ukraini [Civil society - the basis for the formation of the rule of law in Ukraine]. *Visn. Akad. prav. nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Rights Sciences of Ukraine*, 2-3, (pp. 142-161) [in Ukrainian].

70. Platon. (1998). Gosudarstvo. Zakonyi. Politik [State. Laws. Politician]. E.I. Temnova (Ed.). Moscow: Myisl [in Russian].

71. Pogoskiy, V.V. (1917). *Mestnoe samoupravlenie na demokraticheskikh nachalah [Local self-government on a democratic basis]*. Moscow: Izd-e D.Ya. Makovskago [in Russian].

72. Pozhyvanov, M.O. (2004). *Ukrainski vektory mistsevoho samovriaduvannia [Ukrainian vectors of local self-government]*. Kyiv: Alterpres [in Ukrainian].

73. Denysenko, V.M., Sorba, O.M., Uhryn, L.Ya. (2014). Politolohiia: navchalnyi entsyklopedychnyi slovnyk dovidnyk dlia studentiv VNZ I-IV rivniv akredytatsii [Political science: educational encyclopedic dictionary reference book for university students of I-IV levels of accreditation / For science]. N. M. Khoma (Ed.). Lviv : «Novyi Svit – 2000» [in Ukrainian].

74. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn vid 28 hrudnia 2012 r. No 79-VIII [Law of Ukraine On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Relations of December 28, 2012 No 79-VIII]. (2015). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 3. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/79-19> [in Ukrainian].

75. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reform vid 28 hrudnia 2014 r. No 71-VIII [Law of Ukraine On amendments to the Tax Code of Ukraine and some legislative acts of Ukraine on tax reform of December 28, 2014 No 71-VIII]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 3. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [in Ukrainian].

76. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad vid 5 liutoho 2015 r. No 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary association of territorial communities of February 5, 2015 No 157-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13 [in Ukrainian].

77. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad vid 08.04.2015r. No 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of 08.04.2015. No 214]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

78. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini vid 21.05.1997 No 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government in Ukraine of 21.05.1997 No 280/97-VR]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

79. Zakon Ukrainskoi RSR Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia vid 08.12.1990 r. No 534-XII (534-12) [Law of the Ukrainian SSR On local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and local self-government of December 8, 1990 No 534-XII (534-12)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53312> [in Ukrainian].

80. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 1 kvit. 2014 r. No 333-r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of April 1. 2014 No 333-r.]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

81. Reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia – zaporuka rozvytku terytorialnoi hromady [Reforming local self-government - a guarantee of development of the territorial community]. *www.rv.gov.ua*. Retrieved from <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm> [in Ukrainian].

82. Sarnetska, Ya.A. (2019). Mistseve samovriaduvannia: evoliutsiia sutnosti ta status [Local self-government: the evolution of essence and status]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 8, (pp. 87-92) [in Ukrainian].

83. Sveshnikov, M.I. (1892). *Osnovyi i predelyi samoupravleniya. Opyit kriticheskogo razbora osnovnykh voprosov mestnogo samoupravleniya v zakonodatelstvakh vazhneyshih Evropeyskikh gosudarstv* [Foundations and limits of self-government. Experience of a critical analysis of the main issues of local self-government in the legislation of the most important European states]. Sankt-Peterburg: tip. V. Bezobrazova i K^o i Efrona [in Russian].

84. Getting, D., & Mihaeli, V.D. (Ed.). (1993). *Sostavlyayushchie demokratiyu* [Components of democracy]. Kyiv: Lebed [in Russian].

85. Volovych, V.I. (Ed.). (1998). *Sotsiologhiia: korotkyi entsyklopedychnyi slovnyk* [Sociology: a short encyclopedic dictionary]. Kyiv: Ukrainyskyi Tsentruk dukhovnoi kultury [in Ukrainian].

86. Stepanov, Yu.S. (1997). *Konstanty. Slovar russkoy kulturyi. Opyit issledovaniya* [Constants. Dictionary of Russian culture. Research experience]. Moscow: Shkola «Yazyki russkoy kulturyi» [in Russian]

87. Ukaz Prezydenta Ukrainy Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020» vid 12 sichnia 2015 roku No5 [Decree of the President of Ukraine Strategy of sustainable development «Ukraine – 2020» of January 12, 2015 No5]. (2015). *www.president.gov.ua*. Retrieved from www.president.gov.ua/documents/18688.html [in Ukrainian].

88. Teliya, V.N. (1996). *Russkaya frazeologiya. Semanticheskyy, pragmaticheskyy i lingvokulturologicheskyy aspekty* [Russian phraseology. Semantic, pragmatic and linguocultural aspects]. Moscow: Yazyki slavyanskoy kulturyi [in Russian].

89. Tyshko, O., & Kotsiuk, L. (2009). Linhvistychnyi analiz poniattia freimu [Linguistic analysis of the concept of frame]. *Naukovi zapysky. Seriya «Filolohichna» – Scientific notes. Series «Philological»*, 11, (pp. 391-399) [in Ukrainian].

90. Tokvil, A. de. (2000). *Demokratiya v Amerike* [Democracy in America]. Moscow: Izdatelstvo «Ves Mir» [in Russian].

91. Tolkovanov, V.V. (2012). Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v konteksti realizatsii polityky yevropeiskoi intehratsii [Development of local self-government in Ukraine in the context of the implementation of European integration policy]. *Naukovi pratsi : nauk.-metod. zhurn. – Scientific works: scientific method. magazine*, (Vols. 181), 169, (pp. 7-12). Mykolaiv: ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

92. Tretiachenko, M.O. (2013). Skhidnoievropeyskyi dosvid terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady na mistsevomu rivni [Eastern European experience of territorial organization of public power at the local level]. *Publichne pravo – Public law*, 2, (pp. 398-404) [in Ukrainian].

93. Trofimova, I.N. (2011). Detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya i osobennosti tsentr lokalnykh otnosheniy v evropeyskikh stranah [Decentralization of public administration and features of the center of local relations in European countries]. *Sravnitel'naya politika i geopolitika – Comparative politics and geopolitics*, 4. Retrieved from http://old.mgimo.ru/files2/z05_2013/trofimova.pdf [in Russian].

94. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniieiu storony, ta Yevropeyskym Soiuzom, Yevropeyskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/artide?art_id=246581344 [in Ukrainian].

95. Franko, I. (1986). *Mysli o evoliutsii v istorii liudskosti* [Thoughts on evolution in the history of mankind]. (Vols. 45), (pp. 76-139). Kyiv [in Ukrainian].

96. Franko, I. (1986). *Prohrama halytskykh sotsialistiv [Program of Galician socialists]*. (Vols. 45), (pp. 448-464). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
97. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine]. *kodeksy.com.ua*. Retrieved from http://kodeksy.com.ua/tsivil_nij_kodeks_ukraini/statja-169.htm [in Ukrainian].
98. Shemshuchenko, Yu.S. (1998). *Hromadianske suspilstvo [Civil society]*. (Vols. 1), (pp. 646-647). Kyiv: Ukr. entsykl. [in Ukrainian].
99. Shteyn, L. (1987). *Uchenie ob upravlenii i pravo upravleniya so sravneniem literatury i zakonodatelstva Frantsii, Anglii i Germanii [The doctrine of management and the law of management with a comparison of literature and legislation of France, England and Germany]*. (I.E. Andreevskii, Trans). St. Petersburg: Tipografiya V.V. Pratts' [in Russian].
100. Shtimpfl, G., & Sholler, H. (1995). *Mestnoe samoupravlenie [Local government]*. Moscow [in Russian].
101. Burns, D. (2000). Can Local Democracy Survive Governance? *Urban Studies*, (Vols. 37), 5/6, (pp. 963-973) [in English]
102. Cheema, G. Shabbir. (2007). *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices Washington, D.C: Ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University* [in English].
103. Ehrenberg, J. (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press [in English].
104. Bandrés, J.M. (2009). La Carta Europea de la Autonomia Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Cuadernos de derecho local*, 20, (pp. 7-22) [in Spanish].
105. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume [in English].
106. Toffler, A. (1983). *An interview with the author of Future Shock and The Third Wave*. Montréal: Black Rose Books [in English].
107. Ruano, J.M., & Profiroiu, M. (Eds.). (2017). *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan [in English].
108. Torfing, J. What's in a name? Grasping New Public Governance as a Political-administrative system. *ecpr.eu*. Retrieved from <http://ecpr.eu/filestore/paperproposal/117b16b34dca4657bf64178cbe1049dd.pdf>

Розділ 2

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

(Шульга А.А., Ємельянов В.М., Верба С.М.)

2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

2.2. Загальні засади утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад (місцеві вибори)

2.3. Формування об'єднаних територіальних громад Миколаївщини: сучасний стан та перспективи

Висновки та узагальнення до розділу II

2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

Вітчизняна система місцевого самоврядування, незважаючи на ті реформаторські зміни, які відбуваються у системі публічного управління та територіальної організації влади, не задовольняє потреб суспільства. Більшість органів місцевого самоврядування через низку причин як об'єктивного характеру (незначний об'єм ресурсної бази громад, пасивність її мешканців), так і суб'єктивного характеру (низький рівень кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, значна корупційна складова в діяльності представницької самоврядної влади) не забезпечують належні умови для соціально-економічного розвитку територіальних громад, надання населенню якісних і доступних публічних послуг, самореалізації населення тощо. Безпосередньо територіальні громади як об'єднання, так і ті, котрі ще перебувають у пошуку оптимального для себе «сусіда» для об'єднання через занепад соціально-виробничої інфраструктури, швидкі темпи депопуляції населення (особливо працездатного віку), слабку матеріально-фінансову базу залишаються неспроможними до самостійного і якісного вирішення питань місцевого значення та задоволення власних потреб.

У результаті наша держава, як і п'ять років тому, потребує глобальних і комплексних змін майже у всіх суспільних сферах, зокрема і в сфері місцевого самоврядування, перш за все шляхом чітко визначеної нормативно-правової регламентації таких змін. При цьому існує гостра потреба в усвідомленні самим українським суспільством безперспективності політики зволікання з розробкою і впровадженням відповідних стратегічних рішень. Адже без законодавчої основи, без стратегії, без вироблення основних принципів реформування країни, без знання того, яку державу будемо та які відносини в суспільстві повинні переважати, ми не зможемо побудувати економічно сильну європейську, демократично-правову і соціальну державу із громадянським суспільством [18, с. 4-5].

Для розв'язання окреслених проблем та успішної реалізації запланованих в Україні реформ, насамперед потрібно належним чином організувати міцне і грамотно вибудоване правове поле, в рамках якого і будуть впроваджуватися відповідні реформаторські зміни. У цьому контексті головна роль відводиться саме Конституції України, як Основному Закону нашої держави, що являє собою правовий фундамент для вітчизняного законодавства, на «твердій»

основі якого «зводяться» (приймаються) усі інші нормативно-правові акти. Інакше кажучи, Конституція України є основою, необхідною для регулювання найважливіших суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини та подальшого розвитку нашої країни.

Згідно із положеннями ст. 140 Конституції України держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу, законодавець говорить про місцеве самоврядування як про право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [24, с. 678]. Тим самим визначаючи, що територіальні громади є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [23]. Проте положення Конституції України не містять визначення самого поняття територіальної громади. І лише у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР вперше дано законодавче визначення цього поняття [46].

Майже з початку 2014 р. триває процес децентралізації публічного управління, який безпосередньо включає в себе реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті територіальні громади почали об'єднуватися, відбулися значні зміни у податковому та бюджетному законодавстві щодо запровадження бюджетної децентралізації, з'явився новий складовий елемент системи місцевого самоврядування – старости, посилюється інститут органів самоорганізації населення тощо. Однак, попри позитивні зрушення, відповідні зміни до Конституції України так і не були внесені, які б належним чином узаконили все це.

Враховуючи зазначене, для здійснення децентралізації публічної влади та успішного проведення реформування інституту місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад в Україні, зважаючи на те, що існує нагальна потреба у внесенні якісних, глибинних та системних змін до Основного закону України, колишнім Президентом України П. Порошенком у 2015 р. і діючим Президентом України В. Зеленським у 2019 р. були подані законопроекти про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), як невідкладні. Перший законопроект Верховна Рада України вже розглянула і 31 серпня 2015 р. винесла Постанову «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», але текст чинної Конституції України так і не зазнав змін. Другий законопроект станом на 17 січня 2020 р. вже двічі був відкликаний парламентом, оскільки окремі його положення містять порушення системи стримувань і противаг, надаючи більше повноважень і важелів впливу інститутам державної влади.

Метою запропонованих змін є, перш за все, відхід від централізованої моделі управління в державі, а також зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій [37].

Головною спрямованістю цих законопроектів є створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення інституту місцевого самоврядування, нарощування економічної і соціально-виробничої потужності територіальних громад. Адже

майже за тридцять років існування України, як незалежної держави, фактично ми не відійшли від радянської централізованої системи влади, від її обмежувальної і репресивної машини. Це, насамперед, концентрація влади в місцевих державних адміністраціях, майже стовідсоткова їх залежність від центральної влади, розбалансована система місцевого самоврядування, поширення феодалізму на місцях тощо. І хоча в Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші базові нормативно-правові акти, функціонування місцевого самоврядування, як одного із демократичних інститутів публічного управління сучасності, знаходиться на низькому рівні і майже зводиться нанівець [13].

Безпосередньо до положень законопроекту про внесення змін до Конституції України від 13 грудня 2019 р. № 2598 по-перше, пропонується запровадити новий перелік адміністративно-територіальних одиниць та врегулювати порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядок віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст.

По-друге, пропонується закріпити місцеве самоврядування як право та спроможність громади безпосередньо або через органи та її посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А також закріпити право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

По-третє, передбачається, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

По-четверте, пропонується запровадити інститут префектів, основною функцією якого буде призупинення дії актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. При цьому у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [37].

Таким чином, запропоновані законопроектом № 2598 зміни відповідають міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження Венеціанської Комісії та дадуть змогу: забезпечити правову основу для схвалення подальших нормативних актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для успішного реформування місцевого самоврядування; побудувати ефективну систему територіальної організації влади та забезпечити спроможність громад в Україні; гарантувати рівноправність партнерства між місцевим самоврядуванням і державою. Як наслідок, органам місцевого самоврядування максимально будуть передані повноваження і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, тим самим відбудеться розширення можливостей і збільшення ресурсів територіальних громад.

З прийняттям українським парламентом у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради отримали нову правову основу для власного функціонування і взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-правових відносин. Цей Закон закріплює недержавний статус органів місцевого самоврядування, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування. Однак, не дивлячись на низку демократично-прогресивних положень затверджених у ньому,

цей законодавчий акт не відповідає сучасним реаліям і потребує кардинальних змін. При цьому найбільш оптимальним варіантом для вирішення окреслених проблем є прийняття радикально нового законодавчого акту, який би враховував усі зміни, що відбуваються в країні і став би своєрідною правовою регламентацією процесу об'єднання територіальних громад і формування їх як самодостатніх учасників публічного управління.

Свого часу було підготовлено два законопроекти «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений робочою групою, сформованою із представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України (далі – АМУ), Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України, а інший – створений комісією Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування. Запропоновані законопроекти визначають систему, основні принципи, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, основи правового статусу його органів і посадових осіб. Перший законопроект узгоджується із положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та чітко визначає сфери місцевої автономії. Натомість, другий законопроект передбачає окремі елементи централізації влади на місцевому рівні, тим самим породжуючи протиріччя між різними рівнями влади, оскільки закріплює кількостарусну систему врядування в регіонах країни. Відповідно жоден із цих документів не є досконалим і потребує доопрацювань, особливо в частині організаційно-правової та фінансової спроможності територіальних громад [1].

Поки що на розгляд до Верховної Ради України не подано будь-якого іншого законопроекту «Про місцеве самоврядування», який би чітко встановлював правові позиції органів місцевого самоврядування та територіальних громад в системі публічного управління, що підтверджувалися достатніми матеріально-фінансовими інструментами й механізмами.

До 2014 р. неодноразово розроблялися та частково впроваджувалися ідеї зміни адміністративно-територіального устрою України, реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, пропонувалося внести зміни до різних законодавчих актів з питань переформатування територіальної організації влади, розвитку місцевого самоврядування та побудови самодостатніх громад. Проте, враховуючи нестійкий політико-правовий і соціально-економічний стан в нашій державі та неодноразову половинчастість зміни адміністративно-територіального устрою, процес перебудови територіальної організації влади в Україні до логічного завершення так і не було доведено.

І тільки 1 квітня 2014 р. схвалення урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні послугувало потужною відправною точкою для процесу децентралізації та об'єднання територіальних громад. Метою цієї Концепції є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [51].

Для реалізації положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив відповідний План заходів. Згідно із цим Планом на першому підготовчому етапі передбачалося:

- внести зміни до Основного Закону України стосовно створення виконавчих органів обласних і районних рад та закріплення розподілу повноважень між ними;
- розробити та прийняти нормативні акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення,

а також забезпечити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після їх утворення для поліпшення соціально-виробничої інфраструктури, забезпечення якості надання послуг населенню і транспортної доступності;

- сформулювати належне нормативно-правове поле для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою країни;

- визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади [45].

Відповідно на другому етапі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- інституційно реорганізувати органи публічної влади на місцях з урахуванням нової територіальної основи країни;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [45].

І хоча Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно формування дієвої самоврядної влади на місцях і побудови спроможних громад, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового і регіонального рівнів, управління великими містами із районним поділом тощо. З урахуванням зазначеного, існує необхідність у доопрацюванні положень цієї Концепції, що має спиратись на сучасний політико-правовий стан в державі, фінансово-економічні можливості територіальних громад, а також історико-культурні, соціально-демографічні, географічні й інші особливості кожного регіону країни [18, с. 31-32].

Окрім зазначеної Концепції і Плану її реалізації, котрі фактично є лише рамковими документами, що визначають стратегічні напрями змін в державі, парламентом й урядом України було прийнято низку інших нормативних актів. Це такі акти як: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII;

Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 та ін. Перераховані документи регламентують форми реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначають основні етапи, умови і процес добровільного об'єднання громад, функції й обов'язки вже новостворених громад, а також фінансові ресурси, що надаються громадам для належного виконання покладених на них обов'язків та задоволення потреб їх мешканців. Розглянемо їх більш детально.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [41]. Необхідність прийняття цього Закону була зумовлена суперечливістю змісту ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст тощо. Комплексна реалізація положень цього акту й інших правових документів дасть можливість сформувати в Україні дієве місцеве самоврядування і побудувати спроможні територіальні громади із чітко визначеною територією, котрі мають достатні матеріально-фінансові ресурси й об'єкти соціально-виробничої інфраструктури, потрібні їм для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення.

Разом із тим, хотілося б вказати й на недоліки як самого тексту Закону, так і на поспішність його прийняття. Перш за все, це аспект добровільності в процесі об'єднання територіальних громад, який на сьогодні не відповідає своїй сутності, оскільки існує своєрідний тиск з боку держави (у разі відсутності об'єднання, такі громади не отримують фінансування, заполітизованість певної частки державних службовців) та окремих груп населення (феодалне панування аграріїв-бізнесменів, перекручування інформації і підміна понять, залякування громадськості тощо), а також недосконалість і непродуманість перспективних планів формування територій громад. Відсутність законодавчо визначених механізмів подальшого функціонування вже новостворених об'єднаних громад (сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не визначає таких механізмів, більшість його норм мають відсилочний характер), через не внесення відповідних змін до Податкового, Бюджетного, Земельного кодексів України та інших нормативних актів. Запровадження інституту старост після об'єднання громад у тих населених пунктах, на територіях яких раніше функціонували місцеві ради, спричинює безліч питань з боку самих мешканців громад стосовно рівня його владності і повноважності та реальної дієвості у ході представлення їх інтересів та вирішення місцевих питань. Також незадовільний стан доріг, відсутність об'єктів соціально-виробничої інфраструктури на територіях громад тощо, як проблеми першочергової важливості, що на разі майже не вирішуються, спричинюють різного роду незручності для самих людей. Відповідно виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суперечить одному з власних його постулатів – якість та доступність публічних послуг не може бути нижчою, ніж до об'єднання. Виходячи із зазначеного, для досягнення поставленої державою мети – формування самодостатніх громад шляхом їх об'єднання і здійснення децентралізації, необхідно доопрацювати вітчизняне законодавство у цій сфері, розвивати соціально-виробничу інфраструктуру на місцях, максимально забезпечувати доступність і якість надання послуг населенню та ін. У випадку невиконання цього, процес об'єднання територіальних громад у кінцевому підсумку може зазнати невдачі.

Сьогодні в Україні 6572 територіальні громади залишаються необ'єднаними (станом на 18 лютого 2020 р. в нашій державі нараховується 982 об'єднані громади). Враховуючи затяжний процес добровільного об'єднання громад та погіршення соціально-економічного

стану більшості регіонів країни, представниками Міністерства розвитку громад та територій України у вересні 2019 р. було заявлено, що цей процес повинен завершитися до кінця 2020 р. та забезпечити повсюдність місцевого самоврядування – вся територія країни має бути вкрита об'єднаними громадами у кількості від 1,3 тис. до 1,4 тис. При цьому урядовці наголошують саме на спроможності громад (зараз 73% об'єднаних громад є дотаційними) та максимальної доступності і зручності публічних послуг, що надаються населенню. Такий підхід має стати основою для соціально-економічного зростання України, чого не можна було досягти раніше, спираючись на стару систему адміністративно-територіального устрою й організації влади на місцях. Нові зміни передбачають скасування районного поділу країни і створення повітів (120-130) без змін меж областей. До складу повітів входитимуть об'єднані громади із широкою фінансовою й управлінською автономією, яким передаватиметься значна кількість функцій районних центрів із надання послуг населенню [8].

З метою пришвидшення й упорядкування процесу об'єднання територіальних громад, за умови усунення аспекту добровільності 5 грудня 2019 р. було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» № 348-ІХ, в якому зазначається, що об'єднання громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей [39]. До речі, однією із причин прийняття такого акту стало те, що місцеві ради стосовно об'єднання громад часто приймають нераціональні і корумповані рішення з метою збереження свого впливу чи впливу певних бізнес-структур заради власних інтересів. Інакше кажучи, держава з грудня 2019 р. року відмовилась від моделі добровільного об'єднання територіальних громад, укрупнення яких вже ґрунтуватиметься виключно на перспективних планах із обов'язковим дотриманням принципу спроможності.

Такий акт управління як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» визначає механізм та умови формування спроможних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування їх територій. Інакше кажучи ця Методика, доповнюючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», закріплює методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [43].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування і контролю [49]. Цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об'єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань. Однак, практичне його застосування є дещо складним, оскільки положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та містять низку недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. Хоча на сьогоднішній день практика співробітництва окремих громад в Україні присутня. Так, за даними Міністерства розвитку громад та територій України станом на 19 лютого 2020 р. в Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад нараховується 586 угод (найактивніше громади співпрацюють у Хмельницькій, Чернігівській, Полтавській, Івано-Франківській, Львівській та Вінницькій областях) [54]. Проте масової повсюдності така співпраця не набула, зокрема, через неврахування особливостей менталітету українського народу (особливо мешканців південних та східних областей України), його зневіреності у позитивних результатах будь-яких змін тощо. Тому, можна припустити, що подальша реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у повній мірі не сприятиме досягненню цілей задекларованих при його прийнятті.

Улітку 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Ця Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Стратегія орієнтована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Її реалізація дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської [42]. Однак, ця Стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої їх частини. У деяких положеннях цього документу прослідковується неузгодженість пріоритетів розвитку регіонів з пріоритетами державної регіональної політики (наприклад, вирішення різного роду земельних питань, розвиток житлово-комунального господарства, залучення вітчизняних й іноземних інвестиційних ресурсів, покращення стану доріг тощо). В цілому, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року має статичний характер і не спроможна реагувати на соціально-економічні й політичні зміни, що постійно відбуваються в Україні [15, с. 73].

Ще одним важливим актом, котрий регулює окремі аспекти об'єднання територіальних громад є Закон України «Про місцеві вибори». Він значно відрізняється від попередніх законів, є доволі суперечливим та являє собою своєрідне стихійне явище у процесі об'єднання громад і формування місцевої політичної еліти. Із прийняттям наприкінці 2019 р. Виборчого кодексу України цей закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад [47].

Окремо хотілося б звернути увагу на законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489, метою якого є закріплення нових організаційно-правових засад служби в представницьких органах влади, як професійної та політично неупередженої діяльності на користь громади і всієї держави, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Проект містить певні нововведення, серед яких можна виокремити: класифікацію посад в органах місцевого самоврядування на категорії; приписи щодо політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення відбіркового конкурсу; систему нарахування оплати праці та застосування різних видів заохочень [16]. Одночасно, деякі положення цього документу є суперечливими, зокрема ті, що стосуються реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, заборона особи, яка займає адміністративну посаду бути членом будь-якої політичної партії, що прямо суперечить Конституції України, яка гарантує право громадян на свободу об'єднання в політичні та громадські організації; відсутність конкретних вимог до рівня професійної компетенції службовців; спірність й одночасна подвійність питань, котрі стосуються корупційної складової в діяльності службовців тощо).

Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» не має бути аналогічним Закону «Про державну службу», обов'язково враховувати специфіку роботи в

представницьких органах влади та визначати реальні механізми й інструменти ефективного і якісного здійснення особами їх професійної діяльності.

З урахуванням вищезазначеного, більш логічно і правильно було б, щоб процес об'єднання територіальних громад розпочався із внесення відповідних змін до Конституції України, затвердження нових Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблення Методики формування спроможних територіальних громад, проектування Перспективних планів формування спроможних громад (так би мовити «дорожня карта» територіальної модернізації первинних суб'єктів місцевого самоврядування) та на основі вище названих актів – прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тільки після таких дій процес об'єднання громад та формування їх як самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування мав би усі законні підстави і належне конституційне підґрунтя. Наразі ж, у зв'язку з тим, що сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику формування спроможних громад (а відповідні зміни до Конституції України й досі не внесені), це призвело до певних, часом абсурдних, суперечностей і розбіжностей, оскільки більшість територіальних громад об'єдналися не відповідно до нормативних рекомендацій, а у самостійно визначеному форматі, зважаючи лише на матеріально-фінансові й політичні інтереси певних груп людей.

Узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад містить низку недоліків, котрі можна усунути шляхом:

1) внесення відповідних змін до Конституції України, що стосуються питання децентралізації та об'єднання територіальних громад; прийняття нових Законів України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцевий референдум», котрі нададуть мешканцям громад реальну здатність самостійно здійснювати управління на місцях; удосконалення окремих нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють процес об'єднання громад з метою подолання колізійності та подвійності їх застосування (Податковий та Бюджетний кодекси України (забезпечить належне фінансування власного життєзабезпечення об'єднаних громад), Земельний кодекс України (врегулює окремі земельні питання у процесі об'єднання громад та подальшого їх самостійного функціонування), Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про місцеві державні адміністрації» (або взагалі скасувати цей акт і замість нього прийняти новий Закон «Про префектуру»), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та ін.);

2) зміни адміністративно-територіального устрою України на першому і другому рівнях, дотримуючись принципів муніципального унітаризму й федералізму (прийняття нового Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»);

3) оптимізації процесу передачі об'єднаним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів та іншою комунальною власністю, що надасть суттєвих економічних важелів для їх подальшого розвитку;

4) встановлення чіткого механізму виходу територіальних громад, що об'єдналися, зі складу такого об'єднання;

5) забезпечення завершення об'єднання громад – внесення відповідних змін до нормативних актів на основі державницького підходу, з метою подолання дрібновласницького, особисто-корисливого інтересу певної групи людей, зацікавлених у тих чи інших результатах реформування, а також прискорення процесу об'єднання громад, остаточного здійснення децентралізації публічної влади і реформування місцевого самоврядування для формування та розвитку економічно сильних громад і держави, в цілому;

б) систематичного проведення активної інформаційно-просвітницької, роз'яснювальної й експертно-консультативної роботи серед населення, спрямованої на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації публічної влади та процесу об'єднання громад в Україні (див. Рис. 2.1.).



Рис. 2.1. Оптимальне нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

Отже, аналіз вітчизняної законодавчої бази у сфері реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дозволяє зробити висновок, що нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні характеризується фрагментарністю, без чітко вираженої єдиної стратегічної лінії. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами правового характеру, часто суперечачи один одному. Цей же недолік ми бачимо і у підході до створення державних органів влади, покликаних сприяти формуванню самодостатніх громад.

2.2. Загальні засади утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад (місцеві вибори)

На сьогодні майже більше шести років триває процес децентралізації публічної влади в Україні, активно відбувається об'єднання територіальних громад з метою формування їх як спроможних суб'єктів місцевого самоврядування і учасників публічного управління. Наразі, з-поміж багатьох супутніх питань у контексті здійснення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, питання формування представницьких органів об'єднаних громад є чи не найгострішим і суперечливим водночас.

Представницькими органами об'єднаних територіальних громад є відповідні місцеві ради, що здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені вітчизняним законодавством [46]. Ці органи влади виражають волю мешканців відповідної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи у такий спосіб владу на місцях, поєднуючи державні інтереси з інтересами локального характеру. Місцеві ради є колегіальними органами загальної компетенції, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо мешканцями громад за допомогою місцевих виборів. Саме вибори є тим політико-правовим «майданчиком», на якому формується склад представницьких органів територіальних громад, зокрема й об'єднаних.

У загально-філософському розумінні вибори є одним із виявів абсолютної свободи – свободи вибору. Як свого часу зазначив німецький учений Г. Маєр: «... вибори є найбільш відомим праву масовим процесом» [2, с. 297].

У словнику української мови «вибори» – це обрання шляхом голосування депутатів у представницькі органи держави, службових осіб та ін. [55, с. 355]. Натомість, Оксфордський англійський словник тлумачить зміст цього слова як «процес, за допомогою якого населення вибирає індивідуума для державних посад» [33].

У юриспруденції та в науці публічного управління існує безліч поглядів стосовно пояснення змісту поняття «вибори». Так, наприклад, В. Погорілко визначає вибори як «форму безпосередньої демократії, народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом голосування» [58, с. 174]. Подібне визначення дає польський вчений-конституціоналіст Б. Банашак, говорячи про те, що вибори є заходами, які мають на меті обрання відповідних кандидатів для виконання визначених функцій [60, с. 317]. При цьому він зазначає, що голосування є частиною цілого виборчого процесу і тому поняття виборів не може бути йому тотожним [59, с. 340]. Інакше кажучи голосування саме по собі не є виборами, а лише окремою їх частиною як процесу. Дещо розширює визначення даного поняття інший польський науковець Є. Бучковскі, котрий розуміє вибори як процес, у якому беруть участь громадяни, а також політичні партії і громадські організації, що відіграють особливо важливу роль у процесі висунення кандидатів (формування виборчих списків) та розробки виборчих програм, у тому числі здійсненні організованої політико-програмної діяльності під час виборчої кампанії [61, с. 16].

Натомість російські вчені І. Ільїнський, Б. Страшун та В. Ястребов визначають вибори як спосіб формування органів управління шляхом голосування осіб, котрі мають на це право. На їх погляд, вибори є демократичною процедурою формування органів управління [17, с. 308]. Інший російський науковець В. Маклаков тлумачить вибори як процес формування державного органу влади або надання права виборній особі, реалізоване шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожну виборну посаду претендує дві чи більше особи [22, с. 318].

Цікаво, що вітчизняні науковці у трактуванні поняття «вибори» солідарні з іноземними дослідниками. Зокрема, М. Ставнічук, вважає вибори формою безпосереднього народовладдя, що є відображенням волі народу, способом формування конституційного складу представницьких органів публічної влади [4, с. 7]. У свою чергу, М. Корнієнко визначає вибори доволі просто – «акт народного самоврядування» [25, с. 18]. У цьому напрямі дещо іншим шляхом пішов О. Лавринович, котрий вважає, що вибори є засобом легітимації (суспільного визнання діючої влади) [27, с. 3].

Як узагальнюють Ю. Ковбасюк та О. Красівський, вибори – це передбачена законодавством форма прямого народовладдя та участі громадян у політичному житті демократичних країн. Це один із способів інституювання публічної влади, інакше кажучи

механізм створення органів влади, що є водночас і найбільш ефективним знаряддям тимчасової політичної відповідальності осіб, які виконують публічно-управлінські функції. У процесі виборів здійснюється обрання певних осіб (партій) для виконання функцій управління шляхом голосування та подальше формування представницьких органів управління. На практиці, у загальному вигляді, вибори є формою колективного рішення суспільної групи щодо тієї чи іншої особи (політичної сили). При цьому головним у виборах є обрання особи чи партії, наділення її владою та делегування їй відповідних повноважень. У цьому контексті імпонує твердження, що вибори є цивілізованою, правовою формою отримання й оновлення влади, демократичний спосіб формування органів публічної влади [12, с. 53]. Адже дійсно сьогодні процес здобуття влади, що чітко регламентований на законодавчому рівні, відбувається не насильницьким шляхом (наприклад, проведення репресій, бунтів, здійснення державних переворотів тощо), а за допомогою обов'язкового врахування думки більшості, котра теоретично не має бути заангажована. До цього варто додати, що повноцінність і реальність виборів проявляється в умовах чесної конкурентної боротьби, в якій повинні брати участь два і більше кандидатів (політичних партій).

Якщо говорити про вибори до представницьких органів об'єднаних територіальних громад, то ця категорія схожа із загальним поняттям «вибори» і означає, що під час голосування виражають свою волю лише ті громадяни, які мешкають на території відповідних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів влади та заміщення посад керівників громад. Вибори до представницьких органів об'єднаних громад в залежності від походження назв таких органів (муніципалітет, комуна, провінція, регіон) називають по-різному [12, с. 56]. В Україні, відповідно до чинного законодавства, вибори до самоврядних представницьких органів влади називаються місцевими, котрі за своєю правовою природою є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією й іншими законами України виборчого права шляхом таємного голосування [47].

Правовою основою виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» (як вже зазначалося вище, закон втратив чинність від початку 2020 р., крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Виборчий кодекс України (прийнятий 19 грудня 2019 р. як уніфікований збірник основних виборчих законів країни).

Проведення виборів до вітчизняних представницьких органів територіальних громад, у чому числі й об'єднаних, ґрунтується на міжнародно визнаних та законодавчо закріплених принципах (Рис. 2.2.). Розглянемо ці принципи більш детально.

Принцип загального виборчого права означає, що голосувати на виборах до представницьких органів громад можуть лише громадяни України, які згідно зі ст. 70 Конституції України мають право голосу, належать до громад на території яких і відбувається голосування та проживають у межах відповідного виборчого округу. Якщо ми говоримо про додаткові вибори депутатів сільської, селищної ради у контексті об'єднання громад, то голосувати на таких виборах можуть громадяни України, які належать до громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і мешкають у межах відповідного виборчого округу [5].

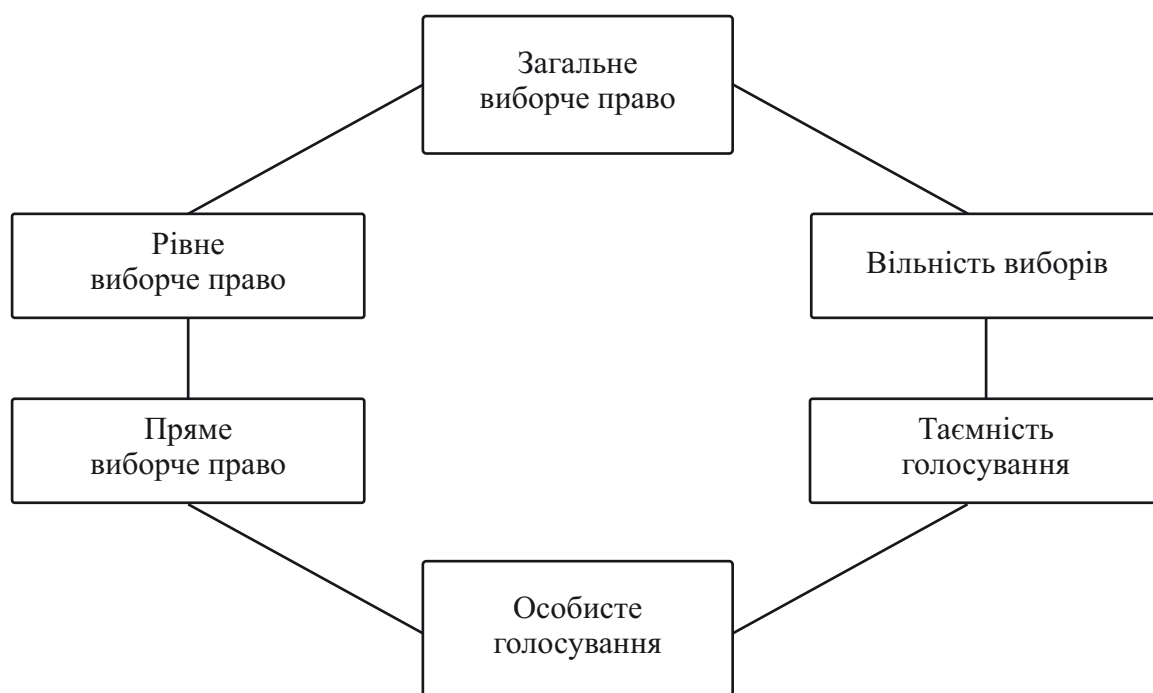


Рис. 2.2. Принципи організації та проведення виборів до представницьких органів ОТГ

При цьому належність громадянина до тієї чи іншої громади визначається його офіційно зареєстрованим місцем проживання. Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що право голосувати на місцевих виборах мають лише ті особи, які належать до відповідної територіальної громади та мешкають у межах відповідного територіального округу, що прямо підтверджується реєстрацією місця проживання у паспортах таких осіб. Інакше кажучи, якщо в паспорті громадянина відсутня реєстрація місця його проживання, то така людина позбавляється права голосувати на місцевих виборах.

Враховуючи те, що на сході нашої країни вже не один рік триває військовий конфлікт із Російською Федерацією, а Автономна Республіка Крим є тимчасово окупованою територією, багато людей вимушено стали переселенцями або з певних причин і досі продовжують мешкати на зазначених територіях. Як наслідок, такі особи, відповідно до окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» та Виборчого кодексу України, позбавляються права голосувати. Однак, з метою недопущення порушення конституційних прав громадян України Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) прийняла на початку вересня 2018 р. Постанову «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893», відповідно до положень якої проголосувати зможуть не тільки близько півтора мільйона переселенців, а й мешканці окупованого сходу України та Автономної Республіки Криму. Для цього необхідно подати заяву про тимчасову зміну місця голосування у межах введених законом строків [40]. Однак, не зважаючи на такі прогресивні нормативні зрушення переселенці зі сходу країни та Криму безпосередньо позбавлені права голосу на виборах міського голови чи депутатів міської ради [35].

Зазначені законодавчі зміни є поверхневими й у повному обсязі не забезпечують реалізацію одного із важливих прав людини – право обирати та спотворюють саму ідею публічного управління. Адже надання можливості голосувати на місцевих виборах виключно громадянам України позбавляє права на волевиявлення тих осіб, які хоч і не є громадянами нашої держави,

але безпосередньо із нею пов'язані, що виражається у фактичному й офіційному їх проживанні на території України та веденні діяльності не забороненої законом. Можливо більшість людей виступлять проти долучення іноземців (чи осіб без громадянства) до публічного управління через участь у місцевих виборах, мотивуючи це тим, що управління місцевими справами мають здійснювати виключно громадяни України, які офіційно мешкають на території тієї чи іншої громади. Проте, розвиток економічних й інноваційно-технологічних відносин не стоїть на місці і прив'язка особи до місця її реєстрації вже втрачає свою значимість. Держава прагнучи зробити публічні послуги більш доступними для населення у межах чинного законодавства дозволяє їх отримувати у тому місці й у той спосіб, що є більш зручнішим для самих людей. Тому доцільно внести зміни до діючого Виборчого кодексу України розширивши перелік вимог, що висуваються до виборців, і закріпити право участі в голосуванні громадян України, які на день виборів фактично проживають на території будь-якого населеного пункту України протягом останніх трьох років (на думку деяких науковців, це достатній період часу для вивчення й перейняття проблем тієї місцевості, де така особа мешкає, а також для розуміння потреб і подальших напрямів розвитку відповідної громади) [57, с. 675-677].

Додатково варто звернути увагу, що відповідно до чинного законодавства не мають право голосувати на місцевих виборах військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також недієздатні особи та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Ці особи вважаються такими, що у відповідний період не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Зазначені нормативні приписи, з одного боку, звужують закріплене в ч. 1 ст. 38 Конституції України право громадянина вільно обирати [23]. А з іншого – є лише тимчасовими обмеженнями, пов'язаними із тим, що зазначені особи у повному обсязі не володіють ситуацією (інформацією) щодо відповідної території, де відбуваються вибори до представницьких органів громад, їх явку на вибори практично неможливо забезпечити не порушуючи встановленого для них режиму або просто такі особи не усвідомлюють своїх дій (наприклад, психічно хворі). Враховуючи окреслені умови, говорити про реальність й ефективність голосування таких осіб неможливо.

Таким чином, із наведеного можна зробити висновок, що на принцип загальності виборчого права стосовно виборів до представницьких органів територіальних громад у повній мірі не реалізується, що має свої практичні негативні наслідки у питанні представлення інтересів усіх членів тієї чи іншої громади в процесі здійснення публічного управління на місцях.

Рівність виборчого права представляє собою участь громадян України у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний тільки на одній виборчій ділянці, до списку виборців якої включена та чи інша особа. При цьому така участь має ґрунтуватись на забороні привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, за мовними ознаками тощо [5]. До речі, цей принцип розповсюджується і на кандидатів у депутати місцевих рад, один із аспектів якого полягає у забезпеченні гендерної квоти. Це одна з найреволюційніших новел вітчизняного виборчого законодавства (у жовтні 2015 р. український парламент вперше закріпив вимогу про гендерну квоту), що свідчить про його європейське спрямування та зміну методів і механізмів публічного управління через новосформованих представницьких органів влади територіальних громад. Так, згідно із ч. 7 ст. 220 Виборчого кодексу України, представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад має становити не менше 30% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради [5]. На жаль, у Виборчому

кодексі України не передбачено відповідальності за недотримання зазначеної правової норми. Тому з метою врегулювання цього питання ЦВК у Постанові «Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах» від 23 вересня 2015 року № 362 роз'яснила, що відмова реєструвати кандидатів через недотримання гендерної квоти не допускається, оскільки дане положення відсутнє в переліку підстав для відмови у реєстрації, закріпленому в ч. 1 ст. 46 Закону України «Про місцеві вибори». Більше того, враховуючи те, що Україна ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок зобов'язалася «забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма громадянськими і політичними правами» (ст. 4 Пакту) [28] та «вживати усіх відповідних заходів щодо ліквідації дискримінації по відношенню до жінок у політичному і суспільному житті» (ст. 7 Конвенції) [21]. Тому процес розробки і прийняття вітчизняних нормативно-правових актів та здійснення публічного управління має відбуватися з обов'язковим урахуванням гендерної рівності в усіх суспільних сферах. Враховуючи зазначене та з метою повноцінного виконання взятих Україною на себе відповідних міжнародно-правових зобов'язань і недопущення можливості нівелювати проголошений країною принцип рівних можливостей жінок і чоловіків, необхідно внести зміни до діючого Виборчого кодексу України, доповнивши перелік підстав для відмови у реєстрації кандидата в депутати недотриманням гендерної квоти. Лише тоді ми зможемо говорити про дійсно рівне виборче право кожного громадянина України.

Відповідно до ст. 4 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав пряме виборче право є одним із принципів виборів. Сутність цього принципу полягає у тому, що особи голосують відповідно за конкретного кандидата та (або) список кандидатів чи проти конкретного кандидата та (або) списку кандидатів, чи проти всіх кандидатів та (або) списків кандидатів [20]. Безпосередньо у Виборчому кодексі України зазначено, що громадяни реалізують своє виборче право шляхом голосування за кандидатів, висунутих і зареєстрованих у порядку, передбаченому цим кодексом [5]. Цікавим моментом у цьому є відсутність у виборчих бюлетенях графі «не підтримую жодного кандидата» (проти всіх), яка зникла в 2011 р. внаслідок схвалення Верховною Радою України відповідних поправок до виборчого законодавства у зв'язку з її «непотрібністю». До речі, виборче законодавство майже всіх європейських країн не передбачає у бюлетенях наявність пункту «проти всіх» (винятком є Греція, Іспанія і Франція). Відсутність такої графі в Україні позбавляє людей громадянської свободи і відповідальності за свій вибір, підриваючи демократичні засади країни. Також це створює перешкоди для виявлення реального ставлення громадян України до діючої влади та майбутніх кандидатів, що створює додаткові можливості для маніпулювання суспільною свідомістю і вибором українського народу. З метою запобігання таких ситуацій на розгляд Верховної Ради України 21 січня 2019 р. було висунуто проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо волевиявлення виборців» № 9492, відповідно до положень якого у громадян України знову з'явиться альтернатива – прийти на дільниці, але не підтримати жодного кандидата чи партію. Інакше кажучи не голосувати вимушено за будь-кого, коли є бажання не підтримати жодного кандидата чи партію. У цьому законопроекті вказано якщо після встановлення результатів в одномандатному окрузі з'ясується, що кількість позначок у графі «Проти всіх» перевищила половину голосів тих, хто взяв участь у волевиявленні, то

вибори вважатимуться такими, що не відбулися. При цьому кандидати, які отримали вотум недовіри громадян вже не зможуть брати участь у повторних виборах [52]. Вважаємо, що відновлення зазначеної графи у виборчих бюлетенях позитивно відобразиться на утвердженні України як сучасної демократичної країни, думки громадян якої враховуються, принцип народного волевиявлення у повній мірі реалізується.

Вибори в нашій країні є вільними, що означає добровільність участі громадян у виборчому процесі та вільне висловлення своєї думки при голосуванні. При цьому застосування будь-яких форм насильства, погроз, обману, підкупу чи інших дій, що перешкоджають вільному волевиявленню виборця під час голосування забороняється [47]. Тобто мова йде про заборону будь-якого психологічного чи фізичного впливу на виборця, як протягом всієї виборчої кампанії, так і безпосередньо у момент його голосування на територіальній виборчій дільниці. Незалежно від місця роботи чи навчання, а також фінансово-матеріального чи сімейного стану виборця, чинити на нього тиск у будь-який спосіб не можна. Проте, на практиці ми зустрічаємо непоодинокі випадки тиску на виборців (наприклад, на держаних службовців чи студентів державних закладів освіти) з боку діючої влади, що має значний фінансово-адміністративний ресурс для здійснення таких дій. Звичайно це порушує загальноприйняті на світовому рівні стандарти проведення виборів, однак, в Україні за такі дії не було реально притягнуто до відповідальності жодної особи. У більшій мірі це пов'язано із тим, що самі виборці не висловлюють категоричності проти зазначених дій та не повідомляють у відповідні правоохоронні органи про такі випадки, оскільки самі заінтересовані (часто фінансово) у спотворенні власного вибору.

Таємність голосування, як один із загальновизнаних принципів виборчого права, закріплений у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [28], в ст. 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [53], у ст. 71 і 141 Основного Закону України, який дублюється у ст. 141 цього ж документу стосовно місцевих виборів [23] та в ст. 16 Виборчого кодексу України. Сутність цього принципу полягає у забороні розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення кожного конкретного виборця. На думку Ю.Б. Ключковського, недопущення контролю за волевиявленням виборців або зовнішнього впливу на їх волевиявлення чи тиску з метою отримання інформації про зміст відданого голосу є вже наслідками, що випливають із такої заборони [19, с. 33]. У більш широкому сенсі принцип таємності голосування слід розглядати у трьох аспектах (див. Рис. 2.3.).

Відповідно до вітчизняного законодавства цей принцип означає заборону контролю за волевиявленням виборців за допомогою фотографування, відеофіксації чи в будь-який інший спосіб у кабінах для таємного голосування, а також заборона демонстрації виборцем результатів власного волевиявлення як у приміщенні для голосування, так і поза ним. Окрім того, забороняється членам виборчих комісій або іншим особам вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, що дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця [5]. Виходячи із зазначеного можна з упевненістю сказати, що принцип таємності голосування під час проведення виборів до представницьких органів територіальних громад в Україні забезпечується, як у процесі безпосереднього голосування виборців, так і після нього.

Особисте голосування, що тісно пов'язане із принципом таємності голосування є гарантією прозорих і демократичних виборів та зменшує можливість маніпулювання виборчими голосами. Синонімом слова «особистий» можна назвати слово «самостійний» (здатність діяти самому без сторонньої допомоги чи впливу). У процесі голосування виборець самостійно приймає рішення стосовно власного голосу і не має право голосувати за інших осіб або передавати своє право голосу будь-якій іншій особі. Однак, відповідно до ч. 2 ст. 17 Виборчого кодексу України, винятком у цій ситуації буде допомога іншому виборцю,

який «внаслідок інвалідності та/або стану здоров'я не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, при умові виконання всіх дій відповідно до його волевиявлення». Такі дії не будуть вважатися голосуванням замість іншої особи [5]. Проте, у разі вчинення інших дій, які спричиняють порушення принципу особистого голосування, винні особи притягуються до кримінальної відповідальності. Інакше кажучи особа має особисто отримати виборчий бюлетень та власноруч поставити підпис у відповідному місці, самостійно заповнити бюлетень і без сторонньої допомоги опустити його у спеціальну прозору виборчу скриньку, що належним чином опломбована.

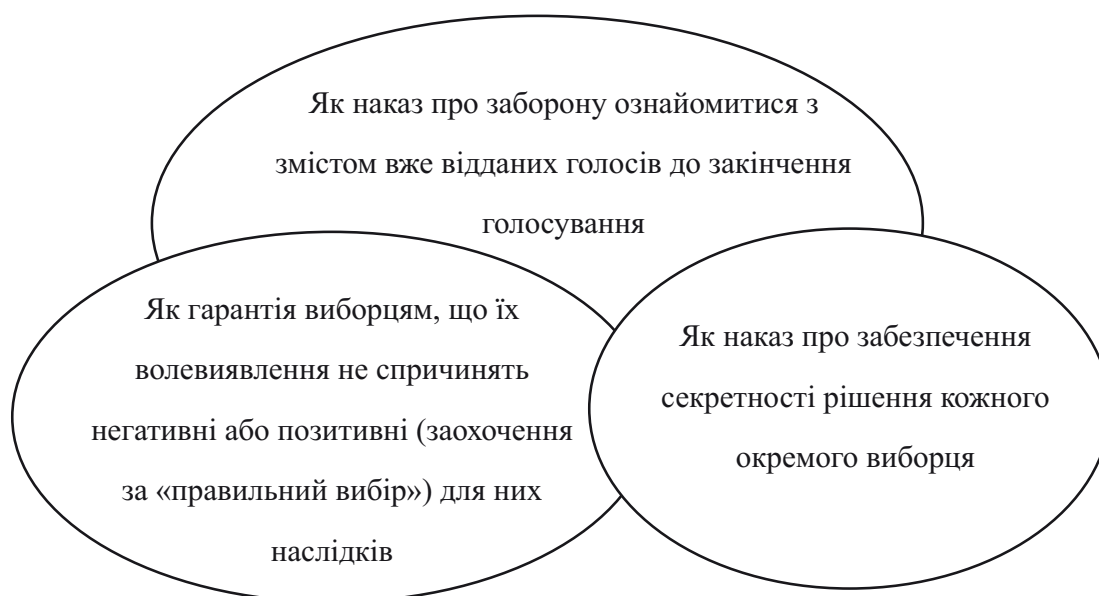


Рис. 2.3. Трьохаспектність розуміння принципу таємності голосування [63, с. 474]

Стосовно вищезазначених основоположних принципів виборчого процесу, окремо хотілося б підкреслити, що їх законодавче закріплення і суворе дотримання є невід'ємною частиною суспільно-політичного життя України та однією з ознак дієвості демократії на теренах нашої країни. Більше того, повна реалізація принципів виборчого процесу для українського народу є гарантією легітимації того, кого обрала більшість та суспільного спокою і впевненості у дієвості власних дій (голосів).

Важливим аспектом в організації та проведенні місцевих виборів, окрім принципів виборчого процесу, є визначення загального складу (кількості депутатів) відповідних рад. Так, загальний склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим закріплено в Конституції Автономної Республіки Крим. У свою чергу, відповідно до ст. 197 Виборчого кодексу України «загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради становить при чисельності виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області:

- до 1 тисячі виборців – 12 депутатів;
- від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів;
- від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати;
- від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів;
- від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
- від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів;
- від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;

- від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
- від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати;
- від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати;
- понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів» [5].

У разі якщо кількість депутатів для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.

Загальний склад сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади збільшується понад зазначену вище кількість депутатів, внаслідок проведення додаткових виборів на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців громад, що приєдналися, до суми кількості виборців громади, до якої приєдналися та кількості виборців громад, що приєдналися помноженої на загальний склад ради, визначений законом, але не менше кількості приєднаних громад [5].

Вибори до представницьких органів територіальних громад можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими, в залежності від підстав, на основі яких вони проводитимуться.

Спираючись на положення Виборчого кодексу України чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Такі вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня самих виборів. При цьому виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня виборів. Рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост приймається Верховною Радою України. У свою чергу, рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України [5].

На відміну від чергових місцевих виборів, позачергові призначаються парламентом у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Таке рішення приймається парламентом не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. При цьому позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади у разі дострокового припинення повноважень старости [5].

Якщо говорити про повторні місцеві вибори, то такі вибори проводяться у випадку визнання чергових чи позачергових, або перших виборів недійсними або такими, що не відбулися, чи у разі визнання особи, обраної у відповідному одномандатному виборчому окрузі, такою, яка відмовилася від депутатського мандата (посади сільського, селищного, міського голови, старости). Рішення про призначення таких виборів приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у десятиденний строк з дня прийняття рішення про те, що вибори не відбулися або у разі відмови від депутатського мандата (посади). Повторні місцеві вибори призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення (інакше кажучи такі вибори призначаються не пізніше ніж за 60 днів до дня самих виборів), а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня повторних місцевих виборів [5].

Проміжні вибори депутатів сільської, селищної ради призначаються в одномандатному виборчому окрузі територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення

повноважень депутата сільської, селищної ради, обраного у відповідному одномандатному виборчому окрузі. Такі вибори призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня проміжних місцевих виборів. При цьому рішення про призначення проміжних виборів депутатів сільської, селищної ради приймається територіальною виборчою комісією не пізніш як у десятиденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутатів, обраних у відповідному одномандатному виборчому окрузі [5].

На відміну від інших видів місцевих виборів, додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад призначаються у випадку приєднання таких рад до вже об'єднаних громад у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Рішення про призначення таких виборів приймається ЦВК у порядку, визначеному чинним законодавством не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня додаткових виборів [5].

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються ЦВК у порядку, визначеному вітчизняним законодавством. Натомість перші вибори старости призначаються відповідною радою об'єднаної територіальної громади. Усі перші місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до їх проведення [5].

За роки незалежності в Україні склалася така практика, що днем проведення будь-яких місцевих виборів завжди є неділя.

Окремо варто звернути увагу на деякі процедурні моменти призначення тих чи інших місцевих виборів. Так, орган, який відповідно до ст. 195 Виборчого кодексу України прийняв рішення про призначення повторних, проміжних чи перших місцевих виборів, не пізніш як на третій день з дня його прийняття публікує рішення у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднює в інший визначений ним спосіб, а також доводить зазначене рішення до відома ЦВК у цей же строк. При цьому ЦВК шляхом прийняття відповідного рішення оголошує про початок виборчого процесу чергових місцевих виборів, перших виборів депутатів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад, а територіальна виборча комісія – про початок виборчого процесу позачергових, повторних, проміжних місцевих виборів, перших виборів старости на своєму засіданні про що зазначається у протоколі засідання комісії. Офіційним оголошенням є прийняття відповідною виборчою комісією рішення про початок виборчого процесу певного виду місцевих виборів. Таке рішення оприлюднюється не пізніше наступного дня після дня його прийняття відповідно в загальнодержавних або місцевих засобах масової інформації чи в інший визначений нею спосіб [5].

Офіційне оголошення прийнятого рішення про початок виборчого процесу місцевих виборів здійснюється ЦВК не пізніш як за 5 днів до його початку, територіальною виборчою комісією – протягом 5 днів з дня прийняття рішення про призначення позачергових місцевих виборів, а в разі призначення територіальною виборчою комісією повторних чи проміжних місцевих виборів – одночасно з прийняттям нею такого рішення.

У разі невиконання територіальною виборчою комісією зазначених вище законодавчих вимог щодо призначення повторних чи проміжних місцевих виборів, то такі вибори призначаються ЦВК у п'ятиденний строк з дня виявлення бездіяльності відповідної територіальної виборчої комісії [5].

Отже, відповідно до вітчизняного законодавства вибори до представницьких органів влади територіальних громад поділяються на чергові, позачергові, повторні, проміжні, додаткові або перші, в залежності від підстав, на основі яких вони проводяться. При цьому для кожного окремого виду місцевих виборів чітко визначено початок виборчого процесу та строк їх призначення.

Протягом усього періоду незалежності нашої країни неодноразово змінювалися виборчі системи, що прямо було пов'язано зі зміною тієї чи іншої політичної сили. Відповідно до Виборчого кодексу України вибори до органів місцевого самоврядування проводяться одночасно за трьома виборчими системами. Перша із них – це мажоритарна система «відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (вибори депутатів сільських/селищних, міських, (міста за кількістю виборців до 90 тис. осіб) рад та районних у містах рад), на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, мешканці яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської громади, територія району в місті, а також в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі (вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови та старости села, селища), що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної громади» [5]. До речі, для того, щоб стати головою села, селища чи міста достатньо буде набрати на один голос більше від кандидата, який посяде друге місце. За такою ж системою мають обиратися депутати районних рад, межі мажоритарних округів яких збігаються із межами відповідного села, селища, міста чи об'єднаної громади, що входять до складу відповідного району. При цьому у кожному окрузі може бути обрано не менше 2 і не більше 4 депутатів [5].

Така система формування складу представницьких органів територіальних громад врахувала недоліки попередньо діючих виборчих систем, коли деякі округи за результатами останніх чергових місцевих виборів виявилися не представленими жодним депутатом. Наприклад, у Києві 20 округів не мають власного представника в міській раді [34], в Миколаєві із 54 існуючих виборчих округів 12 – не мають жодного представника в раді [6]. У загальному плані за результатами місцевих виборів 2015 р. 450 виборчих округів до обласних рад не представлені у відповідних обласних радах (близько 26% округів). У підсумку це призвело до того, що територіальні громади з 48 адміністративно-територіальних одиниць (міст обласного значення та районів, включаючи всі громади, що входять до їх складу) не представлені в обласній раді жодним депутатом. І лише 182 адміністративно-територіальні одиниці представлені відповідно до кількості округів (у кожному окрузі обрано по 1 депутату) (див. Рис. 2.4.) [36].

Такий стан речей у загальному плані руйнує ключовий принцип представницької демократії шляхом позбавлення виборців округу можливості мати свого представника у відповідній раді. Загальновідомо, що будь-які місцеві ради, як колегіальні органи, представляють інтереси територіальних громад, мешканці яких обирали до них депутатів. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, безпосередньо до обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі входить звітування про виконану роботу, прийом виборців, проведення громадських слухань. Окрім цього, відповідно до ст. 17 цього ж Закону виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради певні доручення [50]. У випадку, коли жоден кандидат від того чи іншого виборчого округу не отримав мандат, як наслідок виникає низка запитань: хто саме буде представляти населення такого округу? хто буде виконувати обов'язки передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» перед виборцями? кому із обраних депутатів виборці будуть давати свої доручення у випадку такої необхідності? За таких умов люди просто кинуті напризволяще, маючи два варіанти вирішення ситуації, яка склалася – або розв'язувати, проблеми, що виникають самотужки, або чекати нових виборів і сподіватися на успішне обрання власного депутата до місцевої ради. Адже усі ми чудово розуміємо, що будь-який депутат місцевої ради, перш за все, буде дбати про свій округ та його мешканців, думаючи про власний рейтинг та перемогу у наступних виборах, ніж піклуватися про населення інших

округів, які не мають свого обранця. У свою чергу, як було вже вище зазначено, у більш вигідному становищі перебувають мешканці тих виборчих округів, які мають по декілька своїх представників у раді, тим самим, наприклад, отримуючи більш значні об'єми коштів на вирішення місцевих проблем та задоволення власних потреб [57, с. 687].

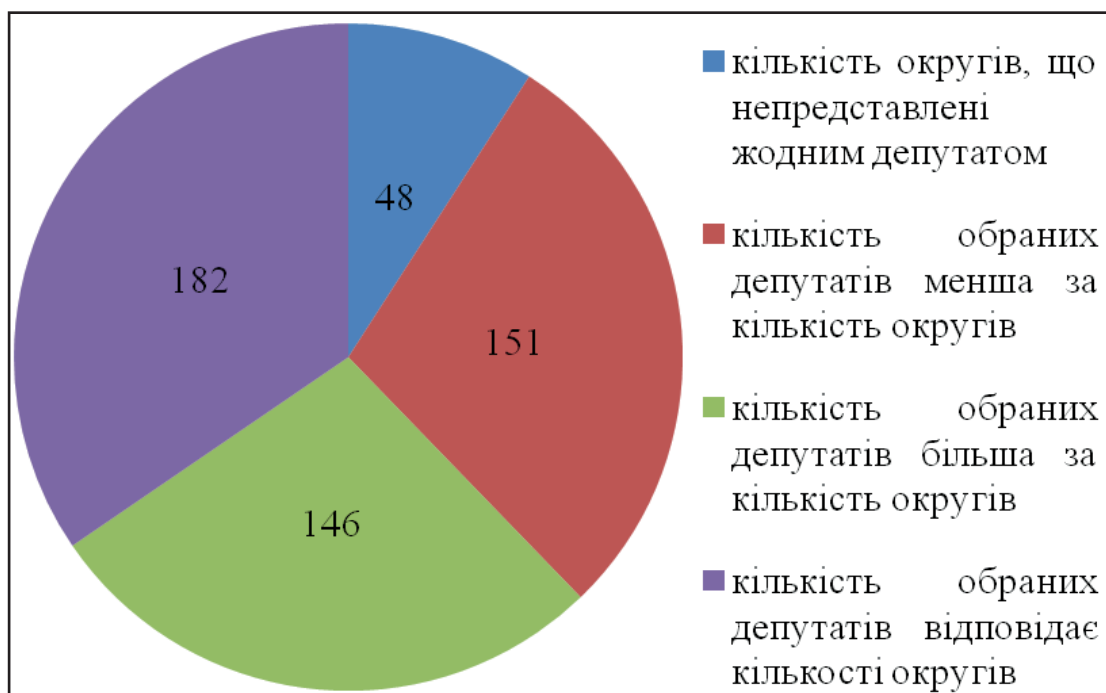


Рис. 2.4. Рівень представлення (кількість) адміністративно-територіальних одиниць відповідно до кількості обраних депутатів по округах за результатами місцевих виборів 2015 р. [36]

Однак, закріплена у Виборчому кодексі України мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах все одно допускає суттєве викривлення представництва. Оскільки село з населенням 100 осіб представлятиме в представницькому органі об'єднаної громади 2 депутати, а місто з населенням в 50 тис. осіб – лише 4 депутати. За такою моделлю у більш вигідному становищі знаходитимуться саме мешканці села, ніж міста, потреби й інтереси яких будуть реально «почуті» і задоволені.

Другою виборчою системою місцевих виборів є мажоритарна система «абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі (вибори міського голови (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб)), що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади». Для отримання перемоги на виборах за такою системою, кандидатові необхідно набрати 50% й один голос у першому турі, або перемогти свого опонента в другому турі не менше ніж із таким самим результатом (50% + 1 голос) [5].

До третьої виборчої системи формування органів місцевого самоврядування належить система «пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб) у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» об'єднаної міської громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій» [5]. Керуючись умовою пропорційної системи депутатські мандати у відповідних виборчих округах отримують лише ті кандидати в депутати, які за результатами виборів набрали не менше 5% голосів виборців по відношенню до загальної їх кількості відданих за місцеві політичні партії.

Безпосередньо процедура організації й проведення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад має дещо свої особливості. Так, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», місцевий голова ради, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання громад, звертається до обласної державної адміністрації чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим із пропозицією звернутися до ЦВК, щоб вона прийняла рішення про призначення перших виборів депутатів та голови. Таке звернення до ЦВК має подати обласна державна адміністрація чи Рада міністрів Автономної Республіки Крим протягом десяти робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання громад. Про це обласна державна адміністрація чи Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають одночасно проінформувати обласну раду (або Верховну Раду Автономної Республіки Крим) та відповідні ради, котрі прийняли рішення про добровільне об'єднання громад [41].

Якщо об'єднуються громади, які розташовані у суміжних районах чи суміжних містах обласного значення, Верховна Рада України приймає відповідну постанову про встановлення або зміну меж районів чи міст обласного (в Автономній Республіці Крим – республіканського) значення. Це необхідно для того, щоб новоутворена об'єднана громада знаходилась в межах одного району чи міста обласного (республіканського) значення, оскільки її територія не може знаходитися одночасно в різних районах. Така постанова додається до звернення й інших документів, які подаються до ЦВК [41]. У випадку відсутності правових підстав для відмови, ЦВК призначає вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Процедура призначення перших місцевих виборів врегульована Порядком призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів (далі – Порядок), затвердженого Постановою ЦВК від 29 листопада 2018 р. № 234. Так, згідно з п. 1 Порядку «за зверненнями, які відповідають вимогам вітчизняного законодавства, ЦВК за наявності відповідних бюджетних асигнувань для організації підготовки та проведення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за 70 днів до дня таких виборів (а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня перших місцевих виборів). У рік проведення чергових місцевих виборів перші місцеві вибори призначаються на дату чергових місцевих виборів» [48]. При цьому ч. 4 ст. 210 Виборчого кодексу України встановлено, що ЦВК «здійснює розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення перших місцевих виборів за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, на підставі прийнятих Верховною Радою України рішень про призначення таких виборів» [5].

Таким чином, однією з умов для призначення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є наявність в ЦВК відповідних бюджетних призначень за бюджетною програмою 6741020 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [38].

Варто підкреслити, що наразі представницькі органи місцевого самоврядування обираються лише на час до проведення наступних чергових місцевих виборів, які

мають відбутися у 2020 р. З урахуванням такої ситуації, на період виборів тимчасово функціонуватимуть попередні представницькі органи ще старих громад, доки не буде обрано і не набудуть повноваження ради нових об'єднаних громад. Це, у свою чергу, викликає суперечності у правовому статусі місцевих депутатів та легітимності здійснення ними повноважень, коли в день відкриття першої сесії новообраної ради зберігають свої повноваження депутати цієї ж ради попереднього скликання. Водночас, у випадку необрання з певних причин депутатів місцевої ради після закінчення чергової каденції, повноваження діючих депутатів цієї ради не припиняються взагалі [62, с. 14].

Враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що представницькі органи об'єднаних територіальних громад формуються на основі місцевих виборів. Такі вибори є однією із форм прямого народовладдя (безпосереднє вільне волевиявлення мешканців громад), передбачена Конституцією та Законами України, яка полягає у формуванні складу самоврядних представницьких органів влади шляхом таємного голосування, керуючись загальним, рівним та прямим виборчим правом. Місцеві вибори проводяться одночасно за трьома виборчими системами, кожна з яких викликає низку запитань та спричинює безліч проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін у нещодавно прийнятий Виборчий кодекс України та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. Оскільки вітчизняне виборче законодавство щоразу показує свою правову недієздатність у вирішенні певних питань в організації і проведенні місцевих виборів, особливо перших виборів в об'єднаних територіальних громадах. Як наслідок, на сьогодні ми маємо значні прогалини і колізії у виборчому законодавстві та негативне ставлення мешканців територіальних громад до самих виборів, що спричинене також і соціально-політичною й законодавчою нестабільністю у державі. Усе це у сукупності спотворює реалізацію принципів організації та проведення місцевих виборів у новостворених об'єднаних громадах, нівелює можливі позитивні результати від проведення таких виборів, а також гальмує вирішення питань місцевого значення. З урахуванням цього потрібно змінювати саме ставлення до місцевих виборів як до одного із найважливіших форм демократії та реальної можливості громадян здійснювати публічне управління на місцях, чітко врегулювати на законодавчому рівні питання організації та проведення місцевих виборів в об'єднаних громадах. До цього ще можна додати загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення у них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення таких виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

2.3. Формування об'єднаних територіальних громад Миколаївщини: сучасний стан та перспективи

Уже шість років в Україні триває процес децентралізації публічної влади, що включає об'єднання територіальних громад та формування їх як самодостатніх і спроможних суб'єктів місцевого самоврядування. Населення країни в очікуванні, що цей процес врешті-решт завершиться і у результаті сприятиме соціально-економічному зростанню регіонів, розвитку дійсної (а не фіктивної) демократії, розширенню впливу об'єднаних територіальних громад на справи загальнодержавного значення та посилить участь громадськості у процесі здійснення публічного управління. Однак, не дивлячись на всі суттєві переваги здійснення децентралізації публічної влади та формування спроможних територіальних громад в Україні, існує відкритий і прихований (завуальований) опір, а також різного роду ускладнення у процесі втілення відповідних змін. Причинами такого супротиву й ускладнень є:

- розпливчастість загальнодержавного бачення кінцевого результату від реформування територіальної організації влади й об'єднання територіальних громад;
- відсутність конституційно-правової основи здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою країни;
- наявність дрібновласницького й особисто-корисливого інтересу в більшості громадян, які задіяні у публічно-владних процесах держави (наприклад, депутати Верховної Ради України і місцевих рад, представники державних адміністрацій) та в приватному секторі (фермери, земельні магнати, власники великих підприємств й ін.);
- низький рівень довіри до публічної влади і її представників, а також практична зневіреність у законності і правопорядності того, що наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування;
- нерозуміння й одностороннє оцінювання процесу децентралізації і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень;
- морально-психологічний і фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформ, що наразі проводяться в Україні тощо [14, с. 49].

Новосформована влада в нашій державі прикладає всі можливі зусилля (здебільшого на законодавчому рівні) з метою пришвидшення процесу об'єднання територіальних громад та забезпечення більш-менш рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів. Відповідно заявлено, що процес об'єднання громад повинен завершитися до кінця 2020 р., допомогою в якому мають слугувати нові перспективні плани формування територій громад.

Ще у 2015 р., зважаючи на ознаки спроможності територіальних громад, до Кабінету Міністрів України на затвердження подали свої перспективні плани 23 області країни, крім Закарпатської. Загальна кількість громад, яку запропонували обласні державні адміністрації в перспективних планах (без Закарпатської області та Автономної Республіки Крим, тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей) становила 1429, що загалом відповідало експертним прогнозам [56, с. 50]. При цьому чисельність об'єднаних територіальних громад у кожній області різна, що ніяк не корелює з площею та населенням регіону. Найменшу кількість об'єднаних територіальних громад запропоновано утворити в Луганській області (не враховуючи тимчасово окуповані території) – 24, а найбільшу – в Львівській області – 160. Різниця між областями становить 6,5 разів. З урахуванням цього середня кількість об'єднаних територіальних громад по областях України має становити 60.

Аналіз сформованих в областях перспективних планів показав, що далеко не всі вони ідеальні, оскільки більшість із них не охоплюють усієї території області, що фактично порушує п. 1 ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [41]. Тобто в кожній області залишилися певні «сірі плями», на території яких поки що відсутній варіант будь-якого об'єднання. За умови врахування цього фактору кількість об'єднаних територіальних громад, які можуть бути утворені в областях, може досягти 2-2,5 тис. На думку деяких вчених, найбільш коректними та такими, що відповідають дійсності є лише два перспективні плани – Луганської та Донецької областей, відповідальними за формування та затвердження яких були обласні військово-цивільні адміністрації [10]. Як наслідок, Кабінет Міністрів України не погодив у повному обсязі всі перспективні плани і визнав спроможними близько 66% (957) запропонованих об'єднаних громад. На решту території областей урядом було дано розпорядження продовжити розробку перспективних планів, у межах територій поза проектних об'єднаних громад, які були вже погоджені.

Сьогодні ж перспективні плани досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання, відсутність

грунтового соціально-економічного аналізу рівня розвитку громад, неврахування культурно-етнічних й історичних особливостей громад тощо. Більше того, самі обласні ради часто з тих чи інших причин блокують прийняття рішень щодо ухвалення таких планів. У результаті громади об'єднуються незалежно від перспективних планів, які просто не здатні взяти на себе передбачені законодавством повноваження, оскільки не мають для цього відповідних ресурсів [14, с. 54]. З цього приводу перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Негода, з яким ми повністю погоджуємося, говорить: «Важливо, щоб громади формувалися у відповідності до перспективних планів. Це аж ніяк не заперечує добровільності об'єднання, а лише дає змогу нікого не залишити поза реформою і наближує громаду, створену за перспективним планом, до рівня спроможної. Багато тих громад, які формувалися раніше без дотримання перспективних планів, сьогодні здійснюють приєднання до себе нових рад, як це раніше і передбачалося. Є і ті, хто об'єднався, але до спроможності там ще далеко. Причина знову ж таки у тому, що не дослухалися і формувалися без врахування бачення перспективного плану. Це помилковий шлях. Ті, хто його пройшов, вже у цьому переконалися. Але ми не ідеалізуємо затверджені перспективні плани, які часто в регіонах підлаштовували під утворені об'єднані територіальні громади, щоб останні отримали статус спроможних. З іншого боку, багато запропонованих у перспективних планах громад є результатом політичних рішень, що приймалися обласними радами і далекі від прагматичних розрахунків» [31].

З урахуванням вищевикладеного, хотілося б навести наступні статистичні дані. У 2015 р. було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, наприкінці 2016 р. об'єднаних громад нараховувалось 366, у 2017 р. – 665 громад, у 2018 р. – 876 громад, у 2019 р. – 1029 громад. Не дивлячись на повільні темпи об'єднання територіальних громад в Україні, із кожним роком спостерігається тенденція до збільшення їх кількості у 1,5-2 рази (див Рис. 2.5.) [29].

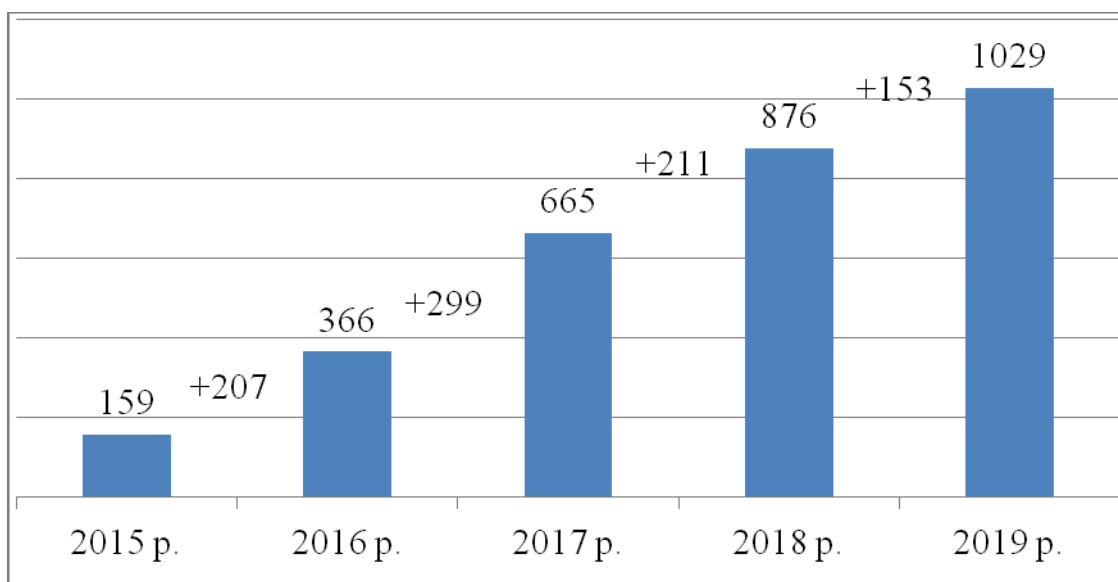


Рис. 2.5. Кількість і динаміка об'єднання територіальних громад в Україні за 2015-2019 рр. [29]

Сьогодні найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад сформовано в Дніпропетровській (74), Черкаській (60) та Запорізькій (60) областях, а найменшу – в Донецькій (19) і Закарпатській (19) областях (див. Таблиця 2.1.) [32]. Таку різницю в 55

об'єднаних громад на території однієї держави важко пояснити, при цьому мова йде не лише про специфіку географічного розташування тієї чи іншої громади, рівень соціально-економічного розвитку областей, наявність на території країни військового конфлікту тощо. Це ще загальнонаціональна проблема сприйняття населенням необхідності й важливості змін, яка реально впливає на процес об'єднання громад та подальшу їх розбудову.

Таблиця 2.1

**Кількість об'єднаних територіальних громад по областях України
за 2015-2019 рр.**

Область	Кількість ОТГ				
	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Вінницька	2	21	34	37	48
Волинська	5	15	40	50	54
Дніпропетровська	15	34	56	62	74
Донецька	3	5	9	10	19
Житомирська	9	32	45	56	57
Закарпатська	2	3	6	6	19
Запорізька	6	16	36	44	60
Івано-Франківська	3	11	23	35	39
Київська	1	2	9	18	33
Кіровоградська	2	5	13	24	27
Луганська	2	4	8	22	24
Львівська	16	22	35	40	41
Миколаївська	0	19	28	42	43
Одеська	8	12	25	31	37
Полтавська	12	18	39	45	57
Рівненська	5	18	25	38	47
Сумська	1	14	28	35	38
Тернопільська	26	36	40	49	53
Харківська	0	4	12	19	24
Херсонська	1	11	26	34	37
Хмельницька	22	26	39	45	51
Черкаська	3	6	26	54	60
Чернівецька	10	16	26	33	37
Чернігівська	5	16	37	47	50
Всього	159	366	665	876	1029

В цілому, наприкінці 2019 р. в Україні майже 4,7 тис. територіальних громад сформували 1029 об'єднаних громад (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій), водночас більше 6,2 тис. громад залишаються поки що необ'єднаними (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій) [29].

Основними чинниками, що впливають на темпи об'єднання громад в Україні є:

- особливості географічного (територіального) розташування громад;
- активна чи пасивна громадська позиція мешканців громад;
- супротив або ініціативність місцевої влади (відсутність або наявність місцевого лідера) територіальної громади;
- лобіювання інтересів окремих політичних партій, груп, бізнесу;
- обсяги ресурсних баз територіальних громад;
- демографічний стан територіальних громад;
- нерозуміння або не усвідомлення громадськістю необхідності й невідворотності процесу об'єднання територіальних громад;
- морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у проведенні чи зриві реформ, що мають відбутися [11, с. 14-15].

Окремо треба зазначити, що на початку процесу побудови спроможних територіальних громад в Україні, у контексті адміністративно-територіального поділу, мова йшла про такий принцип як «один район – одна громада». Значення цієї ідеї полягало у тому, що громади, котрі об'єднуються у такий спосіб будуть географічно і соціально-економічно потужними первинними суб'єктами місцевого самоврядування із достатньою ресурсною базою. Тим більш таке формування об'єднаних громад, враховуючи сучасні політико-правові й соціально-культурні умови, запобіжить суттєвому зміщенню у самоідентифікації людей та дезінтеграції країни в цілому, яка зараз перебуває у складному національному, економічному та військовому становищах. Оскільки на сьогодні в Україні більшість районів є дотаційними із слабко розвинутою виробничо-соціальною інфраструктурою, відтак, можливість формування на їх територіях декількох спроможних територіальних громад (а частіш за все десятків громад) практично відсутня, у зв'язку із недостатньою ресурсною базою для подальшого забезпечення самодостатності таких громад. Та про це більш докладніше у наступному розділі.

Враховуючи вищенаведені дані стосовно формування об'єднаних територіальних громад у розрізі регіонів, можна вивести загальний рейтинг областей України відносно цього процесу, в якому поки що станом на 15 березня 2020 р. лідерами є Житомирська, Дніпропетровська та Чернігівська області. У свою чергу, такі області як Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області замикають даний рейтинг (див. Таблиця 2.2.) [32]. Одразу ж підкреслимо, що цей рейтинг не є сталим, і дані, які в ньому вказані можуть ще змінюватися в залежності від подальшої якості процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Таблиця 2.2

Рейтинг областей України щодо об'єднання територіальних громад відповідно до загальних параметрів (станом на 15 березня 2020 р.) [32]

Місце	Область	Кількість ОТГ (+)*	Кількість рад, що об'єдналися	Площа ОТГ (кв.км)	Населення ОТГ (осіб)
1	Житомирська	56 (+3)	436	20 424,33	843 028
2	Дніпропетровська	71 (+4)	245	23 157,3	943 275
3	Чернігівська	50	372	20 570,16	502 223
4	Хмельницька	51 (+2)	376	12 943,53	579 696
5	Запорізька	56 (+5)	214	20 623,24	573 747
6	Волинська	54	235	11 802,08	604 561
7	Сумська	38	185	10 376,2	757 042
8	Донецька	13 (+6)	113	7 146,02	383 225

продовження таблиці 2.2

9	Чернівецька	37 (+2)	135	4 081,24	378 311
10	Тернопільська	54 (+1)	316	6 901,34	677 957
11	Миколаївська	42 (+1)	149	12 948,99	324 506
12	Луганська	18 (+6)	97	8 901,71	180 399
13	Рівненська	45 (+2)	153	8 188,67	377 678
14	Івано-Франківська	39 (+1)	181	4 124,45	717 376
15	Харківська	23 (+1)	120	8 012,34	381 821
16	Полтавська	53 (+4)	204	10 760,71	437 248
17	Херсонська	33 (+4)	124	11 341,18	302 550
18	Черкаська	57 (+3)	228	302 550	349 466
19	Одеська	37 (+2)	170	12 455,7	388 171
20	Київська	24 (+9)	167	6 062,2	452 445
21	Львівська	41 (+3)	184	5 386,08	378 964
22	Закарпатська	17 (+3)	72	1 971,68	298 145
23	Вінницька	46 (+4)	184	6 619,8	788 446
24	Кіровоградська	27	81	6 050,35	161 543
Всього		982 (+66)	4 741	249 642,77	11 781 823

* об'єднані територіальні громади, які очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів

У цьому рейтингу Миколаївська область посідає 11 місце (до речі, за роки реформування місцевого самоврядування ця область не опускалася нижче 13-14 місця, водночас не піднімалася вище 6-7 місця), на території якої вже функціонує 42 об'єднанні територіальні громади та 1 чекає рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів. Сьогодні 47,3% від загальної площі області не зайнято об'єднаними громадами, тому їх кількість може ще збільшитись. Цікаво, що відповідно до затвердженого 8 вересня 2015 р. Кабінетом Міністрів України Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області, передбачалося створення лише 32 об'єднаних територіальних громад. У липні 2017 р. були внесені зміни до цього плану, відповідно до яких в Миколаївській області має бути сформовано 40 об'єднаних громад (див. Таблиця 2.3.).

Таблиця 2.3

Перелік спроможних громад згідно із Перспективним планом формування територій громад Миколаївської області (станом на 19 липня 2017 р.) [44]

№	Назва ОТГ	Назва населеного пункту – адміністративного центру ОТГ	Назва району чи міста обласного значення, до якого входить адміністративний центр ОТГ
	Арбузинська	смт Арбузинка	Арбузинський район
	Благодатненська	с. Благодатне	Арбузинський район
	Баштанська	м. Баштанка	Баштанський район
	Мар'ївська	с. Мар'ївка	Баштанський район
	Привільненська	с. Привільне	Баштанський район

	Березанська	смт Березанка	Березанський район
	Коблівська	с. Коблеве	Березанський район
	Березнегуватська	смт Березнегувате	Березнегуватський район
	Братська	смт Братське	Братський район
	Веселинівська	смт Веселинове	Веселинівський район
	Воскресенська	смт Воскресенське	Вітовський район
	Галицинівська	с. Галицинове	Вітовський район
	Первомайська	смт Первомайське	Вітовський район
	Шевченківська	с. Шевченкове	Вітовський район
	Бузька	с. Бузьке	Вознесенський район
	Дорошівська	с. Дорошівка	Вознесенський район
	Олександрівська	смт Олександрівка	Вознесенський район
	Прибужанівська	с. Прибужани	Вознесенський район
	Врадіївська	смт Владіївка	Врадіївський район
	Доманівська	смт Доманівка	Доманівський район
	Мостівська	с. Мостове	Доманівський район
	Єланецька	смт Єланець	Єланецький район
	Казанківська	смт Казанка	Казанківський район
	Кривоозерська	смт Криве Озеро	Кривоозерський район
	Веснянська	с-ще Весняне	Миколаївський район
	Нечаянська	с. Нечаяне	Миколаївський район
	Ольшанська	смт Ольшанське	Миколаївський район
	Михайлівська	с. Михайлівка	Миколаївський район
	Радсадівська	с. Радісний Сад	Миколаївський район
	Новобузька	м. Новий Буг	Новобузький район
	Новоодеська	м. Нова Одеса	Новоодеський район
	Костянтинівська	с. Костянтинівка	Новоодеський район
	Бузька	с. Бузьке	Новоодеський район
	Снігурівська	м. Снігурівка	Снігурівський район
	Куцурубська	с. Куцуруб	Очаківський район
	Чорноморська	с. Чорноморка	Очаківський район
	Кам'яностівська	с-ще Кам'яний Міст	Первомайський район
	Вознесенська	м. Вознесенськ	м. Вознесенськ
	Первомайська	м. Первомайськ	м. Первомайськ
	Южноукраїнська	м. Южноукраїнськ	м. Южноукраїнськ

На разі Перспективний план формування територій громад Миколаївської області, що передбачає вже 45 об'єднаних громад, знаходиться на доопрацюванні в Миколаївській обласній державній адміністрації, котрий разом з іншими планами областей буде покладено в основу нового адміністративно-територіального устрою України. При цьому, як сказав народний депутат, голова підкомітету з питань адмінтерустрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального

розвитку та містобудування В.Ю. Безгін, «новий адміністративно-територіальний устрій має бути затверджений вже навесні 2020 р., щоб восени цього року провести місцеві вибори на новій територіальній основі» [3].

Розглянемо більш детально вже новостворені об'єднані територіальні громади в Миколаївській області. У жовтні 2015 р. на території цієї області сформовано лише одну об'єднану громаду – Куцурубську сільську громаду, внаслідок злиття Куцурубської та Іванівської місцевих рад із селами Іванівка і Яселка. І вже 25 жовтня того ж року відбулися перші вибори у цій громаді. Через рік до Куцурубської об'єднаної громади приєдналися Дмитрівська, Острівська, Парутинська та Солончаківська сільські ради і наприкінці 2016 р. відбулися повторні перші вибори. Сьогодні Куцурубська об'єднана громада налічує 12 сіл, в яких мешкає 8 тис. людей (більше половини населення Очаківського району). Ця громада розвивається відповідно до поліцентричної моделі – в межах об'єднаної громади існує декілька сильних громад. Явно виражені центри – це села Куцуруб і Парутине. Громада сформована симетрично, населені пункти не перевищують одне одного (є незначне перевищення адміністративного центру у порівнянні з іншими населеними пунктами). Ця громада стала своєрідним прикладом для наслідування іншим громадам, які прагнуть об'єднатися і соціально-економічно зростати (при цьому не лише Миколаївської області). Цікаво, що ініціативна група Куцурубської громади, яка у подальшому її очолила, не отримувала підтримки з боку представників районної й обласної влади. І лише завдяки великому бажанню місцевого населення та цілодобовій консультативно-роз'яснювальній роботі представників уряду громада успішно пройшла шлях до об'єднання.

У 2016 р. на Миколаївщині було створено вже 18 об'єднаних громад, у 2017 р. – 9, в 2018 р. – лише 1 (Вознесенська міська об'єднана територіальна громада), в 2019 р. – 13 (див. Таблиця 2.4.) [32]. На сьогодні одна об'єднана територіальна громада (Степівська) чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. Відповідно в Миколаївській області сформовано 43 об'єднані громади.

Таблиця 2.4

**Об'єднані територіальні громади Миколаївської області
за 2015-2019 рр.**

Назва ОТГ	Район, до якого входить адміністративний центр ОТГ	Дата створення	Кількість рад, що об'єдналися	Площа ОТГ	Кількість населення ОТГ
Арбузинська селищна об'єднана територіальна громада	Арбузинський район	24.12.2017	2	292,13	7893
Баштанська міська об'єднана територіальна громада	Баштанський район	18.12.2016	9	773,85	22422
Березанська селищна об'єднана територіальна громада	Березанський район	24.12.2017	5	443,77	8615
Березнегуватська селищна об'єднана територіальна громада	Березнегуватський район	30.06.2019	6	543,31	11253
Благодатненська сільська об'єднана територіальна громада	Арбузинський район	18.12.2016	6	370,0	5592

Бузька сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	18.12.2016	2	161,47	3134
Веселинівська селищна об'єднана територіальна громада	Веселинівський район	18.12.2016	5	432	11733
Веснянська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	104,42	4668
Висунська сільська об'єднана територіальна громада	Березнегуватський район	30.06.2019	2	225,5	2903
Вільнозапорізька сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	3	221,62	2667
Вознесенська міська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	17.08.2018	2	89,54	36167
Володимирівська сільська об'єднана територіальна громада	Казанківський район	24.12.2017	2	235,66	2729
Воскресенська селищна об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	3	192,4	11113
Галицинівська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	4	311,35	7642
Горохівська сільська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	30.06.2019	3	218,78	5561
Доманівська селищна об'єднана територіальна громада	Доманівський район	18.12.2016	3	225	8107
Дорошівська сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	30.04.2017	3	303,14	5069
Казанківська селищна об'єднана територіальна громада	Казанківський район	24.12.2017	9	704,48	12218
Калинівська сільська об'єднана територіальна громада	Єланецький район	30.06.2019	2	157,21	2016
Кам'яномостівська сільська об'єднана територіальна громада	Первомайський район	18.12.2016	3	119,78	3804
Коблівська сільська об'єднана територіальна громада	Березанський район	18.12.2016	4	264337	6400
Куцурубська сільська об'єднана територіальна громада	Очаківський район	25.10.2015	5	754,05	7796
Лоцькинська сільська об'єднана територіальна громада	Баштанський район	30.06.2019	2	171,08	2618
Мигіївська сільська об'єднана територіальна громада	Первомайський район	30.06.2019	3	243,03	5009
Михайлівська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	11.12.2016	2	447,11	2824
Мішково-Погорілівська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	22.12.2019	2	171,09	8088
Мостівська сільська об'єднана територіальна громада	Доманівський район	11.12.2016	3	334,18	3620

продовження таблиці 2.4

Нечаянська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	203,8	3565
Новобузька міська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	2	406,3	1834
Новомар'ївська сільська об'єднана територіальна громада	Братський район	30.06.2019	4	225,85	2486
Новополтавська сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	29.10.2017	2	142,39	3024
Олександрівська селищна об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	11.12.2016	3	288,49	9239
Ольшанська селищна об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	57,06	5874
Прибужанівська сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	11.12.2016	5	363,6	7904
Прибузька сільська об'єднана територіальна громада	Доманівський район	24.12.2017	3	300,86	5160
Радсадівська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	24.12.2017	3	205,72	4227
Снігурівська міська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	30.06.2019	9	630,1	23697
Софіївська сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	2	236,78	3626
Степівська сільська об'єднана територіальна громада*	Миколаївський район		4	348,98	6364
Сухоеланецька сільська об'єднана територіальна громада	Новоодеський район	30.06.2019	2	129,04	1837
Чорноморська сільська об'єднана територіальна громада	Очаківський район	11.12.2016	2	385,88	3581
Шевченківська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	5	296,81	10399
Широківська сільська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	24.12.2017	2	217,1	3521

* чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів

Як вже зазначалося вище, Перспективний план формування територій громад Миколаївщини доопрацьовується спеціалістами Миколаївської обласної державної адміністрації. Ці зміни передбачають укрупнення та переформатування деяких об'єднаних територіальних громад. Тому що, наявний об'єм ресурсів дрібних об'єднаних територіальних громад є недостатнім для забезпечення їх фінансової самодостатності та реалізації серйозних проектів, а лише вистачає на покриття витрат на утримання управлінського апарату громади. Крім того, маленькі об'єднані громади є нецікавими для інвесторів, особливо іноземних, а у більш масштабній за територією об'єднаній громаді можливостей реалізовувати різного роду проекти набагато більше. Планується в області укрупнити і райони – замість 19 існуючих залишити 4 райони. Проте, питання, як правильно зробити

цей розподіл, щоб не постраждали інтереси жодної громади, залишається відкритим. У Міністерстві розвитку громад та територій України наголошують на тому, що «нові перспективні плани мають стати своєрідними інтерактивними картами майбутніх громад, на яких буде змодельована оптимальна мережа інфраструктури, необхідна для надання публічних послуг, викладені фінансові розрахунки тощо». У Міністерстві переконані, що коли громади побачать свої перспективи і зрозуміють, що навіть «бідні» громади після об'єднання матимуть значно більше можливостей для розвитку, вони почнуть нарешті приймати ці рішення [9].

Водночас представники різних територіальних громад області вносять власні пропозиції щодо того з ким їм краще об'єднуватися, мотивуючи це по-різному. Так, наприклад, Очаківська міська влада разом із деякими очільниками громад неодноразово ініціювали добровільне об'єднання територіальних громад з громадами-сусідами в одну Очаківську громаду з адміністративним центром у місті Очакові. Пояснюючи це значною економією місцевих бюджетних коштів на утримання управлінського апарату, які можна у подальшому направляти на розвиток самих громад. Очільник Очаківської міської ради наголошує, що «ні Куцурубська ОТГ, ні Чорноморська ОТГ, по суті, не є повністю спроможною на сьогоднішній день» [26].

Зміни до перспективного плану передбачають приєднання Галицинівської об'єднаної громади до Шевченківської об'єднаної громади Вітовського району. До речі, ця пропозиція викликала особливий спротив з боку представників Галицинівської громади, оскільки ця громада є найбагатшою в області (утворилася у 2017 р. й об'єднала 6 сіл із загальною кількістю населення понад 9 тис. людей). На її території розташовані Миколаївський глиноземний завод, порт «Ніка-тера» та інші великі бюджетоутворюючі підприємства. Ця громада одна з небагатьох, яка платить реверс державі (це також такі громади як Ольшанська, Веснянська, Благодатненська, Михайлівська). Крім того, пропонується приєднати приміське село Полігон до міста Миколаєва, село Новогригорівку до міста Вознесенська, Костянтинівку – до міста Южноукраїнська, а до міста Первомайська – п'ять сіл [7]. До складу Березанської селищної об'єднаної територіальної громади планується включити Дмитрівську, Краснопільську, Краснянську, Ташинську та Щасливську сільські ради [30]. Є й інші зміни, але всі вони у повній мірі не влаштовують мешканців тих чи інших громад, оскільки основою об'єднання є добровільність, а не жорстка вказівка обласної чи районної ради.

Однак, процес об'єднання територіальних громад в Україні затягнувся і не може тривати надалі, оскільки вже новосформовані громади у власному економічному розвитку рухаються активно вперед, тоді як інші громади застигли. Враховуючи все це, Президент України на виїзному засіданні уряду в квітні 2019 р. зазначив про можливе завершення цього процесу «зверху». При цьому мова йде не про примусове об'єднання територіальних громад, а про те, що держава у певний, визначений нею, час використає свою владу, обов'язково враховуючи різні показники спроможності громад. У результаті Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і відтепер: «об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, які затверджуються урядом за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації» [39].

Отже, враховуючи вищевикладене можна підсумувати, що наразі процес об'єднання територіальних громад на Миколаївщині, як і в інших областях, призупинено. Обласній державній адміністрації направлено на доопрацювання Перспективний план формування територій громад Миколаївщини. На території області вже сформовано 42 об'єднанні громади (більше половини від загальної площі області) та одна громада чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. У подальшому планується сформувати 45 об'єднаних громад та укрупнити райони області (звести їх кількість до 4).

Висновки та узагальнення до розділу II

Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні характеризується фрагментарністю, без чітко вираженої єдиної стратегічної лінії. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах країни, без зв'язку з іншими документами правового характеру, часто суперечачи один одному. З метою усунення існуючих недоліків юридичного характеру в процесі об'єднання територіальних громад необхідно удосконалити вітчизняну законодавчу базу та на її основі переформувувати адміністративно-територіальний поділ України, «зверху» завершити процес об'єднання територіальних громад.

Представницькі органи об'єднаних громад формуються на основі місцевих виборів, шляхом таємного голосування, керуючись загальним, рівним та прямим виборчим правом. Місцеві вибори проводяться одночасно за трьома виборчими системами, кожна з яких викликає низку запитань та спричинює безліч проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін у нещодавно прийнятий Виборчий кодекс України та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. Потрібно також проводити загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення у них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення таких виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

Сьогодні на території Миколаївської області сформовано 42 об'єднанні громади (більше половини від загальної площі області) та одна громада чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. Відповідно до останніх змін Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відтепер всі громади мають об'єднуватися згідно із ново затвердженими Перспективними планами формування територій громад. На Миколаївщині пропонується утворити 45 таких громад. Поки всі плани знаходяться на доопрацюванні у відповідних обласних державних адміністраціях, процес об'єднання громад по регіонам призупинено.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агранофф Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5>.
2. Ахтенберг Н. Государственное право Германии / Н. Ахтенберг, П. Бадура и др. – Том I. – М., Институт государства и права РАН, 1994. – 312 с.
3. У Мінрегіоні обговорили перспективні плани південних областей країни // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/12075>.
4. Вибори в Україні / М.І. Ставнійчук; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 1998. – 48 с.
5. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2529>.
6. Виборчі округи та дільниці в розрізі адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.dr.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_dvk&prejim=2.
7. Депутати Миколаївської облради не дійшли згоди щодо переформатування ОТГ // Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2783235-deputati-mikolaivskoi-oblradi-ne-dijslizgodi-sodo-pereformatuvanna-otg.html>.
8. До кінця 2020 року процес об'єднання громад завершиться, – Мінрегіонбуд // Гаряча агрополітика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://agropolit.com/news/13561--do-kintsya-2020-roku-protses-obyednannya-gromad-zavershitya--minregionbud>.

9. Добровільно не можна адміністративно – як закінчити процес об'єднання громад // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/11744>.
10. Дубровик-Рохова А.В. Доступно про децентралізацію / А.В. Дубровик-Рохова // «День». – 2015. – № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dostupno-pro-decentralizaciyu>.
11. Емельянов В.М. Проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: правовой и социально-территориальный аспекты / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Srodkowieuropejskie Studia Polityczne*. – № 4. – 2018. – Р. 5-25.
12. Енциклопедія державного управління. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
13. Емельянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Емельянов // *Вечерний Николаев*. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
14. Емельянов В.М. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Наукові праці*. – 2017. – Т. 290. – Вип. 278. – С. 48-58.
15. Емельянов В.М. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Наукові праці*. – 2017. – Т. 298. – Вип. 286. – С. 67-76.
16. Євтушенко О.Н. Становлення інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні: теорія та практика. / Євтушенко Олександр, Попова Тетяна, Самсонюк Олександр / *Academic journal*. Публічне управління та регіональний розвиток. – № 2. – 2018. – С. 296-321.
17. Ильинский И.П. Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник / И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, В.И. Ястребов. – М : Издательство «Международные отношения», 1985. – 461 с.
18. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місьцеве самоврядування / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.
19. Ключковський Ю.Б. Принцип таємного голосування / Ю.Б. Ключковський // *Наукові записки НаУКМА*. – 2017. – Т. 200. – С. 32-40.
20. Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_622.
21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
22. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х томах / Под редакцией Б.А. Страшуна. – Том 1-2. – 3-е изд., обнов. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.
23. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
25. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування / М.І. Корнієнко // *Політологічний словник*. – 1993. – Вип. 1. – С. 17-20.
26. Кухарська Я.О. В Очакові знову заговорили про створення однієї громади на базі району / Я.О. Кухарська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ochakiv.net/news/4561>.
27. Лавринович О.В. Конституційне забезпечення народовладдя в Україні / О.В. Лавринович // *Віче*. – 2000. – № 2(95). – С. 3-11.
28. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
29. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 р. // Міністерство розвитку громад та територій України [Електронний ресурс].

ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf.

30. На Миколаївщині доопрацьовують перспективний план формування територій ОТГ // Гурт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/57894/>.

31. Негода В.А. Щоб бути спроможними – краще об'єднуватися за перспективним планом. Добровільності процесу це не заперечує / В.А. Негода // Міністерство розвитку громад та територій України. – 2018. – 12 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-buti-.spromozhnimi-krashhe-ob-yednuvatisya-za-perspektivnim-planom-dobrovilnosti-protsestu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/>.

32. Об'єднання громад // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/gromada>.

33. Оксфордський англійський словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oed.com/>.

34. Пашинський А.І. Нові виклики представницькій демократії: 7 недоліків закону «Про місцеві вибори» та шляхи їх вирішення / А.І. Пашинський // Юридика газета. – 2015. – № 47(493) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virishe.html>.

35. Пивоваров С.В. Я – переселенець (або живу на окупованих територіях). Як мені проголосувати на виборах? / С.В. Пивоваров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://thetabel.com.ua/profit/24244-ya-pereselenec-abo-zhivu-na-okupovanih-teritoriyah-yak-meni-progolosuvati-na-viborah>.

36. Побережний Є.В. Аналіз представництва територіальних громад у обласних та районних радах за результатами місцевих виборів 2015 року / Є.В. Побережний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf>.

37. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 27 грудня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

38. Про визначення обсягу видатків для включення до бюджетного запиту за бюджетною програмою 6741020 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» до проекту Державного бюджету України на 2020 рік: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 вересня 2019 р. № 1904 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1904359-19>.

39. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України від 5 грудня 2019 р. № 348-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.

40. Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 вересня 2018 р. № 129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43898&what=0>.

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

42. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

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

44. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Миколаївської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1002-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 491-р).

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

46. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

47. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
48. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 р. № 234. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18>.
49. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
50. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
51. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
52. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волевиявлення виборців» від 21 січня 2019 р. № 9492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html.
53. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
54. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 19 лютого 2020 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/reestr-19.02.2020.pdf>.
55. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Т. 1. – К. : Наукова думка – 1970. – 799 с.
56. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
57. Шульга А.А. Окремі аспекти проведення місцевих виборів в Україні: проблеми та способи їх вирішення / А.А. Шульга // Публічне управління та регіональний розвиток. – № 5. – 2019. – С. 669-695.
58. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – 735 с.
59. Banaszak B. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych / B. Banaszak. – Zakamycze, Kraków, 2004. – 667 s.
60. Banaszak B. Prawo konstytucyjne, № 88, wyd. 6 / B. Banaszak. – Warszawa, 2012. – 620 s.
61. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej / J. Buczkowski. – Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1998. – 370 s.
62. Emelyanov V.M. Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine / V.M. Emelyanov, A.A. Ibragimova // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 7 (11). – 2016. – P. 7-21.
63. Kodeks wyborczy. Komentarz LEX / K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz. – Warszawa: LEX (Walter Kluwer), 2014. – 1024 s.

References

1. Ahranoff, R. *Analiz zakonu pro mistseve samovriaduvannia [Analysis of the law on local self-government]*. Retrieved from <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5> [in Ukrainian].
2. Ahtenberg, N., & Badura, P. (1994). *Gosudarstvennoe pravo Germanii [State law of Germany]*. (Vols. 1). Moscow: Institut gosudarstva i prava Ran [in Russian].
3. V Minrehioni obhovoryly perspektyvni plany pivdennykh oblastei krainy // Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti [In the Ministry of Regional Development discussed long-term plans of the southern regions of the country]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12075> [in Ukrainian].
4. Stavniichuk, M.I. (1998). *Vybory v Ukraini [Elections in Ukraine]*. Kyiv: NAN Ukrainy. In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho [in Ukrainian].
5. Закон України Выборчы кодекс України від 19 грудня 2019 р. No 396-IX [Law of Ukraine Electoral Code of Ukraine of December 19, 2019 No 396-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2529> [in Ukrainian].

6. Vyborchi okruhy ta dilnytsi v rozrizi administratyvno-terytorialnykh odynyts [Constituencies and polling stations in terms of administrative-territorial units]. (n.d.). *www.drv.gov.ua*. Retrieved from https://www.drv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_dvk&prejim=2 [in Ukrainian].
7. Deputaty Mykolaivskoi oblrady ne diishly zghody shchodo pereformatuvannia OTH [Deputies of the Nikolaev regional council didn't reach agreement on reformatting of OTG]. (n.d.). *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2783235-deputati-mikolaivskoi-oblradi-ne-dijslizgodi-sodo-pereformatuvanna-otg.html> [in Ukrainian].
8. Do kintsia 2020 roku protses obiednannia hromad zavershytsia, – Minrehionbud [By the end of 2020, the process of community unification will be completed - Ministry of Regional Development]. (n.d.). *agropolit.com*. Retrieved from <https://agropolit.com/news/13561--do-kintsya-2020-roku-protses-obyednannya-gromad-zavershysya--minregionbud> [in Ukrainian].
9. Dobrovilno ne mozhna administratyvno – yak zakinchty protses obiednannia hromad [Voluntarily can not be administrative - how to complete the process of community unification // Decentralization provides opportunities]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11744> [in Ukrainian].
10. Dubrovyk-Rokhova, A.V. (2015). Dostupno pro detsentralizatsiiu [Available on decentralization]. «Den» – «Day», 65. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dostupno-pro-decentralizaciyu> [in Ukrainian].
11. Emelianov, V.M., & Shulga, A.A. (2018). Problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraine: pravovoy i sotsialno-territorialnyy aspekti [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Srodkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 4, (pp. 5-25) [in Russian].
12. Zahorskyi, V.S., & Teleshun, S.O. (Ed.). (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. *Publichne vriaduvannia – Public governance*, (Vols. 8). Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
13. Iemelianov, V.M. (2014). Konstytutsiia Ukrainy: yakoiu yii buty? [The Constitution of Ukraine: what should it be like?]. *Vechernyi Nikolaev – Evening Nikolaev*, 96 (18). Retrieved from <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891> [in Ukrainian].
14. Iemelianov, V.M., & Shulha, A.A. (2017). Normatyvno-pravove zabezpechennia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Normative and legal support of local self-government reform and unification of territorial communities in Ukraine]. *Naukovi pratsi – Scientific works*, (Vols. 290), 278, (pp. 48-58) [in Ukrainian].
15. Iemelianov, V.M., & Shulha, A.A. (2017). Normatyvno-pravovyi suprovid protsesu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta obiednannia terytorialnykh hromad: nedoliky ta sposoby yikh podolannia [Normative-legal support of the process of reforming local self-government and unification of territorial communities: shortcomings and ways to overcome them]. *Naukovi pratsi – Scientific works*, (Vols. 298), 286, (pp. 67-76) [in Ukrainian].
16. Ievtushenko, O., Popova, T., & Samsoniuk, O. (2018). Stanovlennia instytutu mistsevoho samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini: teoriia ta praktyka [Formation of the institution of local self-government as a decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice]. *Academic journal. Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Academic journal. Public administration and regional development*, 2, (pp. 296-321) [in Ukrainian].
17. Ilinskiy, I.P., Strashun, B.A., & Yastrebov, V.I. (1985). *Gosudarstvennoe pravo zarubezhnykh sotsialisticheskikh stran [State law of foreign socialist countries]*. Moscow: Izdatelstvo «Mezhdunarodnyie otnosheniya» [in Russian].
18. Ibrahimova, A.A. (2015). Derzhavna polityka pobudovy spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [State policy of building affluent territorial communities in Ukraine]. *Extended of candidate's thesis*. Lviv: Lviv. rehional. in-t derzh. Upravlinnia [in Ukrainian].
19. Kliuchkovskiy, Yu.B. (2017). Pryntsyp taiemnoho holosuvannia [The principle of secret ballot]. *Naukovi zapysky NaUKMA – Scientific Notes of NaUKMA*, (Vols. 200), (pp. 32-40) [in Ukrainian].
20. Konventsii pro standarty demokratychnykh vyboriv, vyborchych prav i svobod u derzhavakh-uchasnytsiakh Spivdruzhnosti Nezalezhykh Derzhav vid 7 zhovtnia 2002 r. [Convention on Standards for Democratic Elections, Voting Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States of October 7, 2002]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_622 [in Ukrainian].

21. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok vid 18 hrudnia 1979 r. [United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 18 December 1979]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 [in Ukrainian].
22. Strashun, B.A. (Ed.). (2000). *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran [Constitutional (state) law of foreign countries]*. (Vols. 1-2). (3rd ed., rev.). Moscow: Izdatelstvo [in Russian].
23. Zakon Ukrainy Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. No 254/96 [Law of Ukraine Constitution of Ukraine of June 28, 1996 No 254/96]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].
24. Tatsii, V.Ia., Petryshyn, O.V., & Barabash, Yu.H. (Ed.). (2011). *Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar [The Constitution of Ukraine: Scientific and practical commentary]*. (2nd ed., rev.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
25. Korniienko, M.I. (1993). Vyborche zakonodavstvo dlia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Electoral legislation for local governments]. *Politolohichnyi slovnyk – Political Science Dictionary*, 1, (pp. 17-20) [in Ukrainian].
26. Kukharska, Ya.O. V Ochakovi zнову zahovoryly pro stvorennia odniiei hromady na bazi raionu [In Ochakov, they started talking again about creating a community on the basis of the district]. *ochakiv.net*. Retrieved from <http://ochakiv.net/news/4561> [in Ukrainian].
27. Lavrynovych, O.V. (2000). Konstytutsiine zabezpechennia narodovladdia v Ukraini [Constitutional provision of democracy in Ukraine]. *Viche – Viche*, 2(95), (pp. 3-11) [in Ukrainian].
28. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r. [International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 [in Ukrainian].
29. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2020 r. [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2020]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf [in Ukrainian].
30. Na Mykolaivshchyni dopratsovuuiut perspektyvnyi plan formuvannia terytorii OTH [In Mykolayiv region, a long-term plan for the formation of OTG territories is being finalized]. *gurt.org.ua*. Retrieved from <https://gurt.org.ua/news/informator/57894/> [in Ukrainian].
31. Nehoda, V.A. (2018). *Shchob buty spromozhnymy – krashche obiednuvatysia za perspektyvnym planom. Dobrovilnosti protsesu tse ne zaperechuie [To be able, it is better to unite according to a long-term plan. This does not deny the voluntariness of the process]*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-butii-spromozhnyimi-krashhe-ob-yednuvatysia-za-perspektivnim-planom-dobrovilnosti-protsesu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/> [in Ukrainian].
32. Obiednannia hromad [Association of communities]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].
33. Oksfordskyi anhliiskyi slovnyk [Oxford English Dictionary]. *www.oed.com*. Retrieved from <http://www.oed.com> [in Ukrainian].
34. Pashynskiy, A.I. (2015). Novi vyklyky predstavnytskii demokratii: 7 nedolikh zakonov «Pro mistsevi vybory» ta shliakhy yikh vyrishennia [New challenges to representative democracy: 7 shortcomings of the law «On local elections» and ways to solve them]. *Yurydychna hazeta – Legal newspaper*, 47(493). Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikhiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virische.html> [in Ukrainian].
35. Pyvovarov, S.V. *Ya – pereselenets (abo zhyvu na okupovanykh terytoriiakh). Yak meni proholosuvaty na vyborakh? [I am an immigrant (or live in the occupied territories). How do I vote in an election?]*. Retrieved from <https://thetabel.com.ua/profit/24244-ya-pereselenec-abo-zhyvu-na-okupovanih-teritoriyah-yak-meni-proholosuvaty-na-viborah> [in Ukrainian].
36. Poberezhnyi, Ye.V. *Analiz predstavnytstva terytorialnykh hromad u oblasnykh ta raionnykh radakh za rezultatamy mistsevykh vyboriv 2015 roku [Analysis of the representation of territorial communities in regional and district councils according to the results of local elections in 2015]*. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf> [in Ukrainian].
37. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) vid 27 hrudnia 2019 r. [Explanatory note to the draft Law of Ukraine

On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) of December 27, 2019]. *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].

38. Постанова Тсentralної виборчої комісії Про визначення обсягу выdatків dlia vkliuchennia do biudzhethnoho zapytu za biudzhethnoiu prohramoiu 6741020 «Subventsiiia z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na provedennia vyboriv deputativ mistsevyykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv» do proektu Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy na 2020 rik vid 6 veresnia 2019 r. No 1904 [Resolution of the Central Election Commission On determining the amount of expenditures for inclusion in the budget request under budget program 6741020 «Subvention from the state budget to local budgets for elections of deputies of local councils and village, town, city mayors» to the draft State Budget of Ukraine for 2020 of September 6, 2019 No 1904]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1904359-19> [in Ukrainian].

39. Закон України Про vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» shchodo sproshchennia protsedury zatverdzhennia perspektyvnykh planiv formuvannia terytorii hromad Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasti vid 5 hrudnia 2019 r. No 348-IX [Law of Ukraine On amendments to the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» to simplify the procedure for approval of long-term plans for the formation of communities of the Autonomous Republic of Crimea, regions of December 5, 2019 No 348-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20> [in Ukrainian].

40. Постанова Тсentralної виборчої комісії Про vnesennia zmin do postanovy Тсentralної виборчої комісії vid 13 veresnia 2012 r. No 893 vid 5 veresnia 2018 r. No 129 [Resolution of the Central Election Commission On amendments to the resolution of the Central Election Commission of September 13, 2012 No 893 of September 5, 2018 No 129]. *www.cvk.gov.ua*. Retrieved from <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43898&what=0> [in Ukrainian].

41. Закон України Про dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad vid 5 liutoho 2015 r. No 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary association of territorial communities of February 5, 2015 No 157-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13 [in Ukrainian].

42. Постанова Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku vid 6 serpnia 2014 r. No 385 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the state strategy of regional development for the period up to 2020 of August 6, 2014 No 385]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

43. Постанова Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad vid 8 kvitnia 2015 r. No 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of April 8, 2015 No 214]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

44. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia perspektyvnoho planu formuvannia terytorii hromad Mykolaivskoi oblasti vid 8 veresnia 2015 r. No 1002-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine About the statement of the perspective plan of formation of territories of communities of the Nikolaev area of September 8, 2015 No 1002-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

45. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 18 chervnia 2014 r. No 591-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the action plan for the implementation of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of June 18, 2014 No 591-r]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

46. Закон України Про mistseve samovriaduvannia vid 21 travnia 1997 r. No 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government of May 21, 1997 No 280/97-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].

47. Закон України Про mistsevi vybory vid 14 lypnia 2015 r. No 595-VIII [Law of Ukraine On local elections of July 14, 2015 No 595-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].

48. Постанова Тсentralної виборчої комісії Про Poriadok pryznachennia pershykh vyboriv deputativ silskykh, selyshchnykh, miskykh rad obiednanykh terytorialnykh hromad ta vidpovidnykh

sil'skykh, selyshchnykh, miskyykh holiv vid 29 lystopada 2018 r. No 234 [Resolution of the Central Election Commission On the Procedure for Appointing the First Elections of Deputies of Village, Settlement, City Councils of United Territorial Communities and Relevant Village, Settlement, and City Mayors of November 29, 2018 No 234]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18> [in Ukrainian].

49. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad vid 17 chervnia 2014 r. No 1508-VII [Law of Ukraine On cooperation of territorial communities of June 17, 2014 No 1508-VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34 [in Ukrainian].

50. Zakon Ukrainy Pro status deputativ mistsevykh rad vid 11 lypnia 2002 r. No 93-IV [Law of Ukraine On the status of deputies of local councils of July 11, 2002 No 93-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40 [in Ukrainian].

51. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 1 kvitnia 2014 r. No 333-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of April 1, 2014 No 333-r]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

52. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo volevyiavlennia vybortsiv vid 21 sichnia 2019 r. No 9492 [Draft Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Expression of Will of Voters of January 21, 2019 No 9492]. *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html [in Ukrainian].

53. Protokol do Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 20 bereznia 1952 r. [Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 20 March 1952]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535 [in Ukrainian].

54. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad (stanom na 19 liutoho 2020 r.) [Register of agreements on cooperation of territorial communities (as of February 19, 2020)]. *www.minregion.gov.ua*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/reestr-19.02.2020.pdf> [in Ukrainian].

55. Bilodid, I. K. (Eds.). (1970). *Slovnnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]*. (Vols. 1-11). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

56. Tkachuk, A.F. (2013). *Detsentralizatsiia vlady: vid potreby do realizatsii [Decentralization of power: from need to implementation]*. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status» [in Ukrainian].

57. Shulha, A.A. (2019). Okremi aspekty provedennia mistsevykh vyboriv v Ukraini: problemy ta sposoby yikh vyrishennia [Some aspects of local elections in Ukraine: problems and ways to solve them]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, 5, (pp. 669-695) [in Ukrainian].

58. Shemshuchenko, Yu.S. (Eds.). (1998). *Iurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]*. (Vols. 1-6). Kyiv: «Ukr. entsykl.» [in Ukrainian].

59. Banaszak, B. (2004). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Zakamycze, Kraków [in Polish].

60. Banaszak, B. (2012). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa [in Polish].

61. Buczkowski, J. (1998). *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS [in Polish].

62. Emelyanov, V.M., & Ibragimova, A.A. (2016). Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine. *Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal*, 7(11), (pp. 7-21) [in English].

63. Czaplicki, K.W., Dauter, B., Jaworski, S.J., Kisielwicz, A., & Rymarz, F. (2014). *Kodeks wyborczy*. Komentarz LEX. Warszawa: LEX (Walter Kluwer) [in Polish].

РОЗДІЛ III

РЕСУРСНА БАЗА СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ НЕЮ

(Шульга А.А., Ємельянов В.М.)

3.1. Різноконпонентність ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад

3.2. Фінансові ресурси як один із показників спроможності об'єднаних територіальних громад

3.3. Сучасні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад

3.1. Різноконпонентність ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад

На сучасному етапі розвитку України як однієї із європейських держав, не всі територіальні громади та органи, які їх представляють, володіють реальною здатністю самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах вітчизняного законодавства. І хоча Основний Закон України ставить на перше місце саме територіальні громади, котрі акумулюють у собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності і соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку, їх дієздатність прямо залежить від ефективної, раціональної і стратегічно продуманої державної політики. Водночас, самодостатні та потужні громади – основа розвитку будь-якої країни. За відсутності таких громад, держава стає економічно і соціально-демографічно слабшою. Які ж громади є спроможними?

У наукових працях зустрічаються синонімічні терміну «спроможна територіальна громада» поняття «самодостатня громада», «дієва громада», однозначне тлумачення яких практично не дається. Тому для того, щоб розкрити зміст поняття «спроможна територіальна громада», необхідно розібратись спочатку із тим, що собою представляють терміни «самодостатність», «спроможність» і «дієвість». У тлумачному словнику російської мови С. Ожегова поняття «самодостатній» ототожнюється із словом «самодовліючий» і визначається як достатньо значний сам по собі, той, що має цілком самостійне значення [72]. Дане тлумачення має загальний характер, оскільки не визначає мінімальних меж самостійної значущості. При цьому межі можна визначити як досить чогось не-будь, коли саме існування можливе без серйозної сторонньої допомоги. Трохи інше трактування цього терміну міститься у тлумачному словнику української мови: «самодостатній – який має цінність сам по собі; який має цілком самостійне значення» [71, с. 34].

Науковці О. Єфремов, В. Тихонов, М. Попов, досліджуючи феномен самодостатності в соціально-економічній сфері, акцентують увагу на іншій складовій даного поняття «достатність». Вони під самодостатністю розуміють такий стан соціального й економічного середовища, при якому забезпечується нормативний рівень споживання населенням продуктів харчування, користування помешканням, одягом, медичними послугами, послугами транспорту і зв'язку тощо за рахунок ефективного використання внутрішніх ресурсів країни і регіонів [19, с. 24]. Однак, таке розуміння даного поняття не відображає об'єктивні зміни у стані економіки протягом різного періоду часу, оскільки не враховується скорочення чисельності населення, перетворення в соціальній і виробничій сферах та ін.

Дослідниця Л. Шаталова вважає, що самодостатність не є синонімічним поняттям «незалежність» і визначається як здатність самостійно задовольняти не менш 2/3 потреб, що виникають на основі принципів самоорганізації, самоуправління, самофінансування, самоокупності, саморозвитку [82, с. 44-45]. Адже справді, самодостатність не є проявом незалежності, а є саме здатністю забезпечувати себе самостійно без стороннього втручання або допомоги.

Поняття «дієвість» найчастіше застосовується при характеристиці різноманітних механізмів або органів публічного управління, характеризуючи їх активність, результативність, ефективність, спроможність досягти поставленої мети [32, с. 164]. Інакше кажучи, дієвість – це здатність активно діяти; особлива форма результативності. Цей термін у співвідношенні із поняттям «самодостатність», відображає динамічний аспект розвитку, певну реалізацію або активізацію існуючого потенціалу.

Поняття «спроможність» за своєю суттю схоже із поняттям «самодостатність» і означає здатність до здійснення, виконання чого-небудь. Водночас цей термін можна визначити як можливість і, як наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, що допомагають у чомусь [71, с. 605].

Виходячи із зазначеного, Я.Ф. Жовнірчик визначає спроможну територіальну громаду як громаду, яка володіє матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних і європейських стандартів [20, с. 325].

У свою чергу, В. Алексєєв визначає дане поняття через сукупність характерних рис притаманних самодостатнім територіальним громадам. На його думку, спроможною є громада, яка може самостійно забезпечити свою життєдіяльність у повному обсязі, завдяки наявності майна різних форм власності, стратегічних об'єктів місцевого значення, що в основному можуть складати місцеве господарство відповідного адміністративно-територіального утворення [2, с. 119].

Дослідники І. Дробот та І. Шуляр визначають поняття «спроможна територіальна громада» через чотири критерії їх самодостатності: 1) статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування; 2) самоокупність економічної системи; 3) наявність території та населення для розширеного відтворення; 4) населення громади репрезентує себе як частинка громадянського суспільства [15]. Дане твердження є чітким та зрозумілим для сприйняття змісту поняття «спроможна територіальна громада». Однак, спираючись на вже визначені критерії самодостатності громад, вважаємо за доцільне доповнити їх такими критеріями, як здатність самостійно себе забезпечувати та можливість самостійно діяти і приймати рішення.

Поняття «спроможні територіальні громади» можна тлумачити і на основі визначення їх правосуб'єктності, яка включає три елемента: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Так, правоздатність територіальних громад означає здатність мати будь-які права і обов'язки незалежно від того, яким є їх галузевий характер. Натомість, дієздатність – це можливість територіальних громад реалізовувати свої права та обов'язки. Проте враховуючи те, що переважна частина наших громадян вихована в дусі патерналізму, тобто пасивного очікування вирішення їхніх проблем державою чи публічною владою взагалі [29, с. 8], це призводить до того, що сьогодні громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним не користуються. У свою чергу, деліктоздатність – це здатність територіальних громад нести юридичну відповідальність, яку можна охарактеризувати як відповідальність за ступінь реалізації власних інтересів [78, с. 145]. Наприклад, громади мають відповідати за ефективність використання різного роду ресурсів, наданих із централізованих державних фондів.

Якщо говорити про нормативне закріплення терміну «спроможна громада», то відповідно до п. 2 Методики формування спроможних територіальних громад – це «громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до вже об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних 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» [59].

Отже, враховуючи вищезазначене, спроможна територіальна громада – це первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, який є носієм прав та обов'язків і здатний їх реалізовувати, шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної ресурсної бази і відповідно несе відповідальність за власну діяльність.

Будь-яка громада для виконання функцій місцевого управління та вирішення питань і задоволення потреб локального характеру своїх мешканців повинна мати власну ресурсну базу.

Ресурсною базою спроможних об'єднаних територіальних громад є сукупність поліструктурних та багаторівневих компонентів (природні, матеріально-технічні, кадрові, фінансові та інші ресурси), об'єм якої залежать від природо-територіальних, фінансово-економічних, культурно-історичних особливостей кожної з громад. Це такі компоненти як: нормативні, земельні, людські, інвестиційні, інфраструктурні та фінансові ресурси (див. Рис. 3.1.).

Наявність цих компонентів та їх подальше збереження і нарощування, обумовлює самодостатність об'єднаних громад і сприяє досягненню відповідних стратегічних цілей. Розглянемо кожен із них більш детально.

У широкому розумінні нормативним ресурсом є багатоманітні соціальні норми, що регулюють різні суспільні відносини. Основну частину цього ресурсу складають правові норми, норми суспільної моралі, правові звичаї, традиції, норми культури поведінки і спілкування, державний етикет та ін.

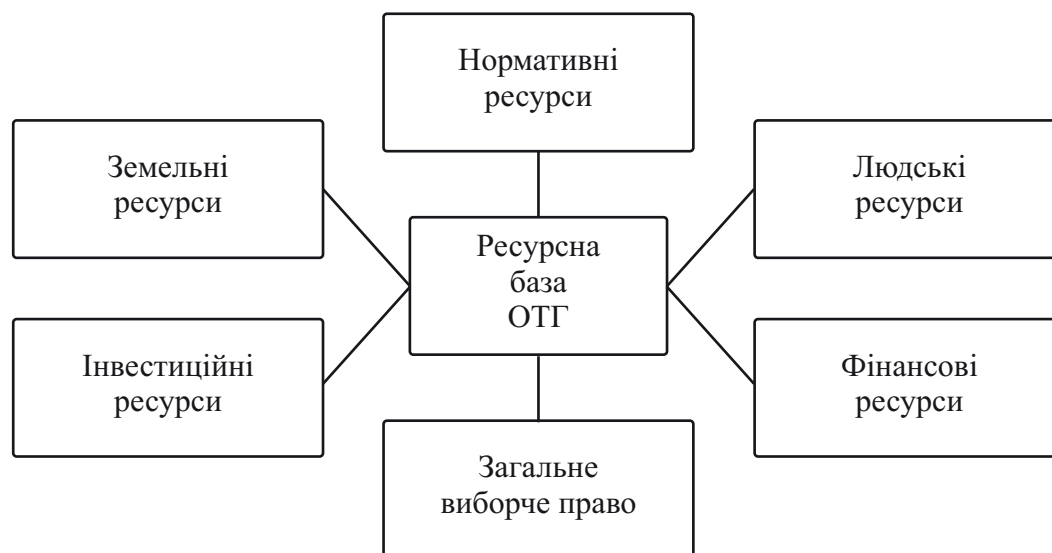


Рис. 3.1. Складові компоненти ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад

Безпосередньо нормативний ресурс спроможних об'єднаних територіальних громад охоплює організаційно-технологічні та нормативно-правові документи, інструктивну інформацію, котрі визначають організаційно-правові механізми існування громад та порядок

здійснення їх діяльності на місцевому, регіональному і державному рівнях. Це, наприклад, такі документи як: Виборчий кодекс України; Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки», «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»; Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків»; Рішення Миколаївської обласної ради «Про затвердження звіту про виконання обласного бюджету Миколаївської області та резервного фонду непередбачених видатків» та «Про Регламент Миколаївської обласної ради сьомого скликання» та ін.

Правові акти, що становлять основу нормативного ресурсу спроможної об'єднаної громади можна також визначити як акти управління, оскільки ті суб'єкти, які наділені правом їх складати, підписувати і видавати, здійснюють в межах своєї компетенції управління на відповідному рівні керуючись нормами чинного законодавства. Інакше кажучи правові акти управління являють собою підзаконні офіційні односторонні рішення нормативно-владного характеру, прийняті уповноваженими суб'єктами управління в межах їх компетенцій з дотриманням належної організаційно-юридичної процедури, котрі спрямовані на виникнення, зміну чи припинення правових відносин з метою реалізації завдань і функцій управління.

Із практичної точки зору, лише розробка і прийняття правового акту не є гарантією того, що такий документ містить якісний зміст, реалізація положень якого сприятиме ефективно-му управлінню. Тому до всіх актів управління висувуються певні вимоги, які можна класифікувати на: загальні, додаткові та організаційно-технічні. Загальні та організаційно-технічні вимоги мають бути дотриманні при складанні усіх актів управління, незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні властивості вони мають. Натомість додаткові вимоги висувуються лише до деяких актів управління залежно від їх змісту та призначення.

Варто звернути увагу, що правові акти управління мають бути об'єктивно необхідні й виправдані на даний момент. Тобто будь-які акти управління повинні обов'язково прийматися для врегулювання певних суспільних відносин, забезпечення національної безпеки та утвердження існуючого конституційного ладу в країні, а також для безперешкодного розвитку суспільства в усіх сферах життєдіяльності. Відповідно ті акти управління, що вже не відповідають потребам сучасності та Конституції України мають бути зміннені чи скасовані (втратити чинність).

Окрім того, важливе значення при розробці та прийнятті актів управління має виконання таких вимог, як наукова обґрунтованість, стабільність і оперативність. Наукова обґрунтованість означає розробку актів управління на основі рекомендацій експертів з різних суспільних галузей, тим самим одночасно забезпечуючи виконання принципу участі громадян в управлінні державними й місцевими справами. Окрім того, наукова обґрунтованість передбачає наявність належного інформаційного забезпечення, модернізацію вітчизняної системи акумулювання, обробки, зберігання і розповсюдження інформації. Дотримання такої вимоги як стабільність дозволяє актам управління врегулювати не лише існуючі суспільні відносини, а й ті, що можуть виникнути у майбутньому. Це дає можливість застосовувати акти управління протягом більш тривалого часу, накопичувати і результативно використовувати позитивний досвід реалізації раніше утверджених правових норм, зміцнювати принципи

верховенства права і законності. У свою чергу, оперативність видання актів управління зумовлюється необхідністю враховувати нові обставини та можливості (ресурси, технології, знання тощо) [1, с. 187].

Нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад крім регламентування діяльності органів місцевого самоврядування та правового впорядкування функціонування громад відіграють особливу роль у процесі надання публічних послуг населенню. Наприклад, наявність та реалізація Законів України «Про адміністративні послуги» і «Про соціальні послуги» та допоміжних підзаконних актів – Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» і «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» – забезпечує на нормативно-правовому рівні можливість фізичних і юридичних осіб набути, змінити чи припинити свої права та/або обов'язки щодо певного питання, а також особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах подолати чи мінімізувати негативні наслідки від складних життєвих обставин [58; 65].

Більше того, нормативний ресурс включає засоби впливу на свідомість та поведінку людей, які проживають на території тієї чи іншої об'єднаної громади, на формування їх переконань, ціннісних установок тощо. Ці засоби впливу покликані переконати населення у спільності інтересів громадян і влади, забезпечити схвалення дій суб'єкта влади, прийняття його вимог, і як наслідок, сприяти упорядкуванню взаємин держави, органів місцевого самоврядування та суспільства [24, с. 115]. Нормативний ресурс є своєрідним «стратегічним» планом дій об'єднаних територіальних громад, якого мають дотримуватись усі мешканці відповідних громад для врегулювання суспільних відносин, успішного досягнення поставленої мети й отримання запланованого результату.

Враховуючи зазначене, можна узагальнити, що сьогодні наявність нормативного ресурсу у складі ресурсної бази спроможної об'єднаної громади є беззаперечною необхідністю. Оскільки саме цей ресурс гарантує і забезпечує існування і функціонування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування, чітко регламентуючи їх діяльність. При цьому акти управління, що складають основу нормативного ресурсу, повинні відповідати певним вимогам, не суперечити один одному та Конституції України, а також бути дієвими й ефективними інструментами здійснення управління на місцях.

Основою будь-якої спроможної об'єднаної громади є територія в її адміністративних межах, що являє собою ключовий компонент їх ресурсної бази – землю.

Земля є одним із найцінніших і стратегічно важливих ресурсів, наявність якого забезпечує соціально-економічний розвиток кожної громади та є тією основою і фундаментом для побудови фінансово-самостійного, економічно-незалежного і міцного місцевого самоврядування в Україні. Враховуючи надважливе значення землі у всіх суспільно-економічних сферах, Конституція України проголошує її основним національним багатством, що перебуває під охороною держави [33]. Більше того, одним із пріоритетних напрямів державної політики є раціональне, ефективне і безпечне використання наявних в Україні земельних ресурсів, котрі в залежності від використання поділяються на різні види (див. Рис. 3.2.).

Для об'єднаних територіальних громад земельний ресурс є важливою складовою їх спроможності й автономності з двох основних причин: по-перше, як частина навколишнього середовища і територія для проживання людей; по-друге, як економічний ресурс – громади від використання земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення отримують кошти.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР закріплює право територіальних громад на землю [61]. На жаль, сьогодні це право в нашій

державі повністю не реалізується, оскільки на практиці виникає низка проблемних питань щодо статусу земель, управління ними тощо. Усе це гальмує процес розвитку місцевого самоврядування в економічному плані і, як наслідок, формування спроможних і дієздатних об'єднаних територіальних громад.

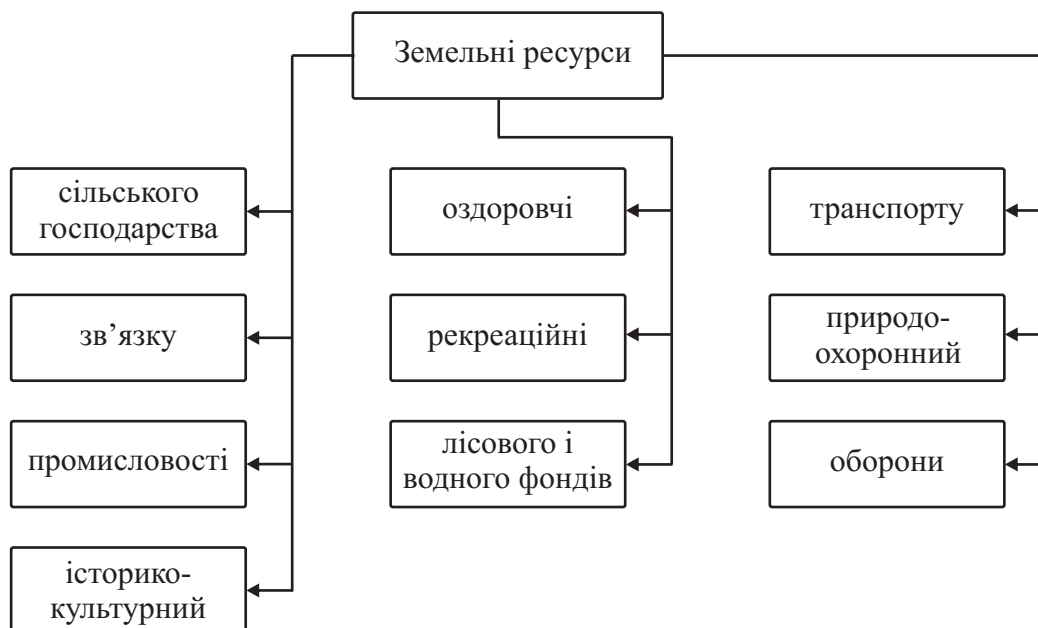


Рис. 3.2. Види земельних ресурсів в залежності від сфери їх застосування

Загальні положення права комунальної власності на землю визначені Земельним кодексом України (далі – ЗК України) від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Згідно з ч. 2 ст. 83 ЗК України, «у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Більш того, земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів й ін.), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність» [23]. Даний законодавчий акт, враховуючи всі ті зміни, що були до нього внесені, не лише розкриває положення, які регулюють питання комунальної власності на землю, а й передбачає одноразову масову передачу частини земель державної власності у власність територіальних громад сіл, селищ та міст, чи у їх спільну власність.

Відповідно до ст. 80 ЗК України територіальні громади реалізують право власності на комунальні землі безпосередньо або через органи місцевого самоврядування [23]. Дослідниця С. Борисова вірно зазначає про недопустимість ігнорування тієї суттєвої обставини, що волевиявлення територіальних громад на вчинення того чи іншого правочину щодо землі може бути здійснене на загальних зборах членів громади, через референдум тощо. Подібне твердження стосується переважно громад із невеликою кількістю населення, що полегшує проведення зборів їх мешканців для вирішення питань стосовно відчуження чи надання в оренду земельних ділянок державної власності [57, с. 58].

Разом із тим Л. Музика, визнаючи територіальні громади суб'єктами публічного права, заперечує їх безпосередню участь в управлінні й розпорядженні комунальним майном та пропонує наділити даними повноваженнями лише органи місцевого самоврядування [44, с. 9]. Із даним міркуванням погодитись важко, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності» [33]. Тому позбавлення безпосередньо самих територіальних громад права розпоряджатися землею комунальної власності суперечитиме Основному Закону України.

Відповідно до основоположних принципів реформування інституту місцевого самоврядування та територіальної організації влади всі земельні ресурси, що знаходяться у межах тієї чи іншої об'єднаної громади мають їм належати. Враховуючи це, Кабінет Міністрів України на початку 2018 р. видав Розпорядження «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад», що викликало чималий суспільний резонанс. Відповідно до положень цього документу Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру України (далі – Держгеокадастр) повинна забезпечити «формування земельних ділянок шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності та передати їх у комунальну власність об'єднаних територіальних громад згідно зі ст. 117 ЗК України» [53]. Більше того, Держгеокадастр відтепер зобов'язаний здійснювати передачу таких земель виключно за погодженням із об'єднаними громадами та після прийняття ними рішення згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування». У свою чергу, місцеві ради наділяються правом самостійно визначати ставку земельного податку, 100% якого залишається у місцевих бюджетах. Представники уряду вважають, що видання цього Розпорядження сприятиме: розвитку сільськогосподарського виробництва; удосконаленню механізму управління земельними ресурсами; залученню інвестицій в аграрно-виробничу сферу; суттєвому збільшенню власних податкових надходжень до місцевих бюджетів (до 10% бюджетних надходжень об'єднаних громад за використання земель, що знаходяться поза межами населених пунктів); зниженню рівня корупції у сфері земельних відносин. Цікаво, що лише за перший рік дії зазначеного Розпорядження у комунальну власність об'єднаних територіальних громад було передано близько 1,46 млн. га земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності [75]. У результаті бюджетні надходження об'єднаних громад від плати за землю у 2018 р. зросли на 20% більше (до 1,4 млрд грн) ніж у 2017 р. Планується передати ще до 7,2 млн га земельних ділянок, з яких 2,5 млн га ще не розподілені між користувачами [34, с. 21]. Однак, незважаючи на всі переваги названого вище документу, спираючись на Конституцію України об'єднанні територіальні громади не мають відповідних повноважень, щоб повноцінно розпоряджатися землями, котрі перебувають у їх власності, тому це питання потребує чіткого законодавчого врегулювання.

Сьогодні результат передачі земель у комунальну власність значно підвищив дохідну частину місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на це, наповнення місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень від користування земельними ресурсами, у порівнянні з європейськими країнами, залишається незадовільним. Так, наприклад, за підрахунками експертів, більшість територіальних громад щороку втрачають більш ніж 1 млрд грн через занижений розмір орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, основою для оподаткування яких є відповідний відсоток від їх нормативної грошової оцінки. Відповідно оцінка землі є ключовою і вирішальною складовою ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад. Тому, якісне й економічно-прораховане здійснення оцінки землі забезпечує встановлення обґрунтованих

платежів за землю та спричинює низку відповідних результативних наслідків у фінансово-правовому аспекті.

Правові засади проведення оцінки земель та відповідної професійної оціночної діяльності визначає Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV. Відповідно до положень Закону одним із видів оцінювання є грошова оцінка земельних ділянок, яка залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною або експертною [63].

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок – це «капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів [55]. Така оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок згідно із законом, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, вартості земельних ділянок площею понад 50 гектарів для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд, а також при розробці показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Підставою для її проведення є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування» [63].

У свою чергу, експертна грошова оцінка земельних ділянок – це «результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур, що забезпечують збір та аналіз даних, проведення розрахунків і оформлення результатів у вигляді звіту. Оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться з метою визначення вартості об'єкта оцінки. Така оцінка земельних ділянок використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них, крім випадків, визначених чинним законодавством України. Підставами для її проведення є договір, який укладається заінтересованими особами в порядку, встановленому законом, а також рішення суду» [63].

Відповідно до вимог ст. 20, 23 Закону України «Про оцінку земель» за результатами проведення нормативної грошової оцінки земель населеного пункту складається технічна документація, яка затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою. Дані про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель, який видається відповідним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. На їх підставі суб'єкти господарювання – власники землі та землекористувачі обчислюють суму податкового зобов'язання з плати за землю та відображають її у податковій звітності. У свою чергу, за результатами проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок складається звіт [63].

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок, з урахуванням коефіцієнта індексації, та площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, згідно з п. 271.1 ст. 271 Податкового кодексу України (далі – ПК України) від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, є базою оподаткування землі в Україні [55].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що земельний ресурс є переважаючим компонентом ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад. Оскільки наявність земельних ділянок дозволяє вести громаді сільськогосподарську, туристично-рекреаційну, промислово-виробничу й іншу не заборонену законом діяльність, зводити інфраструктурні об'єкти тощо, а плата за землю є потужним джерелом наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. У свою чергу, недосконалість законодавства у сфері оцінки земельних ділянок, порушення самої процедури оцінки землі, економічно не обґрунтоване її заниження спричинює зменшення бази оподаткування і, як наслідок, недофінансування місцевих бюджетів. Задля вирішення окресленої проблеми необхідно: внести відповідні зміни до Закону України «Про оцінку землі» в частині визначення реальної

цінності і вартості земельних ділянок та до ПК України в частині відсоткового співвідношення між податковою ставкою (збільшити розмір податкової ставки) і нормативною грошовою оцінкою земельної ділянки та щорічної її індексації; чітко додержуватись законодавчих положень щодо оцінки землі, здійснювати контроль за цією процедурою та підвищити відповідальність за її порушення; формувати конкурентну основу в сфері надання земельних ділянок територіальних громад у власність чи користування. Окрім того, об'єднаним громадам, з метою наповнення місцевих бюджетів, слід активніше впроваджувати на своїх землях різні проекти, здатні принести їм прибуток та мати позитивний вплив на їх соціально-економічний розвиток (наприклад, екотуризм, станції альтернативної енергетики, переробні підприємства, «міські села» – осередки жителів міст у сільських місцевостях, які складаються із сучасних будинків та необхідної інфраструктури та ін.). Такі заходи будуть сприяти підвищенню спроможності і самодостатності кожної громади в Україні.

Іншим компонентом у складі ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад виступає людський ресурс. На думку О. Грішної, цей ресурс є «специфічним і найважливішим з усіх видів економічних ресурсів, вивчення якого має велике значення для оцінки ринку праці й розробки відповідної демографічної політики з метою впливу на процеси відтворення населення та його зайнятості. Вони є джерелами ресурсів праці або трудового потенціалу. У такому розумінні людські ресурси є чинником економічного розвитку, як і матеріальні ресурси» [14, с. 78]. Деякі зарубіжні науковці під терміном «людські ресурси» розглядають насамперед працівників організації та робочу силу у галузевому або територіальному вимірі разом із їх здібностями у контексті сфери діяльності [3, с. 17]. У свою чергу, О. Левицька уточнює, що в останні два десятиріччя термін «людські ресурси» почали використовувати на всіх рівнях управління, відзначаючи таким чином роль людини у господарських процесах. Вона визначає людські ресурси як «сукупність кількісних та якісних параметрів (потенціал людини, стан здоров'я, рівень освіти, здібностей і культури, мотиваційні якості та ін.) кадрового складу організації, робочої сили або трудових ресурсів галузі, території, регіону чи країни в цілому» [36, с. 38].

У міжнародній практиці останнім часом людські ресурси ототожнюють із поняттям «людський капітал» під яким розуміють – сформований або розвинений у результаті інвестицій та накопичений людьми певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, що цілеспрямовано використовується у тій чи іншій сфері суспільного виробництва, сприяє зростанню продуктивності праці й завдяки цьому впливає на зростання доходів його власника [5, с. 34].

За оцінками Світового банку, у 2018 р. людський капітал перевищив 80% всіх продуктивних багатств в Японії і 60% у США. В Австралії і Канаді, які мають величезні природні ресурси і порівняно невелику кількість населення, частка людського капіталу складає близько 20% продуктивних багатств цих країн [87, с. 288]. При цьому тільки 25 країн світу використовують більше ніж 70% свого людського капіталу, 50 країн – 60-70%, 41 країна – 50-60%. Україна у глобальному рейтингу людського капіталу в 2015 р. посіла 31 місце серед 124 країн світу, у 2016 р. – 26 місце серед 130 країн, у 2017 р. – 24 місце серед 130 країн. Наша країна за декілька років спромоглась просунутись на дві сходинки у рейтингу завдяки високому рівню грамотності та освіченості населення, а також мінімальним гендерним розривам і показникам неповної зайнятості [70, с. 32-33]. Водночас у 2017 р. Україна посіла 50 місце з-поміж 157 країн світу за якістю людського капіталу, отримавши 0,65 балів із можливо максимальної одиниці [26].

Сьогодні зі всіх ресурсів саме людський ресурс є тим ресурсом, що приховує найбільші резерви для підвищення ефективності функціонування і розвитку будь-якої країни. Цей ресурс став розглядатися як один із найважливіших об'єктів інвестицій. Так, якщо проаналізувати структуру довгострокових інвестицій в економічно розвинених країнах, то можна зробити

висновок про поворот інвестиційної політики з переважних вкладень у нове обладнання і технології на інвестиції у підготовку і розвиток наукового, технологічного й управлінського персоналу. Наприклад, в Японії на сучасні технології й обладнання витрачається 8% ВВП, а на освіту і перепідготовку персоналу – 16%, в США ця частка становить 20% ВВП. Доведено, що вкладення в персонал є найбільш вигідними у довгостроковому плані [10, с. 74-75]. Така ситуація пов'язана з тим, що серед джерел економічного зростання в масштабах економіки держави тільки 0,4% такого зростання забезпечується за рахунок збільшення кількості населення, 0,5% – за рахунок нарощування капіталу і лише 2,1% – за рахунок підвищення рівня освіти працівників та покращення якості робочої сили [47, с. 49].

Усі вище зазначені дані свідчать про те, що не кількість, а саме якість людських ресурсів вже сьогодні визначає конкурентні переваги та забезпечує розвиток територіальних громад і держави в цілому.

Окремо варто звернути увагу, на таку складову частину людського ресурсу спроможних територіальних громад, як кадровий ресурс. У широкому розумінні, кадри – це соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни. На відміну від трудових ресурсів, які об'єднують все працездатне населення країни (зайнятих і потенційних працівників), поняття «кадри» включає в себе постійний (штатний) склад робітників, тобто працездатних громадян, які знаходяться у трудових взаємовідносинах із різними організаціями [84, с. 47].

Кадровий ресурс охоплює сукупність спеціалістів, які за своїми професійними вміннями і здібностями здатні виконувати відповідні трудові функції та забезпечувати якість і своєчасність надання публічних послуг населенню. При цьому кадровий ресурс визначається специфікою кожної територіальної громади і може мати певні особливості (вікові чи фахові).

Сьогодні об'єднанні територіальні громади в Україні зіткнулися з проблеми якісного і кількісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Однією із таких проблем є те, що велика кількість територіальних громад мають громіздкий штат службовців, котрі не в змозі ефективно працювати та комплексно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності самих громад. Децентралізація та об'єднання громад дали можливість значно збільшити частку видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні, водночас зменшити питому вагу видатків на оплату праці працівників місцевих рад (з 40,6% у 2016 р. до 32,4% у 2017 р.) [41]. Проте, досі багато громад витрачають значний об'єм коштів на утримання власного управлінського апарату.

Спостерігається недостатній рівень кваліфікації та досвіду роботи працівників органів місцевого самоврядування. Це, наприклад, пов'язано з тим, що голови місцевих рад, обираються на певний строк, при цьому деякі з них обираються вперше і не мають належного рівня освіти та досвіду для реалізації наданих їм повноважень. Тому виникає питання забезпечення фаховості цих осіб через створення оптимальної системи підвищення кваліфікації. До того ж головам цих рад, відповідно до чинного законодавства, надається право самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників і радників. Як наслідок, це унеможливує здійснення дієвого контролю за добором кадрів, створюються умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного рівня посадовців.

За інформацією Національного агентства України з питань державної служби за останні десять років є тенденція зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування із майже 92 тис. у 2007 р. до понад 83,4 тис. осіб у 2017 р. (див. Рис. 3.3.) [73, с. 6-7].

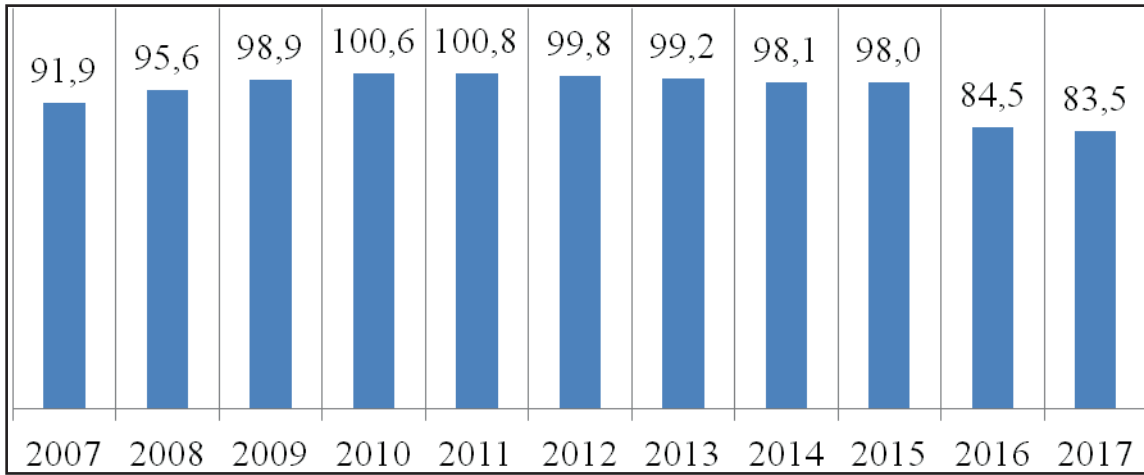


Рис. 3.3. Загальна кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні за 2007-2017 рр. (тис.) [73, с. 6-7]

Починаючи із 2015 р. таке зменшення відбувається внаслідок здійснення реформування локальної організації влади, особливо, у контексті формування об'єднаних спроможних територіальних громад, що призводить до скорочення управлінського апарату на місцях. Також у цьому контексті необхідно враховувати швидкі темпи урбанізації та високий рівень депопуляцію сільського населення в нашій країні.

Проведений аналіз також свідчить про збільшення упродовж останніх десяти років кількості осіб із вищою освітою на службі в органах місцевого самоврядування – з 61,5% у 2007 р. до 74,5% у 2017 р. (див. Рис. 3.4) [73, с. 8-9].

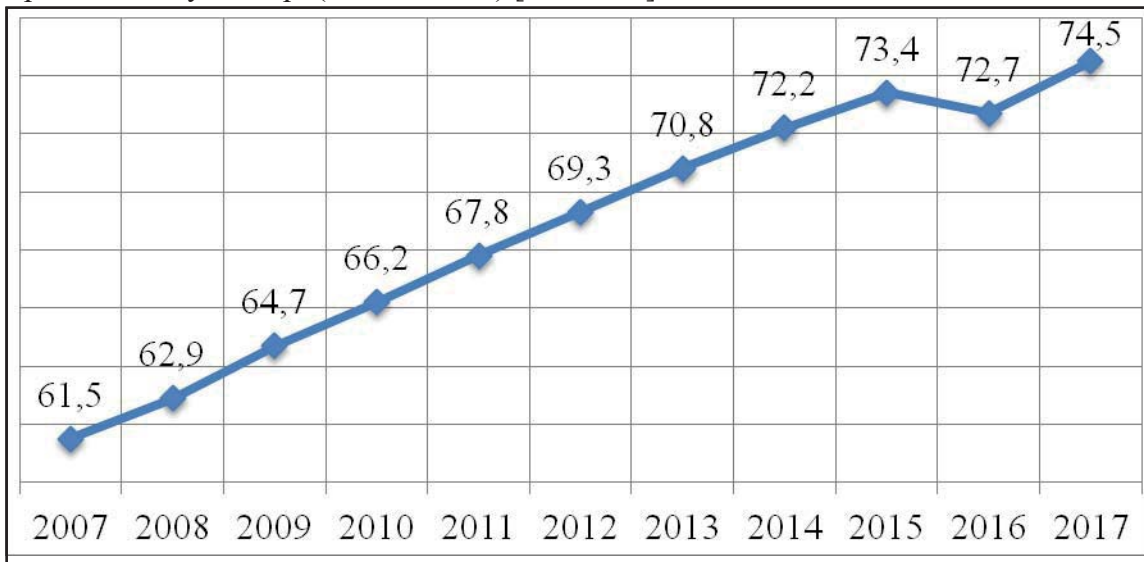


Рис. 3.4. Освітній рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні за 2007-2017 рр. (%) [73, с. 8-9]

Разом із тим, спостерігається негативна тенденція щодо зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію протягом останніх десяти років – з понад 10 тис. осіб у 2007 р. до майже 6,8 тис. осіб у 2017 р. (див. Таблиця 3.1.) [73, с. 10].

Підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування (за період 2007-2017 рр.)

Рік	Керівники	Спеціалісти	Загальна кількість
2007 р.	5423	5213	10636
2008 р.	7413	5189	12602
2009 р.	7350	6370	13720
2010 р.	6243	6072	12315
2011 р.	4858	4858	9716
2012 р.	4556	4273	8829
2013 р.	6994	6539	13533
2014 р.	6775	8088	14863
2015 р.	4208	3842	8050
2016 р.	2559	3917	6476
2017 р.	2678	4078	6756

Спираючись на наведені дані можна узагальнити, що такі цифри не є основою для формування професійної служби в органах місцевого самоврядування України. Значна кількість посадових осіб місцевого самоврядування досі не мають вищої освіти, а процедура підвищення кваліфікації, у більшості випадків, має формальний характер.

При цьому проблемним залишається питання плинності кадрів серед службовців представницьких органів влади. Досить вагомим наслідком «кадрового голоду» є постійна наявність вакантних місць у цих органах – приблизно від 10% до 15% їх граничної чисельності. У зв'язку із надзвичайно низьким рівнем престижу служби в органах місцевого самоврядування, значним навантаженням роботи на одного працівника, низьким рівнем заробітної плати (особливо, простих спеціалістів із невеликим стажем роботи на такій службі) у порівнянні із сучасними українськими цінами на товари і послуги, відсутністю прозорої системи преміювання, незадовільними умовами праці (наприклад, перевищення допустимої норми кількості працівників на відповідну площу приміщення, в якому вони працюють) тощо, у посадових особах органів місцевого самоврядування, особливо молодих і висококваліфікованих працівників, зникає бажання надалі працювати в цих органах (див. Рис. 3.5.).

Також однією із причин відсутності кваліфікованого кадрового ресурсу органів місцевого самоврядування є наявність високого рівня забюрократизованості та корупції в цих органах влади. Цікаво, що крім зловживання владними повноваженнями, службового підроблення, отримання неправомірної вигоди як для задоволення особистих інтересів, так і інтересів третіх осіб, в органах місцевого самоврядування все більшого поширення набувають такі прояви корупції як: протекції друзям, знайомим і родичам, отримання різного роду «відкатів», спекулювання (зловживання) інформацією щодо проведення тендерних процедур тощо. Слід підкреслити, що корупційні дії на місцевому рівні вчиняються при безпосередній взаємодії посадової особи органу місцевого самоврядування і громадянина. Це, наприклад, прийняття рішення щодо надання права власності чи оренди на земельні ділянки; вирішення питань, пов'язаних зі зміною форми власності (частіше за все, з комунальної на приватну), видання дозволів на будівництво або розміщення різного роду об'єктів торгівлі чи послуг тощо. Враховуючи те, що корупція на місцевому рівні у більшості випадків має «задовільницький»

характер (фактичну користь від незаконних дій отримують усі учасники корупційних схем), то широкого розголосу такі дії не набувають [83, с. 184].

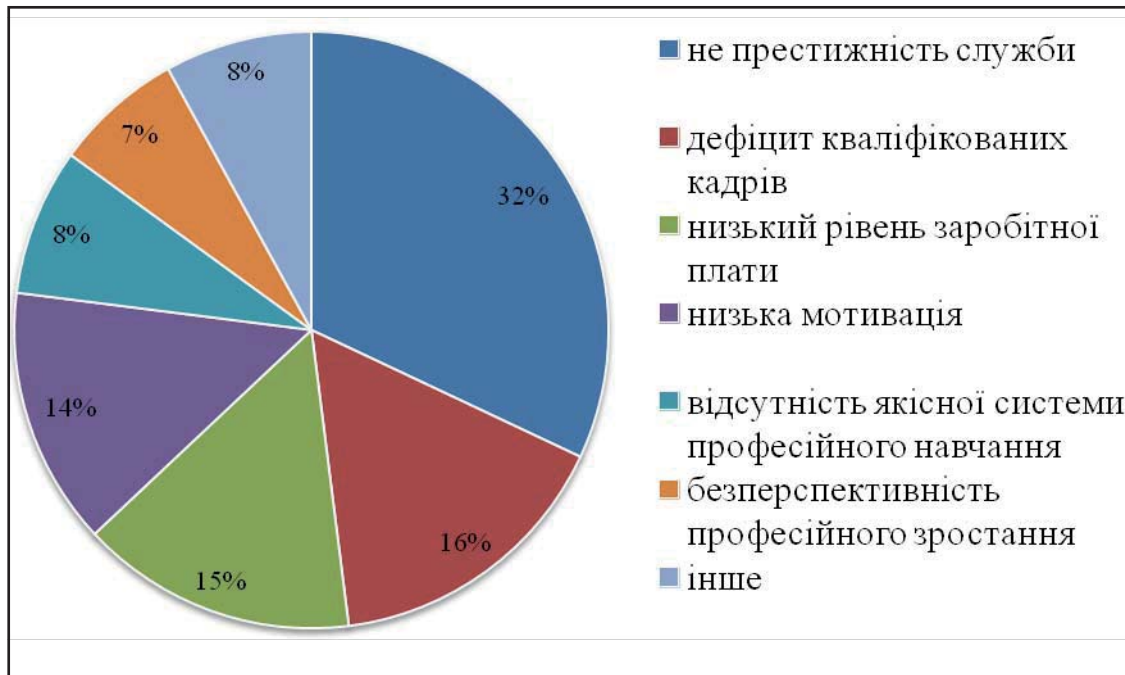


Рис. 3.5. Проблеми кадрової політики в органах місцевого самоврядування України в 2017 р. [67]

Враховуючи викладене, можна підсумувати, що в сучасних українських реаліях не виконується у повному обсязі положення ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає: «Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [18]. Разом із тим, представницькі органи об'єднаних територіальних громад потребують нової генерації фахівців, які б одночасно відповідали сучасним глобальним вимогам і місцевим потребам та були рушійною силою соціально-економічних й управлінських реформ.

Для вирішення зазначених проблем пріоритетними напрямками кадрової політики в органах місцевого самоврядування для формування потужного кадрового ресурсу в об'єднаних громадах мають стати:

- удосконалення нормативно-правової бази, що має чітко визначати основні засади кадрової політики в органах місцевого самоврядування;
- комплектування місцевих представницьких органів влади висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог і потреб управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних публічних послуг;
- розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійно-кадрової структури управління на місцях, кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг;
- створення кадрового резерву з метою оновлення персоналу. Безпосередньо визначити основні принципи і порядок його формування, сформувані якісне нормативно-правове, інституційне, організаційне і методичне забезпечення роботи з резервом кадрів;
- упровадження ефективної системи мотивації праці посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, підвищити розмір заробітної плати, надати службове житло,

пільги на оплату комунальних послуг, безкоштовний проїзд у громадському транспорті), їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників; формування позитивного іміджу служби в органах місцевого самоврядування;

– вивчення світових тенденцій роботи з кадрами муніципальної служби, впровадження позитивного іноземного досвіду кадрово-управлінської діяльності.

Окрім того, потрібно сприяти покращенню якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, шляхом запровадження сучасної системи професійної освіти працівників цих органів. Наприклад, це можна реалізувати через навчання у спеціалізованих освітніх закладах або проходження спеціальних курсів, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології і ресурси Інтернет. Також законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти особи, яка претендує на заняття посади в органах місцевого самоврядування.

Наступним компонентом ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад є інвестиційний ресурс.

Дотепер відсутнє єдине загальноприйняте визначення поняття «інвестиційний ресурс». Так, наприклад, Т. Майорова визначає інвестиційні ресурси «як фінансові, матеріальні та нематеріальні ресурси, що залучаються для здійснення вкладень в об'єкти інвестування» [38, с. 357]. У свою чергу, Н. Немлієва надає дещо інше визначення: «інвестиційні ресурси – це можливості, засоби, цінності, запаси підприємства, джерела його доходів, які можуть бути використані під час його інвестиційної діяльності» [46, с. 80-81]. Наведені визначення, хоч і схожі за змістом, але за сутністю різняться. Їх відмінність полягає у тому, що в першому визначенні мова йде про теперішній час («ресурси, що залучаються...»), а в іншому – про майбутній час («ресурси..., які можуть бути використані...»). Враховуючи зазначене, інвестиційні ресурси можна визначити, як всі види фінансових та інших активів матеріального і нематеріального характеру, які залучаються і можуть бути використанні як вкладення в об'єкти інвестування.

У ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 560-ХІІ, визначено, що інвестиціями є «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект» [60]. Дещо інакше, з наукової точки зору, це поняття трактує А. Дука – «всі види економічних ресурсів, які вкладаються у поточному періоді у відповідні об'єкти, створення яких сприяє забезпеченню розширеного відтворення, а використання компенсує інвестору відмову від поточного споживання вкладених ресурсів шляхом отримання у майбутньому вигід» [16, с. 33]. Зарубіжні вчені (З. Боді, А. Маркуса та А. Кейна) трактують інвестиції як «витрачання у даний час грошових або інших засобів в очікуванні отримання майбутньої вигоди» [6, с. 21]. Дане визначення найбільш вдало передає сутність і призначення інвестицій, наголошуючи на тому, що основною їх особливістю є жертвування чим-небудь вартісним (цінним) для того, щоб у подальшому отримати з цього певну вигоду.

У ст. 10 Закону України «Про інвестиційну діяльність» наведено перелік усіх можливих джерел інвестування. Це: «1) власні фінансові ресурси інвестора (прибуток, амортизаційні відрахування, відшкодування збитків від аварій, стихійного лиха, грошові нагромадження і заощадження громадян, юридичних осіб тощо); 2) позичкові фінансові кошти інвестора (облігаційні позики, банківські та бюджетні кредити); 3) залучені фінансові кошти інвестора (кошти, одержані від продажу акцій, пайові та інші внески громадян і юридичних осіб); 4) бюджетні інвестиційні асигнування; 5) безоплатні та благодійні внески, пожертвування організацій, підприємств і громадян» [60].

Враховуючи вищевикладене, інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад можуть бути втілені у грошовій, фінансовій, матеріальній та нематеріальній формах. Інвестиційні ресурси у грошовій формі є найбільш розповсюдженим їх видом, універсальний характер яких виявляється у тому, що вони легко можуть бути трансформовані в будь-яку форму активів, необхідних суб'єкту господарювання для здійснення інвестиційної діяльності. У свою чергу, фінансові інвестиційні ресурси залучаються у вигляді різноманітних фінансових інструментів, якими можуть виступати акції, облігації, депозитні рахунки і сертифікати банків тощо. Інвестиційні ресурси в матеріальній формі залучаються у вигляді різноманітних капітальних товарів (машин, устаткування, будинків, приміщень, сировини, матеріалів, напівфабрикатів). Натомість нематеріальні інвестиційні ресурси акумулюються у вигляді різноманітних нематеріальних активів, що не мають речової форми, але беруть безпосередню участь у господарській діяльності і формуванні прибутку. До цього виду інвестованого капіталу належать права користування окремими природними ресурсами, патентні права на використання винаходів, «ноу-хау», права на промислові зразки і моделі, товарні знаки, комп'ютерні програми й інші нематеріальні види майнових цінностей [79, с. 328-329].

Інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад можуть бути сформовані за рахунок вітчизняних й іноземних інвестицій. Перші здійснюються у формі капітальних видатків (видатки розвитку) державного і місцевих бюджетів, бюджетного фінансування державних цільових програм, а також інвестиційних вкладень за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів [60]. При цьому реальним джерелом більшості інвестиційних проектів є кошти бюджету розвитку.

У широкому розумінні, «бюджет розвитку» – це асигнування на інноваційну і інвестиційну діяльність, пов'язану з капітальними вкладеннями в соціально-економічний розвиток адміністративно-територіального утворення, на соціальні програми, інші витрати, що пов'язані з розширеним відтворенням [35, с. 125]. Він є дієвим важелем у розробленні і здійсненні ефективної довгострокової програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, обсяг якого є одним із показників для оцінки якості життя громад [50, с. 57]. Проте, наразі, дохідна частина цих бюджетів в Україні не спроможна забезпечити фінансові потреби територій у капітальних вкладеннях, навіть з урахуванням внесених змін у Бюджетний і Податковий кодекси України й інші нормативні акти. Свого часу колишній голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва й місцевого самоврядування А. Матвієнко зазначив, що «з-понад 12 тисяч сільських рад більш, як у половині єдиною бюджетною установою взагалі є ... сама сільська рада з головою, секретарем та сторожем» [40, с. 10]. Тому за таких умов питання про бюджети розвитку взагалі можна не ставити.

У свою чергу, іноземними інвестиціями є певні цінності, що вкладаються зарубіжними інвесторами з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту. Основну частку іноземних інвестицій становлять прямі інвестиції, призначені для виробництва і забезпечення контролю над діяльністю підприємств завдяки володінню контрольним пакетом акцій [31, с. 172]. Такі інвестиції можуть здійснюватися у вигляді: «іноземної валюти та валюти України; будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних з ним майнових прав; акцій, облігацій, інших цінних паперів, а також корпоративних прав, виражених у конвертованій валюті; грошових вимог та права на вимоги виконання договірних зобов'язань; будь-яких прав інтелектуальної власності; прав на здійснення господарської діяльності та інших цінностей відповідно до законодавства України» [64].

Сьогодні в громадах існує нестача інвестиційних ресурсів. Інвестори або бояться інвестувати власні кошти у розвиток економічної бази регіонів, вважаючи, що це не принесе

для них жодної фінансово-економічної вигоди, або просто не бажають це робити через високий рівень корупції в нашій країні, нестабільність податкового законодавства та з міркувань соціально-політичної недоцільності. Складається така ситуація: за великої кількості інвесторів, інвестиційний ресурс у складі фінансової бази об'єднаних територіальних громад становить приблизно 2%. Однак, є такі об'єднані громади, котрі створили сприятливий інвестиційний клімат і в результаті мають значний інвестиційний ресурс. Наприклад, Баштанська міська об'єднана територіальна громада Миколаївської області залучає по 50 мільйонів гривень інвестицій щороку, беручи участь у різних міжнародних конкурсах і програмах. Одним із подальших перспективних напрямів розвитку цієї громади є залучення вже енергетичних інвестицій [22].

Враховуючи зазначене та те, що територіальні громади в Україні володіють достатньо потужним, але нереалізованим інвестиційним потенціалом, необхідно, перш за все, розробити, з економічної точки зору, науково-обґрунтовану і виважену інвестиційну політику. При цьому в межах цієї політики слід підвищити прозорість інвестиційного ринку, удосконалити систему захисту іноземних інвестицій, здійснювати планування інвестиційних проектів. Також для підвищення ефективності інвестиційної діяльності на місцевому рівні та збільшення обсягів і накопичення кредитно-інвестиційних ресурсів територіальних громад треба посилити інвестиційну складову частину місцевих бюджетів. Це можна зробити за рахунок: розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку; створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва; вдосконалення механізму здійснення місцевих запозичень; розвитку нових форм господарювання в комунальному секторі; удосконалення приватизаційних процедур комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами; розподілу інвестиційних субвенцій, які надаються місцевим бюджетам на принципах справедливості і прозорості та ін. [13, с. 192-193]. Крім зазначеного, потрібно запроваджувати та реалізовувати на практиці співробітництво територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації (міжмуніципального співробітництва). Реалізація вищезазначених заходів сприятиме підвищенню кредитно-інвестиційної привабливості регіонів України як на державному, так і на міжнародному рівні, що прискорить процес відтворення та нарощування їх фінансово-економічного потенціалу і, як наслідок, побудови самодостатніх громад.

Отже, інвестиційний ресурс спроможних об'єднаних територіальних громад є важливим компонентом їх ресурсної бази, наявність якого дає можливості для стабільного соціально-економічного розвитку, впровадження інноваційних високопродуктивних технологій. При цьому роль органів місцевого самоврядування у процесі залучення як вітчизняних, так й іноземних інвестицій має зводитися до наступних заходів: 1) формування привабливого для інвестора іміджу громади; 2) забезпечення сприятливих умов для інвестування; 3) розроблення інформаційної платформи щодо інвестиційного потенціалу громад; 4) налагодження співпраці між представниками місцевого бізнесу і потенційними інвесторами.

Інфраструктурний ресурс будь-якої спроможної об'єднаної територіальної громади, як не менш важливий компонент їх ресурсної бази, у загальному сенсі представляє собою сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства. Цей вид ресурсу включає в себе виробничу (транспорт, дороги, порти, склади, системи зв'язку тощо) і соціальну (школи, лікарні, театри тощо) складові. Водночас інфраструктурним ресурсом є комплекс інфраструктурних галузей господарства: соціальна, економічна, транспортна, інженерна, інформаційна, військова, ринкова, інноваційна тощо.

Від початку процесу побудови спроможних об'єднаних територіальних громад було заявлено представниками Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», що інфраструктурний ресурс будь-якої такої громади має складатися із розташованих

на її території будівель комунальної форми власності і використовуватися для розміщення представницьких органів влади, освітніх і медичних закладів, закладів культури, фізичної культури та соціальної допомоги; об'єктів житлово-комунального господарства. У цих будівлях (об'єктах) мають надаватися послуги соціального, економічного, організаційно-правового й іншого характерів, а також послуги із забезпечення гідних умов життя населення [68]. Варто підкреслити, що зазначений склад інфраструктурного ресурсу охоплює лише певне коло об'єктів нерухомості, не враховуючи інші об'єкти господарювання, транспорту, зв'язку тощо, необхідних для нормального функціонування та подальшого розвитку об'єднаних громад.

У схваленій Кабінетом Міністрів України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», конкретно про інфраструктурний ресурс спроможних об'єднаних громад нічого не сказано. Лише зазначено, що «одним із основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; та одним із основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування» [66]. Зазначене хоча і визначає склад інфраструктурного ресурсу спроможних об'єднаних громад, проте відсутність його чіткого нормативного закріплення негативно впливає на процес побудови і подальший розвиток громад. Більше того, на законодавчому рівні необхідно затвердити відповідні стандарти, які б визначали норми забезпечення громад необхідним інфраструктурним ресурсом.

Наразі в Україні спостерігаються незначні об'єми інфраструктурного ресурсу в об'єднаних громадах або наявність цього ресурсу в неналежному за якістю стані. Така ситуація, перш за все, спричинена обмеженістю фінансових ресурсів, а також зумовлена недостатньою інвестиційною діяльністю самих громад. У результаті в надзвичайно незадовільному стані перебуває транспортна складова інфраструктурного ресурсу більшості громад України (Дніпропетровської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Миколаївської та інших областей). Це низька якість дорожнього покриття доріг; високий рівень зносу матеріально-технічної бази, яка не відповідає сучасним вимогам; недосконала тарифна політика, зокрема, відсутність компенсацій перевезення пільгових категорій населення; неможливість оновлення комунального автопарку; непристосованість до обслуговування людей з обмеженими фізичними можливостями та ін. Екологічна складова інфраструктурного ресурсу більшості громад (Вінницької, Запорізької, Київської, Харківської, Чернігівської та інших областей) також має незадовільний характер, що проявляється у: відсутності постійного обліку шкідливих відходів; недотриманні санітарно-епідеміологічних норм при будівництві нових об'єктів; неналежній фінансовій підтримці заходів направлених на покращення навколишнього природного середовища та ін. Водночас освітня, медична та культурна складові інфраструктурного ресурсу значної кількості об'єднаних громад (Закарпатської, Кіровоградської, Полтавської, Рівненської, Херсонської, Сумської, Волинської та інших областей) потерпають від: недофінансування, нестачі кваліфікованих фахівців, відірваності навчання від сучасних потреб ринку праці, недостатньої кількості лабораторій і дослідницьких центрів тощо [27, с. 100-101]. Усе це у комплексі призводить до економічної і соціально-культурної незабезпеченості розвитку об'єднаних громад та уповільнює процес їх побудови як самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно, для вирішення зазначеної проблеми, необхідно насамперед значно збільшити обсяги фінансування інфраструктурних об'єктів, здійснювати інвестування у їх модернізацію і розвиток (безпосередньо активізувати й розширити інвестиційну діяльність самоврядних органів влади).

Таким чином, враховуючи викладене можна узагальнити, що ресурсна база спроможних об'єднаних територіальних громад являє собою сукупність різних за правовою й економічною сутністю компонентів, наявність яких, а також їх подальше збереження і нарощування, обумовлює самодостатність громад та сприяє досягненню поставлених цілей. Це такі компоненти як: земельний, фінансовий, нормативний, людський, інфраструктурний, інвестиційний ресурси. Наразі ресурсна база об'єднаних територіальних громад не відповідає їх потребам, що, у свою чергу, призводить до несприятливого життєвого середовища та не надання мешканцям громад якісних і доступних публічних послуг.

3.2. Фінансові ресурси як один із показників спроможності об'єднаних територіальних громад

На сучасному етапі формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні особливого значення набрало питання їх фінансової спроможності. Оскільки за наявності достатньої кількості фінансових ресурсів здійснюється самоврядне управління на місцях, вирішуються соціально-економічні проблеми місцевого значення, забезпечується сталий фінансовий розвиток громад тощо.

Сутність фінансової спроможності територіальних громад полягає у їх, так би мовити, фінансовій самостійності (автономії). Відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону» [33]. Тобто фінансова автономія громад та утворених ними представницьких органів полягає у праві збирати, володіти, користуватися й розпоряджатися власними фінансовими ресурсами самостійно. При цьому цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб територіальні громади могли самі себе забезпечувати, а органи місцевого самоврядування – якісно здійснювати свої функції і повноваження.

Враховуючи викладене, варто підкреслити, що необхідно правильно розуміти сутність поняття «самостійність місцевих фінансів» (зокрема, «самостійність місцевих бюджетів») і, ні в якому разі, не плутати із поняттям «федералізація місцевих фінансів». У даному випадку самостійність означає не роз'єднання єдиного цілого, а уміння діяти без сторонньої допомоги або керівництва, бути відосбленим від інших, водночас співіснувати та співпрацювати з іншими як єдине ціле. І хоча для побудови спроможних об'єднаних громад, згідно із європейськими стандартами і принципами, вимагається наявність їх фінансової самостійності, потреби в повній їх відокремленості у сфері фінансів не має. Інакше кажучи, за умови фінансової автономії об'єднаних громад, що проявляється у самостійності органів місцевого самоврядування формувати, розподіляти і використовувати фінансові ресурси, необхідні для виконання покладених на місцеву владу функцій, місцеві фінанси залишаються складовою частиною фінансової системи України і багатьма каналами міцно пов'язуються із державними фінансами.

Фінансові ресурси об'єднаних територіальних громад є сукупністю грошових коштів, сформованих у результаті розподілу і перерозподілу ВВП. До їх складу належать: 1) доходи місцевих бюджетів (безпосередньо доходи місцевих бюджетів, а не самі бюджети, тому що вони включають у собі, окрім дохідної частини, ще і видаткову); 2) фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності. Деякі науковці відносять до складу цих ресурсів і цільові фонди, міжбюджетні трансферти, позики, фінансові ресурси населення, інвестиції та цільове фінансування регіональних програм із Державного бюджету [48]. Однак, вищеперераховане не може входити до складу фінансових ресурсів об'єднаних

громад, як окремі джерела формування цих ресурсів, оскільки все це надходить до місцевих бюджетів і стає їх окремою дохідною частиною.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел, та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів» [61]. При цьому у дохідній частині місцевих бюджетів окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, потрібні для забезпечення виконання делегованих повноважень органів державної влади.

У Бюджетному кодексі України (далі – БК України) від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, не наведено чіткого визначення поняття «власні доходи». Вказано, що доходи територіальних громад розмежовуються на ті, котрі закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик № 1), і на ті, котрі не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик № 2). При цьому, як показує практика, частка доходів, яка не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у структурі надходжень більшості місцевих бюджетів є незначною. Відповідно основним джерелом нарощування фінансових ресурсів об'єднаних громад є власні доходи [56, с. 67].

Згідно зі ст. 9 БК України склад дохідної бази місцевих бюджетів становлять:

1) податкові надходження – доходи, що акумулюються у формі загальнодержавних і місцевих податків та зборів;

2) неподаткові надходження – доходи, що одержують територіальні громади від власності, підприємницької діяльності, некомерційної господарської діяльності, а також доходи від адміністративних зборів і платежів та інші доходи від неподаткових надходжень, що не належать до обов'язкових платежів;

3) доходи від операцій з капіталом – доходи, що мобілізуються неподатковим методом у вигляді надходжень від продажу основних капіталів, від реалізації державних запасів товарів, від продажу землі і нематеріальних активів;

4) трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотації вирівнювання; додаткові дотації; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів [8].

Розглянемо більш детально складові частини дохідної бази місцевих бюджетів.

Податкові надходження, як один із найважливіших інститутів у системі місцевих фінансів, складаються із загальнодержавних та місцевих податків і зборів. До загальнодержавних належать податок з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО) та акцизний податок.

ПДФО займає найбільшу питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів (60% надходить до місцевих бюджетів), котрий мають сплачувати фізичні особи з власних отриманих доходів та податкові агенти. Так, наприклад, у 2016 р. його частка становила 55% від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів (1020 млн грн), а вже у 2019 р. – 59,8% (119,3 млрд грн). Основними чинниками, що вплинули на зростання надходжень ПДФО до бюджетів громад, є збільшення розміру мінімальної заробітної плати та значне зростання середньомісячної заробітної плати.

На відміну від ПДФО акцизний податок є непрямим податком, що включається до ціни підакцизних товарів (продукції) та стягується за їх споживання. Безпосередньо до доходів загального фонду місцевих бюджетів належать відрахування із державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального (13,44%), а також із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (ставка податку 5%). Такими товарами є алкогольні напої, тютюнові вироби та їх

замінники [55]. Протягом 2019 р. місцеві бюджети отримали 10,2 млрд грн зі сплати акцизного податку.

Щодо місцевих податків і зборів, котрі є важливим фінансовим інструментом у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, то серед науковців поширеним є погляд, що такі платежі слід розглядати як еквівалентну плату за вигоди, що забезпечують органи місцевого самоврядування [52, с. 37]. Такий підхід до їх сутності ґрунтується на гіпотезі Ч. Тібу, в основі якої сформований механізм «голосування ногами», внаслідок чого відбувається раціональний перерозподіл суспільних послуг на місцевому рівні. Натомість, згідно з теорією поворотної послуги місцеві податки і збори слід розглядати як плату за послуги, котрі надають органи місцевого самоврядування мешканцям відповідної території [52, с. 10].

На думку І. Лопушинського, місцевими податками і зборами є «обов'язкові платежі, суми яких, згідно із законодавством України, встановлюються органом місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста чи об'єднання сіл) та які зараховуються до її місцевого бюджету» [37]. У свою чергу, М. Черновська зазначає, що «місцеві податки та збори мають формувати в собі ту частину дохідної бази місцевих бюджетів, щодо якої центральні органи влади не мають жодних повноважень. Ці кошти повинні бути власністю місцевого самоврядування, на яку вони спираються при виконанні своїх завдань і функцій» [80].

Таким чином, місцевими податками і зборами є обов'язкові платежі, котрі справляються на певних чітко визначених адміністративно-територіальних одиницях. Ці платежі є основою фінансової незалежності територіальних громад. На відміну від загальнодержавних аналогів, місцеві податки і збори надходять лише до місцевих бюджетів.

За своїм призначенням та фінансово-економічною сутністю місцеві податки і збори забезпечують:

- стабільне отримання податкових надходжень до місцевих бюджетів;
- захист від одностороннього розвитку економічної інфраструктури регіону;
- баланс інтересів між суб'єктами податкових відносин та рівновагу між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб;
- незначну різницю між надходженнями від місцевих податків на душу населення в однакових за розмірами адміністративно-територіальних одиницях [51, с. 47].

Місцеві податки і збори є специфічною формою суспільно-економічних відносин на місцевому рівні та займають вагомe місце у наповненні у бюджетів громад (див. Рис. 3.6.).

Із наведених даних можна зробити висновок, що частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів майже із кожним роком росте, що прямо пов'язано з просуванням реформування місцевого самоврядування та прискорення процесу об'єднання територіальних громад, розвитком середнього і малого підприємництва, збільшенням мінімальних соціальних стандартів в Україні. Однак, незважаючи на такі позитивні зрушення у процесі наповнення місцевих бюджетів у нашій державі, в європейських країнах ситуація виглядає набагато краще. Так, наприклад, у країнах-членах Європейського Союзу частка місцевих податків і зборів становить близько 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. Місцеві податки утворюють близько 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії [77].

До місцевих податків і зборів належать платежі, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених ПК України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, котрі створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних громад [55].

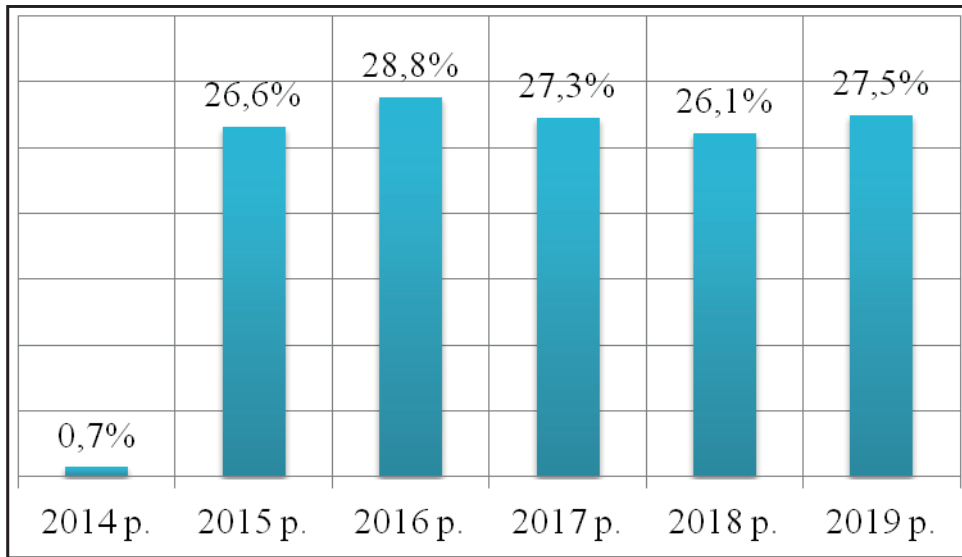


Рис. 3.6. Частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів України (загальний фонд) за 2014-2019 рр. [76]

Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). Разом із тим, місцеві ради в межах повноважень, визначених ПК України, вирішують питання відповідно до вимог цього кодексу щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі [55].

Зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до БК України. При цьому встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПК України, забороняється. У цілому в процесі формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів органи місцевого самоврядування повинні проводити таку бюджетну політику, яка би оптимально поєднувала інтереси політичних партій, платників податків та мешканців територіальних громад. При цьому прагнення представницьких органів територіальних громад збільшити надходження до місцевих бюджетів не повинно зменшувати зацікавленість в економічній діяльності з боку платників податків.

Враховуючи зазначене при виборі місцевих податків і зборів та їх ставок органи місцевого самоврядування мають дотримуватися наступних критеріїв:

- можливість індексації надходжень – розміри податкових ставок не мають бути сталими, оскільки ріст цін, підвищення рівня доходів громадян та мінімальних соціальних стандартів із кожним роком змінюється. Більше того, циклічні коливання економіки викликають збільшення видатків, що потребує зростання податкових надходжень (може бути досягнуто тільки щодо місцевих податків і зборів із немобільною базою оподаткування);
- рівень адміністративних витрат – розмір адміністративних витрат щодо сплати місцевого податку чи збору не має перевищувати суму самого платежу;
- стабільність надходжень – ставки оподаткування мають таким чином встановлюватися органами місцевого самоврядування, щоб забезпечити їх чесну, постійну сплату громадянами. У результаті чого самоврядні органи влади можуть змінювати кількісні та якісні параметри суспільних благ за умови, якщо вони матимуть у розпорядженні достатній обсяг податкових надходжень.

У ст. 10 ПК України чітко визначено перелік місцевих податків і зборів у кількості шести обов'язкових податкових платежів (див. Рис. 3.7) [55]. Розглянемо більш детально окремо кожний із них.

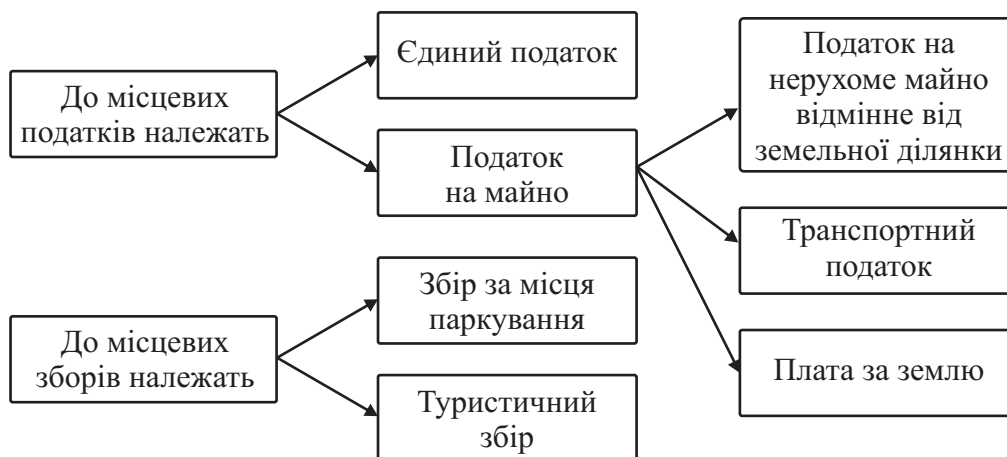


Рис. 3.7. Місцеві податки і збори

Єдиний податок сплачують фізичні особи – підприємці (далі – ФОП) та юридичні особи, які перебувають на спрощеній системі оподаткування. Цей податок передбачає також спрощений облік доходів і витрат, а також заміщає собою сплату і розрахунок певної кількості обов’язкових податків і зборів, які сплачуються в Україні (наприклад, податок на прибуток підприємств, податок на майно в частині земельного податку) [55]. Існує чотири групи платників єдиного податку, які відрізняються між собою за обсягами річного доходу, дозволеної кількості найманих працівників та податкової ставки. Порядок нарахування і строки сплати цього податку визначено в ст. 295 ПК України. Слід підкреслити, що ПК України закріплює лише максимальні ставки податку, а вже органи місцевого самоврядування можуть встановлювати такі ж самі або менші.

Податок на майно, відмінне від земельної ділянки – це місцевий податок, що сплачується платниками податку за об’єкти житлової та/або нежитлової нерухомості і зараховується до місцевого бюджету. Платниками податку можуть бути фізичні особи, юридичні особи, у т.ч. нерезиденти, які є власниками об’єктів житлової та/або нежитлової нерухомості (див. Таблиця 3.2.) [55].

Таблиця 3.2

Податок на майно, відмінне від земельної ділянки

Об’єкт оподаткування	Платники податку	База нарахування
об’єкт житлової та/або нежитлової нерухомості перебуває у спільній частковій власності кількох осіб	кожна з осіб за належну їй частку	загальна площа об’єкта житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі його часток
об’єкт житлової та/або нежитлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений в натурі	одна з осіб-власників, визначена за їх згодою, якщо інше не встановлено судом	
об’єкт житлової та/або нежитлової нерухомості перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб і поділений між ними в натурі	кожна з осіб за належну їй частку	

Розмір ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки не має перевищувати 1,5% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року за 1 кв. метр бази оподаткування. Власники житлової нерухомості, загальна площа якої більше 300 кв.м (для квартири) та/або 500 кв.м (для будинку), додатково повинні сплачувати 25 тис. грн щороку за кожен із вказаних об'єктів житлової нерухомості (його частку) [55].

Виходячи з наведених розмірів податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та не добросовісності сплати його відповідними особами, частка цього податку у доходах місцевих бюджетів є критично замалою у порівнянні з іншими країнами світу. Так, наприклад, податок на нерухомість у Польщі є найвагомим джерелом надходжень до бюджетів гмін. Сплата цього податку щорічно підвищує рівень ВВП країни приблизно на 1% або рівень загальних доходів громади на 15%. Надходження від цього податку до місцевих бюджетів становить більше 3 млн дол. на рік або понад 15% загальних доходів бюджетів гміни чи 45% доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків) [7, с. 58]. Велика Британія – єдина з країн Заходу, де податки на нерухоме майно забезпечують 100% доходів місцевих бюджетів, що формуються за рахунок трьох основних джерел: муніципального податку, рентного збору з житлових приміщень, рентного збору з приміщень ділового призначення [7, с. 43].

Транспортний податок – другий складник майнового оподаткування в Україні. Цей податок приносить найменше надходжень – його частка впродовж останніх трьох років не перевищувала 0,17% загальних податкових надходжень місцевих бюджетів. Мізерна його частка і в складі податку на майно (1% загальної суми податку на майно, зібраного у 2018 р.) [74].

З часу впровадження транспортного податку (2015 р.) обсяги його надходжень упали втричі. Порівняно високий показник надходжень у 2015 р. можна пояснити наявністю дорогих автомобілів, придбаних до кризи 2013 р. За два роки (2014–2015 рр.) криза спричинила зниження попиту на дорогі нові авто майже в чотири рази, і, як наслідок, вплинула на зменшення доходів місцевих бюджетів від сплати транспортного податку. Незначне відновлення попиту розпочалося у 2016 р. [74].

Платниками транспортного податку є фізичні і юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі, що належать до об'єктів оподаткування. Хотілося б підкреслити, що платниками цього податку є саме власники автомобілів, тому не сплачують цей податок: орендарі, ті суб'єкти господарювання, які використовують авто на підставі генеральної довіреності чи структурні/відокремлені підрозділи підприємств. У ПК України чітко визначенні критерії по сплаті транспортного податку, лише при одночасному дотриманні яких той чи інший автомобіль потрапляє під оподаткування (див. Рис. 3.8) [55].

Наступним обов'язковим платежем у складі податку на майно є плата за землю, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [55].

Платниками земельного податку є власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі. Відповідно об'єктом оподаткування виступають земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні, а також земельні частки (паї), котрі перебувають у власності.

Ставка податку за земельні ділянки, нормативна грошова оцінка яких проведена (незалежно від місцезнаходження ділянок), встановлюється «у розмірі не більше 3% від їх оцінки, для земель загального користування – не більше 1% від їх оцінки, для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3% та не більше 1% від їх оцінки, а для лісових земель – не більше 0,1% від їх оцінки. При цьому ставка податку встановлюється у розмірі не більше 12% від їх нормативної

грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної і комунальної форм власності)» [55].

Ставки земельного податку за земельні ділянки, нормативна грошова оцінка яких не проведена, встановлюються:

- «за земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів або в межах населених пунктів, – у розмірі не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по АРК або по області;
- для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3% та не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі;
- для лісових земель – не більше 0,1% від нормативної грошової оцінки площі ріллі» [55].

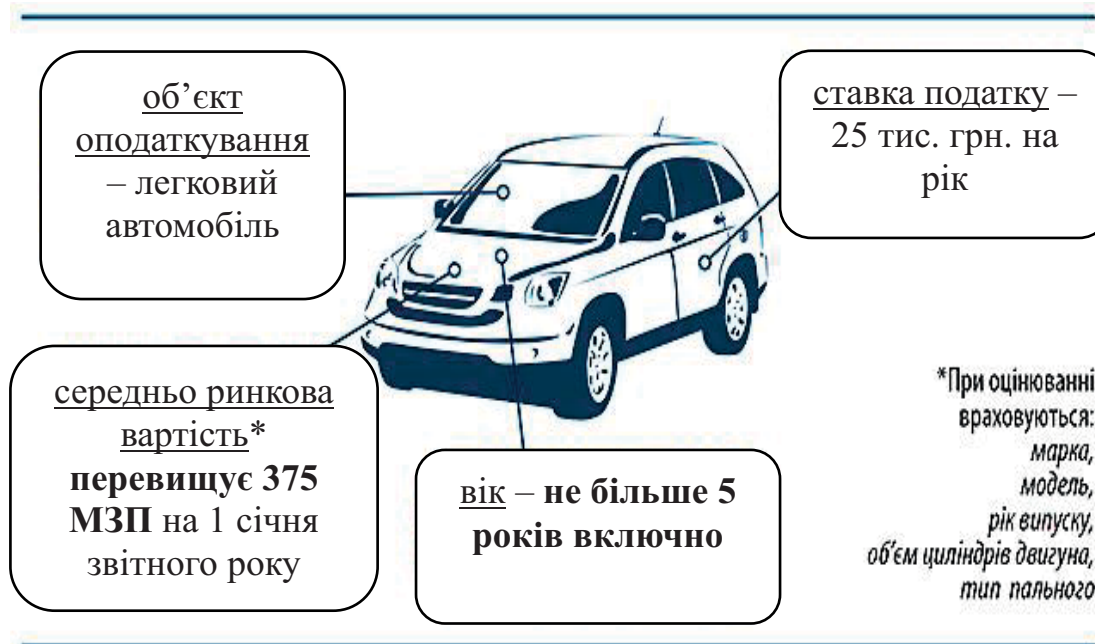


Рис. 3.8. Критерії, що висуваються до автомобілів, які підлягають оподаткуванню

Рішення місцевих рад щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передє бюджетному періоду, в якому планується застосування нормативної грошової оцінки земель [55]. Інакше кажучи, встановлені органами місцевого самоврядування ставки земельного податку на 2020 р. діятимуть виключно за умови, якщо ці органи прийняли рішення і офіційно його оприлюднив до 15 липня 2019 р. В іншому випадку, у 2020 р. застосовуватимуться ставки, які діяли у 2019 р. Разом із тим, місцеві ради можуть переглядати ставки місцевих податків протягом 2020 р. Тому, сільськогосподарським підприємствам потрібно буде постійно їх моніторити. У цілому, вітчизняне законодавство зобов'язує органи місцевого самоврядування до 25 грудня року, що передє звітному, надавати відповідному контролюючому органу за місцезнаходженням земельної ділянки рішення щодо ставок земельного податку та наданих пільг з його сплати юридичним та/або фізичним особам. Враховуючи зазначене, проблем зі сплати земельного податку не повинно виникати, однак, необхідно пам'ятати, що у разі зміни ставок у середині звітного року платникам податку слід надати уточнюючі декларації (якщо сільгоспідприємство подавало річну декларацію) [55].

Стосовно орендної плати, то платниками цього податку виступають орендарі земельної ділянки, підставою для сплати якого є договір оренди землі. Відповідно об'єктом оподаткування виступає земельна ділянка, надана в оренду. До речі, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, повинні до 1 лютого подавати відповідному контролюючому органу переліки орендарів, з якими укладено договори оренди землі на поточний рік [55].

Розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

- «не може бути меншою розміру земельного податку, встановленого для відповідної категорії земельних ділянок на відповідній території;
- не може перевищувати 12% нормативної грошової оцінки землі;
- може перевищувати граничний розмір орендної плати у разі визначення орендаря на конкурентних засадах;
- для пасовищ у населених пунктах, яким надано статус гірських, не може перевищувати розміру земельного податку» [55].

У п. 9. підрозділу 6 розділу XX ПК України встановлено спеціальні індекси споживчих цін для обчислення плати за землю у 2019–2023 рр. Згідно з цією нормою індекс споживчих цін, що використовується для визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь, земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення, застосовується зі значенням 100% [55]. Інакше кажучи, збільшувати суму податку (орендної плати) через зростання індексу споживчих цін у 2019-2023 рр. не доведеться.

Отже, до складу місцевих податків входить єдиний податок та податок на майно, що, у свою чергу, включає податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю. Єдиний податок є одним із найбільш важливих і прогресивних місцевих податків, що складає майже половину податкових надходженнях до місцевих бюджетів. Податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки та транспортний податок є своєрідними податковими обов'язками заможних осіб і, на відміну від більшості європейських країн, так би мовити «застигли» і не складають значної частини податкових надходжень до місцевих бюджетів нашої держави. Натомість плата за землю стала революційним і фінансово вагомим податковим надходженням до бюджетів громад (див. Рис. 3.9.).

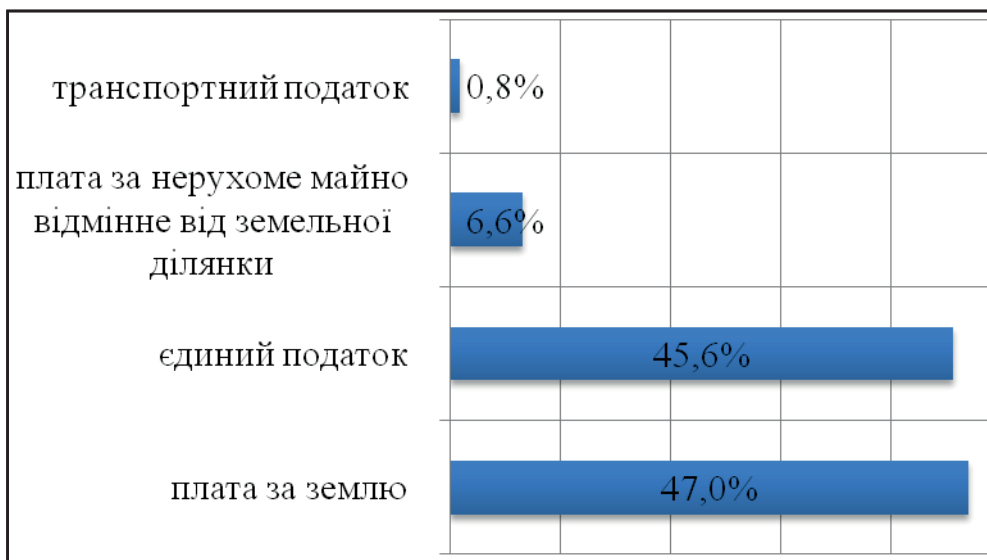


Рис. 3.9. Відсоткове співвідношення місцевих податків і зборів за 2019 р. [42]

Місцеві збори, як і місцеві податки, є важливим джерелом наповнення бюджетів громад. Так, за даними Державної фіскальної служби України, протягом 2016 р. до місцевих бюджетів було спрямовано 120,3 млн грн зібраних за сплату місцевих зборів, а у 2017 р. сума надходжень вже становила 147,8 млн грн, що на 27,5 млн грн більше ніж у минулому році. У 2018 р. до місцевих бюджетів було спрямовано вже 154,3 млн грн зібраних за сплату місцевих зборів (див. Рис. 3.10.) [45]. Як бачимо, спостерігається тенденція до зростання кількості надходжень від сплати місцевих зборів до бюджетів територіальних громад.

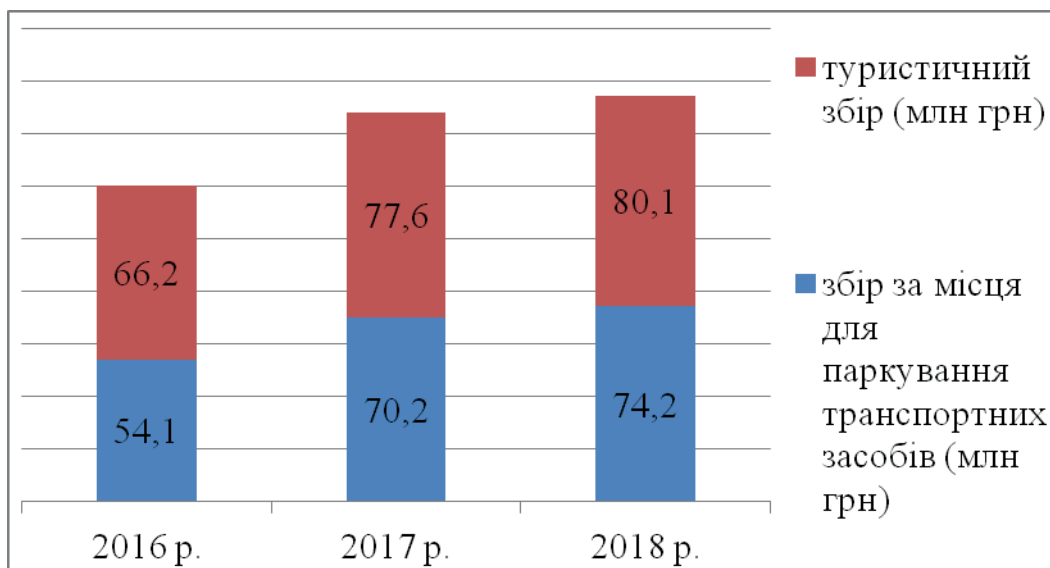


Рис. 3.10. Сума надходжень від місцевих зборів до бюджетів територіальних громад України за 2016-2018 рр.

Як вже зазначалося вище, до складу місцевих зборів входить збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

Об'єктом оподаткування збору за місця для паркування транспортних засобів є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених ст. 30 Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [55, 62].

Базою оподаткування виступає площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставки за цим збором встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075% мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року [55]. При цьому при визначенні ставки збору сільські, селищні, міські ради або ради об'єднаних територіальних громад, враховують місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площу відведеної території, кількість місць для паркування транспортних засобів, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку, режим роботи та їх заповнюваність.

Туристичний збір, як і деякі інші місцеві платежі є новим податково-фінансовим зобов'язанням для осіб в Україні. Станом на початок серпня 2011 р. правом на введення даного збору скористалось більше 1600 місцевих рад, у тому числі міські ради Києва, Львова, Чернівців та багатьох інших туристичних і курортних центрів України.

Платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування у зазначений строк [55].

Згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, справляння збору може здійснюватися із тимчасового розміщення у таких місцях проживання (ночівлі):

- «готелі, кемпінги, мотелі, гуртожитки для приїжджих, хостели, будинки відпочинку, туристичні бази, гірські притулки, табори для відпочинку, пансіонати та інші заклади готельного типу, санаторно-курортні заклади;

- житловий будинок, прибудова до житлового будинку, квартира, котедж, кімната, садовий будинок, дачний будинок, будь-які інші об'єкти, що використовуються для тимчасового проживання (ночівлі)» [55].

Ставка туристичного збору встановлюється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, за кожен добу тимчасового розміщення особи у місцях проживання (ночівлі) у розмірі до 0,5% – для внутрішнього туризму та до 5% – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення. Відповідно базою сплати збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) за вирахуванням податку на додану вартість. При цьому до вартості проживання не включаються витрати: на харчування; побутові послуги; телефонні рахунки; оформлення закордонних паспортів чи дозволів на в'їзд (віз); обов'язкове страхування; витрати на усний та письмовий переклади; інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду [55].

Отже, враховуючи зазначене можна узагальнити, що місцеві збори складаються зі збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору, що становлять незначну частку в сумі податкових надходжень до місцевих бюджетів. Але незважаючи на це, вони все одно залишаються одними із дієвих механізмів формування фінансового ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціально-економічного розвитку територіальних громад. Умови, порядок та особливості сплати місцевих зборів регулюються ПК України.

Іншим складником дохідної бази місцевих бюджетів є неподаткові надходження, частка яких у структурі бюджетів об'єднаних територіальних громад останні кілька років є незначною (від 4% до 6%). Однак, об'єми такого фінансового ресурсу можуть за певних умов збільшуватися (з 8,8 млрд грн у 2010 р. до 12,3 млрд грн у 2014 р.), що пов'язано зі зростанням обсягів адміністративних зборів і доходів від некомерційного продажу, власних надходжень бюджетних установ об'єднаних громад, примноження дивідендів тощо [30, с. 110].

З-поміж неподаткових надходжень особливе місце займає плата за надання адміністративних послуг. Лише за 2018 р. до місцевих бюджетів надійшло майже 4 млрд грн за надання таких послуг, що практично на 1 млрд грн більше ніж у 2017 р. Загалом розмір плати за надання адміністративних послуг у бюджетах об'єднаних громад збільшився приблизно в п'ять разів, що прямо пов'язано із розширенням переліку та підвищенням вартості цих послуг, а також якісною організацією процесу їх надання.

Водночас потенціал доходів бюджетних установ від господарської діяльності (наприклад, плата за гуртожиток, кошти від господарсько-виробничої діяльності допоміжних підприємств, майстерень, комунально-побутові послуги тощо), як різновид неподаткових надходжень, протягом багатьох років використовується територіальними громадами не в повному обсязі. Здебільшого це пов'язано із незначною вартістю за надання комунальних послуг чи користування комунальним майном.

Аналогічно як і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом мають незначну питому вагу в доходах бюджетів об'єднаних територіальних громад, при цьому із кожним роком є тенденція до її зменшення. До такого виду доходів належать: надходження від продажу основного капіталу (кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності); кошти від продажу землі і нематеріальних активів (до речі, найбільш проблемний і корупційний аспект, з яким зіштовхуються органи місцевого самоврядування) [30, с. 112].

Трансферти відіграють значну роль у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, що представляють собою передані на безоплатній і безповоротній основі кошти з одного бюджету до іншого. Основна роль трансфертів полягає у вирішенні проблем незбалансованості і нерівномірності бюджетів окремих територіальних громад, що виникає внаслідок невідповідності між відповідальністю за фінансування видатків та можливостями акумуляції податкових надходжень. Така грошова допомога сприяє згладженню фінансових нерівностей між різними громадами, спричиненими соціально-економічними особливостями розвитку кожної громади та їх можливостями і потребами.

Трансферти поділяються на дотації та субвенції. І якщо дотаціями є своєрідна безвідплатна, безповоротна допомога без цільового призначення у вигляді певного обсягу коштів з державного бюджету задля збалансування бюджетів нижчих рівнів у випадках, коли коштів, що надходять з власних місцевих джерел та закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевих бюджетів. То субвенції представляють собою форму грошової допомоги місцевим бюджетам із державного бюджету, котра призначена для конкретно визначених цілей з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій. Така допомога надається у порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про її надання. До речі, наразі обсяг субвенцій і її розподіл між місцевими бюджетами не є формалізованим, тому існує інтенсивне лобювання як з боку очільників громад, так і з боку народних депутатів [11, с. 12]. З метою запобігання цього необхідно, щоб розрахунок такої фінансової допомоги проходив прозоро, гласно, з проведенням консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування.

За останні п'ять років розмір трансфертів у бюджетах об'єднаних територіальних громад зріс у 41,5 разів, значна частка яких йде на соціально-економічний розвиток, розвиток медицини у сільській місцевості та регіональний розвиток. Із кожним роком перелік фінансової допомоги держави об'єднаним громадам лише розширюється. Так, наприклад, у 2019 р. була передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд. грн., яка раніше об'єднаним громадам не надавалась (див. Рис. 3.11.) [43].

У той же час, у результаті застосування нової системи бюджетного планування та міжбюджетного вирівнювання зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів на 23,8% та на 12,5% збільшилась кількість об'єднаних громад, що здійснюють реверсне дотаціювання. Перші значні кроки в питанні максимального наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад були зроблені у 2016 р., коли з-поміж новосформованих громад

22% громад були не дотаційними (це об'єднані громади Київської, Дніпропетровської, Полтавської та Миколаївської областей) [28]. І вже у 2017 р. 11,2% бюджетів громад стали повністю збалансованими, чого в 2014 р. не було [9, с. 53]. Наразі спостерігається тенденція до зростання кількості збалансованих бюджетів об'єднаних громад.

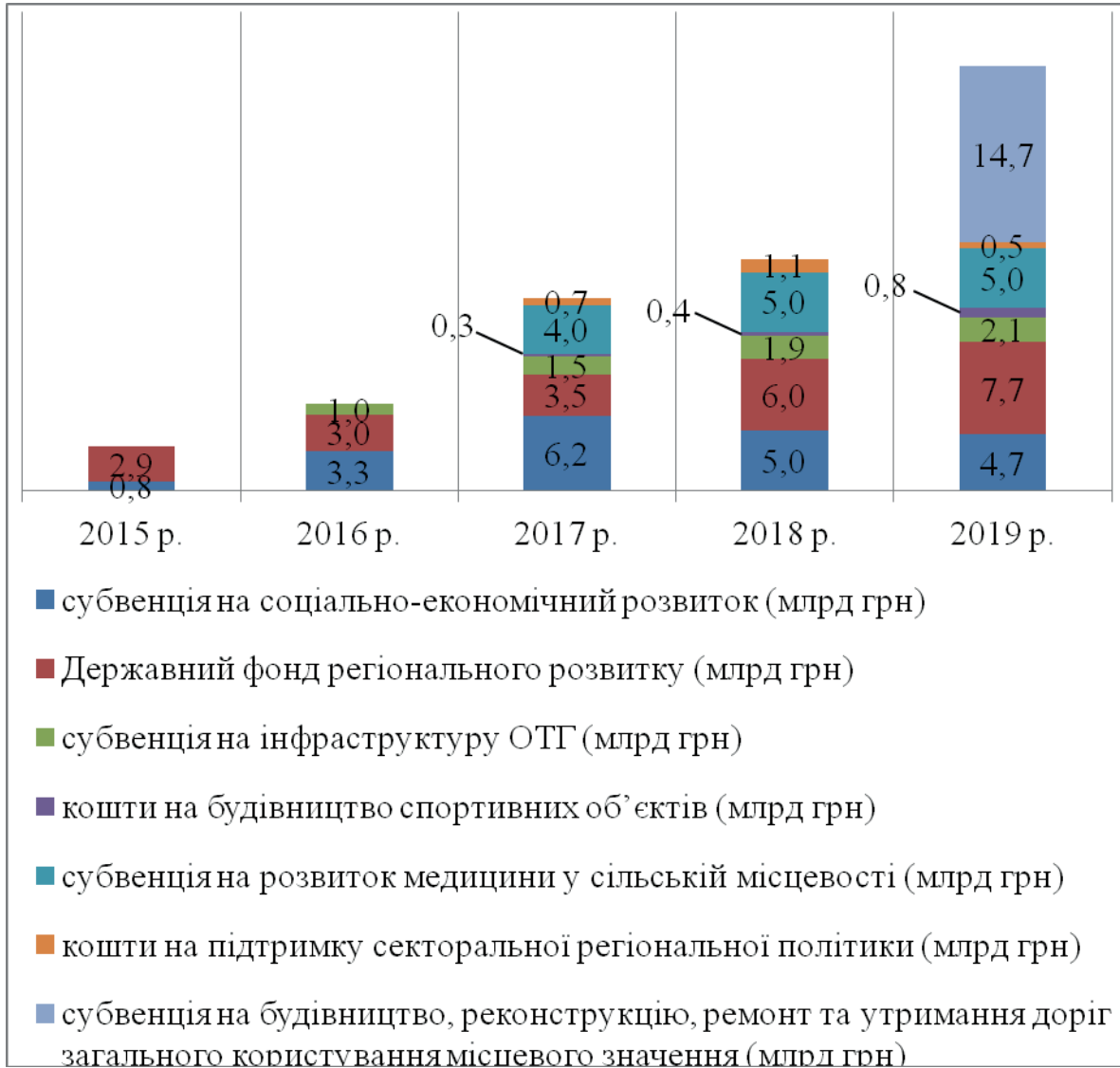


Рис. 3.11. Надання державної фінансової допомоги ОТГ України за 2014-2019 рр. [43]

Враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад є сукупність коштів, сформованих із доходів місцевих бюджетів, наявність і використання яких є ключовою ознакою фінансової автономності органів місцевого самоврядування, необхідної для виконання покладених на них функцій і завдань щодо забезпечення соціально-економічного розвитку громад. Основним джерелом формування фінансових ресурсів об'єднаних громад є податкові надходження до бюджетів, серед яких левову частку займає ПДФО, плата за землю та єдиний податок. Окрім податкових надходжень, важливу роль у формуванні фінансової спроможності й самостійності об'єднаних громад відіграють трансферти, забезпечуючи фінансування надважливих для громад соціально-виробничих сфер.

3.3. Сучасні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад

Сьогодні, враховуючи соціально-економічні і політико-правові умови у світі, досягнення будь-якою державою головної мети – стійкого економічного зростання та належного рівня соціальної справедливості – можливе за умови формування достатньої ресурсної бази її регіонів. Адже кожна спроможна, в економічно-правовому сенсі, громада є основою і запорукою для побудови міцної, економічно стабільної, соціально-правової держави. При цьому системі управління ресурсами відводиться чи не найголовніша роль.

В Україні від початку реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади питання управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад стоїть доволі гостро, оскільки стосується не лише економічного, а й соціального і екологічного аспектів. Соціально-економічний розвиток будь-якої громади має ґрунтуватися на використанні комплексу заходів щодо оптимізації ресурсоспоживання, природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Це призводить до підвищення конкурентоспроможності громад, як учасників фінансово-економічних відносин, покращення якості життя населення регіонів, забезпечення необхідної соціально-виробничої інфраструктури за рахунок: раціонального використання природно-ресурсного потенціалу та нематеріальних ресурсів громад, вироблення дієвих механізмів й інструментів управління їх ресурсами, активізації людського капіталу, забезпечення охорони навколишнього природного середовища, створення доступної і якісної інфраструктури тощо. Інструментами реалізації вказаного можуть бути: міжбюджетні трансферти; благодійні внески та внески у цільові фонди об'єднаних громад; податкові надходження; інвестиції; вітчизняні й міжнародні цільові програми, закупівлі та замовлення; пільгові ставки кредитування й інвестування, гранти міжнародних організацій на ресурсозберігаючі проекти та альтернативні джерела енергії [81, с. 148-149].

Ще у Проекті Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні зазначалося, що «місцева рада згідно із законодавством визначає порядок управління земельними ресурсами, іншими об'єктами комунальної власності територіальної громади, а виконавчі органи відповідно до встановленого радою порядку продають їх, надають в оренду, використовують під проекти місцевого економічного розвитку, які збільшують надходження до місцевого і державного бюджетів» [68]. Однак, затверджена редакція Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже не містила даного положення, визначаючи лише низку принципів, дотримання яких гарантує створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [66]. Відсутність у концептуальному стратегічному документі чітких правових норм щодо управління ресурсами громад та технологій, які можуть бути використані, ускладнює цей процес.

Для виокремлення сучасних технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад важливо визначити, що являє собою управління і технологія.

У широкому розумінні, управління є цілеспрямованим, координованим і свідомо організованим процесом, спрямованим на досягнення поставлених цілей. Інакше кажучи – це цілеспрямована діяльність, сутністю якої є вплив керуючого суб'єкта на керований об'єкт за допомогою використання управлінських методів і технологій з метою досягнення окреслених цілей і отримання очікуваного результату. При цьому будь-яке управління неможливе без використання технологій – сукупності відповідних прийомів та засобів. Технологія як така є системою жорстко узгоджених і скоординованих елементів: цілі –

процедури (правила) – засоби – операції (дії) – мотиви (стимули) [17, с. 628]. Разом ці два поняття являють собою безупинний творчий процес, що представлений через сукупність операцій і процедур управлінської роботи, котрі виконуються на основі існуючих правил та інструкцій. Технологічний процес управління складається із низки послідовних дій – етапів, кульмінацією яких є ухвалення рішення. Кількість етапів може бути різною, усе залежить від ступеня їх деталізації і суміщеності [12, с. 42].

Розвиток технологій управління в Україні за радянських часів гальмувався жорсткою адміністративно-командною системою управління, несприйняттям принципів вільної конкуренції, ринкової регуляції та західного, демократично направленного, менеджменту. Нині в умовах розвитку ринкової економіки, утвердження законності і зміцнення демократії, а також реформування місцевого самоврядування й інших суспільних сфер, в Україні формуються нові передумови технологізації і модернізації управління. Тому об'єднанні територіальні громади, щоб стати спроможними і самодостатніми суб'єктами місцевого самоврядування повинні перебудовувати свої системи управління ресурсними базами з традиційно-виробничих на технологічно-орієнтовні, з використанням сучасних технологій управління.

Існує значна кількість технологій управління, що класифікуються за різними критеріями. Безпосередньо ведучи мову про управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад, можна виділити інформаційні, інноваційні та маркетингові технології (див. Рис. 3.12.).

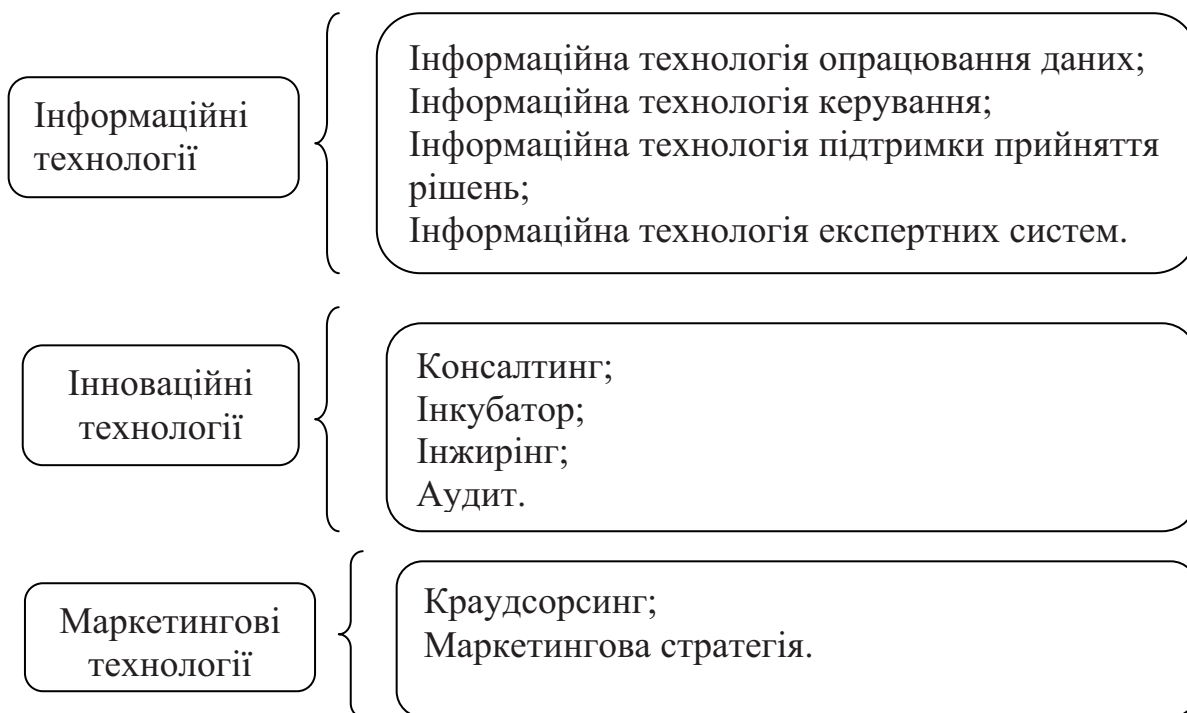


Рис. 3.12. Сучасні технології управління ресурсною базою ОТГ

Інформаційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад – це сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, що використовуються з метою збирання, опрацювання, зберігання і розповсюдження інформації стосовно ресурсної бази об'єднаних громад в інтересах її користувачів. З-поміж цих технологій можна виокремити: інформаційну технологію опрацювання даних, інформаційну

технологію керування, інформаційну технологію підтримки прийняття рішень, інформаційну технологію експертних систем тощо [86]. Метою цих технологій є задоволення інформаційних потреб усіх без винятку мешканців громад.

Інформаційні технології управління орієнтовані на роботу в середовищі інформаційної системи управління і можуть бути корисними на будь-якому рівні управління. Отримана, за допомогою цих технологій інформація містить відомості про минулий, дійсний і майбутній стан ресурсної бази територіальних громад. Ця інформація, наприклад, має вигляд регулярних або спеціальних управлінських звітів, котрі можуть бути представлені для громадськості через засоби масової інформації або безпосередньо на засіданнях місцевих рад.

Інноваційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад – це радикально нові чи вдосконалені вже існуючі технології, котрі істотно поліпшують умови виробництва для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного і ресурсного потенціалу об'єднаних громад. Ці технології, на відміну від інших, зазвичай мають знижену капіталомісткість, характеризуються більшою екологічністю й меншими енергопотребами для їх впровадження і застосування.

Можна виділити такі основні види інноваційних технологій управління як: консалтинг, інкубатор, інжиніринг, аудит. Безпосередньо консалтинг представляє собою делегування кадровими службами органів місцевого самоврядування деяких функцій приватним (консалтинговим) організаціям. З економічної точки зору консалтинг визначається як «консультативно-рекомендаційна діяльність спеціалізованих компаній з надання інтелектуальних послуг із різноманітних питань виробничої діяльності, фінансів, зовнішньоекономічної діяльності, створення та реєстрації суб'єктів господарювання, дослідження і прогнозування ринків товарів і послуг, розробки бізнес-проектів, маркетингових програм, інноваційної діяльності, пошуку шляхів виходу з кризових ситуацій, підготовки установчих документів тощо» [21, с. 51]. Якщо кадровий консалтинг розглядати з точки зору управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад, то він передбачає надання допомоги органам місцевого самоврядування у створенні ефективної системи залучення, управління та професійного розвитку кадрового ресурсу, що дозволяє перетворити кадровий потенціал громад у їх стратегічну перевагу.

Інкубатор, як технологія управління, є складним багатофункціональним комплексом, що забезпечує сприятливі умови для ефективної діяльності малих інноваційних фірм, котрі розробляють і реалізують цікаві наукові ідеї. Головна мета цієї технології полягає у створенні успішних, фінансово життєздатних і незалежних об'єктів малого і середнього бізнесу на регіональному рівні. За допомогою цієї технології оцінюється ефективність роботи як усього підприємства, так і його системи керування. У результаті використання інкубатор-технології з'являються нові робочі місця, поживається й активізується промислово-господарська діяльність, комерціалізуються важливі технології, поліпшується загальний стан економіки в регіонах, утверджується підприємницька культура в організаціях та ін. [85, с. 119].

Інжиніринг – це набір прийомів та методів проектування адміністративно-управлінських процесів для досягнення суттєвих покращень у ключових показниках результативності роботи (діяльності). Метою цієї технології є відмова від існуючих способів і принципів організації діяльності на користь нових і досягнення, таким чином, підвищення ефективності [69, с. 10]. Відповідно основними функціями інжинірингу (аналогічно як і реінжинірингу) є: раціоналізація управлінських процесів; орієнтованість на надання публічних послуг населенню, що, у свою чергу, забезпечує якісне їх надання; підвищення ролі рішень та ініціатив кожного працівника представницьких органів громад; забезпечення прискореного впровадження інноваційних управлінських технологій [49, с. 22].

Аудит, як технологія управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад, представляє собою оцінку роботи особи, організації, підприємства, системи, процесу, проекту або продукту [25, с. 184]. Інакше кажучи, аудит – метод перевірки, при якому основними інструментами роботи є опитування, перевірка документації та спостереження. При цьому сутність аудиту не має зводиться лише до здійснення діагностування, оскільки таке вузьке методологічне розуміння обмежує його технологічні можливості. Отже, аудит-технологія управління ресурсною базою об'єднаних громад включає у себе одразу декілька понять: 1) оцінка відповідності цілям, завданням і стратегіям розвитку; 2) діагностика передумов і причин виникнення проблем; 3) вироблення конкретних рекомендацій для вирішення існуючих проблем та покращення ситуації, яка склалася в громадах. У процесі здійснення аудиту ресурсної бази об'єднаних громад можуть бути використані такі методи як:

- 1) бенчмаркінг – метод оцінки діяльності органів місцевого самоврядування на основі детального порівняння з іншими органами влади;
- 2) статистичний метод – організація формування стандартів діяльності на основі статистичних звітів і наступної оцінки дій;
- 3) метод цільового підходу – порівняння фактичних результатів діяльності, виконання якої може бути виміряне відповідно до поставлених цілей і завдань;
- 4) залучення зовнішніх експертів – запрошення різних консультантів-експертів, науковців, спеціалістів, які можуть виявити причини виникнення проблем в управлінні ресурсною базою об'єднаних громад та запропонувати шляхи їх вирішення;
- 5) інтерв'ю – збір інформації, необхідної для аналізу процесу управлінської діяльності [54].

Маркетингові технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад являють собою сукупність засобів, прийомів та методів, що використовуються у діяльності, спрямованої на створення попиту та досягнення цілей об'єднаних громад через максимальне задоволення їх потреб. Основними видами маркетингових технологій є маркетингова стратегія і краудсорсинг.

Маркетингова стратегія – це втілення комплексу домінуючих принципів, конкретних цілей маркетингу на тривалий період і відповідних рішень по вибору й агрегуванню засобів (інструментів) організації та здійснення орієнтованої на ці цілі ділової активності. Незважаючи на те, що ключовою метою функціонування всіх підприємств є одержання прибутку, не існує єдиної маркетингової стратегії щодо її досягнення, яка була б прийнятна для них всіх. Інакше кажучи, одна мета може бути досягнута за допомогою реалізації різних маркетингових стратегій [4].

На відміну від маркетингових стратегій, краудсорсинг є принципово новою маркетинговою технологією, яка дозволяє значно зменшити витрати на виробництво продукту і одночасно його рекламувати. Основна ідея цієї технології полягає у тому, що певну роботу добровільно і безоплатно (або за незначну плату) виконують не професіонали на підставі публічної оферти, без укладення трудового договору. Іншими словами, краудсорсинг – це використання потенціалу широкого колу людей із різними особистісними і професійними знаннями для вирішення певних завдань та генерування ідей, при цьому найчастіше через мережу Інтернет [4]. Відповідно ключовим принципом цієї технології є залучення неоплачуваних або низькооплачуваних спеціалістів та таких осіб, котрі не є фахівцями у тій чи іншій сфері за рахунок їх особистого часу для пошуку оптимальних шляхів вирішення різних питань організацій.

Маркетинговий зміст краудсорсингу полягає у: дослідженні; стратегії; товарній політиці; ціноутворенні; комунікаціях; продажі [39, с. 508, 510].

Наразі ця технологія є одним із популярних засобів отримання цікавих і оригінальних рішень, налагодження відносин між організаціями та їх клієнтами за умови використання незначних обсягів ресурсів і наявності мінімальних ризиків.

Таким чином, ресурсна база об'єднаних територіальних громад, враховуючи сучасні соціально-економічні реалії та показники їх спроможності, потребує сучасних технологій управління. З-поміж таких технологій можна виокремити інформаційні, інноваційні та маркетингові технології. Ці технології застосовуються з метою ефективного управління ресурсною базою об'єднаних громад та раціонального використання наявних ресурсів у регіонах для забезпечення їх сталого розвитку.

Висновки та узагальнення до розділу III

Ресурсна база спроможних об'єднаних територіальних громад складається із різних компонентів, таких як: земельний, фінансовий, нормативний, людський, інфраструктурний, інвестиційний ресурси. Сьогодні цих ресурсів недостатньо для забезпечення самодостатності об'єднаних громад для самостійного вирішення питань місцевого значення, повноцінного задоволення власних потреб та досягнення стратегічних цілей. Нестача ресурсів може призвести до різних негативних наслідків (несприятливе життєве середовище, відсутність якісних і доступних публічних послуг, демографічна криза тощо). З метою збільшення обсягів ресурсної бази об'єднаних територіальних громад необхідно вносити відповідні зміни у вітчизняне законодавство, будувати нові соціально-виробничі інфраструктурні об'єкти або модернізувати вже існуючі, залучати інвесторів та ін.

Фінансові ресурси об'єднаних територіальних громад – це сукупність грошових коштів, сформованих із доходів місцевих бюджетів, наявність і використання яких є ключовою ознакою фінансової автономності органів місцевого самоврядування, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань щодо забезпечення соціально-економічного розвитку об'єднаних громад. Основним джерелом формування таких ресурсів є податкові надходження до місцевих бюджетів, серед яких лівову частку займає ПДФО, плата за землю та єдиний податок. Інші податки і збори, хоч і не становлять значної частки в загальній сумі податкових надходжень до місцевих бюджетів, все одно залишаються дієвими механізмами формування фінансово-ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціально-економічного розвитку територіальних громад. Важливу роль у становленні фінансової самодостатності об'єднаних громад відіграють також і трансферти, забезпечуючи фінансування надважливих для громад соціально-виробничих сфер.

Враховуючи швидкі темпи розвитку суспільних відносин та сучасні соціально-економічні реалії, наявність навіть мінімальної ресурсної бази об'єднаних громад вимагає застосування сучасних технологій управління нею. З-поміж таких технологій можна виокремити інформаційні, інноваційні та маркетингові технології (наприклад, інформаційна технологія опрацювання даних; консалтинг; інжиніринг; краудсорсинг тощо). Ключовою метою застосування таких технологій є ефективне управління ресурсною базою об'єднаних громад та раціональне її використання для забезпечення сталого розвитку регіонів України. При цьому використовуючи ту чи іншу технологію необхідно орієнтуватися на сучасні глобальні виклики, тенденції розвитку національної і регіональної економіки, потреби населення та дотримуватися вимог екологічної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Алексєєв В.М. Проблеми самодостатності територіальних громад / В.М. Алексєєв // Університетські наук. записки. – 2007. – № 3. – С. 115-120.
3. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / Пер. с англ. под. ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб.: Питер, 2008. – 832 с.
4. Бобровський М.В. Сучасні маркетингові технології (на прикладі краудсорсингу) [Електронний ресурс] / М.В. Бобровський. – Режим доступу: <http://www.universum.kiev.ua/index.php/2009-09-18-12-57-46/2013-01-31-11-59-48/84-2013-02-28-09-12-40.html>.
5. Богиня Д.Б. Основи економіки праці: Навч. посібник. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання-Прес, 2001. – 313 с.
6. Боди З. Принципы инвестиций / З. Боди, А. Кейн, А. Маркус. – 4-е изд.: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2004. – 984 с.
7. Бондарук Т.Г. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні / Т.Г. Бондарук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – № 1. – 2011. – С. 56-66.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
9. Васильєва Н.В. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: Навч. посіб. / Н.В. Васильєва, Н.М. Гринчук, Т.М. Дерун, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. – К.: – 2017. – 119 с.
10. Воронкова В.Г. Управління людськими ресурсами: філософські засади: Навчальний посібник / В.Г. Воронкової. – К.: ВД «Професіонал», 2006. – 576 с.
11. Ганущак Ю.І. Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.
12. Герчикова І.Н. Менеджмент: Підручник для вузів / І.Н. Герчикова. – М.: ЮНІТІ «Банки і біржі», 1997. – 375 с.
13. Гончаренко М.В. Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку / М.В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 187-193.
14. Грیشнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: Підручник. – К.: Знання, 2004. – 535 с.
15. Дробот І.О. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І.О. Дробот, І.В. Шуляр // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf.
16. Дука А.П. Теорія та практика інвестиційної діяльності. Інвестування: Навч. посіб. / А.П. Дука. – 2-е вид. – К.: Каравела, 2008. – 432 с.
17. Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Т. 2: Методологія державного управління / Наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 692 с.
18. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
19. Євтушенко О.Н., Лушагіна Т.В. Об'єднані територіальні громади Миколаївської області в умовах децентралізації: індикатори ефективності. // Публічне управління та регіональний розвиток. – №8. – 2020. – С. 396-421.
20. Жовнірчик Я.Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку / Я.Ф. Жовнірчик // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 324-331.
21. Жуковська А.В. Перспективи розвитку ринку кадрового консультування в Україні / А.В. Жуковська // Галиц. екон. вісн. – 2009. – № 1. – С. 51-56.
22. Залучаємо по 50 мільйонів гривень інвестицій щороку, – Іван Рубський, голова Баштанської ОТГ // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10715>.
23. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

24. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місьцеве самоврядування / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.
25. Ілляшенко С.М. Інноваційний менеджмент: Підручник / С.М. Ілляшенко. – Суми: Університетська книга, 2010. – 334 с.
26. Індекс людського капіталу: Україна бере участь у пілотному проєкті Світового банку // Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2557471-indeks-ludskogo-kapitalu-ukraina-bere-ucast-u-pilotnomu-proekti-svitovogo-banku.html>.
27. Інфраструктура регіонів України. Пріоритети модернізації. Аналітичне дослідження // ГО «Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень», Фонд імені Фрідріха Еберта. – К., 2017. – 108 с.
28. Казюк Я.М. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 р. Фінансово-аналітичні матеріали / Я.М. Казюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-159-otg-za-2016-rikstvorenikh-u-2015-rotsi.pdf>.
29. Кампо В.М. Доступ громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні та правова просвіта: проблемні питання / В.М. Кампо // Правовий часопис Донецького універс. – Донецьк: 1999. – № 1(3). – С. 8-10.
30. Кириленко О.П. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: Навч. посіб. / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк, В.В. Письменний, В.М. Русін. – К.: Підприємство «ВІЕНЕЙ», 2015. – 396 с.
31. Козак Ю.Г. Міжнародна мікроекономіка: Навч. посіб. / Ю.Г. Козак. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 367 с.
32. Колтун В.С. Теоретико-методологічні підходи до розвитку територіальних громад / В.С. Колтун // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 2. – С. 162-169.
33. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
34. Костишин О.О. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації / О.О. Костишин // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2018. – Вип. 49. – С. 17-25.
35. Кулешір В.В. Диверсифікація джерел формування місцевих бюджетів розвитку / В.В. Кулешір // Вісник Дніпропетровського Університету. Серія «Економіка». – 2011. – № 5(3). – С. 124-132.
36. Левицька О.О. Сутність, генезис та еволюція поняття «людські ресурси»: системно-концептуальний підхід / О.О. Левицька // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 1. – С. 37-42.
37. Лопушинський І.П. Місцеві податки і збори: стан та перспективи зростання / І.П. Лопушинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:R3IAe3SDUJ:www.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Tavnv/2009_63_2/63_2_25.pdf+site:www.nbu.gov.ua.
38. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Т.В. Майорова. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 472 с.
39. Майстренко О.В. Краудсорсинг: сутність, види, принципи та інструменти застосування / О.В. Майстренко // Економіка та суспільство. – 2017. – № 9. – С. 507-511.
40. Матвієнко А.С. Розумна регіональна політика та місцеве самоврядування – запорука гідного майбутнього / А.С. Матвієнко // Голос України. – 2003. – № 72. – С. 10.
41. Місьцеве самоврядування в Україні (2017 р.) / За ред. О.В. Слобожана // Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms_2017.pdf.
42. Місьцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11861>.
43. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 р. // Міністерство розвитку громад та територій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03_1__1_.pdf.
44. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право; Підприємницьке право; Сімейне право; Міжнародне приватне право» / Л.А. Музика // Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 20 с.

45. Надходження податків і зборів // Офіційний сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/nahodjennya-podatkov-i-zboriv--obovjaz/nahodjennya-podatkov-i-zboriv/>.
46. Немлієва Н.В. Особливості управління формуванням інвестиційних ресурсів на підприємстві / Н.В. Немлієва // *БизнесИнформ*. – 2009. – № 4(1). – С. 80-83.
47. Новикова О.Ф. Соціальна захищеність населення України: Монографія / О.Ф. Новикова, О.Г. Осауленко, І.В. Калачева та ін. – Донецьк; Київ: ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. – 360 с.
48. Олійник Л.А. Формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л.А. Олійник // *Науковий вісник НУБіП України*. – 2011. – Вип. 3. – Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/11ola.pdf>.
49. Пархоменко-Куцевіл О.І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління / О.І. Пархоменко-Куцевіл // *Ефективність державного управління*. – 2013. – Вип. 36. – С. 20-26.
50. Петкова Л.О. Муніципальні інвестиції та кредити: Навч. посіб. / Л.О. Петкова, В.О. Проскурін. – К., 2006. – 158 с.
51. Петленко Ю.В. Місцеві фінанси: Опорний конспект лекцій / Ю.В. Петленко, О.Д. Рожко. – К. : Кондор, 2011. – 282 с.
52. Письменний В.В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: Монографія / В.В. Письменний. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка», 2011. – 196 с.
53. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80/sp:max15#n3>.
54. Підходи і методи, які використовуються в аудиті персоналу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://helpiks.org/7-15797.html>.
55. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
56. Полинюк Н.І. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства / Н.І. Полинюк // *Економічний аналіз*. – 2016. – № 1. – Т. 26. – С. 65-72.
57. Правові проблеми комунальної власності / Заг. ред. В.І. Борисова // *Академія правових наук, Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування*. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 144 с.
58. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
59. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>.
60. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 р. № 560-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
61. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
62. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
63. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
64. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 19. – Ст. 80.
65. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2019. – № 18. – Ст. 73.
66. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

67. Проблеми кадрової політики державних підприємств: за даними соціологічного дослідження // Київський національний економічний університет. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://antibotan.com/file.html?work_id=523554.
68. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні (підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України») // Державний фонд сприяння місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/116>.
69. Рабей Н.Р. Напрямки ефективного використання персоналу в державних організаціях України / Н.Р. Рабей // Науковий журнал «АЛОГОΣ. Мистецтво наукової думки». – 2018. – №1. – С. 7-11.
70. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ: Аналітична доповідь // Центр Розумкова. – К.: Заповіт, 2018 – 367 с.
71. Словник української мови в 11 томах (1970-1980) / за ред. І.К. Білодіда // АН УРСР, Інститут мовознавства. – Т. 9. – К.: Наукова думка, 1978. – 820 с.
72. Тлумачний словник російської мови [Електронний ресурс] / За ред. С.І. Ожегова, Н.Ю. Шведової. – 2-е вид., випр. і доп. – М. : Азбуковник, 1997. – Режим доступу : <http://www.ozhegov.org/words/31363.shtml>.
73. Толкованов В.В. Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні» / В.В. Толкованов; упоряд. О.А. Войтович. – К., 2017. – 57 с.
74. Транспортний податок: вибірковий податок на розкіш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cost.ua/news/727-transportnuu-podatok-vybirkovuu-podatok-na-rozkish/>.
75. Уряд передав 1,46 млн га землі за межами населених пунктів у власність 659 ОТГ // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10381>.
76. Фінансова децентралізація: результати 2018 року та перспективи 2019 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/382/Fourpager.pdf>.
77. Хорст Риссе. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини / Хорст Риссе // Фонд «Україна – США». Програма сприяння парламентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua>.
78. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія / Г.В. Чапала. – Х.: Право, 2006. – 224 с.
79. Череп А.В. Інвестознавство: Навч. посіб. / А.В. Череп. – К.: Кондор, 2006. – 398 с.
80. Черновська М.М. Виникнення та розвиток місцевого оподаткування / М.М. Чернявська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ЕоАмос3ZG-wJ:www.nbu.gov.ua/ejournals/znpnudps/2009_1/pdf/09cmmolt.pdf+site:www.nbu.gov.ua.
81. Чикало І.В. Управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади / І.В. Чикало // Держава та регіони. – 2017. – № 2(58). – С. 144-151.
82. Шаталова Л.С. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління / Л.С. Шаталова // Вісник Хмельницького нац. Університету. – 2012. – Т. 1. – № 5. – С. 41-45.
83. Шеремет О.С. Корупція в органах місцевого самоврядування та її запобігання в Україні / О.С. Шеремет // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2017. – № 1(8). – С. 182-192.
84. Шимановська-Діанич Л.М. Термінологічна база концепції управління людськими ресурсами // Науковий вісник. – 2007. – № 1 (21). – С. 47.
85. Якушев О.В. Регіональні аспекти розвитку бізнес-інкубаторів в Україні / О.В. Якушев // Економіка і організація управління. – 2016. – № 2(22). – С. 116-125.
86. Яремко Л.І. Інформаційні технології: види та інструментарії [Електронний ресурс] / Л.І. Яремко. – Режим доступу : <http://webstyletalk.net/node/883>.
87. Thurow L. The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World. – New York, 1996. – P. 288-289.

References

1. Averianov, V.B. (Eds.). (2003). *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* [Public administration: problems of administrative-legal theory and practice]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
2. Aleksieiev, V.M. (2007). Problemy samodostatnosti terytorialnykh hromad [Problems of self-sufficiency of territorial communities]. *Universytetski nauk. zapysky – University Sciences. notes*, 3, (pp. 115-120) [in Ukrainian].
3. Armstrong, M. (2008). *Praktika upravleniya chelovecheskimi resursami* [Practice of human resource management]. (S.K. Mordovina, Trans). St. Petersburg: Piter [in Russian].
4. Bobrovskiy, M.V. *Suchasni marketynhovi tekhnolohii (na prykladi kraudsorsynhu)* [Modern marketing technologies (on the example of crowdsourcing)]. Retrieved from <http://www.universum.kiev.ua/index.php/2009-09-18-12-57-46/2013-01-31-11-59-48/84-2013-02-28-09-12-40.html> [in Ukrainian].
5. Bohynia, D.B. (2001). *Osnovy ekonomiky pratsi* [Fundamentals of labor economics]. (2nd ed.). Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].
6. Bodi, Z., Keyn, A., & Markus, A. (2004). *Printsipyi investitsiy* [Principles of investment]. (4th ed.). Moscow: Vilyams [in Russian].
7. Bondaruk, T.H. (2011). Zarubizhnyi dosvid mistsevoho opodatkovannia ta mozhlyvosti yoho zastosuvannia v Ukraini [Foreign experience of local taxation and possibilities of its application in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy – Collection of scientific works of the National University of the State Tax Service of Ukraine*, 1, (pp. 56-66) [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 r. No 2456-VI [Law of Ukraine Budget Code of Ukraine of July 8, 2010 No 2456-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 50-51 [in Ukrainian].
9. Vasyliieva, N.V., Hrynychuk, N.M., Derun, T.M., Kuibida, V.S., & Tkachuk, A.F. (2017). *Mistsevyi biudzhety i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady* [Local budget and financial support of the united territorial community]. Kyiv [in Ukrainian].
10. Voronkova, V.H. (2006). *Upravlinnia liudskymy resursamy: filosofski zasady* [Human resource management: philosophical principles]. Kyiv: VD «Profesional» [in Ukrainian].
11. Hanushchak, Yu.I. (2011). *Mistsevi biudzhety* [Local budgets]. Kyiv: Lehalnyi status [in Ukrainian].
12. Herchykova, I.N. (1997). *Menedzhment* [Management]. Moscow: YuNITI «Banky i birzhi» [in Ukrainian].
13. Honcharenko, M.V. (2013). Problemni aspekty formuvannia mistsevykh biudzhetyv rozvytku [Problem aspects of formation of local development budgets]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 4, (pp. 187-193) [in Ukrainian].
14. Hrishnova, O.A. (2004). *Ekonomika pratsi ta sotsialno-trudovi vidnosyny* [Labor economics and social-labor relations]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
15. Drobot, I.O., Shuliar, I.V. (2009). Sutnisni oznaky samodostatnoi terytorialnoi hromady v umovakh staloho rozvytku suspilstva: poniatiino-terminolohichniy aspekt [The essential features of self-sufficient territorial community in terms of sustainable development of society: conceptual and terminological aspect]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia – Theoretical and applied issues of state formation*, 1. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf [in Ukrainian].
16. Duka, A.P. (2008). *Teoriia ta praktyka investytsiinoi diialnosti. Investuvannia* [Theory and practice of investment activity. Investing]. Kyiv: Karavela [in Ukrainian].
17. Surmin, Yu.P., & Nadolishnii, P.I. (Ed.). (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of public administration]. (Vols. 1-8). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
18. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 r. [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
19. Yevtushenko, O.N., & Lushahina, T.V. (2020). Obiednani terytorialni hromady Mykolaivskoi oblasti v umovakh detsentralizatsii: indykatory efektyvnosti [United territorial communities of Mykolayiv region in the conditions of decentralization: indicators of efficiency]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 8, (pp. 396-421) [in Ukrainian].

20. Zhovnirchuk, Ya.F. (2005). Formuvannia samodostatnikh terytorialnykh hromad i stratehiia yikh ekonomichnoho samorozvytku [Formation of self-sufficient territorial communities and strategy of their economic self-development]. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 1-2 (13-14), (pp. 324-331) [in Ukrainian].
21. Zhukovska, A.V. (2009). Perspektyvy rozvytku rynku kadrovoho konsultuvannia v Ukraini [Prospects for the development of the personnel consulting market in Ukraine]. *Halyskyi ekonomichnyi visnyk – Galician Economic Bulletin*, 1, (pp. 51-56) [in Ukrainian].
22. Zaluchaiemo po 50 milioniv hryven investytsii shchoroku, – Ivan Rubskyi, holova Bashtanskoï OTH [We attract 50 million hryvnias of investments annually, – Ivan Rubsky, head of Bashtanskaya OTG]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10715> [in Ukrainian].
23. Zakon Ukrainy Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 r. No 2768-III [Law of Ukraine Land Code of Ukraine of October 25, 2001 No 2768-III]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3-4 [in Ukrainian].
24. Ibrahimova, A.A. (2015). Derzhavna polityka pobudovy spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [State policy of building affluent territorial communities in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Lviv. Rehional. in-t derzh. upravlinnia [in Ukrainian].
25. Illiashenko, S.M. (2010). *Innovatsiinyi menedzhment [Innovation Management]*. Sumy: Universytetska knyha [in Ukrainian].
26. Indeks liudskoho kapitalu: Ukraina bere uchast u pilotnomu proekti Svitovoho banku [Human Capital Index: Ukraine participates in the pilot project of the World Bank]. *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2557471-indeks-ludskogo-kapitalu-ukraina-bere-uchast-u-pilotnomu-proekti-svitovogo-banku.html> [in Ukrainian].
27. *Infrastruktura rehioniv Ukrainy. Priorytety modernizatsii. Analitychne doslidzhennia [Infrastructure of the regions of Ukraine. Priorities of modernization. Analytical research]*. (2017). Kyiv [in Ukrainian].
28. Kaziuk, Ya.M. *Detsentralizatsiia. Mistsevi biudzhety 159 obiednanykh terytorialnykh hromad za 2016 r. [Decentralization. Local budgets of 159 united territorial communities for 2016]*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-159-otg-za-2016-rik-stvorenikh-u-2015-rotsi.pdf> [in Ukrainian].
29. Kampo, V.M. (1999). Dostup hromadian do prava na uchast u mistsevomu samovriaduvanni ta pravova prosvita: problemni pytannia [Access of citizens to the right to participate in local self-government and legal education: problematic issues]. *Pravovyi chasopys Donetskoho univers. – Legal Journal of Donetsk University*, 1(3), (pp. 8-10) [in Ukrainian].
30. Kyrylenko, O.P., Malyniak, B.S., Pysmennyi, V.V., & Rusin, V.M. (2015). *Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnoi hromady [Planning and management of financial resources of the territorial community]*. Kyiv: Pidpriemstvo «VIENEI» [in Ukrainian].
31. Kozak, Yu.H. (2012). *Mizhnarodna mikroekonomika [International Microeconomics]*. Kyiv: Tsentр uchbovoi literatury [in Ukrainian].
32. Koltun, V.S. (2010). Teoretyko-metodolohichni pidkhody do rozvytku terytorialnykh hromad [Theoretical and methodological approaches to the development of territorial communities]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia – Bulletin of the National Academy of Public Administration*, 2, (pp. 162-169) [in Ukrainian].
33. Zakon Ukrainy Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. No 254/96 [Law of Ukraine Constitution of Ukraine of June 28, 1996 No 254/96]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].
34. Kostyshyn, O.O. (2018). Upravlinnia zemelnymy resursamy v umovakh detsentralizatsii [Management of land resources in terms of decentralization]. *Zbirnyk naukovykh prats ChDTU – Collection of scientific works of ChSTU*, 49, (pp. 17-25) [in Ukrainian].
35. Kuleshir, V.V. (2011). Dyversyfikatsiia dzherel formuvannia mistsevykh biudzhetyv rozvytku [Diversification of sources of formation of local development budgets]. *Visnyk Dnipropetrovskoho Universytetu. Serii «Ekonomika» – Bulletin of Dnipropetrovsk University. Economics series*, 5(3), (pp. 124-132) [in Ukrainian].
36. Levytska, O.O. (2010). Sutnist, henezys ta evoliutsiia poniattia «liudski resursy»: systemno-kontseptualnyi pidkhid [The essence, genesis and evolution of the concept of «human resources»: system-conceptual approach]. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of labor*, 1, (pp. 37-42) [in Ukrainian].

37. Lopushynskiy, I.P. *Mistsevi podatky i zbory: stan ta perspektyvy zrostantia [Local taxes and fees: status and growth prospects]*. Retrieved from http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:R3IAe3SDUJ:www.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Tavnv/2009_63_2/63_2_25.pdf+site:www.nbu.gov.ua [in Ukrainian].
38. Maiorova, T.V. (2009). *Investytsiina diialnist [Investment activity]*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
39. Maistrenko, O.V. (2017). Kraudsorsynh: sutnist, vydy, pryntsypy ta instrumenty zastosuvannia [Crowdsourcing: essence, types, principles and tools of application]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economy and Society*, 9, (pp. 507-511) [in Ukrainian].
40. Matviienko, A.S. (2003). Rozumna rehionalna polityka ta mistseve samovriaduvannia – zaporuka hidnogo maibutnogo [Reasonable regional policy and local self-government – the key to a decent future]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 72 [in Ukrainian].
41. Slobozhan, O.V. (Eds.). (2017). *Mistseve samovriaduvannia v Ukrainy [Local self-government in Ukraine]*. Retrieved from https://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms_2017.pdf [in Ukrainian].
42. Mistsevi biudzhety: eksperty proanalizuvaly rezultaty 9 misiatsiv 2019 roku [Local budgets: experts analyzed the results of 9 months of 2019]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11861> [in Ukrainian].
43. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2020 r. [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2020]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03_1_1.pdf [in Ukrainian].
44. Muzyka, L.A. (2004). *Pravo komunalnoi vlasnosti v Ukraini [Communal property law in Ukraine]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: Natsionalnyi un-t vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
45. Nadkhodzhennia podatkov i zboriv [Receipts of taxes and fees]. *sfs.gov.ua*. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/nadhodjennya-podatkov-i-zboriv--obovyaz/nadhodjennya-podatkov-i-zboriv> [in Ukrainian].
46. Nemliieva, N.V. (2009). Osoblyvosti upravlinnia formuvanniam investytsiinykh resursiv na pidpriemstvi [Features of management of formation of investment resources at the enterprise]. *ByznesYnform – BusinessInform*, 4(1), (pp. 80-83) [in Ukrainian].
47. Novykova, O.F., Osaulenko, O.H., & Kalacheva, I.V. (2001). *Sotsialna zakhyshchenist naseleння Ukrainy [Social protection of the population of Ukraine]*. Kyiv: IEP NAN Ukrainy, Derzhkomstat Ukrainy [in Ukrainian].
48. Oliinyk, L.A. (2011). Formuvannia finansovykh resursiv orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Formation of financial resources by local self-government bodies]. *Naukovyi visnyk NUBiP Ukrainy – Scientific Bulletin of NULES of Ukraine*, 3. Retrieved from <http://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/11ola.pdf> [in Ukrainian].
49. Parkhomenko-Kutsevil, O.I. (2013). Suchasni tendentsii rozvytku reinzhynirynhu v systemi derzhavnogo upravlinnia [Modern tendencies of reengineering development in the system of public administration]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia – Efficiency of public administration*, 36, (pp. 20-26) [in Ukrainian].
50. Petkova, L.O., & Proskurin, V.O. (2006). *Munitsypalni investytsii ta kredyty [Municipal investments and loans]*. Kyiv [in Ukrainian].
51. Petlenko, Yu.V., & Rozhko, O.D. (2011). *Mistsevi finansy [Local finances]*. Kyiv [in Ukrainian].
52. Pysmennyi, V.V. (2011). *Mistseve opodatkovannia v umovakh reformuvannia podatkovoi systemy Ukrainy [Local taxation in terms of reforming the tax system of Ukraine]*. Ternopil: Vydavnycho-polihrafichnyi tsentr «Ekonomichna dumka» [in Ukrainian].
53. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pytannia peredachi zemelnykh dilianok silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti u komunalnu vlasnist obiednanykh terytorialnykh hromad vid 31 sichnia 2018 r. No 60-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine Issues of transfer of state-owned agricultural land plots to communal ownership of united territorial communities of January 31, 2018 No 60-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80/sp:max15#n3> [in Ukrainian].
54. Pidkhody i metody, yaki vykorystovuiutsia v audyti personalu [Approaches and methods used in personnel audit]. *helpiks.org*. Retrieved from <https://helpiks.org/7-15797.html> [in Ukrainian].

55. Закон України Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. No 2755-VI [Law of Ukraine Tax Code of Ukraine of December 2, 2010 No 2755-VI]. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13-17 [in Ukrainian].
56. Polyniuk, N.I. (2016). Mekhanizm formuvannia finansovykh resursiv mistsevykh orhaniv upravlinnia v umovakh demokratyzatsii suspilstva [The mechanism of formation of financial resources of local government in terms of democratization of society]. *Ekonomichnyi analiz – Economic analysis*, (Vols. 26), 1, (pp. 65-72) [in Ukrainian].
57. Borysov, V.I. (Eds.). (2007). *Pravovi problemy komunalnoi vlasnosti [Legal problems of communal property]*. Kharkiv : Vydavets FO-P Vapniarchuk N.M. [in Ukrainian].
58. Закон України Про адміністративні послуги від 6 вересня 2012 р. No 5203-VI [Law of Ukraine On administrative services of September 6, 2012 No 5203-VI]. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 32 [in Ukrainian].
59. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад від 8 квітня 2015 р. No 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of April 8, 2015 No 214]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> [in Ukrainian].
60. Закон України Про інвестиційну діяльність від 18 вересня 1991 р. No 560-KhII [Law of Ukraine On investment activity of September 18, 1991 No 560-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47 [in Ukrainian].
61. Закон України Про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р. No 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government of May 21, 1997 No 280/97-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].
62. Закон України Про основи соціальної захистності інвалідів в Україні від 21 березня 1991 р. No 875-KhII [Law of Ukraine On the basics of social protection of the disabled in Ukraine of March 21, 1991 No 875-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 21 [in Ukrainian].
63. Закон України Про оцінку земель від 11 грудня 2003 р. No 1378-IV [Law of Ukraine On land valuation of December 11, 2003 No 1378-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 15 [in Ukrainian].
64. Закон України Про режим іноземного інвестування від 19 березня 1996 р. No 93/96-VR [Law of Ukraine On the regime of foreign investment of March 19, 1996 No 93/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 19 [in Ukrainian].
65. Закон України Про соціальні послуги від 17 січня 2019 р. No 2671-VIII [Law of Ukraine On social services of January 17, 2019 No 2671-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 18 [in Ukrainian].
66. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. No 333-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of April 1, 2014 No 333-r]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
67. Problemy kadrovoi polityky derzhavnykh pidpriemstv: za danymi sotsiologichnoho doslidzhennia [Problems of personnel policy of state enterprises: according to a sociological study]. (2017). *antibotan.com*. Retrieved from http://antibotan.com/file.html?work_id=523554 [in Ukrainian].
68. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні (підготували Всеукраїнське асоціації міст України «Асоціація міст України») [Draft Concept of Local Self-Government Reform in Ukraine (prepared by the All-Ukrainian Association of Local Self-Government Bodies «Association of Ukrainian Cities»)]. *municipal.gov.ua*. Retrieved from <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/116> [in Ukrainian].
69. Rabei, N.R. (2018). Napriamky efektyvnoho vykorystannia personalu v derzhavnykh orhanizatsiakh Ukrainy [Directions of effective use of personnel in state organizations of Ukraine]. *Naukovyi zhurnal «ΑΟΗΟΣ. Mystetstvo naukovoï dumky» – Scientific journal «ΑΟΗΟΣ. The art of scientific thought»*, 1, (pp. 7-11) [in Ukrainian].
70. *Rozvytok liudskoho kapitalu: na shliakhu do yakisnykh reform [Human capital development: on the way to quality reforms]*. Kyiv: Zapovit [in Ukrainian].
71. Bilodid, I.K. (Eds.). (1978). *Slovnyk ukrainskoi movy (1970-1980)*. (Vols. 1-11). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

72. Ozhegov, S.I., & Shvedova, N.Iu. (Ed.). (1997). *Tlumachnyi slovnyk rosiiskoi movy [Explanatory dictionary of the Russian language]*. (2nd, ed.). Moscow: Azbukovnyk. Retrieved from <http://www.ozhegov.org/words/31363.shtml> [in Ukrainian].
73. Tolkovanov, V.V. (2017). *Informatsiino-analitychnyi zvit «Analiz sytuatsii shchodo profesiinoi pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini» [Information-analytical report «Analysis of the situation regarding professional training, retraining and advanced training of civil servants and officials of local governments in Ukraine»]*. Kyiv [in Ukrainian].
74. Transportnyi podatok: vybirkovy podatok na rozkish [Transport tax: selective tax on luxury]. *cost.ua*. Retrieved from <http://cost.ua/news/727-transportnyy-podatok-vybirkovyuy-podatok-na-rozkish> [in Ukrainian].
75. Uriad preдав 1,46 mln ha zemli za mezhamy naselenykh punktiv u vlasnist 659 OTH [The government transferred 1.46 million hectares of land outside the settlements to the ownership of 659 OTG]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10381> [in Ukrainian].
76. Finansova detsentralizatsiia: rezultaty 2018 roku ta perspektyvy 2019 roku [Financial decentralization: results of 2018 and prospects of 2019]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/382/Fourpager.pdf> [in Ukrainian].
77. Khorst, R. Polityka u sferi opodatkuvannia i rehuliuвання dokhodiv: zrivniuvannia federalnykh ta rehionalnykh interesiv. Systema i dosvid Nimechchyny [Income taxation and regulation policy: equalization of federal and regional interests. System and experience of Germany]. *pdp.org.ua*. Retrieved from <http://pdp.org.ua> [in Ukrainian].
78. Chapala, H.V. (2006). *Mistseve samovriaduvannia v systemi publichnoi vlady: teoretyko-pravovyi analiz [Local self-government in the system of public power: theoretical and legal analysis]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
79. Cherep, A.V. (2006). *Investoznavstvo [Investment Studies]*. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
80. Chernovska, M.M. Vynyknennia ta rozvytok mistsevoho opodatkuvannia [The emergence and development of local taxation]. *docs.google.com*. Retrieved from http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:EoAmos3ZG-wJ:www.nbu.gov.ua/ejournals/znpnudps/2009_1/pdf/09cmmolt.pdf+site:www.nbu.gov.ua [in Ukrainian].
81. Chykalo, I.V. (2017). Upravlinnia resursoefektyvnistiu obiednanoi terytorialnoi hromady [Management of resource efficiency of the united territorial community]. *Derzhava ta rehiony – State and Regions*, 2(58), (pp. 144-151) [in Ukrainian].
82. Shatalova, L.S. (2012). Teoretychni osnovy vyznachennia katehorii «samodostatnist» yak definitsii derzhavnogo upravlinnia [Theoretical bases of definition of the category «self-sufficiency» as definitions of public administration]. *Visnyk Khmelnytskoho nats. Universytetu – Bulletin of the Khmelnytsky National University. University*, (Vols. 1), 5, (pp. 41-45) [in Ukrainian].
83. Sheremet, O.S. (2017). Koruptsiia v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia ta yii zapobihannia v Ukraini [Corruption in local self-government bodies and its prevention in Ukraine]. *Visnyk Asotsiatsii kryminalnogo prava Ukrainy – Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine*, 1(8), (pp. 182-192) [in Ukrainian].
84. Shymanovska-Dianykh, L.M. (2007). Terminolohichna baza kontseptsii upra-vlinnia liudskymy resursamy [Terminological basis of the concept of human resources management]. *Naukovyi visnyk – Scientific Herald*, 1(21) [in Ukrainian].
85. Iakushev, O.V. (2016). Rehionalni aspekty rozvytku biznes-inkubatoriv v Ukraini [Regional aspects of business incubator development in Ukraine]. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia – Economics and organization of management*, 2(22), (pp. 116-125) [in Ukrainian].
86. Iaremko, L.I. Informatsiini tekhnolohii: vydy ta instrumentarii [Information technologies: types and tools]. *webstyletalk.net*. Retrieved from <http://webstyletalk.net/node/883> [in Ukrainian].
87. Thurow, L. (1996). *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York [in English].

Розділ IV

СОЦІАЛЬНА АКТИВНІСТЬ МОЛОДІ ЯК ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

(Палагнюк Ю. В., Костєва Т. Б., Файчук О. Л.)

4.1. Соціальна активність молоді як одна із основ формування європейського соціального простору в Україні

4.2. Людський капітал як фактор регіонального розвитку соціально активної молоді

4.3. Соціально відповідальна молодь як потенціал регіонального розвитку в умовах децентралізації

Висновки та узагальнення до розділу IV

4.1. Соціальна активність молоді як одна із основ формування європейського соціального простору в Україні

У сучасних умовах розвитку нашої держави актуальним є наукова розробка і практична реалізація нової системи соціально активної молоді, громадянського виховання як основи соціальної активності. Її мета полягає у формуванні системи громадянських якостей серед молодих людей, внутрішньої потреби, готовності і розуміння необхідності відстоювати та захищати свої інтереси та інтереси своєї держави – України, реалізувати особистий потенціал для розвитку нашої держави в умовах необхідності зміцнення національної безпеки.

Ідея про те, що саме від молоді залежить доля країни, сьогодні як ніколи, має бути реалізована у всіх країнах світу, а особливо в Україні. Молодь – це та частина суспільства, яка свою енергію, потенціал, віру у майбутнє, прагнення до кращого має реалізовувати в своїй країні, при цьому повністю відчуваючи підтримку держави та співвітчизників. Молоді та енергійні люди – це надія на стабільний соціально-економічний розвиток, можливість для держави бути конкурентоспроможною на теренах світового ринку товарів та послуг, «бути в тренді», йти в один крок з інноваціями.

Молодь – це творчість, сила, ентузіазм, бачення цілей, прагнення до здійснення мрій. Саме тому, означена категорія, на нашу думку, має бути пріоритетною у розбудові громадянського суспільства з високими європейськими цінностями.

Сучасне розуміння активного громадянина, соціально активної молоді зумовлене соціальним замовленням української держави в галузі освіти й виховання, котре конкретизується у державних документах, де зазначається: «формування особистості та професіонала – патріота країни, який усвідомлює свою належність до сучасної європейської цивілізації, чітко орієнтується в сучасних реаліях і перспективах соціокультурної динаміки, підготовлений до життя і праці у XXI столітті» [12, с. 4].

Українська держава, яка знаходиться в процесі європейської інтеграції після підписання і початку імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, потребує від нового покоління – молоді – громадянської і політичної активності, відстоювання і пропонування європейських цінностей та ідеалів як одну із основ формування європейського соціального простору в Україні.

У педагогіці та психології доведено, що ціннісні орієнтації й основні знання з активної соціальної позиції у суспільстві формуються в юнацькому віці. Саме цей період є сензитивним щодо формування рис майбутнього громадянина. У цій перспективі розумовий розвиток молоді та їх оволодіння мовленнєвою культурою – це два головних джерела для формування основ політичної й громадянської культури [12, с. 5].

До критеріїв та показників соціально активної, зрілої громадянської молоді з європейськими показниками можна віднести наступне:

- громадянську самосвідомість із показниками: усвідомлення значущості громадянської зрілості, вибір ідеалів, що виступають як вирішальні життєві цілі, соціально-моральна самооцінка, рефлексивна позиція;
- світогляд з показниками: тип громадянського поведіння й діяльності, ціннісні орієнтації, переконання;
- патріотизм із показниками: готовність захищати інтереси Батьківщини, гордість за минуле та сьогодення, готовність підпорядковувати особисті інтереси суспільним;
- політичну та правову культуру з такими показниками як: повага до законів і норм співжиття, політична активність, інтернаціоналізм;
- соціальну активність з наступними показниками: стійкий інтерес до суспільної роботи, активна громадянська позиція, прагнення до лідерства [18].

Процес формування громадянської зрілості в такому напрямку як соціальна активність сприяє громадянському самовизначенню особистості – соціальної, особистісної, життєвої, що безпосередньо пов'язано з громадянською позицією, тобто готовністю виконувати громадянські обов'язки перед державою, суспільством.

Фундаментальна вимога соціально активного суспільства полягає у тому, щоб людина жила за власний рахунок, розвивалася як особистість, як професіонал та приносила користь суспільству. Тому для сучасної молодої людини важливе значення мають такі риси характеру, як: творчість, працьовитість, самореалізація. Праця виховує й удосконалює людину, має на неї сугестивний вплив. Якщо вона постійно мобілізує свою волю і виконує працю якнайкраще, то одержує велику нагороду у вигляді перемог духу [16]. Відповідно, для соціально активної людини важливим є саморозвиток протягом життя.

Творча людина не тільки бачить свою життєву перспективу, а й виділяється своїм оптимізмом, почуттям гумору, самовпевненістю – рисами, які полегшують життя як їй самій, так і тим, хто працює поруч. Прагнення самореалізації передбачає глибоке самопізнання людини, яка таким чином повинна досягти рівноваги між рівнем своїх домагань і реальними можливостями життя та можливостями її самої. Правильний вибір заняття стає чинником власного успіху. Невдача тут веде до зневіри, бунтарства, деструкції, нещастя людини й суспільства [20, с. 125-126].

Таким чином, вищезазначене свідчить про те, що вкладення освітніх та виховних інвестицій у розвиток людського капіталу молоді є передумовою для формування соціально активної молоді. У свою чергу високий рівень соціальної активності вказує на громадянську позицію, що є вагомим вкладенням в розвиток людського капіталу.

На початку XXI століття спостерігається швидке поширення вартостей громадянського суспільства у всьому світі. Вважається, що це процес природовідповідний, і до засад демократії як до найкращої форми управління державою рано чи пізно прийдуть всі держави світу. Відповідні процеси сприяють не лише появі демократичних державних устроїв, але й становленню нової людини – вільної, творчої, самовідповідальної, яка здатна змінити в суспільстві все – соціально активної молоді [15].

Слід зазначити, що для активізації суспільства потрібна ідея, а починати треба з підтримки молоді, з вкладенням у її людський капітал. Чим більше активною буде молодь, тим більше шансів отримати активне громадянське суспільство в державі загалом.

Можна переконатися в тому, що майбутнє будь-якого суспільства у великій мірі визначається громадською свідомістю молоді, яка щорічно вступає в активне соціально-політичне життя [17]. Це можливо якщо в молоді є соціально активна позиція.

Наголосимо, що саме молоді належить приймати стратегічне рішення на наступних етапах розвитку держави і суспільства, будувати та розвивати громадянське суспільство, демократичний політичний устрій. Більш того, саме молодь постає джерелом вдосконалення всіх сфер суспільного життя, є ініціатором реформ та забезпечує соціальну мобільність суспільства.

Отже, «соціальна активність – це сукупність форм людської діяльності, свідомо орієнтованої на рішення завдань, які постають перед суспільством, соціальною групою в цей період. Соціальна активність може проявлятися у різних сферах: трудовій, культурній» [21].

Не вся молодь нашої країни є соціально орієнтованою, але більшість бере участь у різних молодіжних організаціях, в органах студентського самоуправління, координаційних радах, волонтерських проектах.

Соціально активна молодь відрізняється в суспільстві своєю свідомою продержавницькою поведінкою та концентрацією на духовній, а не лише на матеріальній стороні життя. Найбільше соціальна активність молоді проявляється в:

- участі в різних молодіжних організаціях ;
- органах студентського самоврядування (студпарламенти) і координаційних радах – через такий досвід поступово з'являться механізми впливу молоді на державну політику у різних сферах;
- соціальних проектах молоді на громадських засадах (просвітницькі програми, програми роботи з дітьми, молоддю, людьми із спеціальними потребами, людьми похилого віку, ветеранами);
- волонтерські проекти (організація різних фестивалів, добродійні вечори, поїздки в дитбудинки, адресна добродійна допомога) [17].

Аналізуючи наукові дослідження, ми визначаємо низку основних компонентів, які потребують особливої уваги щодо впровадження інноваційних технологій у розвитку людського капіталу як чинника формування соціально активної молоді, а саме:

- лідерські якості (якості, необхідні для здійснення лідерської діяльності, яка є невід'ємним атрибутом соціально активної молоді в сучасних умовах).
- ціннісно-мотиваційний компонент (цінності, мотиви, установки та ін., які визначають рівень та спрямованість соціальної активності молоді).
- емоційно-регулятивний компонент (сукупність емоційно-регулятивних характеристик молоді, які визначають здатність молоді регулювати свою поведінку в різних ситуаціях соціальної активності);
- комунікативний компонент (сукупність комунікативних якостей молоді, які забезпечують успішне спілкування та взаємодію молоді з різними соціальними групами).

У дослідженні М. Карамушки «Особливості формування експерименту для розвитку психологічних якостей соціально активної молоді» встановлено якості, які потребують розвитку в соціально активної молоді:

- лідерський потенціал;
- емпатія, взаєморозуміння;
- контроль агресії;
- розвиток мотивації досягнення, гуманізму, патріотизму;
- стресостійкість, зменшення та уникнення фрустрації, комунікативний контроль;
- впевненість у собі, вміння вести переговори [10, с.111-115].

На наш погляд, слід додати ще такі якості, які потребують розвитку в соціально активної молоді, як:

- громадянська совість;
- самовладання, вміння працювати в команді;
- уважність і спостережливість;
- любов до людей;
- оптимізм.

У всьому світі за останнє століття з'явилося багато проблем, і більшість з них через зухвалість та байдужість жителів. Є люди, які вже намагаються змінити життя на краще для теперішнього і майбутнього поколінь. Однак, до цієї діяльності треба залучати молодь для отримання позитивного результату. Є молоді люди, які байдужі до суспільно-політичного життя. Хоча є й ті, які готові брати участь у перетворенні життя громади. Як правило, їм бракує знань та підтримки, а також тих людей, які б підштовхнули їх до активних дій. Саме на це, на нашу думку, мають створюватися та впроваджуватися молодіжні школи інноваційного характеру – «Молодіжні школи соціальної активності».

У таких школах має проводитися зустріч з активними громадськими діячами, тими, хто вже має певний досвід впровадження соціальних проєктів. У таких школах актуально створювати живі бібліотеки, де буде очне спілкування з представниками України та країн Європейського Союзу по впровадженню соціальних проєктів з формування соціально активної позиції молоді. У школах варто плекати соціальні ініціативи, якими будуть керувати найбільш активні учасники та стимулювати таким чином до всебічного розвитку інших учасників таких шкіл [17].

Окрім шкіл інноваційного характеру, на нашу думку, необхідно створювати сучасний громадський простір для підвищення загального рівня освіченості та соціальної активності жителів відповідного регіону, на який спрямовано інноваційні технології формування та розвитку соціально активної позиції молоді відповідно до європейських стандартів через використання та поповнення людського капіталу.

Крім того, для розв'язання навчальних завдань в межах освітніх закладів щодо розвитку людського капіталу як чинника формування соціально активної молоді європейського характеру варто застосовувати такі інтерактивні форми навчальної діяльності, які більш широко та креативно розкривають людський капітал у майбутньому, а саме: кейс-технології; круглий стіл; дебати; ділові ігри; кейс-стаді; тренінги; відео конференції; «мозковий штурм»; фокус-групи; рольові ігри; групові дискусії; метод проєктів.

Окрім вище зазначених основних варто додати наступні інноваційні: e-learning; m-learning; u-learning; f-learning; blended-learning; зміна робочих зон (The Station Rotation Model); перевернутий клас (The Flipped Classroom Model); автономна група (The Lab Rotation Model); індивідуальна траєкторія (The Individual-Rotation Model).

Слід також звернути особливу увагу на новітню технологію педагогіки та бізнесу – хакатон. Це захід, під час якого команди вирішують певну проблему в обмежений період часу. У кінці хакатону кожна з команд представляє свій результат перед журі. Переможці отримують винагороди та необхідну підтримку під час доопрацювання та запуску свого проєкту. Власне кажучи, це можливість повного занурення за пару днів вплинути на сферу, яка вас цікавить, створивши конкретне рішення і представивши його світу [20, с. 125-126]. Вважаємо, що новітню технологію педагогіки та бізнесу потрібно впроваджувати в школах інноваційного характеру для розвитку людського капіталу як чинника формування соціально активної молоді в умовах становлення європейського соціального простору в Україні.

Отже, використання вищезазначених сервісів, методик, технологій у розвитку соціально активної позиції молоді в умовах європейської інтеграції України як в навчальних умовах освітніх закладів, так і поза ними є дієвим засобом підвищення якості життя сучасного

українського суспільства. Вбачаємо необхідність в пошуку найбільш сприятливих технологій, методів, засобів для формування активної громадянської позиції українців на сучасному етапі в умовах необхідності зміцнення соціальної безпеки нашої держави.

4.2. Людський капітал як фактор регіонального розвитку соціально активної молоді

Однією з вагомих передумов розвитку соціально активної молоді, яка буде модернізувати та відстоювати європейські цінності та створювати європейський простір для справедливого та якісного майбутнього, є розвиток та використання людського капіталу.

Слід зауважити, що єдиної спільної думки щодо трактування та змістового наповнення категорії «людський капітал» не визначено. Вітчизняні та зарубіжні науковці подають багатоаспектне визначення цієї дефініції, яка має синтетичний характер, що знаходить прояв у процесі розширеного відтворення. Витоки вивчення процесів формування людського капіталу знайшли своє віддзеркалення у роботах західних вчених Г. Беккера, А. Сміта, Л. Туроу, Т. Шульца, І. Фішера та інших [22].

Соціально-економічний аналіз даної категорії здійснювали такі вітчизняні науковці як: В. Антонюк, Д. Богиня, В. Геєць, Н. Голікова, О. Грішнова, М. Долішній, Я. Ларіна, М. Ніколайчук, Р. Пустовійт, Г. Яловий. У них простежується багатоманітність підходів як до змістового наповнення цього поняття, так і до оцінки віддачі, соціальних параметрів, ефективності використання, внеску в економічне зростання.

Поняття людського капіталу є природним розвитком і узагальненням понять людського фактора і людського ресурсу, проте людський капітал є ширшою економічною категорією [3]. Людський капітал в широкому сенсі в рамках цього дослідження – це інтенсивний продуктивний чинник економічного розвитку, розвитку суспільства і сім'ї, що включає освічену частину трудових ресурсів, знання, інструментарій інтелектуальної й управлінської праці, місце існування і трудової діяльності, що забезпечують ефективно і раціональне функціонування людського капіталу як продуктивного чинника розвитку [7, с. 15]. Тобто людський капітал визначають як якість життя, здоров'я, інтелект, якісна і продуктивна праця, знання.

Людський капітал включає в себе систему характеристик, які визначають спроможність людини до творчої праці з метою створення товарів, послуг, тобто якості робочої сили індивідуума, сукупного працівника підприємства, фірми, корпорації, країни, і проявляються у ході розширеного відтворення [7, с.16]. Таким чином, чим більш досконалим є людський капітал, який виражається у рівні освіти, знань, кваліфікації, досвіду, тим більшими є можливості людини до продуктивного та якісного самовираження у житті.

Причини нашої уваги до людського капіталу в контексті розвитку соціально активної європейської молоді полягають в тому, що: по-перше, людський капітал є одним з найбільш цінних ресурсів, оскільки людина як особистість є і початковим, і кінцевим вектором соціально-економічного розвитку; по-друге, активізація потенціалу людини є найбільш потужним чинником підвищення конкурентоспроможності держави у різних сферах, базовою передумовою досягнення зростання та сталого розвитку.

Термін «людський капітал» був запропонований американським економістом, лауреатом Нобелівської премії (1979 р.) Т. Шульцем у 1961 році. Він стверджував, що в людський капітал, так само як в інші види капіталу, необхідно здійснювати інвестиції, що сприятиме підвищенню рівня продуктивності праці і, відповідно, збільшенню добробуту суспільства [6].

Узагальнюючи сучасне розуміння людського капіталу, можна констатувати, що це – форма організації, функціонування і розвитку продуктивних сил людини, яка включена в систему соціально-інноваційної сфери суспільства в якості провідного фактора економічного

зростання і рушійного вектора суспільного відтворення та єдиного ресурсу, який має здатність оновлюватись та вдосконалюватись.

Вкладаючи та розвиваючи людський капітал, маємо можливість отримати «якісний кінцевий продукт». Відповідно важливо акцентувати свою увагу на молодь, тобто на їх продуктивні здібності, вміння, що здобуваються через освіту і професійну підготовку; фізіологічні характеристики особистості та стан здоров'я; можливість доступу до інформації, географічну мобільність; психологічні характеристики, що впливають на потреби та мотиваційні процеси.

На основі аналізу наукових джерел Л. Артеменко визначає такі основні структурні елементи важливого людського капіталу, що, ми вважаємо, сприяє соціально активній позиції сучасної європейської молоді, а саме:

- професійні знання, вміння, інтелект;
- можливість особи виконувати покладені на неї функції та обов'язки, розвиватись, розширювати свої здібності та опановувати нові сфери діяльності;
- вроджені здібності – індивідуальні властивості людини, які значною мірою визначаються генетикою;
- здоров'я особистості – визначається її способом життя, якістю харчування, заняття спортом;
- особисті риси та психологічні особливості – фізична сила, працездатність, імунітет, темперамент, період активної трудової діяльності;
- мобільність – здатність особи збирати, опрацьовувати, відбирати необхідну інформацію та ефективно її використовувати, також на її рівень впливає матеріальний стан людини;
- досвід – напрацьовується в процесі трудової діяльності;
- мотивація – пошук місця роботи з вищим рівнем доходу, кращим психологічним кліматом, що стимулює індивіда до накопичення та досвіду, спонукання до дії, визначає її організованість, активність [2].

Вищезазначені складові людського капіталу взаємозалежні та доповнюють одне одного. Так, фізичне та моральне здоров'я суттєво впливає на інтелект людини, її здатність до засвоєння нової інформації, генерування ідей, вирішення завдань. Більш того, риси характеру можуть перешкоджати або допомагати людині розвиватись, здійснювати активну діяльність, що призводить до створення відповідної атмосфери в колективі та впливає на спроможність до співпраці з партнерами та з колегами [2]. Відповідно важливим є виховання молоді людини як цілісної всебічно розвинутої особистості.

Дослідник М. Хромов констатує, що цілісність механізму стратегії розвитку людського капіталу визначається взаємозалежністю його елементів, тобто зміна одного з них призводить до зміни інших [14].

Крім того, О. Білецький виділяє креативність людського капіталу у формуванні соціальної активності як один із стратегічних ресурсів самовираження та резервів організації і, через накопичені інтелектуальні знання та високі технології, здатний створювати частку інноваційної та наукоємної продукції [3, с.23].

Згідно з дослідницею Л. Артеменко, ядром теорії людського капіталу, який стає якісною передумовою формування соціально активної особистості визнається усвідомлення необхідності цілеспрямованого інвестування в людину, що сприяє формуванню і розвитку якості знань [2].

Таким чином, інвестиції в людський капітал, як не лише джерела майбутньої економічної динаміки, а й передумова до свідомості соціально активної позиції молоді мають стати стратегічним напрямом державної політики.

Отже, цілісну концепцію формування та використання людського капіталу як чинника становлення соціально активної позиції молоді відповідно до європейських стандартів можна сформулювати наступними загальними вимогами:

- постійний процес, у результаті якого особистість досягає свого найвищого потенціалу;
- намагання об'єднати такі процеси, як освіта, робота, активне громадське життя;
- формування навичок і розвиток людини, тобто в умовах європеїзації вона отримує новий життєвий та професійний досвід. Наприклад, навчання протягом життя в різних сферах та групах: в колективі, організаціях та приватних підприємствах, безперервний зв'язок освіти з практикою, з трудовою діяльністю людини протягом всього періоду праці; здатність до аналітичного мислення, творчого застосування накопичених знань, навичок для генерації інноваційних ідей та їх реалізації; вміння працювати в команді, креативність до вирішення різних задач; потреба розширення соціальних інвестицій в людський капітал як джерела соціально-економічного розвитку, конкурентоздатності країни в ХХІ столітті нових інформаційних технологій для забезпечення гідних стандартів життя кожного громадянина;
- процеси створення нових знань, використання і розповсюдження інформації, що створює передумови для появи і розвитку нових якостей людського капіталу, які втілюються в інноваційних формах людського капіталу.

Виходячи з аналізу досліджень з даної тематики, можна зробити висновок, що для носіїв таких форм людського капіталу, за яких можна спостерігати підвищений інтерес до соціально активної позиції молоді, характерними є комп'ютерна грамотність, вміння користуватися Інтернетом, володіння іноземними мовами, бути творчою людиною, тобто працею, спрямованою на генерацію нових ідей та продуктів.

Людський розвиток та вкладення у нього інвестиції – це не лише забезпечення соціально активної європейської молоді, але й процес розширення можливостей вибору людини, серед яких на всіх стадіях соціально-економічного розвитку держави головними є:

- можливості протягом життя вести здоровий спосіб життя;
- можливості здобути освіту;
- можливості доступу до ресурсів, необхідних для забезпечення нормального життєвого рівня;
- можливості реалізовувати власну політичну, економічну та соціальну свободи;
- право на творчість й самоповагу тощо.

Людський розвиток передбачає надання гарантій індивідуальних прав і свобод людини за різними напрямками розвитку особистості в суспільстві.

Тим часом, освіта в сучасних умовах стає все більш відкритою і доступною для багатьох людей, які мають потребу й бажання покращувати свої знання, професійні якості, компетенції. Освіта є головним важелем у розвитку людського капіталу як чинника формування соціально активної європейської молоді. Поряд із звичайними формами навчання активно розвиваються дистанційні, зокрема онлайн, які й обумовлюють доступність освіти. Перші спроби використання Інтернету в освітній діяльності зробив Тюбінгенський університет, який у 1999 р. розмістив у мережі свої лекційні матеріали. Сьогодні існує понад 50 світових вебресурсів безкоштовної онлайн освіти. У 2012 р. стартували три найбільші проекти, які пропонують онлайн програми для студентів з усього світу: Coursera (заснований професорами Стенфордського університету), edX (спільний проект Масачусетського технологічного інституту і Гарвардського університету) та Udacity (заснований професорами Стенфордського університету). Найуспішнішим із них є Coursera – проект, який вже подолав позначку в 6 мільйонів студентів з 190 країн [14]. Звернення до таких аспектів розвитку інтерактивної освіти є важливим в аналізі подальших перспектив

щодо впровадження спеціальних інноваційних технологій у формуванні соціально активної особистості.

Цей проект дозволяє пройти повний інтерактивний курс, який викладається професором однієї з кращих шкіл світу. Його місія – навчити мільйони студентів з усього світу, змінюючи традиційні методи навчання. Зараз проект включає 599 курсів, розроблених викладачами 108 університетів з 16 країн. Курси пропонуються англійською, французькою, італійською, іспанською, німецькою, арабською, російською та китайською мовами з субтитрами на багатьох мовах світу, в т.ч. і українською [22].

Таким чином, онлайн освіта стала можливою завдяки активному розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій, а онлайнві освітні платформи дозволяють отримати найбільш сучасні знання у зручний для людини спосіб та час.

Фактором, який впливає на мобільність людського капіталу, є глобалізація та, у випадку України, європеїзація, яка являє собою неухильне зростання взаємозалежності окремих країн та регіонів і формування глобальних ринків, у тому числі і глобального ринку праці, а також спільного європейського економічного простору та європейського ринку праці. Така глобалізація відкриває нові можливості завдяки технологіям та інвестиціям, підвищує рівень мобільності молоді, що зумовлює зростання рівня конкуренції між ними, а це в свою чергу – прагненням до активної позиції [4]. Разом з тим глобалізаційні процеси диктують нові вимоги до молоді з точки зору її професійності, мобільності, рівня володіння новими технологіями, іноземними мовами, навичками комунікації з різними категоріями людей.

Крім того, до інноваційних форм людського капіталу, окрім онлайн освіти, слід віднести: використання у своїй діяльності інформаційно-комп'ютерних технологій, віртуальне співробітництво, знання іноземних мов, професійна відповідальність, мобільність.

Підводячи підсумок, можна зробити такі висновки й узагальнення:

- по-перше, для підвищення рівня людського капіталу в нашій державі необхідними є позитивні зміни в різних сферах життя. Так, важливими є політична стабільність, соціальний захист, економічний розвиток, охорона здоров'я, освіта та культура, збереження навколишнього середовища, дієва міграційна політика.
- по-друге, в напрямку утвердження концепції людського розвитку в Україні необхідно спиратись на соціальний капітал, який, на відміну від фізичного та людського, базується на кооперативних засадах, узгоджених нормах поведінки та взаєморозумінні як на рівні сім'ї, так і на рівні держави. По-третє, незважаючи на важливість покращення матеріального добробуту в житті кожного громадянина і суспільства в цілому, для зростання рівня життя сьогодні актуальними є загально людські та демократичні цінності: прагнення до свободи, повазі до життя і гідності, потреби в дозвіллі, залученні до культурного життя і наукової діяльності, громадської активності, збереженні природи і житті в злагоді з нею тощо.

4.3. Соціально відповідальна молодь як потенціал регіонального розвитку в умовах децентралізації

Сучасний суспільно-політичний розвиток нашої держави вимагає нового розуміння змісту діяльності молоді в органах влади, в тому числі й в органах місцевого самоврядування. Вони виступають однією із активних форм участі громадян в управлінні суспільними справами.

Найлегше побачити систему взаємодії молоді з політичними та суспільними процесами на локальному місцевому рівні, а саме в органах місцевого самоврядування на території окремих регіонів, сіл та селищ. Зосередження уваги взаємодії та роботи молоді з місцевою

владаю дають нам змогу більш детально оцінити та охарактеризувати таку важливу європейську якість розбудови громадянського суспільства як соціальна відповідальність.

Поняття соціальної відповідальності для вітчизняної науки не є новим. Проте його опредметнення в діях представників влади викликає низку протиріч. Реалізація соціальної відповідальності в діях державних органів влади специфічна залежно від рівня їх діяльності. Саме від органів місцевого самоврядування населення очікує більшої публічності та дієвості. Адже вони сприймаються представниками громади, як люди, яких було обрано з метою захисту їх прав та інтересів на місцях.

На думку Ю. Горемикіної та Т. Калашнікової успішна реалізація принципу соціальної відповідальності органами місцевого самоврядування суттєво впливає на імідж органів влади загалом, оскільки за своїм статусом перші є достатньо наближеними до конкретного громадянина та його потреб, і саме завдяки їх роботі у нього формуються певні судження про функціонування владних структур [5, с.158]. За умови наявності реального діалогу між місцевим органом влади та громадянами, у ході якого враховуються думки всіх сторін стосовно організації життя у громаді та вирішення актуальних для неї питань, слід констатувати, що місцевий орган влади виявляє і несе соціальну відповідальність.

Дослідниця А. Колповська у своєму дослідженні акцентує увагу на тому, що соціальна відповідальність особи, яка є представником органів місцевого самоврядування проявляється через усвідомлення обов'язку перед суспільством, бажання допомагати громаді, якісно виконувати свою роботу [11]. Сучасні дослідники виділяють низку складових соціальної відповідальності. До них можна віднести: спрямованість на сталий розвиток, впровадження інновацій, зниження корупції, розвиток громадянського суспільства, територіальний розвиток, поліпшення екологічного стану, підвищення рівня життя жителів громади, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу та ін.

Основними напрямками розвитку соціальної відповідальності є: підвищення інформованості населення з питань соціальної відповідальності, що можливе шляхом прийняття відповідних законодавчих ініціатив, надання грантів або кредитів на розвиток цієї сфери, проведення наукових конференцій та семінарів, розробки інформаційних ресурсів (брошури, сайти); підвищення відкритості дій органів місцевого самоврядування на основі введення законодавчо закріпленої звітності перед громадою, розробки інструкції щодо технології звітування та механізмів використання санкцій за невиконання цієї умови; підвищення ефективності діяльності громадських організацій шляхом делегування суспільних послуг; побудова партнерських відносин між місцевим самоврядуванням та бізнесом з метою спільної розробки та реалізації суспільно важливих проектів, забезпечення соціально-економічного розвитку громади тощо,

Разом з тим етап становлення інституту соціальної відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування Миколаївського району в більшості випадків не виправдовує стратегічного плану щодо розвитку європейських цінностей у побудові громадянського суспільства через призму взаємодії громади та місцевої влади.

На основі аналізу результатів проведених бесід серед населення та власного спостереження, аналізу документів, таких як: субвенцій – надходження бюджету до сільських рад, протоколів кількості та якості проведених сесій та прийнятих рішень, існування офіційних вебпорталів чи груп розповсюдження та доступу до публічної інформації, можемо скласти сьогоденний «портрет» ефективності функціонування органів місцевої влади Миколаївського району Миколаївської області.

Окрім цього, про невтішний загальний стан розвитку з точки зору надходжень загального фонду до зведених бюджетів Миколаївської області можна спостерігати в рисунках (див. Рис. 4.1, Рис. 4.2.), в кожному з яких визначено місце Миколаївського району [13, с.57-77].

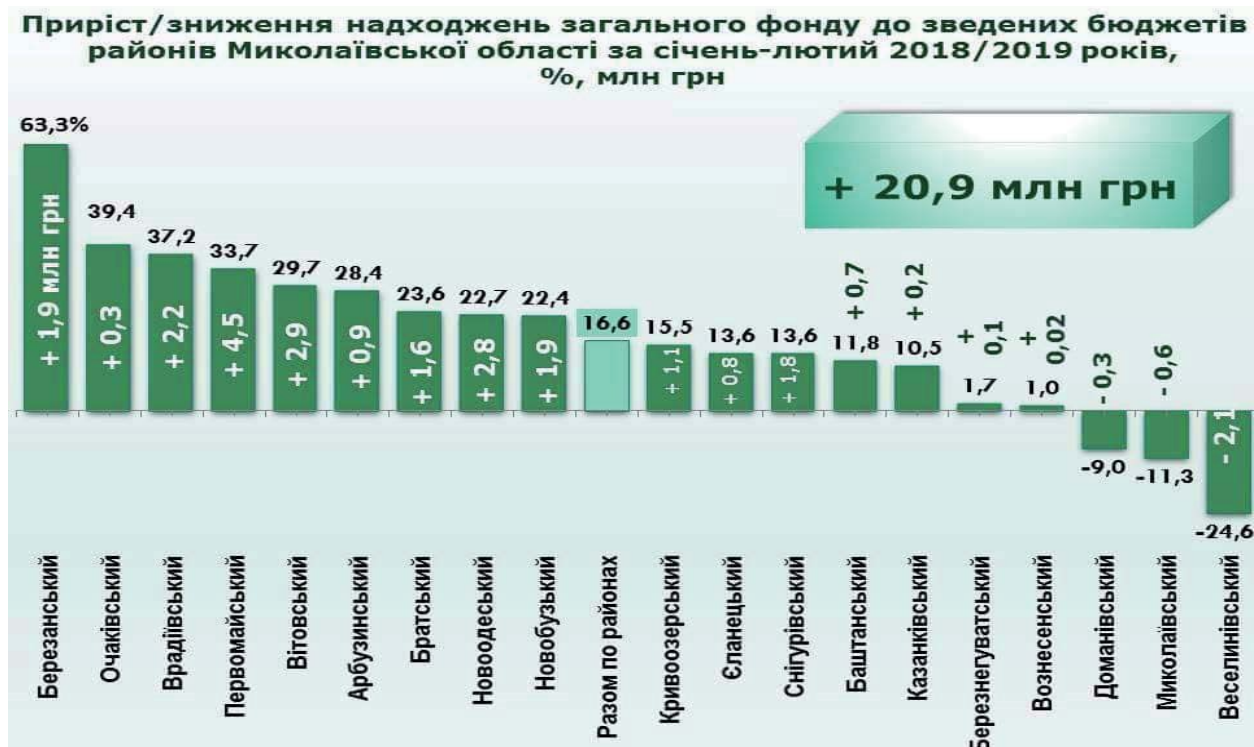


Рис. 4.1. Надходження загального фонду до зведених бюджетів районів Миколаївської області



Рис. 4.2. Приріст доходів загального фонду Миколаївської області

Згідно з представленими показниками: 1) надходження загального фонду до зведених бюджетів районів Миколаївської області, 2) приріст доходів загального фонду Миколаївської області, можна побачити, що Миколаївський район представлений у негативних показниках і є одним із найгірших районів Миколаївської області.

На базі таких порушень Закон України «Про органи місцевого самоврядування», Закон України «Доступ до публічної інформації» сільських рад, створюються офіційні чи неофіційні ініціативні групи, які намагаються допомогти населенню досягнути питань справедливості та відновити взаємодію між органами місцевого самоврядування та громадою. Практика таких груп нетривала, оскільки більшість з них зазнає поразки або відступає через масову корупцію на рівні району, у тому числі у судовій владі.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», орган та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність [9]. Але, за результатами аналізу бесід у жодній з громад сільських рад, таких як: Кривобалківська, Петрівська, Веснянська, означені заходи не відбуваються.

Ініціативні групи у разі порушення їх права доступу до публічної інформації офіційно звертаються до Уповноважених справ людини, але якісного результату це не дає, все завершується адміністративним покаранням, після чого дуже часто ситуації з не доступом громади до публічної інформації продовжуються.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень» [9]. Але реалізація означеного закону у разі низки порушення прав громади, корупції, фінансових махінацій, перевищення своїх повноважень, прийняття усіх рішень без згоди громади є неможливою, якщо громада є соціально неактивною, не відповідає нормам громадянського суспільства.

Ще Платон казав: «У покарання за громадянську пасивність люди отримують владу злодіїв». Значна частина сільських, селищних рад – саме той яскравий приклад отримання неповноцінної влади, яка продовжує розвиватися через пасивність громади.

Дещо протилежного значення має розвиток сіл, які входять до ОТГ Радсад. У процесі комунікативної взаємодії, відзначаємо загальну задоволеність жителів сіл щодо розвитку та благоустрою території проживання, мінімально необхідною взаємодією з громадою та звітуванням щодо витрачених бюджетних коштів та пророблену роботу. У свою чергу, Нечаянське та Радсадівське ОТГ показує приклад іншим селам Миколаївського району щодо участі в проектах, які дозволяють отримувати додаткове фінансування на розвиток вагомих напрямів життєдіяльності (будинки культури, стадіони, школи, дитячі садки) [13, с. 57-58].

Відповідно, для розвитку органів місцевого самоврядування Миколаївського району до зразка європейського стандарту, варто визначити ризик пріоритетних напрямів щодо корекції виникаючих незначних проблем та повної ліквідації факторів, руйнуючих право сільських, селищних громад, ОТГ до повноцінного об'єму використання прав громадян на життя у високорозвинених суспільних громадах європейського зразка.

Для задоволення означеної потреби варто скласти, на початковому етапі, програму мінімум (мінімальна програма дій), яка має містити наступну мету:

- зміцнення засад громадянського суспільства розвитку демократії;

- удосконалення правових засад місцевого самоврядування сільських, селищної, міської рад району;
- зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
- розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення;
- поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, забезпечення якісного надання громадських послуг населенню.

Відповідно до мети мають бути спрямовані наступні завдання:

- сприяння формуванню економічно-достатніх територіальних громад району;
- удосконалення управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад району;
- надання методичної допомоги сільським, селищній та міській радам району;
- підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів [13, с.57-77].

Варто виокремити проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування району, а саме:

- відзначення державних та професійних свят, ювілеїв та подій районного значення. Придбання необхідної атрибутики для святкування цих заходів (вітальні листівки, цінні подарунки, призи, корзини квітів, траурні вінки, тощо);
- залучення громадських організацій, наукових установ, жителів сіл, селища і міста до процесу розвитку місцевого самоврядування; коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел не заборонених законодавством України;

Відповідно до означених завдань, ми пропонуємо використовувати досвід сільських рад, ОТГ, які мають яскравий приклад всезадоволеності громади розвитком сіл, загальним благоустроєм та орієнтацією на кожен особистість, а саме:

- удосконалення надання адміністративних і громадських послуг населенню;
- створення фонду підтримки перспективних ідей та ініціатив щодо місцевого розвитку;
- створення центру досягнень територіальних громад;
- щорічне проведення районного огляду сіл, селища та міста району щодо благоустрою, підтримання громадського порядку та ін., повноцінного виконання своїх обов'язків голови чи старости щодо своїх посадових обов'язків та взаємодії з громадою;
- проведення районного конкурсу в номінації: «Кращий сільський, селищний та міський голова»;
- організація проведення конкурсу серед молоді району на кращу працю з удосконалення роботи і вирішення проблем місцевого самоврядування нашого району;
- зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування та підвищення ролі місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів району;
- розроблення та реалізація проекту «Участь молоді в розвитку місцевого самоврядування району»;
- забезпечення публікацій в засобах масової інформації про роботу та вирішення проблем у сфері районної, міської, селищної та сільських рад району;
- сприяння співробітництву по укладенню та виконанню угод органів місцевого самоврядування району із органами місцевого самоврядування інших регіонів країни, іноземних держав, міжнародними організаціями та фондами з питань розвитку місцевого самоврядування, дружби та культурно-просвітницької діяльності;
- проведення капітального та поточного ремонтів та здійснення інших видатків на об'єкти, що знаходяться у спільній власності територіальних громад Миколаївського району та перебувають на балансі Миколаївської районної ради;

- навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, голів постійних комісій районної ради, представників депутатського корпусу;
- участь у міжнародних, всеукраїнських та обласних конкурсах проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, їх співфінансування їх переможців і призерів;
- окремі заходи на виконання розпоряджень та доручень голови, зокрема: круглі столи, конференції, семінари, офіційні зустрічі з керівниками міжнародних установ, організацій, фондів, проектів та програм, керівниками органів місцевого самоврядування, у тому числі інших регіонів, офіційні прийоми головою районної ради, збори, фестивалі, інші заходи за участю представників органів місцевого самоврядування та громадськості;
- відзначення грамотами, подяками, нагородами, відзнаками, вітальними листівками та іншими подарунками з нагоди професійних, державних свят, пам'ятних дат та днів народжень;
- розробка сайту кожної сільської ради, ОТГ, який буде містити вичерпну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування;
- фінансова звітність не лише перед органами державної влади, а й перед жителями громади раз у квартал. Форма звітності, залежно від вимог громади – на сайті, письмові звіти у місцевих газетах, усно перед мешканцями сіл, що забезпечить можливість діалогу;
- проведення щоквартального моніторингу нагальних проблем громади (на основі опитування або письмових побажань жителів ОТГ представники місцевого самоврядування визначають ті реальні проблеми, вирішення яких покращить життєдіяльність громади) [13, с. 57-58].

Сучасні тенденції розвитку сіл та ОТГ Миколаївського району, на нашу думку, відрізняються від тих цінностей та стандартів європейського характеру у побудові громадянського суспільства та соціальної відповідальності на рівні місцевого самоврядування, які проголошувала влада України при взятті курсу на децентралізацію.

Отже, розвиток місцевого самоврядування в Україні багато в чому залежить від соціальної активності молоді, яку ми розглядаємо як комплекс якостей і властивостей молодих людей, що є умовою їх професійної підготовки, ідейно-морального удосконалення, засвоєння цінностей людської культури і самореалізації в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Висновки та узагальнення до розділу IV

Соціальна активність молоді передбачає включення її у соціально-економічні, політичні, духовні та інші процеси, під час яких формується громадянська відповідальність кожного суб'єкта. Однією з передумов розвитку соціально активної молоді є розвиток та використання людського капіталу. Підвищення рівня людського капіталу в нашій державі залежить від позитивних змін в різних сферах життя:

- *політична стабільність,*
- *соціальний захист,*
- *економічний розвиток,*
- *охорона здоров'я,*
- *освіта та культура,*
- *збереження навколишнього середовища,*
- *дієва міграційна політика.*

Незважаючи на важливість покращення матеріального добробуту в житті кожного громадянина і суспільства в цілому, для зростання рівня життя актуальними є загально людські та демократичні цінності: прагнення до свободи, повазі до життя і гідності, потреби в дозвіллі, залученні до культурного життя і наукової діяльності, громадської активності, збереженні природи і житті в злагоді з нею тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Актуальні питання суспільних трансформацій в Україні: безпековий та євроінтеграційний виміри : моногр. / під заг. ред. Ю. В. Палагнюк, С. І. Шкірчака та ін. – Миколаїв : Видавництво ЧНУ імені Петра Могили, 2018. – 300 с.
2. Артеменко Л. Людський капітал: наукові підходи та стан формування в Україні. Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/18611/2/ГЕВ_2016v50n1_Artemenko_L-Human_capital_scientific_22-31.pdf.
3. Білецький О.В. Формування і використання людського капіталу в інноваційній економіці: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / О. Білецький. – ДНУ. Вінниця, 2016. – 23 с.
4. Голікова Н.В. Людський капітал як фактор зростання та розвитку економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Ін-т екон. прогноз. НАН України / Н. Голікова. – Київ, 2014. – 24 с.
5. Горемикіна Ю.В. Специфіка соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування / Ю. Горемикіна, Т. Калашнікова // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Вип. 25. – С. 158-163.
6. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки / О. Грішнова. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2001. – 254 с.
7. Денисенко М.П. Інноваційний розвиток суспільства на основі інтелектуального капіталу / М. Денисенко // Наукові записки серія «Економіка». – 2013. – Вип 23. – С. 15-19.
8. Державна євроінтеграційна політика України: теорія, методологія, механізми : моногр. / Ю. В. Палагнюк. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 400 с.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 жов. 2019 №24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Карамушка М.І. Особливості формувального експерименту для розвитку психологічних якостей соціально активної молоді / М. Карамушка // Актуальні проблеми психології. – 2016. – Том I. – Вип. 45. – С. 111-115.
11. Колповська А.М. Розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. / ДРІДУ НАДУ / А. Колповська. – Дніпро, 2014. – 20 с.
12. Концепція громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності: Проект // Педагогічна газета АПН. – 2000. – №6. – С.4-6.
13. Костева Т.Б., Файчук О.Л. Соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування як крок до розвитку громадянського суспільства (на прикладі Миколаївського району) / Т. Костева, О. Файчук // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2019. – №3. – С. 57-77.
14. Механізм реалізації стратегії розвитку людського капіталу України: моногр. / за аг. ред. М.І. Хромов. – Донецьк : Ноулдж, 2013. – 254 с.
15. Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ столітті. – К. : Шкільний світ, 2001. – 24 с.
16. Одегов Ю.Г. Економіка труда / Ю. Одегов, Г. Руденко, Л.Бабынина. – М. : Издательство «Альфа-прес», 2017. – 760 с.
17. Палагнюк Ю.В., Файчук О.Л., Костева Т.Б. Особливості соціальної активності молоді України в умовах євроінтеграції [Електронний ресурс] / Ю. Палагнюк, О. Файчук, Т. Костева // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2019. – №2. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2019_2/20.pdf.
18. Регіональний людський розвиток / Державний комітет статистики України. – К., 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_rir_zb.htm
19. Ринок праці: навч. посіб. 2-го вид. перероб. та доп. / Чернявська О.В. – К. : «Центр учбової літератури», 2017. – 522 с.
20. Чорна К.І. Основні пріоритети у вихованні національної самосвідомості і громадянської культури старшокласників / К. Чорна // Педагогіка і психологія. – 1994. – №1. – С. 125-132.
21. Шеремет А. М. Патріотичне виховання сучасної молоді як цілісний, цілеспрямований, свідомоорганізований процес становлення та розвитку особистості [Електронний ресурс] / А. Шеремет //

Наукове мислення. – Режим доступу : <http://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/49-dev-yatnadtsyata-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/434-patriotichne-vikhovannya-suchasnoji-molodi-yak-tsilisnij-tsilespryamovaniy-svidomoorganizovaniy-protses-stanovlennya-ta-rozvitku-osobistosti>.

22. Яловий Г.А. Теорія людського капіталу як методологія формування інноваційної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?pi_2015_12_6.

References

1. Palahniuk, Yu.V., & Shkirchaka, S.I. (Ed.). (2018). *Aktualni pytannia suspilnykh transformatsii v Ukraini: bezpekovi ta yevrointehratsiyni vymiry* [Current issues of social transformations in Ukraine: security and European integration dimensions]. Mykolaiv : Vydavnytstvo ChNU imeni Petra Mohyly [in Ukrainian].
2. Artemenko, L. Liudskyi kapital: naukovi pidkhody ta stan formuvannia v Ukraini. Formuvannia mekhanizmu zmitsnennia konkurentnykh pozytsii natsionalnykh ekonomichnykh system u hlobalnomu, rehionalnomu ta lokalnomu vymirakh [Human capital: scientific approaches and the state of formation in Ukraine. Formation of the mechanism of strengthening of competitive positions of national economic systems in global, regional and local dimensions]. *elartu.tntu.edu.ua*. Retrieved from http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/18611/2/GEB_2016v50n1_Artemenko_L-Human_capital_scientific_22-31.pdf [in Ukrainian].
3. Biletskyi, O.V. (2016). Formuvannia i vykorystannia liudskoho kapitalu v innovatsiinii ekonomitsi [Formation and use of human capital in the innovative economy]. *Extended abstract candidate's thesis*. Vinnytsia: DNU [in Ukrainian].
4. Holikova, N.V. (2014). Liudskyi kapital yak faktor zrostannia ta rozvytku ekonomiky [Human capital as a factor of economic growth and development]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: In-ekon. prohnozuv. NAN Ukrainy [in Ukrainian].
5. Horemykina, Yu., & Kalashnikova, T. (2018). Spetsyfika sotsialnoi vidpovidalnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Specifics of social responsibility of local governments]. *Prychornomorski ekonomichni studii – Black Sea Economic Studies*, 25, (pp. 158-163) [in Ukrainian].
6. Hrishnova, O.A. (2001). *Liudskyi kapital: formuvannia v systemi osvity i profesiinoy pidhotovky* [Human capital: formation in the system of education and professional training]. Kyiv: T-vo «Znannia» [in Ukrainian].
7. Denysenko, M.P. (2013). Innovatsiyni rozvytok suspilstva na osnovi intelektualnogo kapitalu [Innovative development of society on the basis of intellectual capital]. *Naukovi zapysky seriia «Ekonomika» – Scientific notes series «Economy»*, 23, (pp. 15-19) [in Ukrainian].
8. Palahniuk, Yu.V. (2014). *Derzhavna yevrointehratsiina polityka Ukrainy: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy* [State European integration policy of Ukraine: theory, methodology, mechanisms]. Mykolaiv : Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini vid 20 zhov. 2019 No24 [Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine of October 20. 2019 No24]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
10. Karamushka, M.I. (2016). Osoblyvosti formuvalnogo eksperymentu dlia rozvytku psykholohichnykh yakosti sotsialno aktyvnoi molodi [Peculiarities of the formative experiment for the development of psychological qualities of socially active youth]. *Aktualni problemy psykholohii – Actual problems of psychology*, (Vols. 1), 45, (pp. 111-115) [in Ukrainian].
11. Kolpovska, A.M. (2014). Rozvytok kontseptsii sotsialnoi vidpovidalnosti v munitsypalnomu upravlinni [Development of the concept of social responsibility in municipal management]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
12. Kontseptsiiia hromadianskoho vykhovannia osobystosti v umovakh rozvytku ukrainskoi derzhavnosti [The concept of civic education of the individual in the development of Ukrainian statehood]. (2000). *Pedahohichna hazeta APN – Pedagogical newspaper APN*, 6, (pp. 4-6) [in Ukrainian].
13. Kostieva, T.B., & Faichuk, O.L. (2019). Sotsialna vidpovidalnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak krok do rozvytku hromadianskoho suspilstva (na prykladi Mykolaivskoho raionu) [Social responsibility of local governments as a step towards the development of civil society (on the example of Mykolayiv district)]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 3, (pp. 57-77) [in Ukrainian].

14. Khromov, M.I. (2013). *Mekhanizm realizatsii stratehii rozvytku liudskoho kapitalu Ukrainy [The mechanism of implementation of the strategy of human capital development of Ukraine]*. Donetsk: Noulidzh [in Ukrainian].
15. *Natsionalna doktryna rozvytku osvity Ukrainy u XXI stolitti [National doctrine of education development of Ukraine in the XXI century]*. Kyiv: Shkilnyi svit [in Ukrainian].
16. Odegov, Yu., Rudenko, G., & Babyinina, L. (2017). *Ekonomika truda [Labor economics]*. Moscow: Izdatelstvo «Alfa-pres» [in Ukrainian].
17. Palahniuk, Yu.V., Faichuk, O.L., & Kostieva, T.B. (2019). Osoblyvosti sotsialnoi aktyvnosti molodi ukrainy v umovakh yevrointehratsii [Features of social activity of youth of Ukraine in the conditions of European integration]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government*, 2. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2019_2/20.pdf [in Ukrainian].
18. Rehionalnyi liudskyi rozvytok [Regional human development]. (2007). Kyiv. www.ukrstat.gov.ua. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_rir_zb.htm [in Ukrainian].
19. Cherniavska, O.V. (2017). *Rynok pratsi [Labor market]*. (2nd ed., rev.). Kyiv: «Tsentri uchbovoi literatury» [in Ukrainian].
20. Chorna, K.I. (1994). Osnovni priorytety u vykhovanni natsionalnoi samosvidomosti i hromadianskoi kultury starshoklasnykiv [The main priorities in the education of national identity and civic culture of high school students]. *Pedahohika i psykholohiia – Pedagogy and Psychology*, 1, (pp. 125-132) [in Ukrainian].
21. Sheremet, A.M. Patriotychne vykhovannia suchasnoi molodi yak tsilisnyi, tsilespryamovanyi, svidomoorhanizovanyi protses stanovlennia ta rozvytku osobystosti [Patriotic education of modern youth as a holistic, purposeful, consciously organized process of formation and development of personality]. *Naukove myslennia – Scientific thinking*. Retrieved from <http://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/49-devyatnadtsyata-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/434-patriotichne-vikhovannya-suchasnoji-molodi-yak-tsilisnij-tsilespryamovaniy-svidomoorganizovaniy-protses-stanovlennya-ta-rozvitku-osobystosti> [in Ukrainian].
22. Ialovy, H.A. *Teoriia liudskoho kapitalu yak metodolohiia formuvannia innovatsiinoi systemy [Theory of human capital as a methodology for forming an innovation system]*. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exeepi_2015_12_6 [in Ukrainian].

Розділ V

DOI 10.34132/IDU.2021.12

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: БЕЗПЕКОВИЙ АСПЕКТ

(Лушагіна Т.В., Беглиця В.П.)

5.1. Передумови та проблеми впровадження децентралізації в Україні

5.2. Децентралізація та безпека – підходи до визначення та розуміння

5.3. Безпековий фактор децентралізації в європейських країнах (на прикладі Бельгії, Великобританії, Данії)

Висновки та узагальнення до розділу V

5.1. Передумови та проблеми впровадження децентралізації в Україні

Одним із наймасштабніших проектів реформування державної влади в Україні є процес децентралізації. Досить складна і масштабна реформа децентралізації охопила всі сфери розвитку держави і суспільства, сприяла формуванню нового бачення розвитку території – на основі принципу «право-обов'язок». Саме такий принцип має бути в основі діяльності об'єднаних територіальних громад та саме таким принципом мають керуватися органи місцевого самоврядування у прийнятті рішень.

Для ефективного впровадження зазначеного принципу виявляється необхідним сформувати у громадян розуміння того, що децентралізація – це не тільки отримання широкого кола повноважень (економічних, політичних), а ще й відповідальність щодо розвитку свого регіону, активність членів громади у прийнятті політичних рішень.

У процесі реалізації реформи децентралізації в Україні чи не найголовніше місце посідає питання національної безпеки та цілісності кордонів держави, враховуючи анексію українських територій та військові дії країни-агресора. Саме питання здійснення децентралізації в східних областях країни є наріжним каменем у реалізації реформи. Проте, досвід впровадження реформи децентралізації в умовах сепаратистських рухів мають і європейські країни.

Розглядаючи децентралізацію через призму безпеки, автори посібника «Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: бачення, реалії та можливі наслідки» [2] зазначають, що перед тим, як оцінювати власне безпекові аспекти української децентралізації слід чітко окреслити основні етапи реформи, поточний рівень їхньої реалізації, зокрема:

- «фінансова децентралізація» – фактично реалізовано;
- створення об'єднаних територіальних громад із формуванням «знизу» центрів безпеки на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС);
- трансформація вертикалі виконавчої влади / побудова нової системи нагляду та контролю над діяльністю нових ОМС (на етапі конституційного затвердження) [2, с. 16].

Проблема ефективного реалізації реформи децентралізації в Україні тісно пов'язана із збройним конфліктом з Росією і впливом пов'язаних з ним негативних чинників. Зокрема, неефективною боротьбою з корупцією, намаганнями (або принаймні декларуванням) проведення в Україні масштабних реформ, у т. ч. в секторі безпеки, за умов українських обмежених ресурсів і корупції, економічних негараздів, негативних міграційних

процесів і втрат людського капіталу, дестабілізуючих процесів у занадто різноманітному політичному середовищі, кризи довіри громадян України до влади та політичної еліти загалом [17, с. 5].

За результатами глобального індексу миру (Global Peace Index, GPI)¹ за 2019 рік, Україна покращила свої позиції щодо рівня стану миру на дві сходинки в порівнянні з 2018 роком і посіла 150 місце із 163 країн [29, с. 9]. Крім того, відповідно до іншого показника – Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) – за 2019 рік Україна набрала 30 балів із 100 можливих і посіла 126 місце із 180 країн [27]. Також, важливим у площині безпеки є Індекс крихких (нестабільних) держав (Fragile States Index)², відповідно до якого у підсумку за 2019 рік Україна займає 91 місце 178 держав [28]. Тобто, відповідно до зовнішніх показників та внутрішньої ситуації в державі, враховуючи військовий конфлікт з країною-агресором, анексію українських територій, очевидною стає проблема можливості впровадження широкої децентралізації на всій території України, враховуючи показник безпеки вже на рівні громад.

За розробками дослідників проекту «Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування», об'єктами забезпечення безпеки громади (впливу загроз і захисту від них) є наступні:

- ціннісні засади – сукупність певних загальнолюдських моральних цінностей, притаманних українському народу та територіальній спільноті культурних стандартів, традицій, звичаїв, правил соціальної поведінки і взаємодії, укорінених принципів і форм урядування;

- стратегічні цілі розвитку громади – обрані на певну перспективу параметри бажаного стану громади як результати самоорганізованої соціальної активності громадян за підтримки держави;

- носії і виразники цінностей та інтересів – людина, громада, бізнес з їх невід'ємними правами і свободами, інститути самоврядування з їх визнаними громадою обов'язками та функціями;

- процеси задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей – сукупність відповідних методів, способів (технологій), організаційно-виконавчої системи, потрібних ресурсів (фінансових, трудових, матеріально-технічних, нормативно-правових, інформаційних), що використовуються і є достатніми для отримання бажаних результатів [17, с. 6].

Забезпечення належного рівня безпеки територіальних громад – одне з основних завдань децентралізації. Адже, як зазначають деякі науковці, що до головних причин загроз безпеці громади належать:

- проблеми у взаємозв'язках людини та довкілля
- протиріччя між особистими, корпоративними та суспільними інтересами як всередині громади, так і між громадами

- протиріччя як всередині держави, так і між сусідніми державами [17, с. 6].

Тому важливим залишається питання вироблення певного алгоритму щодо забезпечення безпеки в регіонах, починаючи з рівня територіальних громад. У даному контексті можна

1. Методика визначення рівня напруженості/миру у країнах і регіонах, що проводиться Інститутом економіки та миру (IEP) – незалежним, безпартійним, некомерційним аналітичним центром, що досліджує мир як позитивний, досяжний та відчутний показник добробуту людини з метою вимірювання миру та розкриття зв'язків між бізнесом, миром та процвітанням, а також сприяння кращому розумінню культурних, економічних та політичних факторів, які створюють мир.

2. Щорічний рейтинг країн світу за рівнем корупції в державному секторі, що укладається міжнародною організацією Transparency International з 1995 року.

виділити декілька напрямків напрацювань українських дослідників. Зокрема, безпековим аспектом просторового розвитку регіонів та поселенських структур займаються такі вчені як Т. Заяць, Г. Краєвська, Т. Кравцова [8]. Різні типи безпеки через призму децентралізації аналізує К. Денисов [6]. Окремі питання нормативно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави розглядають О. Линник та Л. Омельчук [11]. Особливості забезпечення політичної безпеки України в умовах децентралізації державної влади досліджує О. Косілова [10].

Проте, для того, щоб виробити основні рекомендації щодо організації безпекового поля територіальних громад у процесі реалізації реформи децентралізації необхідні напрацювання за двома основними векторами – з'ясувати суть процесу децентралізації та розуміння самого поняття «безпека» та особливості реалізації безпекових заходів. Вітчизняний науковий доробок першого напрямку достатньо вагомий і маємо низку напрацювань щодо дефініції поняття «децентралізація». Наприклад, В. Андріяш, О. Євтушенко, К. Паровай проводять порівняння та співвідношення понять «централізації» та «децентралізації» [7]. Закордонний та вітчизняний досвід управління процесами децентралізації розглядають А. Касич та А. Петрушенко [9]. Питання бюджетної децентралізації вивчає Г. Возняк [5]. Щодо другого напрямку, то тут дослідження зосереджені у визначенні філософської категорії безпеки як основи нової парадигми державного управління національною безпекою – В. Пасічник [14]. Також, цікавими є дослідження у сфері політичного дискурсу сучасної України в умовах необхідності зміцнення національної безпеки – А. Соловійова [18].

Проте, в цілому проблема наукового формулювання оптимальної моделі децентралізації із урахуванням всіх можливих ризиків для нашої країни, залишається не вирішеною. У такому випадку актуальним є вивчення досвіду провідних європейських держав.

5.2. Децентралізація та безпека – підходи до визначення та розуміння

Для кращого розуміння безпекових проблем процесу децентралізації, необхідною виявляється операціоналізація основних понять. Зокрема, що є «децентралізація» і чому виникають безпекові загрози в процесі її впровадження.

Так, наприклад, навчальний енциклопедичний словник «Політологія» за загальною редакцією Н. Хоми визначає децентралізацію як «процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів; це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку» [16, с. 162].

Інший політологічний словник наводить дефініцію децентралізації як управлінської політичної системи, що покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади [15, с. 152].

Такі дослідники, як О. Євтушенко, В. Андріяш та К. Паровай визначають децентралізацію через дефініцію централізації, зазначаючи, що децентралізацію можна трактувати і як явище, дію (передавання, процес передачі) та характеристику управлінської дії (самостійність) [7, с. 55]. Відповідно, дослідники проводять порівняння основних дефініцій децентралізації (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Тлумачення поняття децентралізація [7, с. 55]

Поняття	Визначення	Джерело
Децентралізація	передача функцій управління від центральних органів влади місцевим, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих	Сучасний енциклопедичний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eknigka.org.ua/2007/05/28/Sovremennyjj_jenciklopedicheskijj_slovar.html .
	процес передачі із центра на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави	Великий енциклопедичний юридичний словник. – К. : Юридична думка, 2007. – 992с
	передання частини функцій держуправління ЦОВВ місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем»	Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
	надання місцевим органам самостійності в управлінні місцевими справами	Французско-русский юридический словарь. – М.,1995. – С. 132.
	система, при якій нецентральні (виборні) органи мають відносно справ, що розглядаються як місцеві, право приймати рішення без підпорядкування у своїх взаєминах з центральною владою вищому органу	Франция: Общие сведения об административном праве во Франции // Российско-Французская Серия Информационные и Учебные Материалы. – 1995. – №. 9. – С. 6.
	це форма організації публічного управління, при якій, поряд з державою, існують інші юридичні особи публічного права, що виконують частину управлінських завдань	Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – С. 130.
	це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які найчастіше обираються зацікавленими громадянами»	Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 392.

Дослідники Ф. Флурі та В. Бадрак зазначають, що децентралізація «передбачає реформу не окремого сектору, а загальну трансформацію системи державного функціонування, спрямовану на посилення ефективності місцевого самоврядування та створення повноцінного громадянського суспільства» [2, с. 7].

Фактично, децентралізація передбачає передачу частини повноважень від центру в регіони. Саме відповідно до визначеного об'єму переданих повноважень розрізняють і види децентралізації. Так, системоутворюючими елементами децентралізації можуть бути:

– децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

– децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

– децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [10, с. 91].

Щодо типології децентралізації, то тут варто враховувати критерії або підходи, які були обрані (табл. 5.2). Кожен підхід має як свої переваги так і недоліки. Тому обираючи той чи інший шлях децентралізації, необхідно враховувати її особливості впровадження.

Таблиця 5.2

Типи децентралізації (складено за джерелом [26, с. 5-6])

Назва підходу	Особливості	Тип децентралізації	Проблеми класифікації
історичний	дозволяє окреслити чотири моделі децентралізації	французька, англійська, радянська і традиційна	занадто спрощена і аналітично слабка
ієрархічно-функціональний	розглядає децентралізацію відповідно до виконуваних функцій	«територіальна децентралізація» належить до передачі централізованого виробництва суспільних товарів і послуг підрозділам на місцевому рівні; «функціональна децентралізація» означає виведення частини центральних обов'язків поза межі державного контролю, тобто передання частини повноважень органам місцевого самоврядування.	рудиментарність щодо окреслення чітких позицій з приводу розробки та реалізації питань, таких як правова основа, структурна організація, розподіл повноважень, або адміністративні, фінансові та бюджетні процедури; акцентуючи на «території» як основі децентралізації, виступає на перший план хибне уявлення про децентралізацію: «децентралізація в значній мірі орієнтована на процес передачі громадськості певних прав зі столиці і в глибоку країну. Таке просторове уявлення децентралізації є найвнимішим і затемнює складності концепції;
дослідницький	«децентралізація» – проект, який в першу чергу зацікавлений у пошуку шляхів залучення більш ефективних програм і проектів розвитку бідних сільських територій	1) передача повноважень, 2) функціональна передача повноважень, 3) організаційна зацікавленість, 4) префектурна деконцентрація, 5) деконцентрація на рівні міністрів, 6) делегування автономним установам, 7) філантропія, і 8) маркетизація.	залежить від адміністративних, політичних, економічних показників і обґрунтуванні висновків аналітиків щодо вирішення проблеми

продовження таблиці 5.2

адміністративно-функціональний	фокусується на моделях адміністративних структур і функцій, які несуть відповідальність за виробництво і надання колективних товарів і послуг	урядові системи на місцевому рівні, системи партнерства, подвійні системи, і інтегровані адміністративні системи.	не є аналітичною на стільки, щоб впоратися зі зростаючою різноманітністю структурних і функціональних конструкцій, притаманним останнім десятиліттям;
делегування	має вузьке визначення децентралізації, як правило, на основі досвіду однієї країни та передбачає передачу відповідальності, трудових ресурсів від центру на місця	Відповідно до назви країни	децентралізація відбувається тільки тоді, коли державні одиниці місцевого рівня є: 1) визначеними законодавством; 2) розташовані в межах чітко окреслених меж юрисдикції; 3) регулюються локально обранням посадових осіб і представників; 4) уповноважені приймати і забезпечувати дотримання постанов місцевих органів влади пов'язаних з делегуванням завдань державного сектора; 5) можуть стягувати юридично цільові надходження від податків і доходів; 6) уповноважені управляти їх бюджетом, витратами і системи обліку, а також мають можливість наймати власних співробітників, у тому числі осіб, відповідальних за безпеку
цілепокладання	класифікує форми децентралізації на основі мети	політична, просторова, ринкова, адміністративна (деконцентрація, децентралізація і делегування)	Досить рідко зустрічаються види класифікації у чистому вигляді

Варто зазначити, що у формуванні концепції та алгоритму впровадження децентралізації в Україні більшою мірою використовувався досвід Польщі. Проте, у вітчизняній реалізації польської моделі децентралізації виникли певні проблеми, що значною мірою пов'язані саме з безпековим фактором. Децентралізація «по-українськи – це передача більшої частини повноважень у соціально-економічній сфері від центру в регіони з відповідним перерозподілом фінансових ресурсів» [2, с. 7].

Деякі дослідники вважають, що в умовах децентралізації системи управління в Україні можуть виникнути нові можливості для активізації просторового розвитку на основі розширення фінансових можливостей, створення нової системи надання адміністративних послуг, активізації самоорганізаційних засад місцевого управління. Разом з тим зростає ризик виникнення «інституціональних пасток», обумовлених неузгодженістю дій різних гілок влади чи конфліктом їхніх інтересів, що ускладнює вирішення локальних проблем на поселенському рівні. Про це власне свідчить перший досвід об'єднання територіальних громад, значна частка яких не змогли

належним чином організувати місцеве самоврядування, зосередити зусилля на вирішенні першочергових потреб з урахуванням наданих повноважень і функцій [8]. Проте, як зазначають Ф. Флурі та В. Бадрак, «вже зі стартом реформи стало зрозумілим, що її успіх в Україні залежить від об'єднання та координації зусиль усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства за підтримки міжнародних організацій та з урахуванням прогресивного світового досвіду у цій царині» [2, с. 8]. До того ж, відповідний прогресивний досвід європейських країн є актуальним для України і в питаннях безпеки.

У такому контексті доречно розглянути визначення самого поняття «безпека» та його особливостей. Так, Політологічний енциклопедичний словник визначає поняття «безпека» як «діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення (вивчення), запобігання, послаблення, усунення (ліквідації) і відвернення загрози, здатної загубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку» [15, с. 47].

Безпека – це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації [14].

Тобто, категорія «безпека» може набувати наступних рис:

- відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю;
- стан стабільності та спокою, який дає можливість громадянам користуватися своїми правами та виконувати свої обов'язки;
- відсутність ризику та нестабільності, яка може створити загрози для життя і здоров'я людей [24, с. 174].

У науковій площині розрізняють наступні види безпеки:

- за масштабом – міжнародна, регіональна, локальна;
- за рівнем суб'єктності – особиста, суспільна, державна, колективна;
- за суспільними сферами – політична, економічна, соціальна, гуманітарна, психологічна, військова, культурна, інформаційна [15, с. 47]

У процесі децентралізації для територіальних громад можуть виникати певні загрози в сфері безпеки, залежно від певних об'єктів, на які вони націлені. Ці загрози можуть бути спрямовані, зокрема:

1) на ціннісні засади, поточні потреби, стратегічні цілі:

- спотворення національних суспільних і просування чужих цінностей, стимулів продуктивної і мотивів деструктивної діяльності;
- порушення морального імунітету людини та суспільства, створення напруженості навколо чутливих питань, наприклад, мови, адміністративного устрою, власності на землю, зовнішньополітичного курсу держави тощо;
- спотворення цільових установок, що визначають спрямованість і результативність діяльності громади та державної політики;
- дезінформація стосовно напрямів розвитку в окремих секторах економіки, лобіювання привабливих, але недостатньо обґрунтованих проектів, що може призвести до помилкових економічних, соціальних, екологічних рішень, несвоєчасних і нецільових витрат ресурсів, негативних демографічних наслідків тощо [17, с. 6];

2) на носіїв і виразників цінностей, поточних потреб та інтересів:

- посилення демографічних проблем;
- порушення прав і свобод людини;
- фізичне знищення, ушкодження, залякування людей, представників органів самоврядування, громадських активістів, правозахисників, представників ЗМІ;
- втягування осіб, які приймають рішення, до корупційних схем, їх шантаж, підкуп;

- дискредитація (або самодискредитація) органів місцевої влади та самоврядування, що знижує довіру суспільства до них;

- втягування органів місцевої влади та самоврядування в безплідні політичні дебати, відволікання їх від процесів визначення цілей, пріоритетів, прийняття рішень та їх реалізації [17, с. 7];

3) на процеси задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей розвитку:

- ослаблення інституційних спроможностей органів місцевої влади та самоврядування;
- спотворення правових норм, що обмежує/позбавляє громади здатності реалізовувати конституційні права та повноваження;

- порушення конституційного ладу, правопорядку, дестабілізація ситуації у країні або в її окремих регіонах;

- погіршення екологічних умов у країні або в її окремих регіонах, що викликає напруженість у небезпечних місцях і потоки вимушено переміщених осіб; руйнування або перешкоджання роботі об'єктів критичної інфраструктури;

- зниження ефективності норм і механізмів приборкання порушників та надання допомоги [17, с. 7].

Усі зазначені загрози несуть деструктивний елемент не лише інституту держави, але і психо-емоційному стану громади. У сучасному інформаційному просторі справжнім викликом для державних органів влади та органів місцевого самоврядування є боротьба з дезінформацією та фейками, що є причинами порушення інформаційної безпеки, що супроводжується «однією з найбільш розповсюджених форм нетерпимості, ксенофобії й нетолерантності у сучасному світі» – мовою ненависті / ворожнечі [19, с. 24].

У зв'язку з певними причинами, серед яких – нерівномірність заселення території, падіння щільності населення та зниження поселенського потенціалу – можуть навіть виникати і загрози національній безпеці. Зокрема:

- недостатня концентрація капіталу на цих територіях внаслідок низького рівня розвитку дорожньо-транспортної, інженерної та інформаційної інфраструктури;

- обмеженість використання основних активів цих територій (природних, людських, фінансових, матеріальних, екологічних, культурних), необхідних для їхнього безпечного розвитку;

- повільні темпи місцевого соціально-економічного розвитку як перешкода для зміцнення оборонного потенціалу локального рівня на тлі відсутності об'єктивної і систематизованої інформації щодо цього;

- послаблення головних базових економічних і соціальних функцій поселень, що значно знижує їхню спроможність забезпечити ефективний місцевий розвиток та зростання рівня продуктивності зайнятості;

- збільшення кількості монопрофільних, вузькоспеціалізованих, інвестиційно непривабливих поселень як результату економічного занепаду та деградації, втрати поселенського потенціалу;

- значне поширення територіальних ареалів бідності через можливе згортання економічної діяльності та скорочення кількості робочих місць [8].

Крім того, деякі дослідники називають найбільш небезпечні джерела та передумови загроз безпеці самої громади:

- інституційна слабкість державної влади та органів самоврядування, що робить країну і громади вразливими до впливу деструктивних зовнішніх і внутрішніх чинників;

- природні катаклізми, кліматичні зміни, техногенні катастрофи та надзвичайні події, пов'язані з діяльністю людини;

- внутрішні і транскордонні кризові явища політичної, економічної, фінансової, демографічної природи;

- тероризм, наркоторгівля, організована злочинність;
- обмежені ресурси (природні, економічні, соціальні), нестача або недосконалість норм і правил користування ними, корупція, що провокують небажані форми конкуренції за доступ до ресурсів [17, с. 7].

Особливо ці загрози набувають актуальності та свого поширення в період реформ та кризових ситуацій. Зокрема, недостатня поінформованість населення щодо проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, що супроводжувалося значним спротивом населення та підвищення рівня соціальної нестабільності в територіальних громадах. Як наслідок, процес об'єднання громад відбувається досить повільно не зважаючи на фінансове стимулювання з боку держави.

Виникає питання: яким чином у такому колі проблем зберегти дотримання безпекового фактору та вирішення його на тимчасово окупованих територіях України? Українські вчені, політики активно дискутують з цього приводу. Так, авторський колектив посібника «Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: бачення, реалії та можливі наслідки» [2, с. 18] пропонують такі конкретні напрямки посилення сектору безпеки на рівні нових органів місцевого самоврядування:

- передача системи цивільного захисту у підпорядкування місцевих громад через прийняття та реалізацію «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій»;
- як наслідок попереднього пункту, реалізація пілотних проектів сучасних пожежних частин новостворених ОТГ;
- реалізація на практиці комплексного підходу до створення Центрів безпеки громадян у громадах;
- опрацювання концепції муніципальної варти як органу місцевої влади для забезпечення громадського порядку у громаді та посилення системи територіальної оборони [2, с. 18].

У свою чергу автори іншого вітчизняного посібника «Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування» [17] пропонують свій сценарій вирішення проблем. Зокрема, головними загальними напрямками докладання зусиль за ради забезпечення стійкості та безпеки громад мають бути:

- у рамках правового поля держави створення у громадах інституційних спроможностей із запобігання появі, прояву та ескалації негативних чинників і кризових явищ, з реагування на них, ліквідації наслідків і відновлення нормальних умов поточної життєдіяльності та розвитку;
- розвиток у громадах культури існування, розвитку та безпеки, підвищення обізнаності населення з питань безпеки;
- забезпечення відносної економічної самодостатності громад за наявності взаємовигідних взаємозв'язків з іншими громадами та державою, зниження чутливості до негативних впливів різноманітного (в т.ч. гібридного) характеру;
- створення громадами організаційно-виконавчої системи забезпечення безпеки (добровільних формувань, груп, дружин, загонів, комунальних підприємств тощо) з відповідно підготовленими кадрами, матеріально технічним оснащенням, нормативно-правовим забезпеченням, дієвими каналами взаємодії із системами інших громад і держави [17, с. 7].

Отже, враховуючи вищезазначене, виникає необхідність вивчення провідного закордонного досвіду з питань забезпечення безпеки в процесі децентралізації.

Загрози безпеці можуть виникати в різних сферах починаючи від загроз національній безпеці в цілому, до окремих її складових. Тобто, визначаючи національну безпеку як такий

стан суспільства, за якого сукупність державних і суспільних гарантій забезпечує стійкий розвиток суспільства, захист базових інтересів нації, джерел її духовного та матеріального благополуччя [16, с. 49], розуміємо, що загрози в цій сфері можуть створити небезпеку суверенітету держави та її цілісності.

Однією із нагальних проблем забезпечення національної безпеки держав є боротьба проти сепаратистських рухів, що активно діють в усьому світі. Процес децентралізації опосередковано може стати причиною активізації такого роду загроз.

В цілому, аналізуючи світовий досвід, виділяють наступні причини сепаратизму:

- економіко-географічні чинники – намагання відокремитися більш розвинених регіонів від відсталих. Наприклад, Ліга Півночі в Італії, радикальні партії Каталонії;
- расові чинники – наприклад, сепаратизм білої меншості в Південній Африці;
- етнічні чинники – найбільш поширена група причин сепаратизму. Суть їх полягає у бажанні отримати автономію або розширити її, домогтися статусу незалежної держави. Наприклад: Країна Басків в Іспанії;
- релігійні чинники – наприклад, у Лівані домінуюче арабське населення розколоте на велику кількість територіально замкнутих громад;
- релігійно-етнічні чинники – наприклад, ірландці-католики в Ольстері бажають воз'єднатися з Ірландською Республікою, а мусульмани Кашміру – з Пакистаном.
- внутрішньополітичні чинники: прагнення регіональних еліт до влади, партійний, ідеологічний розкол країни (КНР і Тайвань, Північна і Південна Корея);
- зовнішньополітичні чинники – підтримка сепаратистів з боку «наддержав» і більш сильних сусідніх країн. Дана підтримка має різні мотиви: послаблення конкурента, опанування геополітично важливих районів і економічно окремих регіонів.
- ідеологічний чинник – важливі аргументи сепаратистам дала доктрина самовизначення народів, що стала нормою міжнародного права у 1919 р. згідно з Версальською дипломатичною системою [1].

З першого погляду процес децентралізації є небезпечним для країн, що мають внутрішні суперечності та передумови до сепаратистських настроїв, проте, досвід європейських країн показує, що децентралізація може стати ефективним інструментом послаблення таких негативних тенденцій в державі.

5.3. Безпековий фактор децентралізації в європейських країнах (на прикладі Бельгії, Великобританії, Данії)

Для прикладу розглянемо Бельгію. Протягом останніх 45 років Бельгія пережила значну, але інкрементальну трансформацію від своїх первісних централізованих унітарних структур до децентралізованої федеральної держави, що зазнала сильних відцентрових тенденцій [25, с. 56].

- Основними передумовами необхідності впровадження децентралізації в Бельгії стали:
 - фламандський націоналізм, який успішно підштовхнув до децентралізації публічної політики в країні (зокрема у сферах: культура, освіта, економічний розвиток, зайнятість, місцеві повноваження та телекомунікації);
 - прагнення до послаблення територіальної або етнічної напруженості і зберегти єдність країни [4];
 - прагнення до децентралізації у соціальній сфері на території Фландрії стало об'єктом не лише явно націоналістичних партій, а й християнських демократів, традиційно домінуючих суб'єктів у фламандській політиці та які давно асоціюються з фламандським рухом [25, с. 56].

Саме безпековий фактор став основним імпульсом до проведення децентралізації в Бельгії. Адже, в країні треба було припинити багаторічний конфлікт між франкомовними валлонами та голландомовними фламандцями. Після виникнення Королівства Бельгія у 1830 році, валлонська меншість, що формувала політичну, фінансово-економічну і культурну еліту бельгійського суспільства, намагалася створити національну державу і політичну націю на основі французької мови. Подібні кроки зустріли жорсткий спротив фламандської більшості. Спочатку вимоги фламандців стосувалися переважно розвитку фламандської мови на рівні французької, але з часом конфлікт став набувати політичного характеру, основним лозунгом якого стало відокремлення Фландрії від Бельгії [21, с. 10].

Децентралізація в Бельгії відбувалася в декілька етапів:

- перший (1970 р.) – супроводжувався створенням трьох екстериторіальних культурних спільностей (громад), що отримали право здійснювати самоврядування в культурній та мовній сферах; на вимогу валлонів було прийнято рішення щодо створення регіонів, які мали б право на управління економічною діяльністю;

- другий (1980 р.) – ознаменувався конституційною реформою, що передбачала визнання права громад на самоуправління не тільки в сфері культури, але і у питаннях прав людини, здоров'я та соціального забезпечення. У цей період було сформовано два важливих регіони – Фламандський та Валлонський. Усі п'ять державних утворень мали право на власний парламент і уряд;

- третій (1988-1989 рр.) – закріпив регіональний статус Брюсселя – столиці Бельгії. Громади отримали право приймати рішення в сфері освіти, а регіони – в сфері транспорту і суспільних робіт;

- четвертий (1993 р.) – конституційне оформлення федеративного статусу Бельгії. Бельгія складалася із Громад та Регіонів;

- п'ятий (2001 р.) – регіони отримали право контролю над місцевою владою та їх законодавством, а також можливість розпоряджатися справами в сфері сільського господарства, рибництва і зовнішньої торгівлі. Таким чином всі суб'єкти федерації отримали контроль над витратою фінансових ресурсів партіями. Що балотувалися до субнаціональних асамблей. Також передбачалося розширення повноважень регіонів щодо зборів податків та розподілу фінансових трансфертів між громадами [21, с. 10-11].

Таким чином, децентралізація надала можливість частково врегулювати етнолінгвістичні суперечності в Бельгії. Проте, з 2007-2011 років у державі виникає політична криза, підґрунтям якої знову стають економічні та етнолінгвістичні проблеми. Політична криза залишається до кінця не вирішеною і сьогодні.

Основні проблеми децентралізації в Бельгії стосувалися соціальної сфери. Насправді система соціального страхування, відома як «соціальне забезпечення» в центрі бельгійської системи соціального захисту, залишалася територіально централізованою. Децентралізація системи, яка була створена задовго до переходу від унітарної до федеративної держави, була малоімовірною з двох основних причин:

- прихильності більшості соціальних партнерів до загальнодержавного соціального страхування;

- традиційної опозиції франкофонських політиків в інституційному контексті, коли для змін потрібна підтримка більшості франкомовних парламентарів [25, с. 56].

Однак у 2011 році після рекордних (18 місяців) переговорів між політичними партіями угода про формування нового коаліційного уряду призвела до нової державної реформи, яка, серед іншого, передбачала децентралізацію у сфері соціальної допомоги сім'ям. Якщо врахувати, що соціальні виплати сім'ям передбачають щомісячну допомогу майже 6 мільярдів євро, вони є важливою складовою соціального забезпечення в Бельгії [25, с. 56].

Децентралізація отримала велику кількість перепон на шляху свого остаточного впровадження, враховуючи існуючі інституційні установки та традиції. Реалізація децентралізації відбувається у рамках Шостої державної реформи, впровадження якої розпочалося у 2014 році.

Процес децентралізації у Бельгії не був і не є досить простим. Він періодично підривається сепаративними тенденціями. Проте, децентралізація відбулася у дуже важливій соціальній сфері і як вважають дослідники, посилення політичного тиску, криза уряду, змінило те, як деякі франкофонські партії оцінювали ситуацію національної єдності та власну позицію щодо децентралізації соціального забезпечення. Ця логіка призвела до узгодженого «quid pro quos», який сприяв частковій децентралізації соціального забезпечення в Бельгії [25, с. 56].

Отже, саме процес децентралізації надав можливість врегулювати етнолінгвістичний конфлікт в Бельгії, який час від часу дає про себе знати. Проте, це можливо найбільш ефективний механізм приборкання сепаративних настроїв. Адже, наприклад, Фландрія вважається найзаможнішим регіоном Бельгії, що зумовлено:

1) «гарним фламандським управлінням», що означає вірність принципам економічного лібералізму: послідовне зменшення боргу, доповнене обережним підвищенням витрат бюджету, і звільнення інвесторів від податків;

2) рефінансування регіону Фландрія відповідно до принципів угоди в Ламбермонне, яке повертає йому значну частину фінансових доходів;

3) реформу законодавства про реєстрацію підприємств і пожертвування, що дозволяє щорічно збільшувати загальний обсяг податкових зборів;

4) збільшення федеральних державних трансфертів. Кожен відсоток економічного зростання у Фландрії приносить додатково 169 млн євро в регіональний обіг [3, с. 30].

У свою чергу Валлонія переживає економічний занепад. Так, С. Бірюков слабкістю валлонського (і ширше – франкофонного) національного руху (якщо наявність такого взагалі можна констатувати як єдиної сили) називає:

1) його надмірну інфантилізацію і фольклоризацію;

2) експлуатацію застарілої ідеології про культурну перевагу франкофонів;

3) відданість ідеї «бельгитюда» (бельгійської історичної та культурної єдності), що втратила свою актуальність в ситуації фламандської політичної і культурної експансії;

4) підхід до «бельгійського феномена» з позицій ідеї «держави-нації» (у той час як опоненти франкофонів заявляють про себе як про прибічників «примордіального націоналізму»);

5) відсутність реального консенсусу з питань стратегії та тактики між політичними силами, що представляють франкомовну громаду Бельгії;

6) ставка на слабкі політичні фігури [3, с. 32-33].

Розглядаючи процес децентралізації в Бельгії, варто звернути увагу на історичний аспект. Від створення Бельгії в 1830 році до 1980-х років головним напрямком Фламандського руху був захист і просування голландської мови та фламандської культури спочатку в Бельгії загалом, а потім конкретно у Фландрії. Боротьба Фламандського руху за мову та культуру спочатку виробила важливі мовні закони, а потім призвела до федералізації держави, починаючи з 1970 року. З фламандської точки зору бельгійський федералізм завжди мав бути динамічним, тобто кожна конституційна та інституційна зміна, починаючи з першої державної реформи 1970 року, розглядалася як крок у більш тривалому процесі. Фламандський поштовх до децентралізації соціального забезпечення з'явився у 1980-х роках, у той час, коли фламандська економіка явно та значно перевершила економіку Валлонії, яка протягом значного періоду свого існування забезпечувала енергетикою країну. За розрахунками фламандських дослідників, які розглянули доходи та витрати соціального забезпечення у Валлонії та Фландрії, і дійшли

висновку, що централізація всіх соціальних програм приносить користь Валлонії та коштує значних витрат Фландрії. У результаті чого, фламандські націоналістичні партії засудили на перший погляд негативні фінансові та економічні наслідки центрально керованої системи соціального забезпечення для Фландрії та вимагали її децентралізації. Їх політичні аргументи були також найпростішими: фламандці та франкофони належать до двох різних націй, і соціальна солідарність повинна бути обмежена кожною з цих національних спільнот. На початку 1990-х фламандські ліберали та християн-демократи почали виступати за часткову децентралізацію соціального забезпечення. У контексті цього дискурсу фламандські християнські демократи сформулювали технічний аргумент на підтримку часткової децентралізації соціального забезпечення: ідея необхідності однорідності чи конгруентності політичних повноважень. Цей аргумент все-таки впливав із націоналістичного підтексту солідарності громади, де Фламандія, як правило, була представлена як більш працьовитий та ресурсно усвідомлений регіон, ніж франкофони. До кінця 1990-х – початку 2000-х рр. всі фламандські політичні партії, крім Зелених, підтримували часткову децентралізацію соціального забезпечення. Щодо фламандських соціалістів, то вони були неоднозначними, але, потрапивши в націоналістичну дискусію, вони почали вимагати регіоналізації значних елементів політики зайнятості. У 1999 році Фламандський парламент прийняв пропозицію, що підтримує децентралізацію медичного страхування та сімейних допомог. Франкофонські сторони виступили проти ідеї децентралізації будь-якої частини соціального забезпечення, як тільки питання виникло у Фландрії. Вони звернулися до пан-бельгійської солідарності, нагадуючи, що колись Валлонія була економічним двигуном країни і тому економічно підтримувала північ країни. Вони спростували думку, яку пропагували деякі фламандські націоналісти, що Валлони ледачі та марнотратні, вказуючи на те, що структурні умови, пов'язані із занепадом важкої промисловості Валлонії, є причиною більших витрат на охорону здоров'я та страхування зайнятості на Півдні, ніж на Півночі. Для Валлонії перспектива навіть часткової децентралізації соціального забезпечення розглядалася як велика загроза, оскільки це могло поставити регіон у скрутне фінансове становище, якщо він вирішить підтримувати існуючий рівень соціальних виплат. Однак важливішим було те, що ідея, щодо соціального забезпечення була однією з останніх пан-бельгійських програм, і що його децентралізація може означати кінець Бельгії як політичної спільноти. Насправді, кінець 1990-х поклав початок періоду великого занепокоєння щодо майбутнього країни, і соціальне забезпечення з центральним управлінням стало, з точки зору франкофона, символікою національної єдності Бельгії. З усіх цих причин франкофонські сторони заявляли, що будуть твердо відмовлятися від будь-якої децентралізації соціального забезпечення. Крім того, структура управління соціальним забезпеченням та характер бельгійської політичної системи ускладнили зміну територіальної структури соціальних програм [25, с. 56].

Крім етнолінгвістичних проблем, в Бельгії процес децентралізації супроводжувався також і інституційними перешкодами для децентралізації соціального забезпечення:

– по-перше, історично побудовані політичні традиції одночасно стримують і створюють можливості для реформаторів. Агенти реформ, які прагнуть запроваджувати зміни, працюють у політичному середовищі, населеному існуючими програмами та округами, які вони створили з часом. Наприклад, існуючі соціальні програми створюють великі групи бенефіціарів, які, в свою чергу, можуть мобілізуватися для розширення або принаймні захисту цих програм. Одночасно такі програми можуть формувати сприйняті інтереси та інституційну позицію бізнесу та трудових організацій, що беруть участь в управлінні такими програмами. Це, безумовно, стосується програм соціального страхування, особливо коли ці соціальні партнери беруть участь у їх управлінні та отримують символічну та матеріальну вигоду від цієї інституційної конфігурації;

– по-друге, централізовані інституційні традиції соціального забезпечення, включаючи внески на заробітну плату, пов'язані з роботою, а не місцем проживання, та положення соціальних партнерів (роботодавців та профспілок) у її структурах управління вважаються важливими факторами в дискусіях щодо децентралізації цієї системи. Щоб зрозуміти роль соціальних партнерів, важливо відзначити, що сучасне соціальне забезпечення в Бельгії було створене задовго до федералізації країни, яка розпочалася в 1970 р.;

– по-третє, сучасне соціальне забезпечення складається з семи основних елементів: допомога сім'ям, медичне страхування, страхування по інвалідності, страхування людей літнього віку, страхування від безробіття, нещасні випадки на виробництві та соціальна допомога і керують цією системою національні роботодавці та організації праці. Їх політична легітимність впливає з цієї інституційної позиції та з того, що вони представляють працівників та роботодавців, які сплачують внески на соціальне страхування в центр соціального забезпечення. У цьому контексті можна було б сподіватися, що ці національні організації виступатимуть проти децентралізації соціального забезпечення, оскільки така зміна може позбавити їх значної частини їх престижу та впливу на політику, а також їх контролю над великими внесками на соціальне страхування, які сплачують їх члени;

– по-четверте, хоча Бельгія є федеральною державою, саме консоціалістичний характер політичної системи надає франкофонам точку вето, коли йдеться про конституційну реформу (логіка такої системи базується на різних спільнотах (або «сегментах»), які складають систему і мають право сказати «ні», так що не приймається жодна політика чи законодавство, які могли б вплинути на них без їх згоди. Тобто, децентралізація компонентів соціального забезпечення може здійснюватися лише за допомогою «спеціальних законів», які потребують підтримки більшості парламентарів у кожній мовній групі, а також від загальної більшості (дві третини) у парламенті. Таким чином, бельгійська політична система дала франкофонським партіям абсолютне вето щодо децентралізації соціального забезпечення [25].

Однак ситуація змінилася у січні 2014 року. У результаті довготривалої кризи 2009-2011 років, виник зростаючий вплив незадоволення у Фландрії, що чинило неабиякий тиск на франкомовних політиків, щоб знайти рішення, яке могло б заспокоїти регіон і припинити настрої, щодо конфедеративної організації державного устрою Бельгії. Саме Фландрія стала ініціатором таких ідей. Щоб розв'язати політичну кризу, франкофонські партії вирішили запровадити часткову децентралізацію у такій важливій соціальній сфері.

Фактично, процес децентралізації на все ще не завершений в Бельгії, але він виступає стримуючим фактором щодо національної безпеки в державі. Крім того, незважаючи на політичні кризи та внутрішні конфлікти, Бельгія належить до країн із високорозвиненою економікою.

Розглядаючи процеси децентралізації в європейських країнах через призму безпеки, досить цікавим є досвід Великої Британії, адже децентралізація в цій державі стала також шляхом збереження державної цілісності. Враховуючи всі зовнішньополітичні чинники, зокрема вихід держави зі складу Європейського Союзу, посилення національних кордонів, боротьба із сепаратистськими настроями, досвід Великої Британії для сучасних українських політичних реалій є особливо актуальним.

Варто зазначити, що не зважаючи на певні успіхи реформи децентралізації у Великобританії, цей процес не є завершеним і характеризується непропорційним розподілом повноважень між регіонами, як стримуючого фактору рухів за відокремлення територій Об'єднаного Королівства.

Сам процес децентралізації у Британії відбувався в декілька етапів, проте більшість дослідників схильні думати, що нова система управління стала дещо змішаною, ніж децентралізованою.

Для Великобританії характерні різні типи децентралізації, тобто сформувалася система державного управління, заснована на принципі асиметричної деволюції, в рамках якої політична відповідальність розподілена нерівномірно між центральним урядом і адміністраціями регіонів. В Англії певні владні повноваження і обов'язки делеговані органам місцевої влади. У різних районах Англії функціонують різні рівні місцевого самоврядування: наприклад, у деяких районах запроваджено дворівневе місцеве самоврядування, тоді як інші мають унітарну систему влади, в деяких районах функціонують метропольні округи, а приходські ради зазвичай є найнижчим рівнем місцевого самоврядування. Ці органи відповідають за надання послуг у таких сферах, як освіта, транспорт, благоустрій, пожежна безпека, громадська безпека, соціальний захист і піклування, бібліотеки, утилізація відходів, стандарти торгівлі, прибирання сміття, переробка відходів для повторного використання, збір муніципальних податків і житлове господарство [13].

Для Англії процес політичної деволюції мав свої особливості:

- по-перше, деволюція для Англії – вдосконалення системи управління в площині центр-периферія;
- по-друге, мінімізація та обмеження перспектив створення власних регіональних механізмів управління території;
- по-третє, основною метою проведеної політики залишалось збереження ініціативи в забезпеченні балансу у взаєминах «центр-регіони»;
- по-четверте, модифікація інституційних основ функціонування системи управління була спрямована на оптимізацію та підвищення ефективності управлінської діяльності центральних органів влади;
- по-п'яте, було взято курс на адміністративну децентралізацію, а не функціональну деволюцію.

Ще однією особливістю Англії є те, що на відміну від інших регіонів держави, Англія залишилася єдиною складовою її частиною, яка не мала власного парламенту і уряду. Власне, комбінована модель децентралізації, що включала в себе адміністративну та частково функціональну деволюцію, в певному сенсі базується на концепції конвергенції і орієнтована на подолання нерівномірності економічного розвитку територій за рахунок розвитку міст мегаполісів. Крім того, створюючи таку експериментальну модель було зроблено спробу із впровадження найбільш ефективних технологій управління.

У Великій Британії закріплений правовий статус муніципалітету як корпорації. Її законодавство забезпечує автономність місцевих органів, встановлює правові основи діяльності урядових відомств щодо здійснення нагляду за роботою органів місцевого самоврядування. Для англосаксонської моделі властива відсутність повноважних представників уряду, які опікуються виборними органами на місцях. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, які діють у межах наданих їм повноважень. Абсолютно неможливим є пряме підпорядкування нижчих за ієрархією органів вищим. Незважаючи на відсутність представника з центру на місцях, у країнах з англосаксонською моделлю здійснюється загальний державний контроль над діяльністю місцевих органів [22, с. 8].

Тепер щодо Шотландії. Для цього регіону на різних етапах децентралізації є характерними різні форми адміністративної децентралізації, що оформилися в декілька етапів:

1) делегування – процес децентралізації для Шотландії увінчався успіхом в 1998 році Законом про Шотландію. Відповідно до даного закону, надавалася можливість історичній території створювати свій власний парламент, місцевий уряд, поліцію і набувати значних повноважень в галузі охорони здоров'я, освіти, житла, доріг, транспорту, охорони навколишнього середовища та сільського господарства.

2) деволюція – з 2012 року вступив в силу Закон про Шотландію, відповідно до якого

шотландському парламенту надається право встановлювати ставки прибуткового податку для шотландських платників податків. Визначення статусу «шотландський платник податків» встановлюється за місцем знаходження основного місця проживання людини. Також, відповідно до зазначеного закону, на владу повністю покладалося право підвищити податки на операції з землею та на розміщення відходів на звалищах, після чого існуючі гербові податки не будуть застосовуватися в Шотландії. Закон також передбачає повноваження парламенту Шотландії зі створення нових податків. Шотландський уряд отримав можливість приймати рішення про те, як краще використовувати нові можливості на благо народу Шотландії.

Процес деволюції став запроваджений на ще одній специфічній території Сполученого Королівства – Уельсу. Цей процес мав свої ризики та здобутки:

– створення Національної асамблеї Уельсу (1998 р.) – законодавчого корпоративного органу, який може приймати закони, що дійсні тільки на території Уельсу. Надання Уельсу пра-ва на вторинне законодавство, дозволило Національній асамблеї бути повністю самостійній у прийнятті відповідних законодавчих актів, але при цьому всі нормативно-правові акти мають відповідати законодавству, що видає Парламент Сполученого Королівства. Корпоративність Національної асамблеї Уельсу означає відсутність окремих органів виконавчої та законодавчої влади, оскільки вони об'єднані в Асамблеї;

– 2006 рік активізував просування деволюції – прийнято другий Акт про управління Уельсом. Закон мав два ключових елементи:

1. Поділ між Асамблеєю та Уельським урядом з метою забезпечення прозорості передачі законодавчої та виконавчої влади. На відміну від Акта 1998 р., Акт 2006 р. створював окремі виконавчий (Уряд Асамблеї Уельсу – Welsh Assembly Government) та законодавчий (Національна Асамблея Уельсу – National Assembly for Wales) органи. Більшість повноважень старої Національної Асамблеї передавалася Уряду Національної Асамблеї.

2. Посилення законодавчої влади Асамблеї шляхом запровадження нової категорії законодавства – Повноваження Асамблеї (Assembly Measures) [23, с. 39]. Відповідно до зазначеного законодавчого акта Асамблея отримувала повноваження у 20 делегованих «сфер компетенцій»:

- 1) сільське господарство, рибальство, лісне господарство;
- 2) стародавні пам'ятники та історичні будівлі;
- 3) культура;
- 4) економічний розвиток;
- 5) освіта та навчання;
- 6) навколишнє середовище;
- 7) пожежні та рятувальні служби;
- 8) харчування;
- 9) охорона здоров'я;
- 10) шляхи та транспорт;
- 11) житлове будівництво (планування);
- 12) місцеве самоврядування;
- 13) Національна Асамблея Уельсу;
- 14) державне управління;
- 15) соціальне забезпечення;
- 16) спорт та відпочинок;
- 17) туризм;
- 18) містобудування;
- 19) водопостачання та захист від повеней;
- 20) валлійська мова.

Приклад сфер компетенції, які не були делеговані Національній Асамблеї: 1) поліція та кримінальне судочинство (провадження); 2) міжнародні відносини, оборона та питання безпеки; 3) соціальний захист та соціальна безпека [23, с. 39].

Розглядаючи деволюцію як вид децентралізації в Сполученому Королівстві, слід розглянути особливості впровадження реформи у Північній Ірландії. «Особливість» даного процесу зумовлена сепаратистськими настроями ірландських націоналістів щодо виходу із складу Сполученого Королівства та приєднання до Республіки Ірландія, що зумовлено наступними причинами:

– Ірландська провінція отримала самоуправління ще в 20-их роках минулого століття, коли загострювалося протистояння між протестантами та католиками. Протестантська більшість здійснювала утиск прав католицького населення. Спочатку це привело до появи потужного правозахисного руху в Північній Ірландії, а згодом і до озброєного протистояння між республіканцями, лоялістами та британською армією;

– протистояння завершилось в квітні 1998 року підписанням Белфастської угоди, що передбачала: 1) оголошувалося перемир'я та запровадження політики роззброєння серед бойових груп; 2) від центральної влади передавалися ширші повноваження місцевому законодавчому органу Північно-Ірландської Асамблеї та уряду, який було сформовано на її основі. Формування Асамблеї передбачалося виборчим шляхом. Виконавчу владу мав очолити перший міністр і заступник першого міністра, які мають рівний статус і повинні діяти спільно.

Сам процес деволюції (відповідно до Закону про Північну Ірландію 1998 року) став досить тривалим, адже в провінції хоча і створювалися децентралізовані установи, проте система місцевого управління весь час перебувала на стадії реформування. Проте, деволюція надала можливість Асамблеї Північної Ірландії законодавчо врегульовувати певні питання (фактично, було здійснено «делегування повноважень» в основному в економічній і соціальній сфері). Крім того, Асамблеї було надано право щодо «резервних питань», тобто ті, що належать до відання Великобританії, але за певних умов можуть делегуватися Асамблеї Північної Ірландії. Так, з 12 квітня 2010 року до цієї категорії належать сфери поліції та кримінального правосуддя. Питання національного значення залишилися прерогативою центрального уряду і Вестмінстеру. Проте, за віданням Асамблеї Північної Ірландії залишилися широкі законодавчі повноваження: охорона здоров'я та соціальні послуги, освіта, зайнятість населення, сільське господарство, соціальна безпека, пенсії та допомога на дитину, економічний розвиток, місцеве управління, питання охорони навколишнього середовища, включаючи планування, транспорт, культура і спорт, Громадянська служба Північної Ірландії, рівні можливості, справедливість і громадський порядок.

Національний уряд Великобританії залишив за собою повноваження в сферах: Конституція, передача королівського престолу, міжнародні зв'язки, оборони і збройних сил, національності, імміграції та притулку, вибори, національна безпека, атомна енергія, UK-широке оподаткування, валюта, присудження нагород, міжнародні договори, зарезервовані питання.

Також було виокремлено повноваження, де законодавча влада зазвичай належить Вестмінстеру, але де Асамблея Північної Ірландії може видавати закони за згодою державного секретаря: питання щодо вогнепальної зброї і вибухових речовин, фінансових послуг і регулювання пенсій, мовлення, імпорту і експорту, навігації і цивільної авіації, міжнародної торгівлі і фінансових ринків, телекомунікації та поштових витрат, берегової смуги і морського дна, дискваліфікації з членства Асамблеї, безпеки споживачів, інтелектуальної власності, децентралізованих інститутів.

Виконавча влада Північної Ірландії побудована так, щоб забезпечити поділ влади і інклюзивність. Вона очолюється Прем'єр міністром і першим заступником Прем'єр міністра (які зобов'язані діяти спільно). Вона складається з 10 інших міністрів. Кожен міністр очолює свій власний відділ Північної Ірландії з відповідальністю за конкретну сферу політики. Прем'єр міністр Північної Ірландії відповідає за такі питання, як рівність, бідність і хороші відносини з місцевим населенням. Інші відділи: сільське господарство і розвиток сільських районів, включаючи рибальство; культури, мистецтва і дозвілля; освіти; зайнятості та навчання – в тому числі подальшого та вищої освіти; підприємства, торгівлі та інвестицій, доквілля – в тому числі і місцевого самоврядування; фінансів і персоналу; охорони здоров'я та соціальних послуг; регіонального розвитку – включаючи транспорт; соціального розвитку – включаючи соціальне забезпечення та пільги; справедливості – в тому числі поліцейських і судових функцій.

Отже, процес децентралізації у Великобританії не завершений і також виступає певним стримуючим механізмом у прагненнях деяких територій до відокремлення, що ще більш посилюється виходом Великої Британії із складу Європейського Союзу.

Досить цікавим є досвід Данії щодо врегулювання внутрішніх етнотериторіальних конфліктів. Данія – невелика північноєвропейська країна з відкритою економікою, а отже, країна має велику залежність від міжнародної торгівлі та глобальної економіки. Загальний рівень міжнародної конкурентоспроможності країни протягом століття визначав побутові, соціальні та політичні проблеми. Країна підтримувала розвинуту концепцію «держави добробуту», що фінансувалася за рахунок високого рівня оподаткування, але, тим не менш, змогла підтримувати високий рівень конкурентоспроможності та загальний рівень добробуту одним із найвищих в Європі.

Масштабні реформи з децентралізації публічної влади в Данії було проведено лише впродовж 2004-2007 рр. Зміни торкнулись адміністративно-територіального поділу країни, публічного управління та перерозподілу повноважень між різними органами влади. У результаті впровадження так званих «структурних реформ» були розпущені графства, створено п'ять регіонів і скорочено кількість муніципалітетів з 271 до 98. Крім того, в Данії Фарерські острови та Гренландія мають статус спеціальних автономних районів. Причому ці автономні райони не входять до складу ЄС, хоча сама Данія є членом Європейського Союзу [12, с. 97].

Однак, держава добробуту, її пріоритети та цілі, а також «урядова конфігурація» - її організація та розподіл праці між різними рівнями уряду та урядовими установами – пройшли через кілька незначних спроб пристосуватися до мінливих обставин, насамперед для збалансування постійного тиску населення на отримання більшої кількості соціальних послуг з необхідністю підтримувати економіку конкурентоспроможною з метою фінансування соціальної держави. Крім того, державі додає чималих проблем Рух за незалежність Фарерських островів.

Автономія Фарер утворена в межах архіпелагу Фарерських островів, що знаходяться у північній частині Атлантичного океану між Шотландією та Ісландією. Архіпелаг Фарерських островів складається з 18 островів, 17 з яких є заселеними. Загальна площа автономії Фарер складає 1396 кв. км. Жителі Фарерських островів проживають у 120 містах та сільських поселеннях, що об'єднані у 34 муніципалітети [20, с. 136].

Аналіз трансформації влади та розподілу державних функцій беруть початок з 1990-х років, коли свого поширення отримала ідея, що стверджувала, що національна держава слабшає або втрачає своє призначення; національні держави втрачають контроль над тим, що було відоме як національна економіка, що створило основу для ключових надбань соціальної сфери, наприклад, питання щодо зайнятості населення та економічна політика. Ще однією ключовою сферою змін став (збалансований) регіональний розвиток, де зайнятість, економічний прогрес та рівність в регіональному масштабі на національному рівні вимагали нових підходів до розуміння та нових управлінських ідей.

У механізмі функціонування публічної влади Данії та Фарерських островів створена досить ефективна система консультивання та врахування взаємних інтересів при виробленні та реалізації відповідної політики. З цією метою, зокрема, законопроекти Датського парламенту, якщо вони безпосередньо торкаються інтересів автономії, надаються фарерському парламенту для виявлення позиції автономії з відповідних питань. Закони Данії вступають в силу на території Фарерських островів протягом 30 днів після їх схвалення парламентом Фарер, хоча Фарерські острова й не володіють правом вето відносно останніх. З іншого боку, прийняття автономією рішень з питань міжнародних відносин, зовнішньоекономічної діяльності, експортно-імпортовому контролю, митних зборів має узгоджуватися з урядом Данії. Із зазначених питань можуть видаватися спільні декрети [20, с. 140].

Така система стала можливою в результаті розпочатої всеохоплюючої реформи місцевого самоврядування – Структурної реформи, що, може розглядатися як спроба включення структур місцевого самоврядування для вирішення глобальних викликів держави добробуту, соціальної згуртованості та конкурентоспроможності Данії. Пропозиція щодо реформи була прийнята парламентом на початку 2005 року і діє з 1 січня 2007 року. Реформа зменшила 275 муніципалітетів до 98 та скасувала 14 графств, оскільки функції повітів були передані розширені муніципалітети.

Щодо Фарер, то тут утворюється власна, незалежна від загальнодатської система місцевого самоврядування, що регулюється законами Фарер. До складу автономії входить 30 муніципалітетів, що у свою чергу входять до шести географічних регіонів (острівних груп). Слід відмітити стійку тенденцію до скорочення кількості муніципалітетів на Фарерських островах [20, с. 140].

До основних завдань муніципалітетів належить:

- початкова освіта;
- дошкільні дитячі заклади;
- допомога особам похилого віку, будинки для їх утримання;
- первинна медична допомога;
- комунальні послуги (водо- та енергопостачання);
- зайнятість (особливо щодо безробітних, які не застраховані);
- планування та місцевий розвиток (спільно з органами автономії);
- охорона довкілля (спільно з органами автономії);
- дозвілля, спортивні та культурні заходи;
- частину питань щодо доріг та громадського транспорту [20, с. 140].

Передбачене об'єднання муніципалітетів також може призвести до передачі на цей рівень питань утримання лікарень та страхування на випадок хвороби, середньої освіти, утримання спеціалізованих закладів для осіб з обмеженими можливостями та закладів для безпритульних людей, питання охорони довкілля, частину питань щодо доріг та громадського транспорту, питання культурного розвитку. У системі взаємовідносин між органами влади автономії та муніципалітетами найбільш важливе місце займають фінансові питання. Незважаючи на те, що муніципалітети можуть встановлювати власні податки та їх розміри (основним з них – податок на нерухомість), цільові та інші субсидії з бюджету Фарерських островів складають частину місцевих бюджетів [20, с. 140].

Передумовами до рішучих кроків у реформуванні місцевого самоврядування стали:

- у той час як місцеві органи влади в першу чергу були постачальниками соціальних послуг з можливістю налаштування місцевого оподаткування відповідно до зростаючого попиту на добробут, криза кінця 1970-х вимушувала різні пріоритети для державного сектора;
- витрати місцевого самоврядування були вирішені після переговорів між центральними та місцевими органами влади, які визначили можливий максимальний рівень місцевих витрат;

– центральний уряд скоригував багато політик добробуту, щоб зменшити автоматичне збільшення державних витрат.

Через кілька років перші кроки до більш орієнтованої на виробництво політики почалися із впровадження активної політики ринку праці. З цим пов'язаний початок процесу реформування та переосмислення урядових цілей: у 1980-х роках уряд ініціював серію експериментів з компетенціями органів місцевого самоврядування. «Вільна муніципальна» реформа 1980-х та кілька гучних спроб реорганізувати урядові структури столичного Копенгагена були частиною цієї спроби реорганізації державного сектору в Данії.

Публічна влада в Данії функціонує в межах трирівневої системи управління, що включає центральний, регіональний та муніципальний рівні. До 2007 року датські територіальні організації складались з держави, районів і муніципалітетів. Також реформою були змінено розподіл повноважень між центральною та місцевою владою [12, с. 97].

Таблиця 5.3

Трирівнева система управління в Данії [12]

№	Центральний	Регіональний	Муніципальний
1.	як поліція, оборона, управління юстиції, закордонні справи і допомога розвитку	надають основну частину державних послуг, котрі безпосередньо спрямовані на забезпечення різноманітних потреб громадян	
2.	середню, професійно-технічну та вищу освіту, за підготовку наукових досліджень	освіта, спеціальна освіта	освіта, інтеграція іммігрантів та їх мовна освіта;
3.	оплату лікарняного листа, допомогу на дітей, виплату пенсій за віком; страхування від безробіття та трудової інспекції	охорона здоров'я, певні соціальні послуги	охорона здоров'я, спеціалізовані соціальні служби; сфера зайнятості (місцеві центри з працевлаштування); соціальне забезпечення; догляд за дитиною та за літніми людьми
4.	торгівля, субсидії промисловості, обслуговування оподаткування населення; контроль якості харчових продуктів	регіональний розвиток, навколишнє середовище, транспорт	цивільний захист; навколишнє середовище; планування; транспорт;
5.	заходи в культурній сфері	культура, туризм	культура, туризм, спорт

Ця трансформація форми держави являє собою спробу відновити кращі традиції в управлінні держави. Розгорнуті методи намагались збільшити інституційний потенціал через зміцнення інституцій на всіх рівнях влади, як в державному секторі, так і поза ним. Таким чином, багаторівневе управління стає ключовим питанням у галузі відношення до реструктуризації цілей та можливостей державних інституцій.

Фактично, як бачимо із прикладів провідних європейських держав, процес децентралізації є ефективним важелем (можливо, не найкращим) у вирішенні внутрішніх загроз щодо територіальної цілісності держав, а також це пошук підвищення місцевої та регіональної конкурентоспроможності держав, що може стати основою економічного зростання та економічної безпеки. Конкретна форма цього залежить, звичайно, від локального контексту та національних особливостей держави.

Висновки та узагальнення до розділу V

Отже, процес децентралізації в Україні був викликаний певними передумовами, серед яких євроінтеграційний напрямок розвитку міжнародної політики держави. Проте, означена реформа виявилася не простою з декількох причин:

- по-перше, мала поінформованість населення щодо особливостей реформи;
- по-друге, несприйняття громадами адміністративно-територіальної реформи;
- по-третє, безпековий фактор, що став досить сильною зброєю в руках певних політичних сил.

Саме остання причина, на думку скептиків та маніпуляторів, має зупинити процес децентралізації в Україні. Оскільки вважається, що широке коло повноважень, що делеговані регіонам призведе до нестабільності в державі та активізації сепаративних тенденцій, що активно стимулюються ззовні. Проте, в європейських країнах така проблема існує досить давно і саме децентралізація в такому випадку виступає дієвим механізмом утримання цілісності національних кордонів.

Варто також відзначити, що в українському політикумі поки не існує єдиної концепції чи моделі здійснення реформи децентралізації, що спричинено більшою мірою саме фактором безпеки. Крім того, і в наукових дискусіях не існує одностайності у вирішенні даної проблеми.

Протидіяти всякого роду ризикам та небезпекам можливо лише в спільній співпраці територіальних громад та держави. Саме такий вибір зробили європейські країни обравши шлях децентралізації. Приклад Бельгії показує, що етнолінгвістичні протистояння та рухи в державі здатні поступово переходити в мирну площину саме завдяки децентралізації (зокрема, у дуже важливій для Бельгії соціальній сфері). У цій країні відбулася лише часткова децентралізація і на сьогодні питання залишається відкритим як і в Великій Британії. Досвід Великої Британії говорить про те, що до кожного проблемного регіону необхідний індивідуальний підхід, що враховуватиме всі можливі ризики та небезпеки. У свою чергу Британія обрала для своїх регіонів деволюцію, поєднавши централізацію та децентралізацію відповідно до безпекових факторів в державі, максимально утримуючи територіальну цілісність. Аналогічна проблема виникає і у однієї з найрозвиненіших країн Європи – Данії. Проте, в цій державі широка децентралізація стала шляхом створення партнерських відносин між національним урядом та регіонами.

Усі означені приклади мають як позитивні результати, так і певні питання. Але, для України є певний напрямок можливих варіантів втілення децентралізації, зокрема, що стосується індивідуального підходу до регіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Баранов А.В. Сепаратизм в современном мире: политико-территориальный аспект / А. В. Баранов // Человек. Сообщество. Управление. – 2005. – № 3. – С. 108-123.
2. Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: Бачення, реалії та можливі наслідки / [заг. ред. Ф.Флурі, В.Бадрак]. – Женева-Київ : Дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР). – 56 с.
3. Бирюков С. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма / С. Бирюков // Вестник Московского университета. – Серия 18. Социология и политология. – 2009. – № 4. – С. 21-36.
4. Богатырева О. Процессы децентрализации в европейских странах [Электронный ресурс] / О. Богатырева // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2018. – № 2. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-detsentralizatsii-v-evropeyskih-stranah>

5. Возняк Г. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України [Електронний ресурс] / Г. В. Возняк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2016. – Вип. 3. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2016_3_14.
6. Денисов К. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека / К. Денисов // БізнесІнформ. – 2015. – № 12. – С. 60-64.
7. Євтушенко О. Н. Поняття і співвідношення централізації та децентралізації [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш, К. О. Паровай // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2016. – Т. 267. – Вип. 255. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrchdu_2016_267_255_11.
8. Заяць Т. Просторовий розвиток регіонів та поселенських структур: безпековий аспект [Електронний ресурс] / Т. Заяць, Г. Краєвська, Т. Кравцова // Ефективна економіка. – 2018. – № 11. – Режим доступу : http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11_2018/5.pdf
9. Касич А. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України [Електронний ресурс] / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка та суспільство. – 2017. – Вип. 13. – Режим доступу : <http://economyandsociety.in.ua/journal-13/20-statistics-13/1421-kasich-a-o-petrushko-a-s>.
10. Косілова О. Забезпечення політичної безпеки України в умовах децентралізації державної влади / О. Косілова // Національна безпека: моніторинг реалізації законодавства України. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. – С. 89-94.
11. Линник О. Окремі питання нормативно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави / О. Линник, Л. Омельчук // Національна безпека: моніторинг реалізації законодавства України. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. – С. 300-304.
12. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України [Електронний ресурс] / К. В. Мануїлова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 15. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_15_23.
13. Можливі наслідки деволюції для Англії (The Implications of Devolution for England). – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Mozhlyvi-naslidky-devolyutsiyi-dlya-Angliyi-The-Implications-of-Devolution-for-England.pdf>
14. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою / В. М. Пасічник. // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7.
15. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко ; [За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
16. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.]. – Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. – 779 с.
17. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ: Заповіт, 2018. – 60 с.
18. Соловйова А. С. Особливості політичного дискурсу сучасної України в умовах необхідності зміцнення національної безпеки [Електронний ресурс] / А. С. Соловйова // Гілея: науковий вісник. – 2017. – Вип. 125. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2017_125_100.
19. Соловйова А. С. Мова ненависті/ворожнечі в реаліях сучасного українського політичного дискурсу в умовах необхідності зміцнення національної безпеки / А. С. Соловйова // Наукові праці. Політичні науки. Вип. 285. – Т. 297. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. П. Могили, 2017. – С. 23-27.
20. Стаднік В. Публічно-правовий статус автономій за кордоном (на прикладі автономії Фарер) / В. Стаднік // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. Вип. 3 (47) / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Одеса) ; [гол. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 136-142.
21. Стародубцев А. Прыжок вниз: научные дискуссии и политическая практика децентрализации / А. Стародубцев. – СПб. : Издательство европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. – 20 с.
22. Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в

країнах ЄС : наук. розробка / уклад. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 52 с.

23. Чабанова К. Особливості регіональної деволюції в Уельсі / К. Чабанова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2013. – № 3 (43). – С. 37-40.

24. Шутий М. Аспекти визначення поняття «безпека» та його значення для забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / М. В. Шутий // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2014. – № 3. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2014_3_19.

25. Beland D. Federalism, policy change, and social security in Belgium: Explaining the decentralization of family allowances in the Sixth State Reform / Daniel Béland, André Lecours // Journal of European Social Policy. – 2018. – Vol. 28(1). – P. 55-69.

26. Cohen J. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / Cohen J., Peterson S. – Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication, June, 1999 – P. 16-20.

27. Corruption Perceptions Index 2019 // Transparency International. – January 2020. – 29 p. – URL : <https://www.transparency.org/cpi2019>

28. Fragility in the World 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://fragilestatesindex.org>

29. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World // Institute for Economics & Peace. – Sydney, June 2019. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>

References

1. Baranov, A.V. (2005). Separatism v sovremennom mire: politiko-territorialnyiy aspekt [Separatism in the modern world: political and territorial aspect]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie – Man. Community. Control*, 3, (pp. 108-123) [in Russian].

2. Fluri, F., & Badrak, V. (Ed.). *Bezpekovi aspekty politychnoi detsentralizatsii v Ukraini: Bachennia, realii ta mozhyvi naslidky [Security aspects of political decentralization in Ukraine: Vision, realities and possible consequences]*. Zheneva-Kyiv: Doslidzhennia Tsentru doslidzhen armii, konversii ta rozzbroiennia (TsDAKR) [in Ukrainian].

3. Biryukov, S. (2009). Belgiyskiy federalizm kak model krizisa evropeyskogo federalizma [Belgian federalism as a model of the crisis of European federalism]. *Vestnik Moskovskogo universiteta – Bulletin of Moscow University*, 4, (pp. 21-36) [in Russian].

4. Bogatyireva, O. (2018). Protsessy detsentralizatsii v evropeyskikh stranah [Decentralization processes in European countries]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu – Electronic supplement to the Russian legal journal*, 2. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/protsessy-detsentralizatsii-v-evropeyskikh-stranah> [in Russian].

5. Vozniak, H.V. (2016). Biudzhethna detsentralizatsiia: yevropeyskyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy [Budget decentralization: European experience and prospects for Ukraine]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy – Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, 3. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2016_3_14 [in Ukrainian].

6. Denysov, K. (2015). Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: administratyvni ta biudzhethni aspekty, natsionalna bezpeka [Decentralization of power in Ukraine: administrative and budgetary aspects, national security]. *BiznesInform – BusinessInform*, 12, (pp. 60-64) [in Ukrainian].

7. Yevtushenko, O. N., Andriiash, V. I., & Parovai, K. O. (2016). Poniattia i spivvidnoshennia tsentralizatsii ta detsentralizatsii [The concept and relationship of centralization and decentralization]. *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia»]. Seriya : Derzhavne upravlinnia – Scientific works [of the Black Sea State University named after Petro Mohyla complex «Kyiv- Mohyla Academy»]. Series: Public Administration*, (Vols. 267), 255. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_11 [in Ukrainian].

8. Zaiats, T., Kraievska, H., & Kravtsova, T. (2018). Prostorovyi rozvytok rehioniv ta poselenskykh struktur: bezpekovi aspekt [Spatial development of regions and settlement structures: security aspect]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 11. Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/5.pdf [in Ukrainian].

9. Kasych, A.O., & Petrushko, A.S. (2017). Upravlinnia protsesamy detsentralizatsii: zarubizhnyi

dosvid ta stratehichni zavdannia dlia Ukrainy [Management of decentralization processes: foreign experience and strategic tasks for Ukraine]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economy and Society*, 13. Retrieved from <http://economyandsociety.in.ua/journal-13/20-stati-13/1421-kasich-a-o-petrushko-a-s> [in Ukrainian].

10. Kosilova, O. (2018). Zabezpechennia politychnoi bezpeky Ukrainy v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady [Ensuring the political security of Ukraine in terms of decentralization of state power]. *Natsionalna bezpeka: monitorynh realizatsii zakonodavstva Ukrainy – National Security: monitoring the implementation of legislation of Ukraine*, (pp. 89-94) [in Ukrainian].

11. Lynnyk, O., & Omelchuk, L. (2018). Okremi pytannia normatyvno-pravovoho mekhanizmu zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy [Some issues of normative-legal mechanism of economic security of the state]. *Natsionalna bezpeka: monitorynh realizatsii zakonodavstva Ukrainy – National security: monitoring the implementation of the legislation of Ukraine*, (pp. 300-304) [in Ukrainian].

12. Manuilova, K.V. (2015). Detsentralizatsiia publichnoi vlady v danii: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of public power in Denmark: experience for Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 15. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_15_23 [in Ukrainian].

13. Mzhlyvi naslidky devoliutsii dlia Anhlii (The Implications of Devolution for England) [The possible consequences of devolution for England (The Implications of Devolution for England)]. (2014). *gogov.org.ua*. Retrieved from <http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Mzhlyvi-naslidky-devolyutsiyi-dlya-Angliyi-The-Implications-of-Devolution-for-England.pdf> [in Ukrainian].

14. Pasichnyk, V. (2011). Filosofska katehoriia bezpeky yak osnova novoi paradyhmy derzhavnoho upravlinnia natsionalnoi bezpekoiu [Philosophical category of security as the basis of a new paradigm of public administration of national security]. *Demokratychnе vriaduvannia – Democratic governance*, 7. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7 [in Ukrainian].

15. Shemshuchenko, Yu.S., Babkin, V.D., & Horbatenko, V.P. (Ed.). (2004). *Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk [Political encyclopedic dictionary]*. (2nd ed., rev.). Kyiv: Geneza [in Ukrainian].

16. Denysenko, V.M., Sorba, O.M., Uhryn, L.Ya. (2014). *Politologiia: navchalnyi entsyklopedychnyi slovnyk dovidnyk dlia studentiv VNZ I-IV rivniv akredytatsii [Political science: educational encyclopedic dictionary reference book for university students of I-IV levels of accreditation / For science]*. N. M. Khoma (Ed.). Lviv : «Novyi Svit – 2000» [in Ukrainian].

17. Sunhurovskyi, M. (2018). *Porivnialnyi analiz pozytsii vlady i hromadian Ukrainy z pytan zabezpechennia bezpeky hromad pid chas detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia [Comparative analysis of the positions of the authorities and citizens of Ukraine on ensuring the security of communities during the decentralization of power and reform of local self-government]*. Kyiv: Zapovit [in Ukrainian].

18. Soloviova, A.S. (2017). Osoblyvosti politychnoho dyskursu suchasnoi Ukrainy v umovakh neobkhidnosti zmitsnennia natsionalnoi bezpeky [Features of the political discourse of modern Ukraine in terms of the need to strengthen national security]. *Hileia: naukovyi visnyk – Gileya: scientific bulletin*, 125. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2017_125_100 [in Ukrainian].

19. Soloviova, A.S. (2017). Mova nenavysti/vorozhnechi v realiiakh suchasnoho ukrainskoho politychnoho dyskursu v umovakh neobkhidnosti zmitsnennia natsionalnoi bezpeky [Hate speech / enmity in the realities of modern Ukrainian political discourse in terms of the need to strengthen national security]. *Naukovi pratsi. Politychni nauky – Scientific papers. Political science*, (Vols. 297), 285, (pp. 23-27) [in Ukrainian].

20. Stadnik, V. (2011). Publichno-pravovy status avtonomii za kordonom (na prykladi avtonomii Farer) [Public and legal status of autonomies abroad (on the example of Faroese autonomy)]. M. M. Izha (Ed.). *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 3 (47), (pp. 136-142) [in Ukrainian].

21. Starodubtsev, A. (2009). *Pryizhok vniz: nauchnyie diskussii i politicheskaya praktika detsentralizatsii [Leap down: scientific discussions and political practice of decentralization]*. St. Petersburg: Izdatelstvo evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge [in Russian].

22. Prokopenko, L.L., Rudik, O.M., & Shumliaieva, I.D. (2013). *Stratehiia ta pryntsypy zdiisnennia reform terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady v krainakh YeS [Strategy and principles of reforms of territorial organization of public power in the EU]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

23. Chabanova, K. (2013). Osoblyvosti rehionalnoi devoliutsiii v Uelsi [Features of regional devolution in Wales]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia – State and Regions. Series: Public Administration*, 3 (43), (pp. 37-40) [in Ukrainian].

24. Shutyi, M. (2014). Aspekty vyznachennia poniattia «bezpeka» ta yoho znachennia dlia

zabezpechennia osobystoi bezpeky pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Aspects of defining the concept of «security» and its significance for ensuring the personal safety of employees of internal affairs of Ukraine]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo – Foreign trade: economics, finance, law*, 3. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2014_3_19 [in Ukrainian].

25. Béland, D., & Lecours, A. (2018). Federalism, policy change, and social security in Belgium: Explaining the decentralization of family allowances in the Sixth State Reform. *Journal of European Social Policy*, (Vols. 28(1)), (pp. 55-69) [in English].

26. Cohen, J., & Peterson, S. (1999). Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. *Kumarian Press*, (pp. 16-20) [in English].

27. Corruption Perceptions Index 2019. www.transparency.org. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2019> [in English].

28. Fragility in the World 2019. fragilestatesindex.org. Retrieved from <https://fragilestatesindex.org> [in English].

29. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World. visionofhumanity.org. Retrieved from <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf> [in English].

Розділ VI

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ХОДІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

(Багмет М.О., Гаркуша А.М., Локтіонова Д.А.,
Рожанська Н.В., Штиршов О.М.)

6.1. Дослідження позитивних результатів країн ЄС – важливий напрям реального здійснення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні.

6.2. Механізми імплементації в Україні досвіду Франції, Польщі та інших держав у сфері впровадження демократичних моделей управління місцевим самоврядуванням.

6.3. Практичні рекомендації для працівників органів місцевого самоврядування та зразок проведення анкетування з метою поширення в Україні результатів досвіду ЄС під час здійснення децентралізації влади і адміністрування.

Висновки та узагальнення до розділу VI

Додатки

6.1. Дослідження позитивних результатів країн ЄС – важливий напрям реального здійснення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні

У всіх розвинених країнах ЄС головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. До речі, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу [46].

У країнах Європейського Союзу врядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики) [47].

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

– відкритість, яка передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

– участь сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

– підзвітність, що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної). Безумовно це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

– ефективність, яка передбачає те, що державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [48].

Найважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі:

1. Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС), які базуються по-перше, на переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства; а по-друге, на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

2. Консультативні структури, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема: виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

3. Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою) [18].

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів

реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив. Вибір певного механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп.

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального спрямування, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом [50].

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках виконання «Білої книги щодо врядування в Європі» («White Paper on European Governance»). Ці пропозиції, своєю чергою, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (зокрема й з інститутами громадянського суспільства), стосувалися наступних проблем [15].

Час вимагає необхідності запровадження більш системного діалогу з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування (через їхні об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері у Європі укладаються угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування у рамках реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами, органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди також передбачають необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.

Тому і виникла потреба посилення ролі постійно діючих консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комісія у справах регіонів та Комісія з соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо співставлення цілей, результатів та наслідків дій.

З'явилася потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагоженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери важливо не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, повністю реалізувати низку таких заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;

- оформити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);
- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначать питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотного зв'язку зацікавленим сторонам, з якими проводилося консультування);

- забезпечити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, що буде чітко видно, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином пораду було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм та добросовісність отриманих експертних матеріалів).

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад). У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, упродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Окрім цього, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах-кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективно й узгодженої імплементації правових засад ЄС.

Тому в Україні варто враховувати те, що лише нещодавно у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;
- визначення більш ефективних форм організації державного управління;
- вирішення проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління;
- реформування системи державної служби;
- удосконалення міжвідомчої координації;
- посилення територіальної децентралізації;
- підвищення ролі органів місцевого самоврядування, шляхом підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості [17].

Проте, незважаючи на досягнення певних успіхів, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими в силу дії таких факторів:

- недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;
- організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати й чітко та повно виражати інтереси громадських верств), а також високого ступеня фрагментарності громадянського суспільства. Незважаючи на протиріччя різних моделей здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, очевидна зацікавленість міжнародних організацій з питань місцевого самоврядування в об'єднанні зусиль щодо вироблення загальних підходів у здійсненні регіональної та місцевої влади, що свідчить про перспективи встановлення загальноєвропейських стандартів в області здійснення місцевого самоврядування.

Пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження децентралізація, доволі швидко займає вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна країна застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави.

Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ [19].

Завершуючи процес укрупнення територіальних громад в Україні, доцільно завжди звертати увагу на подібні заходи, які були проведені в багатьох країнах-членах ЄС [12].

Досвід низки постсоціалістичних центрально- та східноєвропейських країн засвідчують про ефективність налагодження укрупнення територіальних громад і здійснення переходу до власних локальних регіональних управлінь. За останні десятиріччя загальна кількість організаційних структур місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні [32].

Така тенденція започаткувалася і в країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм.

Наприклад, у Данії з 2007 р. ще більше посилено систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень. Зокрема, кількість комун зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад з чисельністю населення понад 30 тис., а середня чисельність перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6-1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС (політики згуртування ЄС) [5].

Усього з місцевих бюджетів фінансується 65% усіх бюджетних видатків, при цьому з бюджетів місцевого самоврядування – 53%, а з регіональних – лише 12%. Фактично основним рівнем управління є локальний, який забезпечує виконання широкого спектру функцій – від місцевих господарських до соціальних: початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, місцеве дорожнє господарство тощо. Цікаво, що структура власних доходів бюджетів місцевого самоврядування є дещо подібною до України: 70% доходів формують надходження від податку на доходи громадян (укр. ПДФО), 10% місцеві збори та платежі, 8% податок на майно (включаючи землю) тощо.

Частка ж трансфертів і грантів становить лише 7% і вони в основному мають безумовний характер, тобто можуть витрачатися на цілі, визначені ОМС.

Реформу посилення муніципального рівня було проведено також у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), і, порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців, проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб.

За наявності таких відносно невеликих громад самостійне виконання ними широкого набору функцій виявилось неможливим. Тим не менше через механізми міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Наприклад, наразі функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Крім того, кооперація здійснюється у сферах освіти, утилізації сміття, водопостачання тощо. Основними моделями міжмуніципального співробітництва є

«модель муніципалітету господаря», коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти [11].

Основними напрямками фінансування на рівні муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура; превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання; соціальне забезпечення літніх людей та інвалідів, догляду за дітьми; територіальне планування (землекористування, водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби).

При цьому для участі у міжмуніципальному співробітництві також визначено кількісні критерії щодо чисельності населення, зокрема у сфері охорони здоров'я – 20 тис. мешканців, професійної освіти – 50 тис. мешканців. Основним джерелом доходів муніципальних бюджетів також є податок з доходів, тоді як податок на майно складає лише 3%. Частка трансфертів становить 18%, а муніципалітети мають достатньо високий рівень автономності у прийнятті рішень щодо їх витрачання в межах допустимого національними стандартами і правилами [46].

Таким чином, укрупнення громад дає можливість розв'язати низку проблем, пов'язаних з розширенням доходної та майнової бази місцевого самоврядування і оптимізацією їх видатків. Проте питання ефективності використання наявних ресурсів та способів забезпечення потреб місцевого населення покладається на відповідальність та ініціативність місцевої влади, яка має шукати шляхи найбільш ефективного використання ресурсів. Навіть у Данії та Швеції з їх великими комунами реалізуються механізми спільного забезпечення окремих місцевих функцій через міжмуніципальне співробітництво.

Для країн, які не пройшли шлях укрупнення на локальному рівні, механізми міжмуніципального співробітництва стали єдиною можливістю виконувати широкий спектр послуг на місцях. Найбільш розвинутою є практика міжмуніципального співробітництва у Франції, де кількість міжмуніципальних одиниць перевищує 2,5 тис., а в їх діяльності задіяно близько 93% усіх комун. Співробітництво може реалізовуватись як у легкій формі – без належного фінансування, досягаючи виключно цілей забезпечення надання окремих спільних послуг, так і у формі створення міжмуніципальної одиниці з власним фінансуванням для виконання делегованих від комун-засновників повноважень.

Звичайно, така система забезпечення населення на місцях необхідними суспільними послугами є значно складнішою, аніж через просте укрупнення громад, проте більше відповідає суті децентралізації в частині покладання і реалізації відповідальності місцевої влади на місцях. З позицій же розподілу фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, а через усі субнаціональні рівні (регіони, департаменти та муніципалітети) здійснюється лише близько 20% усіх публічних видатків і розподіляється близько 11% податкових надходжень. Приблизно 50% місцевих доходів формується за рахунок їх власних податків, які бувають чотирьох типів: податки на власність (житло, земля) – 51,7% податкових надходжень; податки на бізнес – 32,5%; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7%; податки на використання специфічних товарів (акцизи) – 2,9%. Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління [41].

Слід зазначити, що сучасна практика країн-членів ЄС передбачає можливість впровадження й інших моделей децентралізації без посилення локального рівня. Зокрема, Іспанія є прикладом так званої регіональної децентралізації, коли основні результати децентралізації сконцентровано в напрямі передачі повноважень від центрального уряду до урядів автономій (регіонів). Наразі витрати автономій складають 35% від загального обсягу державних витрат Іспанії, тоді як через муніципалітети фінансується лише 13% видатків.

Проте для сучасної України запровадження такої моделі навряд чи дозволить розв'язати наявні місцеві проблеми, а може спровокувати виникнення низки нових проблем політичного характеру. Слід також звернути увагу, що в ЄС регіони (включаючи і муніципалітети чи комуни) є об'єктом не тільки державної чи регіональної політики, але й надзвичайно потужної політики згуртування ЄС, на яку виділяється третина бюджету співтовариства. Фактично в межах кожної окремої країни питання розподілу повноважень і ресурсів при управлінні може вирішуватися за різними децентралізованими чи централізованими моделями. Проте на рівні ЄС реалізуються масштабні процеси централізованого перерозподілу бюджетних ресурсів на цілі регіональної політики. У більшості випадків бенефіціарами допомоги є найменш розвинені регіони (див. таблиця 6.1).

Таблиця 6.1

Розподіл коштів політики згуртування ЄС у 2004-2020 рр. за напрямками [16]

Напрямок	Сума, млрд. євро	Частка, %
Допомога найменш розвиненим регіонам (ВВП менше 75% середнього по ЄС)	182,2	51,8
Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90% середнього по ЄС)	35,4	10,1
Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП більше 90% середнього по ЄС)	54,3	15,4
Європейське територіальне співробітництво	10,2	2,9
Міські інновації	0,4	0,1
Зайнятість молоді	3,2	0,9
Фонд згуртування	63,3	18
Підтримка віддалених і рідкозаселених територій	1,6	0,5
Технічна підтримка	1,2	0,3
Усього	351,8	100

Фактично регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС. Відповідно, оцінюючи досвід реалізації реформ децентралізації у таких країнах, слід урахувати цей факт. Зокрема, реформи децентралізації у Польщі, ймовірно, не мали б такого успіху без вдалого залучення і використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування. Так, польські громади та регіони отримали можливість використовувати на цілі розвитку великі обсяги ресурсів, а, починаючи з 2011 р., стали лідерами за обсягом виділених з бюджету ЄС коштів: 14,44 млрд євро (2011 р.), 15,735 млрд євро (2012 р.), 16,179 млрд євро (2013 р.), 17,436 млрд євро (2014 р.) [15]. Основна частина цих ресурсів виділялась зі структурних фондів ЄС, які використовують грантові механізми розподілу коштів і визначають їх цільове спрямування. Власне, у цьому і є основна відмінність грантів, які отримуються з Державного бюджету за децентралізованого підходу, коли трансферти не мають жорсткої вимоги щодо цільового використання, і грантів, які надаються з бюджету ЄС з чіткою прив'язкою до певного проекту, який відповідає цілям європейської фінансової планової семирічки. Проте практика цільового розподілу ресурсів з бюджету ЄС здебільшого себе виправдала і призвела до розвитку більшості регіонів. Зокрема, Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), який був заснований ще у 1975 р., досі залишається визначальним інструментом регіональної політики ЄС і розподіляє майже 60% всіх коштів, призначених для регіонального розвитку.

Його спеціалізацією є виробничі інвестиції, інвестиції в розвиток інфраструктури, у сферу освіти та охорону здоров'я, наукові дослідження та дослідні розробки, енергетичні та телекомунікаційні мережі, а також технічна допомога. Фактично з цього фонду фінансується значна частина проєктів розвитку регіонів країн-членів ЄС, тоді як з місцевих бюджетів здійснюється їх співфінансування. Очевидно, що така можливість вивільняє додаткові ресурси місцевих бюджетів і дозволяє реалізовувати на місцях більший обсяг повноважень.

В Україні за подібними принципами функціонує Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), проте механізм відбору проєктів розвитку є недосконалим, а обсяги ресурсів, які через нього розподіляються, є недостатніми. Так, частка ERDF у бюджеті ЄС складає понад 20%, тоді як частка ДФРР – 1% Державного бюджету України. Тому, оцінюючи досвід країн ЄС щодо моделі фінансового забезпечення місцевого розвитку, розподілу повноважень між державою та субнаціональними одиницями, слід зважати на «надцентралізований» розподіл коштів, призначених для цілей розвитку. Для так званих «транзитивних» країн, які зустрічаються зі суттєвими бюджетними обмеженнями, такий інструмент є надзвичайно важливим і дозволяє територіальним системам використовувати додаткові ресурси для співфінансування проєктів розвитку, зберігаючи можливості щодо покриття поточних витрат за рахунок власних ресурсів. При цьому основними об'єктами регіональної політики ЄС є власне регіони, а не муніципалітети чи комуни. Тому децентралізовані моделі країн-членів ЄС часто закріплюють більше повноважень, пов'язаних з розвитком за регіональним рівнем, тоді як на місцях вирішуються поточні господарські та соціальні питання.

Загалом важливою проблемою країн з перехідною економікою є зменшення надмірної централізації у прийнятті рішень і адмініструванні задля забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і стимулювання їх забезпечення за рахунок мінімальних витрат. Досягнення таких структурних змін в економіці є дуже складним завданням оскільки, існує ще низка інституційних умов і проблем, які супроводжують процеси децентралізації в таких країнах і роблять її ще складнішою. Тому, здійснюючи реформи децентралізації, не варто очікувати швидких результатів покращення якості управління розвитком на місцях. Досвід проведення таких реформ у транзитивних країнах засвідчив важливість адекватного інституційного впорядкування економічного простору держави, що може призвести до позитивного впливу децентралізації на економічний розвиток тільки у середньо- або довгостроковій перспективі.

Європейський досвід, як стверджує О. Батанов переважно підтверджує вплив процесів фіскальної децентралізації на економічний розвиток держави та її регіонів. Проте такий взаємозв'язок не є однозначним і характеризується певними особливостями, які зумовлені специфікою розвитку економічного простору країни, і залежить від соціокультурних особливостей господарювання, інституційного середовища, рівномірності розподілу продуктивних сил на території, стадії, на якій перебуває господарська система (криза, депресія, зростання) тощо [6].

Децентралізація створює можливості для формування більш відповідальної та ефективної системи управління на низовому рівні та кращого задоволення місцевого попиту. Проте вона несе й певні загрози, пов'язані з підвищенням територіальних асиметрій у розвитку, зменшенням макроекономічної стабільності, формуванням інституційних пасток, пов'язаних з відтворенням конфліктів інтересів різних ланок управління. У контексті дослідження фінансового забезпечення відтворення суспільного сектору територіальних економічних систем слід відзначити особливо важливу роль децентралізації, яка підвищує ефективність розподілу ресурсів, стимулює участь громади у власному розвитку і допомагає захистити її свободу і самобутність. Тому можемо припустити, що позитивна кореляція

фіскальної децентралізації з розвитком держави та регіонів має нелінійний характер не тільки для високорозвинених, але й для держав з перехідною економікою.

Отже, модель децентралізації з суттєвим посиленням власне локального рівня можна вважати оптимальною для України. Регіональний адміністративно-територіальний рівень в Україні є оптимальним з позицій відповідності європейським критеріям і, у випадку приєднання України до ЄС, області могли б стати об'єктами регіональної політики ЄС. Тому на цьому рівні доцільно розвивати практику співфінансування проектів розвитку регіонів за чітко визначеними цілями з ДФРР та обласних бюджетів. На місцевому ж рівні важливим є інструментальне забезпечення реалізації такої моделі, яке наразі є неповним і передбачає лише об'єднання громад. Протягом 2016 р. в Україні у процесі добровільного об'єднання сформувалося близько 150 громад з очікуваних 1500. Більшість же місцевих рад (сільських і селищних, міст районного значення), які не об'єдналися до 15 жовтня, на наступний бюджетний період позбавлені основного джерела доходів – ПДФО. Фактично такі громади практично не мають можливостей для подальшого місцевого самоврядування і не можуть бути базовими адміністративно-територіальними одиницями [10; 42].

Проте, навіть пройшовши об'єднання, більшість територіальних громад наряд чи зможуть стати фінансово самодостатніми. Планований середній розмір сільських громад України на рівні 9 тис. мешканців навіть у таких високодоходних країнах як Фінляндія не дав можливості самостійно виконувати широке коло функцій. Європейська практика показує, що оптимальне виконання функцій по охороні здоров'я можливе в громаді, яка охоплює понад 20 тис. осіб, а освіти – понад 50 тис. Це означає, що навіть об'єднаним територіальним громадам потрібен додатковий інструментарій об'єднання зусиль з іншими громадами для виконання низки функцій.

Таким чином, здійснивши аналіз проведення децентралізації в країнах ЄС, можна зробити висновок, що однією з найважливіших загроз децентралізації в Україні є скорочення обсягів надходжень від ПДФО внаслідок проведення податкової реформи. У більшості країн-членів ЄС це джерело надходжень є основним для місцевих бюджетів, а компенсувати його зменшення іншими податковими джерелами навряд чи вдасться. При всій важливості податків на майно, не варто переоцінювати їх значення для місцевих бюджетів: навіть у країнах з високим рівнем капіталізації власності такі джерела переважно не перевищують 10% доходів місцевих бюджетів. Тому це теж варто пам'ятати. Отже, досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль не тільки у покращенні фінансово-економічних і бюджетних показників, а й у тому, що її впровадження неминуче сприятиме суттєвим змінам як в адміністративній, політичній і соціальній сферах, так і сприятиме розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг. Консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних і навіть міжнародних проблем. Визнають всі зацікавлені сторони як в самій Україні, так і на міжнародній арені. Бо оскільки Україна в результаті впровадження зарубіжного досвіду країн швидше зможе стати сильною і демократичною державою із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатною вирішувати всі, як внутрішні, так і міжнародні проблеми та виклики.

6.2. Механізми імплементації в Україні досвіду Франції, Польщі та інших держав у сфері впровадження демократичних моделей управління місцевим самоврядуванням

У всіх розвинених країнах ЄС головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки

децентралізація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу [2, с. 232].

Аналіз систем місцевого самоврядування європейських країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Зупинимося на розгляді п'яти основних моделей організації місцевого самоврядування, які детально розглянув львівський фахівець В. Роман [34, с. 3-4].

Найпоширенішою є англосаксонська модель (Великобританія, США, Канада, Австралія) вона передбачає обрання в усіх адміністративно – територіальних одиницях представницьких органів на строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно – територіальних утвореннях до цього органу входять 3–5 осіб, у великих – до 50 осіб. Місцеві представницькі органи формально виступають як функціонуючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим не запроваджується. Крім представницького органу населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. У містах представницькими органами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність цієї посадової особи жорстко контролюється представницьким органом, у другому – вона наділяється значно ширшим колом повноважень [5].

Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях повноважних представників центральної влади. Теоретично провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування у цьому випадку не складно: уряд держави і підпорядковані йому державні органи управління діють на виконання здебільшого загальнонаціональних, політичних завдань (оборона, зовнішні відносини, загальнодержавні фінансові ресурси, визначення національних пріоритетів), у той час як повсякденні, поточні управлінські функції (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога та захист, забезпечення громадського порядку, утримання автошляхів, житлово-комунальне господарство) передані місцевій владі.

Існує певна ізольованість політичних процесів на національному та місцевому рівні. Крім того, урядові органи не вправі прямо контролювати місцеві співтовариства, оскільки останні виступають як повністю автономні колективи, що діють у деяких випадках як рівні з державою суб'єкти. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно опосередкованим шляхом: через центральні міністерства та судові органи. У зазначеній моделі місцевого самоврядування є як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, місцеві справи повністю передаються у відання населення адміністративно – територіальних одиниць та обраних ним органів та посадових осіб. З другого ж – це забезпечує максимальну децентралізацію в управлінні державою, що ускладнює узгодженість рішень на різних рівнях системи управління та знижує ефективність її функціонування, створюючи підстави для різного роду зловживань. Вибори, що проводяться дуже часто, різко знижують політичну активність громадян.

Друга – континентальна модель – представлена у Франції, Італії, Фінляндії та інших європейських і латиноамериканських країнах. Вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах) та, з другого – призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчестоящого адміністративно-територіального

рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави.

На відміну від країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування в державах, де запроваджена континентальна модель, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у здійсненні влади на загальнонаціональному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату – верхньої палати парламенту, оскільки їх делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій.

Ще одна модель умовно може бути названа іберійською, оскільки вона отримала поширення в Іспанії та Португалії, Бразилії і Латинській Америці [22]. 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. У розвинутих демократичних країнах відмінності між вказаними моделями не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними – вони базуються на багатьох близьких принципах, основою місцевого управління визнаються представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних та демократичних виборів.

Принциповими відмінностями від вказаних моделей місцевого самоврядування характеризується так звана «радянська» модель, яка становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. В основному «радянська» модель використовується в Китаї, КНДР та на Кубі. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок – всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, у той час як їх виконавчі органи – місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування – вищестоящому органу управління та відповідному представницькому органу [34].

Нині поширена в Польщі, Німеччині, Австрії, Японії змішана модель, де у цілому і представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення у життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території шляхом впровадження децентралізації та субсидіарності.

Виходячи з того, що, по-перше, Україна є сусідкою багатьох держав Європейського Союзу, що надають нашій країні численні приклади демократичного й ефективного управління державою, а по-друге, в умовах боротьби з коронавірусом 2020 нагально назріла необхідність реального завершення здійснення децентралізації влади. Розв'язання цієї проблеми дозволить зняти низку питань політичного і економічного, а зараз і медичного характеру. Актуалізація соціокультурних, безпекових і насамперед охороно медичних відмінностей між регіонами на порядок денний висунуло проблеми ще раз переглянути досвід європейських країн, з метою відшукування шляхів власного дороговказу, починаючи із впровадження вітчизняної законодавчої бази, реорганізації державних установ, діяльності

органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства та різних секторів і галузей.

Мабуть доцільним було б ще раз детально познайомитися із корисними позитивними напрацюваннями країн, що представляють континентальну модель місцевого самоврядування.

Скажімо у Франції, Італії, Фінляндії запроваджується модель на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах) та, з другого – призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчестоящего адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави [15].

На відміну від країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування в державах, де запроваджена континентальна модель, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у здійсненні влади на загальнонаціональному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату – верхньої палати парламенту, оскільки їх делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис., за економічним потенціалом посідає четверте місце в світі. У 2002 році Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, створює умови для саморозвитку.

Загалом державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування [10].

Для України цей досвід є повчальним, бо протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи публічного управління, з наголосом не тільки на контроль місцевих фінансів, а й на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів.

Конституція Франції досить скупо говорить про місцеве самоврядування: «Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Усі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на

умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [34, с. 44].

Отже, як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень [5; 13].

Корисною практикою також є досвід Республіки Італія. Організація влади та розподіл повноважень була запроваджена з прийняттям Конституції 01.01.1948 (до того Італія формально була Колоніальною Імперією Муссоліні). На початку 2000 років була проведена ґрунтовна реформа з децентралізації та реорганізації влади, внаслідок якої 2001 року до Конституції було включено нову Главу (Titolo V) щодо Регіонів, Провінцій та Комун. У цій Главі зокрема визначено, що Республіка складається із Комун, Провінцій, Міст-Метрополій, Регіонів та Держави. Таким чином, традиційна ієрархічна структура вертикалі замінена на систему рівнозначності усіх елементів Республіки. Організація державної влади далі характеризується від найнижчого рівня комуни, котрий є найближчим до громадян і до рівня центрального уряду, що опікується найбільш комплексними питаннями [14].

Не зважаючи на трирівневу систему організації влади та досить широкі повноваження Регіонів (котрі, зокрема, делегують представників до верхньої палати парламенту, можуть приймати відповідне законодавство та регуляторні акти на рівні регіону тощо), Італія не вважається федеральною державою. Стаття 5 Конституції прямо визначає, що Республіка є єдиною та неподільною водночас визнає та сприяє місцевому самоврядуванню.

Стаття 123 встановлює механізм Ради Місцевих автономій (Consiglio delle autonomie locali), котрий виступає форумом для комунікації та співпраці між різними рівнями державної влади та забезпечує їх прямі стосунки (а не через опосередкований контакт вищих рівнів місцевого самоврядування).

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок. На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [42].

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими. Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування. Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень. Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [44].

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції. Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995-1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». Основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково.

У цілому слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток [42].

На основі аналізу досвіду країн Прибалтики можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Аналізуючи європейський досвід, більшість українських реформаторів, при виборі успішної моделі децентралізації, прийняли рішення, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним при проведенні реформ в Україні, як держави, яка вже досягла поставленої мети і здійснила реформу місцевого самоврядування, що за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі.

Не дивлячись на те, що децентралізація влади як управлінський феномен здійснюється в кожному конкретному випадку у власний спосіб. Саме на це першими звернули увагу такі українські дослідники як С. Байрак [4] і В. Малиновський [27]. Вони передбачили створення нинішніх спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за умови передачі їм значних повноважень та ресурсів. За їх концепцією, відповідно із польським досвідом сучасна територіальна децентралізація влади повинна здійснюватися шляхом справжньої реформи адміністративно-територіального устрою і повинна завжди базуватися на:

1. Добровільному реорганізуванню об'єднання територіальних громад;

2. Спроможності поданню якісно нових суспільних послуг, що відповідають європейським критеріям та стандартам, які відображають досягнутим змінам в соціальному розвитку та історичним змінам.

Відображаючи ті соціальні та історичні реалії, що детермінують певну соціально-управлінську модель, більшість науковців стверджують, що Україні має послуговуватись саме польський досвід реформування місцевого самоврядування. Вибір польської моделі децентралізації публічної влади викликаний також наступними причинами: по-перше, це сусідня держава, яка в багатьох аспектах подібна до України, зокрема територіально, є колишньою посткомуністичною державою, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми з пошуку моделі державного управління; по-друге, в Польщі подібна до української система державного устрою: унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але відрізняються форми державного правління: в Польщі – парламентська, в Україні парламентсько-президентська республіки; по-третє, досвід впровадження системи публічного врядування в Польщі є успішним.

Основними моментами в реформуванні публічного управління в Польщі є децентралізація та субсидіарність. У розділі 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща у контексті децентралізації публічної влади і впровадження в адміністративному поділі країни автономних одиниць задекларовано, що принцип унітарної держави не є для децентралізації влади перешкодою та гарантується територіальним устроєм Польщі. Поняття децентралізації тісно пов'язане із поняттям субсидіарності, яке передбачає існування місцевого самоврядування, до функцій якого належить вирішення питань місцевого і регіонального рівня. Сенс управлінського механізму полягає в тому, щоб місцеві питання вирішувалися місцевою громадою, а не державною владою [49].

Покладені принципи реформування місцевого самоврядування і публічної влади в Польщі стали основою проведення адміністративно-територіальної реформи. Тому в загальнодержавній Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначені шляхи та способи адміністративно-територіального реформування, що ґрунтуються на розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [49].

Республіка Польща має трирівневий адміністративно-територіальний поділ, що є характерно і для України. Рівень регіону в Україні – область, в Польщі – воєводство. Однак після адміністративної реформи 1999 р. в Польщі кількість воєводств зменшилась із сорока дев'яти до шістнадцяти. В Україні залишилось, як і раніше, 24 області. У нашій державі існує велика подрібненість територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл. Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство (в Україні – регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування. Така самостійність прийняття рішень воєводою з питань розподілу владних повноважень на регіональному рівні свідчить про дієвість принципу децентралізації владних повноважень, закладених у Конституції Республіки Польща.

Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні урядові органи об'єднаної адміністрації, органи необ'єднаної урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування і їх асоціації за умови якщо це передбачено законодавством чи договором про

делеговані повноваження. У Польщі на рівні управління повітом існують певні особливості. Зокрема, повноваження повіту полягають у доповненні повноважень гміни у вирішенні тих питань, яких гміна не в змозі вирішити самостійно. Врядування в повіті здійснюється радою, яка обирається населенням адміністративної одиниці. В управлінські функції ради повіту входить прийняття рішень з формування бюджету, визначення рівня податкового навантаження, розпорядження комунальною власністю і здійснення контролю, як і на рівні гміни. Рада повіту призначає управління повіту, що підзвітне тільки раді повіту. Важливо, що в разі повторного порушення Конституції чи законодавства Польщі радою повіту чи правлінням повіту Сейм на пропозицію Голови Ради Міністрів може розпустити такий територіальний орган влади.

Для польської моделі публічного управління властивий дуалізм для державної адміністрації та органів місцевого самоврядування тільки на рівні регіону. Окрім цього, формування нормативного, кадрового, бюджетного та контрольного механізмів управління та налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії між різними територіальними рівнями адміністративного поділу забезпечили створення ефективної моделі місцевого та регіонального управління і сформували баланс розподілу владних повноважень між місцевим самоврядуванням та державним управлінням. Подібність української моделі державного управління із польською моделлю публічного врядування полягає в тому, що на рівні регіону в Україні й воєводстві в Польщі присутній дуалізм влади як урядових структур так і місцевого самоврядування. Але в польській моделі рівень самостійності органів місцевого самоврядування вищий, особливо в бюджетній сфері та при вирішенні питань добробуту населення на місцевому рівні. В Україні присутній дуалізм влади на районному рівні. На рівні повіту в Польщі дуалізм влади відсутній.

Нівеляція дуалізму владних повноважень на районному рівні в Україні та запровадження місцевого самоврядування із відповідними бюджетними та управлінською автономією, разом із наглядовими функціями державного управління буде сприяти ефективності публічного врядування на рівні району. У цьому контексті важливим є прийняття Верховною Радою України ще 31 серпня 2015 р. Постанови «Про схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади». У ст. 118 Постанови зазначено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі буде покладено на префектів, призначення яких буде відбуватись за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України. У повноваження префекта входять наглядові, координуючі, організаційні функції [33].

При становленні адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни. Ключове значення для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи отримали фінансова складова та розподіл комунальної власності на базовому рівні. На законодавчому рівні в Польщі було запроваджено чіткий механізм розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало можливість органам територіальної влади на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Публічне управління повинно включати діяльність, яка б забезпечувала ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики, а також впровадження системи взаємного контролю. Це передбачає наявність необхідної умови – децентралізації влади.

Важливим аспектом реформування державного управління в Україні на районному та регіональному рівнях є задекларований у Концепції принцип субсидіарності на основі децентралізації влади. В Україні державне управління на рівні району і області здійснюють

органи державної адміністрації. Однак при формуванні виконавчих органів на рівні району і регіону закладено дуалістичний принцип. Враховуючи польський досвід, на районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації.

Детально проаналізувавши досвід реформи децентралізації Республіки Польща, варто зазначити, що позитивним моментом для України буде впровадження польської моделі фінансової децентралізації. Врахувавши позитивні результати, необхідно розробити ефективну бюджетну політику регіонів. Для цього передусім необхідно розмежувати витрати між рівнями бюджету (державного, обласного і районного). По-друге, мають бути розроблені та на законодавчій основі встановлені норми бюджетної забезпеченості на одного жителя регіону. По-третє, варто вдосконалити соціальні нормативи та фінансові норми, які б вивели соціальне забезпечення громадян на новий якісний рівень, вирішили питання бюджетної забезпеченості і визначення мінімального обсягу місцевого бюджету. Необхідно зазначити, що пріоритетними напрямками управління державними фінансами мають бути їх обґрунтоване формування, прозорий розподіл і перерозподіл та ефективне використання. Це буде сприяти ефективному управлінню бюджетними коштами в країні.

Насамперед вдосконалення потребує правова та інституційна база системи міжбюджетного фінансування. Наступним кроком повинна стати робота науковців, адже необхідною умовою є розробка методики розрахунку фінансування регіонів. Далі пропонується внести зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», де вказані повноваження місцевих органів, методика визначення обсягів фінансування, а також визначено поняття «комунальна власність» та «комунальне майно». Варто зазначити, що для кожного рівня органів місцевої влади потрібно окреслити коло відповідальності та міри покарання, оскільки контроль та відповідальність є підґрунтям децентралізації. У результаті втілення зазначених пропозицій щодо фінансової децентралізації очікується створення нової системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в основі яких повинна бути інституційна симетрія, що передбачає поєднання та взаємозв'язок економічних суб'єктів, які користуються суспільними благами, сплачують податки, і тих, хто приймає самостійно рішення про її надання.

Отже, наявна система міжбюджетних відносин не відповідає сучасним вимогам, тому вона потребує подальшого реформування. Основними вимогами до системи міжбюджетних відносин є:

- обсяги трансфертних платежів окремих територіальних одиниць мають враховувати декілька індикаторів, які відображають реальні доходи і обґрунтовані видатки;
- базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів;
- обсяг трансфертів повинен відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню.

По-друге, система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах. По-третє, трансфертна система повинна забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

Таким чином, зробивши детальний огляд реалізації реформи децентралізації в Республіці Польща та плани, що обговорюються в Україні, можна дійти висновку, що

спільним являється остаточний результат проведеної реформи. Різниця полягає в тому, що за позитивним результатом реформи в Польщі стояло прагнення політиків досягти поставленої мети. Польща не потребувала укрупнення територіальних громад, так само неприциповим виявився розмір повітів – тож тут головним питанням було забезпечення повноважень та ресурсів, а не чисельність і площа, укрупнення ж потребував, насамперед, рівень воєводств, який в Україні принципових змін не вимагає.

Можливо варто було, враховуючи польський досвід, як стверджує дослідник І. Бегей, на районному рівні місцевого самоврядування під контролем префектів запровадити таку систему, щоб районні ради формували свої виконавчі органи, яким би наділяли повноваження вільного розпорядження у сфері коштів – бюджетній сфері та комунальній власності [7]. Але, нажаль, впровадження такої моделі не може поки що якісно здійснювати публічне управління всією місцевою інфраструктурою.

Отже, позитивний досвід країн ЄС і зокрема Республіки Польща щодо реформ свідчить про те, що децентралізація є важливим та невід'ємним інструментом економічного зростання та протидії корупції. Проте, треба пам'ятати, що моделі, яку можна було б на сто відсотків імплементувати в Україні не існує по тій причині, що кожна країна має свої особливості здійснення реформ. Головною перешкодою в перейнятті польського досвіду є інший адміністративний поділ, нестабільна соціально-економічна та політична ситуація, непідготовлена законодавча база, а подекуди незацікавленість місцевих посадовців, нерозуміння з боку сільських голів, відсутність кваліфікованих кадрів, корупція тощо. Спільним є запровадження триступеневої структури місцевого самоврядування як в Польщі, так і в Україні, а також – посади сільського старости. Зміни, які наразі відбуваються в українському суспільстві, вказують на те, що Україна готова здійснювати реформу децентралізації публічної влади та адміністрування, яка в процесах розвитку громадянського суспільства є формою чіткої фіксації процесу відокремлення суспільства з-під держави та слугує своєрідною вимірною лінійкою для демократизації системи державного управління, створюючи своєрідний технологічний базис для становлення громадянського суспільства, тобто, успішність цієї реформи, є запорукою розвитку свободи, демократії та громадянського суспільства в Україні.

6.3. Практичні рекомендації для працівників органів місцевого самоврядування та зразок проведення анкетування з метою поширення в Україні результатів досвіду ЄС під час здійснення децентралізації влади і адміністрування

Реалізуючи проект чи-то соціального, чи-то соціально-політичного характеру, вітчизняні дослідники нерідко уникають попереднього вивчення досліджуваного явища за допомогою проведення соціологічного моніторингу. Або для багатьох цей етап не видається досить серйозним, тому час та фінанси, які виділяють на його реалізацію, вкрай мінімальні. Як наслідок, неповнота інформації про досліджуване явище на початку реалізації будь-якого проекту призводить до того, що проблемна ситуація вивчається фрагментарно. Або навпаки, вивчаються такі аспекти досліджуваного явища, які зовсім не потребують детального вивчення. Як наслідок, це призводить до того, що увесь очікуваний ефект від реалізації проекту зводиться нанівець. Тому, узагальнюючи мету та задачі прикладного соціологічного дослідження, слід сказати, що одним із його пріоритетних завдань є одержання первинної описової інформації. Отже, вивчення проблемної ситуації потрібно починати саме з цього етапу. Нижче наведені найбільш поширені методи соціологічного дослідження, серед них: опитування, метод експертних оцінок, фокус-групове дослідження, глибинне інтерв'ю. Кожне з них має як свої переваги, так і недоліки. Тому дослідник повинен пам'ятати, що їх застосування передусім залежить від мети та завдань самого дослідження.

Опитування як метод збору інформації. У сучасних умовах одним із основних методів збору даних в соціологічних дослідженнях є опитування. Основним інструментом цього методу є стандартизована анкета (опитувальник, опитувальний аркуш). Тому, для того, щоб дійсно отримати якісні дані, «левову частку» свого часу необхідно приділити її розробці та проектуванню. Важливо пам'ятати, що, «економія часу» на цьому етапі дослідження значним чином впливає на вірогідність та якість результатів дослідження.

Сьогодні існують два основних способи збору інформації при масових опитуваннях населення, це:

- анкетування (коли респондент сам читає анкету і фіксує відповіді);
- інтерв'ю (коли інтерв'юер зачитує респонденту анкету і фіксує відповіді).

Як зазначає вітчизняний соціолог В. Паніотто, анкетування можна поділити на декілька видів [8, с. 115-116]:

1. Пресове опитування (коли анкета публікується у газеті/журналі або онлайн виданні. Зазвичай результати такого роду опитування нерепрезентативні. Тому, його використання у більшості випадків не дають жодної користі).

2. Поштове опитування (коли респондент отримує анкету поштою та відправляє її тим же способом).

3. Роздаткове анкетування (коли інтерв'юер роздає респондентам анкети для заповнення та через деякий час збирає їх).

4. Інтернет-анкетування (здійснюється з використанням Інтернету).

У свою чергу, інтерв'ю також поділяється на декілька видів:

1. Приватне (персональне, віч-на-віч/face to face/F2F) інтерв'ю (коли інтерв'юер особисто зустрічається з респондентом, ставить запитання та фіксує відповіді).

2. Телефонне (коли інтерв'юер ставить запитання та фіксує відповіді з використанням телефону).

3. Інтернет-інтерв'ю (коли застосовується відео зв'язок для спілкування з респондентом) [30; 48].

Враховуючи сучасний розвиток інформаційних технологій, окрему увагу слід приділити проведенню інтерв'ю та анкетуванню за допомогою комп'ютера (CAPI, CASI). *CAPI* (англ. «computer assisted personal interview») перекладається українською мовою як «персональне інтерв'ю за допомогою комп'ютера». Його слід розуміти як звичайне віч-на-віч інтерв'ю, коли дослідник зачитує питання з екрана комп'ютера та одразу ж їх там фіксує. *CASI* (англ. «computer assisted self-administrated interview») – перекладається на українську мову як «самостійне інтерв'ю за допомогою комп'ютера». У даному випадку інтерв'юер передає респондентові комп'ютер для самостійного заповнення анкети [8, с. 118].

З огляду на розповсюдженість використання методів CAPI та CASI, вітчизняна дослідниця Марія Лева так виділила їх переваги та недоліки.

До переваг вона віднесла наступне:

- підвищена зацікавленість респондентів за рахунок сучасних технологій;
- збереження можливості деталізації запитань інтерв'юером;
- швидкість збору та обробки інформації;
- мобільність, економія часових та матеріальних витрат;
- зменшення впливу інтерв'юера на процес збору даних;
- зменшення вартості дослідження [29].

В якості недоліків дослідниця окреслила такі аспекти:

- можливе побоювання респондентів, які не знайомі з комп'ютерними технологіями;
- необхідність безперервного Інтернет-доступу;
- вищі вимоги до кваліфікації інтерв'юерів [24].

Проте, варто пам'ятати, який метод опитування ви би не обрали, основна задача дослідника полягає у тому, щоб зробити опитування максимально зрозумілим та доступним для респондента. Тому, у процесі роботи над опитувальником, дослідник повинен вирішувати наступні завдання:

1. Формулювати запитання слід таким чином, щоб уникати мови категорій, які визначають показники (в яких, власне, і аналізується досліджуване явище); питання потрібно «перекласти» на мову повсякденного спілкування, звичного для респондентів.

2. Формулювати запитання слід з урахуванням вимог вибраного методу статистичного аналізу.

Зважаючи на це, основними вимогами до формулювання запитань анкети виступають: валідність (обґрунтованість), лаконічність та однозначність [30]. Під *валідністю (обґрунтованістю)* слід розуміти ступінь відповідності запитання анкети показникові, що досліджується. *Лаконічність* формулювання запитання полягає у тому, що завжди треба пам'ятати, що 11-13 слів є межею сприйняття фрази людиною. *Однозначність* передбачає однакове розуміння всіма респондентами саме того змісту запитання, який вкладав у нього дослідник. При цьому, при формулюванні запитань анкети слід уникати: невизначеності понять, неконкретності, неоднозначності та тенденційності.

Досліднику також варто пам'ятати, що крім основних *закритих питань* з готовим віялом відповідей, респонденту також можна пропонувати дати відповідь на *відкриті запитання*. Проте, зловживати цим видом запитань не варто. Адже є ризик того, що респондент швидко стомиться та його подальша участь в опитуванні буде під загрозою. А от *запитання-фільтри* допоможуть відсіяти тих респондентів, яких не стосується наступне запитання у анкеті. *Запитання соціально-демографічного блоку* анкети зазвичай завершують анкету соціологічного дослідження. Вибір демографічних характеристик повинен визначатися насамперед гіпотезами дослідження. Проте, у практиці соціологічних опитувань ще існує низка емпірично не відпрацьованих варіантів соціально-демографічних індикаторів.

На наш погляд дуже висококваліфікованими, в даному плані, є десятилітні соціологічні напрацювання Інституту соціології НАН України [50, с. 23]. Проте разом із значними досягненнями у практиці соціологічних опитувань (наприклад, як в окресленні гіпотез моніторингових у деяких формулюваннях запитань анкет та підсумкових обґрунтувань відповідей) існують ще певні помилки і неточності. Серед таких упущень, на думку вітчизняної соціологині Н. Паніної, найпоширенішими є:

порушення одношереговості (коли деякі варіанти відповідей не відповідають ключовому слову запитання і фактично є варіантами відповіді не на поставлене питання);

неповнота множинності (коли набір відповідей не містить всіх можливих варіантів відповіді на поставлене запитання);

порядок відповідей (має місце при використанні шкал) [12, с. 57-58].

І на сам кінець, варто пам'ятати, що анкета має свою власну композицію. Під час її складання ви повинні дотримуватись наступної структури: назва (А); преамбула (коротке звернення (Б)); основна змістовна частина (В) і соціально-демографічний паспорт (Г) [40]. Не слід також нехтувати і поліграфічними якостями анкети. Заощадження паперу та його низька якість може настільки знизити якість інформації, що значно дешевше було б взагалі не проводити опитування [5; 40].

Застосування методу експертних оцінок. Як зазначає О. Крижановський, спочатку варто дати загальну характеристику методу експертних оцінок. *Метод експертних оцінок* – це соціологічний метод отримання інформації про об'єкт за допомогою фахівців, які є експертами у певній сфері. Цей метод може бути дуже ефективним при вивченні проблем децентралізації влади в Україні, адже експертні оцінки широко використовуються в прогнозуванні, при визначенні цілей соціального розвитку, прийнятті планових рішень і т. д. [21; 25; 26].

Для здійснення експертизи зазвичай формується група фахівців, до складу якої входять спеціалісти в певній галузі знання; всього може бути 5-7 та більше осіб. Процедура експертних оцінок полягає в проведенні експертами інтуїтивно-логічного аналізу проблеми, з переважно кількісною оцінкою суджень і подальшою формальною обробкою отриманих результатів. У результаті обробки формується узагальнена думка експертів, яка приймається як вирішення проблеми.

Реалізація методу експертних оцінок включає кілька етапів: 1) постановка проблеми, визначення цілей і завдань експертизи, її кордонів, основних етапів; 2) розробка процедури експертизи; 3) відбір експертів, перевірка їх компетентності і формування груп експертів; 4) проведення опитування та узгодження оцінок; 5) формалізація отриманої інформації, її обробка, аналіз та інтерпретація [23; 24; 29]. В основі експертизи зазвичай лежить питальник, за допомогою якого і здійснюється збір необхідної інформації.

Далі опишемо методики опитування експертів. За характером взаємозв'язку експертів між собою розрізняють методики очного і заочного опитування експертів [31; 37]. Очні методики опитування експертів спрямовані на інтенсифікацію початкового етапу дослідження – розвідки. Залучення фахівців, які представляють різноманітні області знання і точки зору, дозволяє розширити підхід до досліджуваної проблеми, врахувати всі можливі зв'язки і опосередкування. Ці методики дають вельми надійні результати. Проте проведення очної експертизи являє собою досить трудомісткий процес. Переваги заочних методів полягають у їх відносній простоті і дешевизні. Однак надійність одержуваних даних менше, ніж при проведенні очної експертизи, оскільки деякі питання експерт може неправильно витлумачити, а на інші не дати відповіді.

За чисельністю експертів виділяють індивідуальні методики опитування експертів та групові [31; 37; 38]. Індивідуальні експертні методики – це методики використання думок експертів, які сформульовані особисто кожним із них самостійно без врахування думок інших експертів. До індивідуальних експертних методик відносять методи вільного інтерв'ю та анкетного опитування. Колективні експертні методики – це методики, які забезпечують формування єдиної спільної думки в результаті взаємодії залучених фахівців-експертів. До колективних методик експертної оцінки відносять наступні методи: метод комісії (у тому числі проведення виробничих нарад, конференцій, семінарів, дискусій за «круглим столом»), метод Дельфі, метод віднесеної оцінки, «мозкову атаку» та ін.

Далі запропонуємо рекомендації з відбору експертів. Проведення експертизи за будь-якою методикою починається з вирішення цілої низки проблем, пов'язаних з вибором її учасників. Робота з відбору експертів зазвичай починається зі складання списку компетентних у досліджуваній області фахівців. До списку можуть потрапити лише ті фахівці, які відповідають основним критеріям відбору експертів.

Перший критерій відбору експертів – ступінь компетентності експерта. Її можна виміряти орієнтуючись на такі показники, як вчений ступінь або звання, стаж роботи за фахом, службове становище, число опублікованих робіт, кількість посилань на ці роботи в літературі, оцінку робіт науковою громадськістю та ін. Другий критерій відбору експертів припускає, що експерт знає останні досягнення сучасної науки і практики в тих областях, які є предметом експертизи. Тут важливий якісний аналіз наукової або практичної діяльності експерта. Третій компонент відбору – оптимальне поєднання вузької спеціалізації і загального кругозору експерта. Для перевірки цього критерію здійснюється якісний аналіз наукових праць експерта.

Четвертий критерій відбору – оптимальне поєднання індивідуальних якостей експерта як наукового або практичного працівника. Сюди належать здібності експерта до аналізу і синтезу досліджуваних проблем, до об'єктивної всебічної оцінки проблеми без надмірного

ухилу в бік оптимістичних або песимістичних відповідей з чисто психологічних мотивів, стійкість його наукових поглядів, але разом з тим достатня гнучкість мислення, здатність змінити точку зору під впливом нових фактів і аргументів, вміння переробляти, засвоювати і формувати якісно нову наукову інформацію. П'ятий критерій відбору – високі моральні якості експерта. Цей критерій дуже складний для оцінки, але без належного морального рівня експерта інші його якості можуть виявитися марними, здатними лише збільшити небезпеку отримання псевдо прогнозу [40].

Тепер поговоримо про особливості розробки програми соціологічного дослідження при застосуванні методу експертних оцінок. На відміну від масового опитування програма опитування експертів не настільки деталізована і носить переважно концептуальний характер. У ній, насамперед, однозначно описується обране для аналізу явище, передбачаються у вигляді гіпотез можливі варіанти його розвитку.

У відповідності зі ступенем розробленості гіпотез до інструментарію дослідження включаються ті чи інші види питань. Питальник, або анкета, – це структурно організований набір питань, кожне з яких логічно пов'язане з центральним завданням експертизи. Питання анкети (питальника) залежно від їх змісту діляться на три групи: 1) дані про самого експерта – про його вік, місце та стаж роботи, освіту, науковий ступінь, вчене звання, коло наукових інтересів; 2) питання по суті досліджуваної проблеми; 3) питання, що дозволяють оцінити мотиви, яких дотримувався експерт у своєму аналізі [44, с. 44]. До речі предметно розглянуті названі аспекти в доробках миколаївських фахівців, а саме в ЧНУ імені Петра Могили, де діють Інститут державного управління, кафедра соціології, інформаційний центр ЄС, навчально-науково-виробнича лабораторія «Миколаївський центр соціологічних досліджень» та інші науково-дослідні структури.

За формою питання можуть бути відкритими, закритими і напівзакритими. Для забезпечення надходження надійної та достовірної інформації зазвичай поєднують всі типи питань. Крім того, для забезпечення рівноймовірної можливості для кожного альтернативного питання потрапити в поле зору експерта рекомендується в ході опитування міняти послідовність альтернатив. При використанні оціночних шкал позитивні і негативні сторони врівноважують. Питання по одній підпроблемі встановлюються у порядку поступового переходу від більш загальних до все більш специфічних, конкретних. Питальник повинен відповідати вимогам цілісності, логічної послідовності і завершеності.

Далі запропонуємо рекомендації з проведення опитування експертів. Проведення анкетного опитування експертів є найбільш ефективним і найпоширенішим видом опитування. Анкетне опитування полягає у заповненні експертами опитувальних листів-анкет. Серйозної уваги вимагає підбір питань (ознак), які бажано включити в анкету. Розрізняють декілька видів питань, по яких дається експертна оцінка: а) питання, відповіді на які містять кількісну оцінку; б) питання, які потребують змістовної відповіді в стислій формі; в) питання, які потребують змістовної відповіді в розгорнутій формі.

Анкетне опитування може бути очним і заочним. Недолік очного анкетування – можливість впливу інтерв'юера (у якості якого найчастіше виступає сам соціолог-дослідник) на відповіді експерта. Недолік заочного анкетування – в можливості неправильного тлумачення питань експертом, затягування у відповідях і т.п. Враховуючи це, при заочному опитуванні крім анкет-запитальників, експертам повинна бути дана пояснювальна записка, яка має на меті орієнтування експертів і містить інформацію про цілі експертизи, завдання опитування, об'єкти експертизи, необхідні організаційні відомості та інструкцію щодо заповнення анкет, в якій наводяться приклади порядку і способу заповнення.

Нарешті сформулюємо рекомендації з обробки та представлення результатів дослідження. Раціональне використання інформації, отриманої від експертів, можливе за

умови перетворення її в форму, зручну для подальшого аналізу, підготовки та прийняття рішень. Найбільш поширеними способами впорядкування інформації є ранжирування і метод безпосередньої оцінки [39, с. 46].

Ранжирування – процедура встановлення відносної значимості (переваги) досліджуваних об'єктів на основі їх упорядкування. Ранг – це показник, що характеризує порядкове місце оцінюваного об'єкта в групі інших об'єктів, що володіють істотними для оцінки властивостями. Для кожного об'єкта обчислюють суму рангів, отриману від всіх експертів, потім упорядковують ці суми: вищий ранг присвоюють об'єкту, який отримав найменшу суму, найнижчий ранг – об'єкту з найвищою сумою. Точність і надійність ранжирування залежать від кількості об'єктів для порівняння. При необхідності навести ілюстрації результатів ранжирування краще застосувати стовпчасті та лінійчаті діаграми [12; 25; 30].

Метод безпосередньої оцінки полягає в тому, що діапазон зміни будь-якої якісної змінної розбивається на низку інтервалів, кожному з яких присвоюється певна оцінка – бал, наприклад, від 1 до 10. Експерт поміщає кожен з розглянутих об'єктів експертизи в певний інтервал або відповідно до ступеня володіння даною властивістю, або відповідно до припущень експерта про значущість об'єктів експертизи. Розмір шкали повинен бути таким, щоб кожному балу відповідало певне поняття, що виражає ступінь інтенсивності властивості, якості або переваги.

Особливості проведення та організація фокус-групового дослідження. Для отримання початкового уявлення про проблему, дослідники та науковці, вивчаючи соціально-політичні процеси, доволі часто звертаються до застосування якісних методів соціологічних досліджень.

Якісні методи – це методи, що не мають на меті досягти репрезентативності отриманих даних, вони використовуються не для того, щоб отримати розподіл населення (або інших об'єктів аналізу) за тими чи іншими ознаками, а найчастіше для того, щоб отримати загальне уявлення про те чи інше явище [20].

Як правило, для цих методів характерні наступні особливості:

- менша кількість репрезентативних об'єктів;
- неструктурований збір інформації;
- нестатистичний аналіз отриманих даних;
- типовий результат даних – це не відсотки, а набір висловлених суджень, думок, пояснень, причин та мотивів.

Таким чином, загальний фокус якісного дослідження концентрує увагу на окремому, особливому описі цілісної картини досліджуваного явища. Тому, якісні методи окремо, або у поєднанні з кількісними методами, значним чином допомагають досліднику у підготовці анкети. Насамперед, можна уявити, які варіанти відповідей існують, і на цій підставі розробити віяла відповідей до опитувальника.

Одним із найбільш поширених якісних методів в соціології є фокусоване групове інтерв'ю (або фокус-група).

Фокус-група це вид групового дослідницького інтерв'ю, у якому ведучий за допомогою завчасно розробленого плану підтримує зосередженість (сфокусованість) обговорення на досліджуваній темі та намагається забезпечити відкрите висловлення думок усіма учасниками рівною мірою [20; 23].

З огляду на вищенаведене визначення, можна виділити наступні особливості фокус-групового дослідження:

1. Неформальний характер проведення, що сприяє створенню сприятливих та комфортних умов для респондентів.
2. Ефект соціальної рівності учасників та спільне відчуття безпеки. Зважаючи на те, що почуття учасників подібні, вони відчують себе більш комфортно та швидше готові ділитися своїми думками та почуттями.

3. Синергія. У групі отримують більш широкий спектр думок, суджень, оцінок, ніж у ході спілкування з однією людиною.

4. Спонтанність. Високий рівень залучення респондентів забезпечує спонтанність та нешаблонність відповідей, тому що від учасників не вимагається відповідати на конкретні питання.

5. Креативність. Цікаві ідеї з'являються випадково та частіше за усе у ході групового обговорення, ніж під час індивідуального інтерв'ю.

6. Обговорення теми відбувається на основі заздалегідь розробленого гайду (сценарій дослідження). Проте, під час збору інформації необхідно також враховувати думки учасників у вербальному й невербальному контексті дискусії [20; 26].

Зазвичай фокус-групу організують у вигляді розмови кількох респондентів (6-12 осіб) на задану інтерв'юером-модератором тему. У цьому випадку вибірка в чистому вигляді не застосовується, оскільки основним призначенням методу фокус-груп є опис явищ, а не вимірювання його поширеності та екстраполяція результатів. Однак для підвищення достовірності отриманої інформації бажано дотримуватися деяких принципів відбору респондентів. Наприклад, склад групи повинен відображати основні категорії населення відповідно до мети дослідження. Перш за все, необхідно дотримуватись принципу внутрішньо-групової гомогенності. По-друге, деякі вчені вважають, що до складу фокус-групи слід набирати лише незнайомих між собою людей. Ця вимога значно скорочує сферу застосування даного методу, тому що її важко дотримуватися при проведенні дослідження в організаціях та колективах. Проте, даний критерій, як показує практика, не має універсального характеру і визначається темою дискусії [36; 37].

Важливо також акцентувати увагу на прийомах та техніках, які використовують модератори для того, щоб отримати корисну інформацію. На думку вітчизняної дослідниці М. Наумової, серед найпридатніших для більшості модераторів-практиків вирізняють дві категорії технік: зондувальні та проєктивні [45, с. 271-272]. Обидві стимулюють учасників до більш відкритих висловлювань. *Зондувальні техніки* – менш абстрактні, простіші у використанні й у подальшій інтерпретації. До них належать: «леддеринг», «упорядкування карт сприйняття» – «мепінг» та групування, ранжування, шкалювання за заданою чи самостійно обраною шкалою тощо. *Проєктивні техніки* допомагають визначити особливості несвідомого ставлення до об'єктів сприйняття. Їх умовно можна розподілити на два класи: вербальні та невербальні. До вербальних асоціацій прийнято відносити «вільні асоціації», «спрямовані асоціації», «персоніфікацію», «ідеальний продукт» тощо. До невербальних асоціацій застосовують «колаж», «психологічний (експресивний) рисунок» тощо.

При інтерпретації результатів фокус-групового дослідження необхідно обов'язково враховувати культурний контекст дискусії, жести, інтонації та інші елементи, які допомагають сприймати, інтерпретувати та передавати мову у процесі соціальної дії. Тому, при обробці інформації найбільш плідним є аналіз бесіди (лінгвістичний аналіз), дискурсу та контент-аналіз [6; 23; 29].

Зважаючи на це, варто зауважити, що фокус-групове дослідження представляє собою не такий простий метод, як може видатись на перший погляд. Його проведення потребує високого рівня кваліфікації дослідника. По-перше, через те, що дані, які отримують у ході обговорення, мають неструктурований вигляд. Тому, ступінь автентичності отриманої інформації залежить від кваліфікації дослідника, який інтерпретує отримані дані крізь призму власного досвіду. По-друге, успішність фокус-групового дослідження залежить від врахування організаційних та методичних факторів.

І насамкінець, перед початком дослідження треба пам'ятати, що фокус-групи застосовують на підготовчій стадії великого дослідження для перевірки гіпотез, розуміння

мови і досліджуваної категорії в цілому, розуміння мотивації або установок індивідів, коли значення має саме інтеракція. Адже у рамках фокус-групового інтерв'ю відтворюються ситуації близькі до реального життя.

Застосування методу глибинного інтерв'ю. Глибинне інтерв'ю – це метод соціологічного дослідження, що являє собою невимушену бесіду двох людей, в якій один з учасників – інтерв'юер – виступає у ролі професійного дослідника. Технологія проведення глибинних інтерв'ю розрізняється в залежності від цілей дослідження. За часом глибинне інтерв'ю займає як мінімум 1,5-2 години. Також може виникнути ситуація необхідності повернення до одного і того ж респондента для продовження розмови, уточнення деталей, поглиблення теми. У такому разі інтерв'ю може потребувати до 12 годин роботи з одним співрозмовником [12; 48].

За структурою розрізняють два основних типи глибинних інтерв'ю: неструктуроване та напівструктуроване. При проведенні першого типу інтерв'ю заздалегідь визначається лише тема розмови. При цьому розмова проводиться у вільній формі, нагадуючи невимушене спілкування. Другий тип передбачає наявність заздалегідь складеного питальника (гайду), в якому виділяються тематичні блоки. При проведенні цього типу інтерв'ю запитання можуть ставитися в іншому порядку, ніж вони представлені в гайді, можуть бути по-іншому сформульовані і, окрім того, найбільш важливі питання повинні супроводжуватися декількома додатковими (уточнюючими). За змістом виділяють такі основні різновиди глибинних інтерв'ю: а) наративне; б) біографічне; в) лейтмотивне; г) фокусоване; д) діалогове [8; 35; 40].

Наративне інтерв'ю (narrative – розповідь, оповідання) являє собою вільну розповідь про життя респондента без будь-якого втручання з боку інтерв'юера, крім можливих вигуків (здивування або схвалення), які допомагають стимулювати і підтримувати хід розповіді. Передбачається, що в процесі вільної бесіди в пам'яті респондента асоціативно з'являються ті епізоди й моменти, які представляють для нього найбільшу суб'єктивну цінність. Це дозволяє виявити найбільш важливі змістовні фрагменти, що конструюють його розповідь. У ході інтерв'ю людина як би заново обдумує своє життя, свої вчинки, події свого життя.

Біографічне інтерв'ю являє собою розмову, що складається з декількох тематичних блоків. Ці тематичні блоки відповідають послідовності життєвих циклів індивіда, наприклад: «Дитинство», «Юність», «Зрілість», або «Навчання у школі», «Навчання у ВНЗ», «Робота за фахом». Інтерв'юер лише направляє розмову на певну тему і періодично підводить респондента до наступного блоку, коли, на його думку, розповідь про даний період життя є достатньо повною.

Лейтмотивне інтерв'ю – це різновид інтерв'ю, який орієнтує розмову на відстеження динаміки одного і того ж аспекту активності людини протягом її життєвого шляху. Наприклад, якщо нас цікавлять уявлення політичного лідера про ідеальний політичний устрій на різних стадіях життя цієї людини, то в процесі бесіди, під час переходу до кожного наступного періоду життєвої історії, ми повинні мати в фокусі саме цей аспект і задавати додаткові питання, що стосуються наявності змін у вказаних уявленнях.

Фокусоване інтерв'ю має іншу мету: необхідно якомога більше дізнатися про одну конкретну життєву ситуацію індивіда. Виходячи з цього, додаткові запитання інтерв'юера спрямовані на занурення в певну тему, запитання ставляться задля все більшої конкретизації особистих уявлень респондента про предмет інтересу дослідника.

Діалогове інтерв'ю – це фактично вільна бесіда, що проводиться у формі діалогу. За формою відносин між дослідником та досліджуваним цей різновид інтерв'ю відрізняється від вищеписаних його форм. У ході наративного, біографічного, лейтмотивного та фокусованого інтерв'ю дослідник передусім має уважно вислухати людину, з мінімумом

своїх коментарів; у ході ж діалогового інтерв'ю і дослідник, і респондент займають однаково активну позицію. У формі рівноправного діалогу співрозмовники обмінюються своїми думками, ідеями, які пов'язані з темою дослідження. Інтерв'юер у ході бесіди може висловлювати власну позицію стосовно досліджуваного питання, не погоджуватися з думкою респондента, просити уточнити свою позицію і т.п.

Тепер коротко опишемо методику інтерв'ювання. Зазвичай процес проведення інтерв'ю поділяють на наступні етапи: 1) підготовка до інтерв'ю; 2) початок; 3) основна частина; 4) завершення; 5) обробка результатів. При підготовці до інтерв'ю значна увага повинна бути приділена відбору кваліфікованого інтерв'юера (інтерв'юерів може бути декілька якщо заплановано провести значну кількість інтерв'ю). Після відбору інтерв'юерів проводиться конкретна підготовка до інтерв'ю: відбір респондентів, складання гайду, визначення місця та часу проведення, визначення способу запису (на відео- чи аудіоносії). Щодо кількості респондентів, то в соціологічній літературі не має однозначної відповіді на це питання, але узагальнюючи підходи різних дослідників можна сказати, що не рекомендується проводити більше 50 інтерв'ю (зважаючи на значний обсяг текстової інформації, яка отримується після розшифровки аудіо- чи відеозапису). Дослідник С. Белановський вважає, що оптимальною є вибірка у кількості 20 глибинних інтерв'ю в межах одного дослідження [8, с. 63].

Нарешті сформулюємо рекомендації з обробки та інтерпретації результатів дослідження. По-перше, після завершення серії інтерв'ю усі вони повинні бути розшифровані (представлені в текстовому форматі). По-друге, отримані тексти мають бути інтерпретовані дослідником. Крім того, Я. Щепанський виділяє п'ять основних методів інтерпретації текстів глибинних інтерв'ю, які ми коротко опишемо. 1) Конструюючий метод полягає в тому, що після ознайомлення з текстами соціолог дає їм інтерпретацію, взявши за основу певну соціологічну теорію. Інтерв'ю, таким чином, дає факти для конструювання загальної картини досліджуваного явища; ці факти пов'язуються між собою виходячи з наслідків або гіпотез, отриманих на основі цієї теорії. 2) Метод прикладів полягає в ілюстрації (підтвердженні) певних гіпотез обраними з текстів інтерв'ю прикладами. 3) Типологічний аналіз полягає у виявленні певних типів особистості, схем поведінки, стилів життя і т.д. в аналізованих соціальних групах. 4) Метод контент-аналізу, який може бути застосований для інтерпретації даних, отриманих у ході інтерв'ю. Цей метод полягає в фіксації певних елементів змісту у сукупності документів (в якості яких у даному разі розглядаються тексти інтерв'ю) з наступною кількісною обробкою отриманих даних. 5) Статистична обробка, що полягає у встановленні залежності різних характеристик респондентів від властивостей соціальних груп, до яких вони належать [1; 31].

Висновки та узагальнення до розділу VI

Виходячи із вищевикладеного зрозуміло чому саме представники Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили та колеги з інших підрозділів ініціювали випуск монографії про місцеве самоврядування, децентралізацію політичної влади в Україні і необхідність створення об'єднаних територіальних громад і запозичення позитивного досвіду такої діяльності у провідних європейських країнах. Необхідно згадати, що такі проблеми десятиліттями займалася ціла низка провідних вчених, зокрема В. Погорілко, М. Пухтинський, А. Ткачук. Аналізу теоретичного та практичного значення місцевого самоврядування приділили увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський тощо.

Базисні складові нормативно-правових аспектів децентралізації висвітлено в працях Л. Бабич, С. Балацького, Н. Бикадорової, А. Буковинського та інших. Організаційно-

управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування в Україні досліджували В. Бабаєв, О. Бобровська, С. Болдирєв, А. Гошко, Я. Жовнірчик, О. Іваницька та ін.

Дослідженням досвіду країн ЄС у ході запровадження децентралізації влади в Україні займалися і такі вчені як С. Серьогін, Б. Данилишин, В. Пилипшин, О. Власенко та багато інших фахівців. Вони розробили методологію дослідження проблем децентралізації публічної влади, яка становить загальнотеоретичні принципи, наукові підходи, а також методи, які б дали змогу систематизувати наукові погляди щодо понять «децентралізація», «децентралізація публічної влади», її ознаки, суб'єкти, та нові моделі, їх особливості формування, принципи і т.д. Варто побажати всім перерахованим дослідникам та їх послідовникам не зупинятися на досягнутому і в нових сьогodenних реаліях переоцінювати методологічні засади та правила спрямовані на імплементування європейських інтеграційних цінностей і критеріїв в Україні.

Що стосується висновку щодо підрозділу 6.3., який присвячений рекомендаціям для працівників місцевого самоврядування, які займаються поширенням в Україні позитивних результатів досвіду ЄС у ході проведення децентралізації влади. У викладеному матеріалі характеризуються чотири основні соціологічні методи, що найбільш придатні для емпіричного дослідження проблем: метод анкетного опитування, метод сфокусованого групового інтерв'ю, метод експертних оцінок та метод індивідуального глибинного інтерв'ю. Основна відмінність першого від інших – це його приналежність до кількісних методів дослідження. Методи сфокусованого групового інтерв'ю та індивідуального глибинного інтерв'ю відносяться до якісних методів дослідження, а метод експертних оцінок поєднує у собі кількісні та якісні складові. Взагалі вибір методів проведення дослідження залежить як від проблеми, так і від методологічної позиції дослідника.

Кількісні методи виникли на основі позитивістської методології, яка спирається на індуктивний підхід у науці. У межах такого підходу теорія спирається на індуктивний підхід у науці. У межах такого підходу теорія будується на основі узагальнення наукових фактів, які повинні бути точними, вимірюваними, тому кількісні методи дослідження вважаються тут найбільш достовірними і доказовими. Якісні методи ж виникли на основі інтерпретативної парадигми в соціологічній науці; при застосуванні цих методів наголос робиться на теоретичних ресурсах соціології і соціальної філософії, логічному та понятійному аналізі досліджуваного феномена, індивідуальному досвіді дослідника, використанні його інтуїції. У сучасній соціально-гуманітарній науці вказані два підходи не стільки протиставляються, скільки вважаються взаємодоповнюючими. Тому в процесі проведення дослідження рекомендуємо комбінувати вищеописані методи задля досягнення найбільш точного та повного знання про досліджуване явище.

У кінці розділу, а вірніше у завершальній частині всієї монографії розміщений зразок анкети для проведення соціологічного моніторингу. Сподіваємося, що запропоновані пропозиції стануть в нагоді для посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема активістів спроможних об'єднаних територіальних громад.

Зразок оформлення анкети

Шановні громадяни! Не залишайтеся байдужими до заданих питань: візьміть участь в запропонованому опитуванні. Ваші думки, оцінки та пропозиції будуть не тільки цікавими, а й важливими і будуть враховані в подальшій діяльності спроможних об'єднаних територіальних громад і плідній співпраці органів місцевого самоврядування з громадами. Просимо Вас уважно ознайомитись із змістом анкети і дати відповіді на всі запитання. Обведіть номер тієї чи іншої відповіді, з якою Ви згодні, або напишіть свій варіант чи обґрунтування.

1. Чи схвалюєте Ви діяльність своєї територіальної громади?

1. Зовсім не схвалюю
2. Скоріше не схвалюю
3. Важко відповісти
4. Скоріше схвалюю
5. Повністю схвалюю

2-12. Оцініть ефективність діяльності Вашої об'єднаної громади (у балах від 1 – зовсім не ефективна, 5 – ефективна, зробіть по одній позначці у кожному рядку)

2. Забезпечення безпеки мешканців міста	1	2	3	4	5
3. Допомога переселенцям, учасникам АТО та сім'ям загиблих	1	2	3	4	5
4. Достатня кількість дитячих садочків, ЗОШ, музичних шкіл	1	2	3	4	5
5. Підтримка в належному стані будинків та мереж водопостачання, тепла, енергії	1	2	3	4	5
6. Своєчасний ремонт дорожнього покриття та мостів	1	2	3	4	5
7. Забезпечення безперебійного руху громадського транспорту у всіх районах міста	1	2	3	4	5
8. Організація і проведення загальноміських заходів	1	2	3	4	5
9. Робота міських закладів культури (бібліотек, музеїв, театрів, кінотеатрів)	1	2	3	4	5
10. Робота міських соціальних служб	1	2	3	4	5
11. Вирішення проблеми безпритульних тварин	1	2	3	4	5
12. Ваш варіант (вказіть)	1	2	3	4	5

13-14. Чи берете Ви участь у виборах до: (зробіть по одній позначці у кожному рядку)

	Так, завжди	Час від часу	Ні, не беру
13. Верховної Ради України	1	2	3
14. Місцевих органів влади	1	2	3

15. Що передусім означають для Вас вибори?

1. Це форма реалізації мого виборчого права
2. Це участь громадян у житті країни та засіб контролю за діями влади
3. Це боротьба за владу між політиками
4. Нічого не означають
5. Інше (напишіть) _____

16. Які чинники можуть стати вирішальними в тому, що Ви підете на чергові вибори? (оберіть не більше 3-х варіантів)

1. Громадянський обов'язок, відчуття особистої відповідальності
2. Прагнення змінити життя країни, міста
3. Впевненість у тому, що моя думка важлива
4. Відсутність інших справ / наявність вільного часу
5. Думка друзів, родини або близьких людей
6. Висока поінформованість про кандидатів та/або політичний стан держави і міста
7. Ваш варіант (напишіть) _____
8. Не піду на чергові вибори

17. Які чинники можуть стати вирішальними в тому, що Ви не підете на чергові вибори? (оберіть не більше 3-х варіантів)

1. Байдушність, відсутність інтересу до політичного життя
2. Недовіра, розчарування, незадоволеність владою
3. Невпевненість у дієвості виборів
4. Наявність інших справ / відсутність вільного часу
5. Думка друзів, родини або близьких людей
6. Низька поінформованість про кандидатів та/або політичний стан держави і міста
7. Ваш варіант (напишіть) _____
8. Завжди беру і буду брати участь у виборах

18. Чи виїжджали Ви чи хто-небудь з Вашої родини за кордон, зокрема у країни ЄС?

1. Так
2. Ні
3. Готуюся (готуються) до поїздки

19. Чи брали Ви участь у навчанні (стажуванні, підвищенні кваліфікації) за кордоном?

1. Так
2. Ні
3. Готуюся до цього

20. Чи брали Ви участь у міжнародних заходах, які проходили у Вашому регіоні?

1. Так
2. Ні
3. Готуюся до цього

21. Чи брали Ви участь у міжнародних заходах, які організував Чорноморський національний університет імені Петра Могили?

1. Так
2. Ні
3. Готуюся до цього

22. Чи погоджуєтесь Ви з твердженням про те, що якісна освіта в сучасній Україні доступна всім?

1. Так
2. Скоріше так, ніж ні

3. Скоріше ні, ніж так
4. Ні
5. Важко відповісти

23-26. Якою мірою Ви задоволені станом вітчизняної системи освіти? (зробіть по одній позначці у кожному рядку)

	Повністю задоволений(а)	Скоріше задоволений (а)	Важко відповісти	Скоріше не задоволений (а)	Повністю не задоволений (а)
23. Дошкільна освіта	5	4	3	2	1
24. Загальна середня освіта	5	4	3	2	1
25. Професійно-технічна освіта	5	4	3	2	1
26. Вища освіта	5	4	3	2	1

27. Які з перелічених проблем вітчизняної освіти Ви вважаєте найактуальнішими? (оберіть не більше 3-х варіантів)

1. Недоступність якісної освіти для всіх охочих
2. Невідповідність змісту освіти вимогам часу
3. Корупція в системі освіти
4. Проблеми фінансування
5. Зниження професіоналізму педагогічних кадрів
6. Платні освітні послуги
7. Застарілі методи навчання
8. Застаріла система управління
9. Зниження престижності педагогічної праці
10. Зростання масовості вищої освіти
11. Інше (вказіть) _____
12. Важко відповісти

28. Яку головну роль, на Вашу думку, виконують в суспільстві ЗВО? (оберіть не більше 2-х варіантів)

1. Передача знань, досвіду наступним поколінням
2. Оновлення і розвиток національних традицій
3. Підготовка висококваліфікованих кадрів
4. Науково-дослідницька діяльність
5. Виховання патріотично-налаштованої молоді
6. Розробка програм розвитку країни
7. Інше (вказіть) _____
8. Важко відповісти

29. Які чинники, на Ваш погляд, перешкоджають ЗВО виконувати свою головну роль у суспільстві? (можливі декілька варіантів відповіді)

1. Відсутність у суспільстві чіткого уявлення про призначення ЗВО
2. Недостатнє фінансування вищої освіти

3. Застаріла матеріально-технічна база
4. Корумпованість системи вищої освіти
5. Завелика кількість ЗВО у країні
6. Відсутність системи контролю за діяльністю ЗВО
7. Низький професійний рівень викладачів
8. Інше (вказіть) _____
9. Важко відповісти

30. Який варіант, на Вашу думку, найбільше відповідає національним інтересам України?

1. Вступ до НАТО
2. Інтеграція до Європейського Союзу
3. Підтримка, дружні відносини з Росією
4. Повноправне членство в СНД
5. Співпраця з ГУААМ
6. Дотримання позаблокового та нейтрального статусу
7. Ваш варіант (вказіть) _____

31. Ваш прогноз щодо терміну вступу України до ЄС і НАТО:

1. Україна вступить до ЄС і НАТО найближчим часом
2. Україна вступить до ЄС і НАТО не раніше, ніж через декілька років
3. Україна вступить до ЄС і НАТО лише через 10-15 років
4. Україна ніколи не стане членом ЄС і НАТО
5. Важко відповісти

32. Чи потрібно, на Вашу думку, проводити референдум з приводу вступу України до ЄС і НАТО?

1. Так
2. Ні
3. Важко відповісти

33. Якщо б референдум щодо вступу України до ЄС і НАТО відбувся вже завтра, як би Ви особисто проголосували?

1. За вступ України до ЄС і НАТО
2. Проти вступу України до ЄС і НАТО
3. Важко відповісти

34. Як Ви оцінюєте діяльність ЄС і НАТО на міжнародній арені на сучасному етапі?

1. Позитивно
2. Скоріше позитивно, ніж негативно
3. Скоріше негативно ніж позитивно
4. Негативно
5. Важко відповісти

35. Чи достатньо, на Ваш погляд, інформації про ЄС і НАТО подається в центральних ЗМІ?

1. Так, достатньо
2. Скоріше так, ніж ні

3. Скоріше ні, ніж так
4. Взагалі немає ніякої інформації про ЄС і НАТО
5. Важко відповісти

36. Чи варто, на Вашу думку, у навчальних закладах посилити інформаційно-просвітницьку діяльність щодо вивчення історії та сучасної діяльності ЄС і НАТО?

1. Так
2. Ні
3. Важко відповісти

37. Що Ви знаєте про такі світові моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, континентальну, іберійську, змішану і радянську?

1. Розбираюся у них
2. Цікавлюсь
3. Цікавлюсь лише певною моделлю
4. Нічого не знаю.
5. Мені байдужа їх суть
6. Інша думка (*напишіть*) _____

38. Який саме досвід децентралізації влади найбільше імпонує Вам?

1. Досвід Республіки Польща
2. Французький досвід
3. Досвід США
4. Досвід Німеччини
5. Китайський досвід
6. Прибалтійський досвід
7. Іспанський досвід

39. Чому Вам імпонує саме цей досвід? (*вказіть*) _____

40. Ваша сфера діяльності?

1. Займаюся власною справою
2. Працюю в комерційній організації
3. Працюю в державній, бюджетній сфері
4. Пенсіонер
5. Навчаюся
6. Домогосподарка
7. Безробітний
8. Веду домашнє господарство
9. Інше (*вказіть*) _____

41. Як Ви оцінюєте свій матеріальний статок?

1. Не вистачає навіть на харчування
2. Вистачає на харчування. Для придбання одягу, взуття тощо потрібно заощадити або позичити
3. Вистачає на харчування, одяг, взуття тощо. Однак на більш дорогі покупки та витрати потрібно заощадити або позичити
4. Вистачає на харчування, одяг, взуття тощо. Однак на покупки дорогих речей та великі витрати потрібно заощадити або позичити

42. Ваша освіта:

1. Неповна середня
2. Середня загальна
3. Середня спеціальна
4. Неповна вища
5. Повна вища
6. Науковий ступінь

43. Ваш сімейний стан:

1. Ніколи не був (-ла) у шлюбі.
2. Перебуваю у шлюбі (зареєстрованому або не зареєстрованому).
3. Розлучений (-на) (офіційно чи неофіційно).
4. Вдовець (вдова).

44. Ваша стать:

1. Чоловіча
2. Жіноча.

45. Ваш вік (вказіть повну кількість років): _____

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Багмет М.О. Аналіз соціологічних досліджень з інтеграційних проблем на Миколаївщині / М. Багмет, Л. Ляпіна // Миколаїв. – Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. – 2009. – С. 20-28.
2. Багмет М.О. Імплементация досвіду країн ЄС в процесі удосконалення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М. Багмет, О. Штиршов, Я. Гаргаун // Публічне управління та регіональний розвиток. Науковий журнал. – 2019. – №4. – Режим доступу : <https://doi.org/10.34132/pard2019.04.01>
3. Баймуратов М.О. До питання вибору національної моделі місцевого самоврядування/ М.О. Баймуратов // Публічне право. – 2015. – № 3 (19). – С. 57-65; № 4 (20). – С. 70-75.
4. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак // Луцьк. – Вид-во СЄНУ імені Лесі Українки. – 2010. – С. 255-257.
5. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 245 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії і практики : монографія / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.
7. Бегей І.П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях / І.П. Бегей // Аспекти публічного управління – Вип. 9 (23). – К. : Вид-во Юр. Думка. – 2015. – С. 57-63.
8. Белановский С.А. Глубокое интервью / С.А. Белановский. – М. : Никколо-медиа. 2001. – 320 с.
9. Богдан О. Що варто знати про соціологію та соціальні дослідження? Посібник-довідник для громадських активістів та всіх зацікавлених / Олена Богдан. – К. : Дух і Літера, 2015. – С. 225-263.
10. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – Режим доступу: [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_\(2\).pdf](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_(2).pdf)
11. Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України... : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.Й. Бучинська. – К., 2014. – 20 с.
12. Вербець В. Методологія та методика соціологічних досліджень / В. Вербець. – Друге вид. доп. і перероб. – Рівне : РДГУ : Інститут соціальних досліджень, 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://eprints.oa.edu.ua/376/1/metodolog.pdf>.
13. Ворона П.В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України [Електронний ресурс] / П. Ворона // Полтавський університет економіки і торгівлі. Електронне видання. – 2008. – №2. – Режим доступу : <http://space.puet.edu.ua/hahll/123456789/66>
14. Грובה В.П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування в Італії: перспективи для України / В. Грובה // Право і суспільство. – 2015. – №4 (3). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis20154%283%29293>
15. Данилишин Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б. М. Данилишин, В. В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_3
16. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ, 2007. – 768 с.
17. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив : матеріали інформаційного семінару [«Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив»] / Український Інститут Міжнародної політики, – 2015. – 21 с.
18. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.Decentralization.gov.ua/news/index/page/-111
19. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с.

20. Дмитриева Е.В. Метод фокус-групп: проблемы подготовки, проведения, анализа [Электронный ресурс] / Е.В. Дмитриева. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/847/093/1217/021_dmitrieva_1.pdf
21. Крижановский О.В. Социологический статус метода экспертных оценок / О.В. Крижановский / АН Украины; Ин-т социологии; Отв. ред. С.Б. Крымский. – К. : Наукова думка, 1992. – 92 с.
22. Курілов Ю.Ю. децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки / Ю. Курілов // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. – 2018, т.29 (68). – №5. – С. 120-128.
23. Ларичев О.И. Выявление экспертных знаний / О.И. Ларичев. – М. : Наука, 1989. – 128 с.
24. Лева М. САРІ як метод проведення соціологічних досліджень [Електронний ресурс] / Марія Лева. – Режим доступа : https://prezi.com/clsb9a_kucy4/cari/
25. Литвак Б.Г. Экспертная информация: методы получения и анализа / Б.Г. Литвак. – М. : Радио и связь, 1982. – 184 с.
26. Литвак Б.Г. Экспертные оценки и принятие решений / Б.Г. Литвак. – М. : Патент, 1996. – 272 с.
27. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15-18.
28. Мейжис І.А., Калашнікова Л.В. Соціальні виміри реформування системи освіти (на прикладі Півдня України). – Миколаїв. – Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили. – 2016. – 144 с.
29. Орлов А.И. Экспертные оценки / А.И. Орлов // Заводская лаборатория. – 1996. – Т.62. – №1. – С. 54-60.
30. Паніна Н. В. Технологія соціологічного дослідження / Н.В. Паніна. – К. : Інститут соціології НАНУ, 2007. – 320 с.
31. Панкова Л.А. Организация экспертиз и анализ экспертной информации / Л.А. Панкова, А.М. Петровский, М.В. Шнейдерман. – М. : Наука, 1984. – 120 с.
32. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління / В. П. Пилипишин. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvrpcdu.pdf>.
33. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
34. Роман Н. Моделі централізації влади країн Європейського союзу / Н. Роман // Теорія та практика державного управління. – 2016. – №2 (53). – Львів. – С. 15-22.
35. Садмен С. Как правильно задавать вопросы. Введение в проектирование массовых обследований / С. Садмен, Н. Бредберн. – М. : Институт Фонда «Общественное мнение», 2005. – 328 с.
36. Семенова В.В. Качественные методы: введение в гуманистическую социологию / В.В. Семенова. – М. : Добросвет, 1998. – 289 с.
37. Сидельников Ю.В. Технология экспертного прогнозирования / Ю.В. Сидельников. – М. : Доброе слово, 2004. – 284 с.
38. Соціальна експертиза в Україні: методологія, методика, досвід впровадження / За ред. Ю.І. Саєнка. – К. : Ін-т соціології НАНУ, 2000. – 194 с.
39. Соціологічні дослідження проблем євроінтеграції та європейських студій в Україні [методичні рекомендації] / Укладачі: В. К. Коробов, Л. А. Ляпіна, О. С. Орцева, Н. В. Рожанська, В. О. Чорна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2016. – 68 с.
40. Суїменко Є.І. Анкетне опитування: мистецтво ставити запитання [Електронний ресурс] / Є.І. Суїменко. – Режим доступа : http://isoc.com.ua/school/suimenko_ank.pdf
41. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління місцевого самоврядування – 2014. – № 2(21). – С. 277-286.
42. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : Легальний статус, 2015. – 56 с.
43. Формування об'єднаних територіальних громад в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://niss.gov.ua/default/files/pof>

44. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=4802>.
45. Якісні дослідження в соціологічних практиках / За ред. Н.Костенко, Л.Скокової. – К. : Інституту соціології НАНУ, 2009. – 400 с.
46. Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe / The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). – 2008. – 96 p.
47. Budget of the European Union // Official website of the European Union. – 2014, November. [Електронний доступ]. – Режим доступу : http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf
48. Faguet J-P. Decentralizing for a Deeper Democracy and a More Supple State / Faguet J-P., Fox A.M., Poschl C. – London : London School of Economics and Political Science. – 2015. – Aug. 10
49. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. – [Електронний доступ]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
50. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. / Committee of the Regions of the European Union. – 2008. – P. 47-321.

References

1. Bahmet M., & Liapina, L. (2009). Analiz sotsiolohichnykh doslidzen z intehratsiinykh problem na Mykolaivshchyni [Analysis of sociological research on integration problems in Mykolayiv region]. *Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly – BSU Publishing House Petra Mogili*, (pp. 20-28) [in Ukrainian].
2. Bagmet, M., Shtyrov, O., & Harhau, Y. (2019). Implementatsiia dosvidu krain YeS v protsesi udoskonalennia detsentralizatsii publichnoi vlady ta administruvannya v Ukraini [Implementation of the experience of EU countries in the process of improving the decentralization of public power and administration in Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok. Naukovyi zhurnal – Public administration and regional development. Scientific journal*, 4. Retrieved from <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/127/94> [in Ukrainian].
3. Baimuratov, M.O. (2015). Do pytannia vyboru natsionalnoi modeli mistsevoho samovriaduvannya [On the issue of choosing the national model of local self-government]. *Publichne pravo – Public law*, 3(19), (pp. 57-65), 4(20), (pp. 70-75) [in Ukrainian].
4. Bairak, S. (2010). Mistseve samovriaduvannya Respubliky Polshcha: osoblyvosti stanovlennia ta zasady funktsionuvannya [Local self-government of the Republic of Poland: features of formation and principles of functioning]. *Vyd-vo SleNU imeni Lesi Ukrainky – Lesya Ukrainka SEN Publishing House*, (pp. 255-257) [in Ukrainian].
5. Barvitskyi, V. (2006). *U poshukakh shliakhiv formuvannya diiezdatnykh terytorialnykh hromad: mizhnarodnyi dosvid [In search of ways to form viable territorial communities: international experience]*. M. Pukhtynskyi (Ed.). Kyiv: Atika-N [in Ukrainian].
6. Batanov, O.V. (2010). *Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii i praktyky [Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii i praktyky]*. M.O. Baimuratov (Ed.). Kyiv: Yuryd. dumka [in Ukrainian].
7. Behei, I.P. (2015). Vykorystannia dosvidu Polshchi dlia vyznachennia osoblyvostei reformuvannya derzhavnogo upravlinnia na raionnomu ta rehionalnomu rivniakh [Using the experience of Poland to determine the features of public administration reform at the district and regional levels]. *Aspekty publichnoho upravlinniaiu – Aspects of public administration*, 9(23), (pp. 57-63) [in Ukrainian].
8. Belanovskiy, S.A. (2001). *Glubokoe intervyyu [Deep interview]*. Moscow: Nikkolo-media [in Russian].
9. Bohdan, O. (2015). Shcho varto znaty pro sotsiolohiiu ta sotsialni doslidzhennia? [What you need to know about sociology and social research?]. *Posibnyk-dovidnyk dlia hromadskykh aktyvistiv ta vsikh zatsikavlenykh – Handbook for public activists and all interested*, (pp. 225-263) [in Ukrainian].
10. Boryslavska, O., Zaverukha, I., & Zakharchenko, E. (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine]*. Kyiv: TOV «Sofia». Retrieved from [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_\(2\).pdf](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_(2).pdf) [in Ukrainian].
11. Buchynska, A.Y. (2014). Administratyvno-pravovi zasady diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya za zakonodavstvom Ukrainy [Administrative and legal principles of local government under the laws of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
12. Verbits, V. (2006). Metodolohiia ta metodyka sotsiolohichnykh doslidzen [Methodology and methods of sociological research]. (2nd ed., rev.). Rivne: RDHU: Instytut sotsialnykh doslidzen [in Ukrainian].

13. Vorona, P.V. (2008). Osoblyvosti mistsevoho samovriaduvannia Frantsii na prykladi rehionalnykh administratyvno-terytorialnykh odynyts – departamentiv: dosvid dlia Ukrainy [Peculiarities of local self-government of France on the example of regional administrative-territorial units - departments: experience for Ukraine]. *Poltavskiy universytet ekonomiky i torhivli. Elektronne vydannia – Poltava University of Economics and Trade. Electronic edition*, 2. Retrieved from <http://space.puet.edu.ua/hahll/123456789/66> [in Ukrainian].
14. Hrobova, V.P. (2015). Pravovy status ta povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Italii: perspektyvy dlia Ukrainy [Legal status and powers of local governments in Italy: prospects for Ukraine]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 4(3). Retrieved from <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis20154%283%29293> [in Ukrainian].
15. Danylyshyn, B.M., & Pylypiv, V.V. Detsentralizatsiia u krainakh YeS: uroky dlia Ukrainy [Decentralization in EU countries: lessons for Ukraine]. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_3 [in Ukrainian].
16. Varnalii, Z.S. (2007). *Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety* [State regional policy of Ukraine: features and strategic priorities]. Kyiv [in Ukrainian].
17. *Detsentralizatsiia vlady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv : materialy informatsiinoho seminaru [«Podolannia stereotypiv stosovno detsentralizatsii na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv»]* – Decentralization of power on the basis of best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives: materials of the information seminar [«Overcoming stereotypes about decentralization on the basis of best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives»]. (2015). [in Ukrainian].
18. Detsentralizatsiia pid mikroskopom: ekspertnyi analiz [Decentralization under the microscope: expert analysis]. www.decentralization.gov.ua. Retrieved from <http://www.decentralization.gov.ua/news/index/page/-111> [in Ukrainian].
19. *Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia* [Decentralization and effective local self-government]. (2016). Kyiv: PROON/MPVSR [in Ukrainian].
20. Dmitrieva, E.V. *Metod fokus-grupp: problemy podgotovki, provdeniya, analiza* [Method of focus groups: problems of preparation, testing, analysis]. Retrieved from http://ecsocman.hse.ru/data/847/093/1217/021_dmitrieva_1.pdf [in Russian].
21. Krizhanovskiy, O.V. (1992). Sotsiologicheskiy status metoda ekspertnykh otsenok [Sociological status of the method of expert assessments]. S.B. Krymskiy (Ed.). Kyiv: Naukova dumka [in Russian].
22. Kurilov, Yu.Iu. (2018). Detsentralizatsiia vlady v Ispanii: samovriaduvannia, rehionalizatsiia ta podatky [Decentralization of power in Spain: self-government, regionalization and taxes]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Scientific notes of TNU named after VI Vernadsky. Series: Public Administration*, (Vols. 29(68)), 5, (pp. 120-128) [in Ukrainian].
23. Larichev, O.I. (1989). *Viyavlenie ekspertnykh znaniy* [Revealing expert knowledge]. Moscow: Nauka [in Russian].
24. Leva, M. *CAPI yak metod provedennia sotsiologichnykh doslidzhen* [CAPI as a method of sociological research]. Retrieved from https://prezi.com/clsb9a_kucy4/capi [in Ukrainian].
25. Litvak, B.G. (1982). *Ekspertnaya informatsiya: metody polucheniya i analiza* [Expert information: methods of obtaining and analysis]. Moscow: Radio i svyaz [in Russian].
26. Litvak, B.G. (1996). *Ekspertnyie otsenki i prinyatie resheniy* [Expert assessments and decision-making]. Moscow: Patent [in Russian].
27. Malynovskiy, V. (2007). Uroky polskoi administratyvno-terytorialnoi reformy dlia Ukrainy [Lessons of Polish administrative-territorial reform for Ukraine]. *Derzhavne ta munitsypalne upravlinnia v umovakh polityko-administratyvnoi reform – State and municipal administration in terms of political and administrative reform*, (pp. 15-18) [in Ukrainian].
28. Meizhys, I.A., & Kalashnikova, L.V. (2016). *Sotsialni vymiry reformuvannia systemy osvity (na prykladi Pivdnia Ukrainy)* [Social dimensions of education system reform (on the example of the South of Ukraine)]. Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
29. Orlov, A.I. (1996). Ekspertnyie otsenki [Expert estimates]. *Zavodskaya laboratoriya – Technology of sociological research*, (Vols. 62), 1, (pp. 54-60) [in Ukrainian].
30. Panina, N.V. (2007). *Tekhnolohiia sotsiologichnoho doslidzhennia* [Technology of sociological research]. Kyiv: Instytut sotsiologii NANU [in Ukrainian].
31. Pankova, L.A., Petrovskiy, A.M., & Shneyderman M.V. (1984). *Organizatsiya ekspertiz i analiz ekspertnoy informatsii* [Influence of integration processes on national systems of public administration]. Moscow: Nauka [in Ukrainian].

32. Pylypyshyn, V.P. *Vplyv protsesiv intehtratsii na natsionalni systemy derzhavnoho upravlinnia* [Influence of integration processes on national systems of public administration]. Retrieved from <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpdu.pdf> [in Ukrainian].
33. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro poperednie skhvalennia zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady vid 31 serpnia 2015 roku No 656-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine On the preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of power of August 31, 2015 No 656-VIII]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19> [in Ukrainian].
34. Roman, N. (2016). Modeli tsentralizatsii vlady krain Yevropeiskoho soiuzu [Models of centralization of power in the European Union]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 2(53), (pp. 15-22) [in Ukrainian].
35. Sadmen, S., & Bredbern, N. *Kak pravilno zadavat voprosy. Vvedenie v proektirovanie massovyih obsledovaniy* [How to ask questions correctly. Introduction to the design of mass surveys]. Moscow: Institut Fonda «Obschestvennoe mnenie» [in Russian].
36. Semenova, V.V. (1998). *Kachestvennyie metody: vvedenie v gumanisticheskuyu sotsiologiyu* [Qualitative methods: introduction to humanistic sociology]. Moscow: Dobrosvet [in Russian].
37. Sidelnikov, Yu.V. (2004). *Tehnologiya ekspertnogo prognozirovaniya* [Expert forecasting technology]. Moscow: Dobroe slovo [in Russian].
38. Saienko, Yu.I. (Ed.). (2000). *Sotsialna ekspertyza v Ukraini: metodolohiia, metodyka, dosvid vprovadzhennia* [Social expertise in Ukraine: methodology, methods, experience of implementation]. Kyiv: In-t sotsiologii NANU [in Ukrainian].
39. Korobov, V.K., Liapina, L.A., Ortseva, O.S., Rozhanska, N.V., & Chorna, V.O. (Ed.). (2016). *Sotsiologichni doslidzhennia problem yevrointehratsii ta yevropeiskyykh studii v Ukraini* [Sociological research of problems of European integration and European studies in Ukraine]. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU imeni Petra Mohyly [in Ukrainian].
40. Suimenko Ye.I. *Anketne opytuvannia: mystetstvo stavyty zapytannia* [Questionnaire survey: the art of asking questions]. Retrieved from http://isoc.com.ua/school/suimenko_ank.pdf [in Ukrainian].
41. Tarasenko, T. (2014). Problema detsentralizatsii v reformuvanni mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [The problem of decentralization in the reform of local self-government in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia mistsevoho samovriaduvannia – State Administration of Local Self-Government*, 2(21), (pp. 277-286) [in Ukrainian].
42. Tkachuk, A.F. (2015). *Latvii: dovha doroha reform* [Latvia: a long road to reform]. Kyiv: Lehalniy status [in Ukrainian].
43. Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad v Yevropi [Formation of united territorial communities in Europe]. *niss.gov.ua*. Retrieved from <http://niss.gov.ua/default/files/pdf> [in Ukrainian].
44. Iak provely reformu administratyvno-terytorialnoho ustroiu ta mistsevoho samovriaduvannia u Latvii [How the reform of the administrative-territorial system and local self-government in Latvia]. *www.csi.org.ua*. Retrieved from <http://www.csi.org.ua/?p=4802> [in Ukrainian].
45. Kostenko, N., & Skokova L. (2009). *Iakisni doslidzhennia v sotsiologichnykh praktykakh* [Qualitative research in sociological practices]. Kyiv: Instytutu sotsiologii NANU [in Ukrainian].
46. *Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe*. (2008). [in English].
47. *Budget of the European Union*. (2014). Retrieved from http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf [in English].
48. Faguet, J-P., Fox, A.M., & Poschl C. (2015). *Decentralizing for a Deeper Democracy and a More Supple State*. London: London School of Economics and Political Science [in English].
49. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. *www.sejm.gov.pl*. Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [in Polish].
50. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. (2008). *Committee of the Regions of the European Union*, (pp. 47-321) [in English].

Висновки

Питання ефективної організації публічної влади завжди привертало до себе увагу і науковців, і державотворців. Відсутність поступального розвитку держави пояснюється недостатньою збалансованістю влади. Вибір раціональної моделі взаємовідносин у системі влади забезпечує оптимальну організацію публічної влади в державі. Вказана проблема є властивою не лише для нашої держави, але й для інших країн на певних історичних проміжках їхнього існування. Отже, децентралізація належить до найбільш дискусійних питань останніх років як у вітчизняній так і у зарубіжній науковій літературі. Як наслідок децентралізацію розглядають і як процес передачі та розширення компетенцій (прав, повноважень), так і правом незалежного прийняття рішень, як систему управління, явище, спосіб територіальної організації влади. Саме для науки державного управління намагання розкрити сутність складових децентралізації, його важливих аспектів, наповнити їх новим змістом є досить актуальним та необхідним на сьогодні. Саме науковий підхід сприятиме перетворенню процесів децентралізації на більш виважений, теоретико-орієнтований та збалансований у відповідності до стадій, учасників, термінів та ресурсів.

За результатами дослідження зроблено такі висновки:

1. Децентралізація влади є складною концепцією, котра проявляється в найбільш загальному вигляді передачі повноважень (влади), відповідальності й ресурсів від національно-державного до субнаціонально-регіонального й місцевого рівнів, котрі представлені відповідними обраними владними органами. Як наслідок, децентралізацію доцільно розглядати з точки зору різних її типів, які, в свою чергу, можуть набувати найрізноманітніших політичних, адміністративних, фіскальних, ринкових форм. Відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття та змісту централізації та децентралізації потребує проведення цілої низки різноманітних заходів, як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Очікуваними результатами формування загальноприйнятого підходу мають стати:

- встановлення чіткого розмежування сфер діяльності, відповідних функцій та всіх видів відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади;
- досягнення узгодження щодо процедури бюджетного процесу для ефективного надання публічних послуг та покращення їхнього рівня;
- чітке визначення послуг, які повинні надаватися кожним із рівнів влади, встановлення власних та делегованих повноважень, усунення невідповідності, яка існує між повноваженнями в сфері прийняття рішень та відповідальністю.

2. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні характеризує фрагментарність, відсутність чіткої вираженої єдиної стратегічної лінії. У більшості випадків левова частка нормативних актів приймалися задля впровадження й розвитку лише окремих індивідуальних проектів у різних регіонах країни, без взаємозв'язку з іншими необхідними документами правового характеру, що досить часто призводило до суперечок між такими документами. З метою усунення наявних недоліків юридичного характеру під час процесів об'єднання територіальних громад необхідно вдосконалити наявну вітчизняну законодавчу базу та на її основі здійснити реформування адміністративно-територіального поділу України, «зверху» завершити процес об'єднання територіальних громад.

3. Наявний об'єм необхідних ресурсів об'єднаних територіальних громад є недостатнім задля забезпечення їхньої спроможності, що, у свою чергу, не дозволяє органам місцевого самоврядування належним чином виконувати власні та делеговані повноваження й задовольняти існуючі потреби мешканців громад. Як наслідок – уповільнення процесів

кількісних та якісних змін в усіх без винятку сферах. Саме тому є необхідним проведення комплексної роботи щодо забезпечення повсюдності фінансових та інших зобов'язань, пошуку альтернативних джерел доходів, створенню сприятливих умов для інвестування тощо.

4. Молодь є особливою соціальною групою, котра характеризується спільними віковими та освітніми показниками. Молодь є найбільш схильною до радикальних та миттєвих змін й суспільних перетворень, деякі дослідники вважають саме молодь основним індикатором соціально-економічного та політичного стану суспільства. Тому соціалізація сучасної молоді відбувається в суперечливих умовах становлення інститутів громадянського суспільства, що здійснює суттєвий вплив на рівень її соціальної та громадянської активності.

5. На сьогодні не існує і єдиної позиції серед теоретиків та практиків державного управління щодо визначення суті понять «децентралізація» та «безпека», а також їх взаємозв'язку. Тож приходимо до висновків, що ці дві важливі категорії можуть взаємодіяти на двох рівнях:

– на національному – поєднання реформи децентралізації та національної безпеки – боротьба проти фейкової інформації щодо реформи, проти спекуляції політичними силами тощо;

– на рівні громад – протистояння загрозам морального, економічного, соціального, екологічного характеру.

6. Особливу увагу в умовах євроінтеграції України треба акцентувати на доцільності запровадження європейських критеріїв і стандартів, де чітко та послідовно не тільки теоретично обґрунтовуються наміри реформування діяльності органів місцевого самоврядування, а й визначаються власні варіанти шляхів і методів ефективної перебудови на практиці сучасних технологій в управлінні територіальними самоврядувальними структурами.

По-перше, взяти до уваги широкий спектр досвіду країн ЄС у сфері модернізації державного управління, та розроблення чіткої нормативно-правової бази.

По-друге, досягнення позитивної результативності в боротьбі з корупцією, ефективності у використанні фінансових і банківських показників, врахування суспільних потреб у ході вирішення проблем охорони здоров'я, гуманітарних, інформаційних, земельних, комунікаційних, безпекових та інших політичних і громадських напрямках.

По-третє, запропоновано практичні рекомендації щодо вирішення проблем децентралізації публічної влади та адміністрування в умовах європейської інтеграції:

– запровадження оптимальних механізмів впровадження та збереження самодостатності територіальних громад;

– перерозподіл повноважень та функцій між ОМС та ОТГ залежно від соціально-економічного, політичного стану, для забезпечення позитивної стабільної ситуації на відповідній території;

– встановлення чіткого переліку ефективних інструментів щодо встановлення максимальної самостійності територіальних громад та належної їхньої активізації на основі чіткого визначення меж компетенції та відповідальності;

– налагодження зворотного зв'язку щодо результативності здійснення в регіонах проблем децентралізації влади та інтеграційних процесів.

За умов затяжної соціально-політичної та економічної складної ситуації в країні, саме такі заходи та дії сприятимуть максимально належній реалізації децентралізації влади в Україні.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Андріяш Вікторія Іванівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Сфера наукових досліджень – публічна політика, публічне управління та адміністрування, механізми державного управління, глобалізація.
E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

Багмет Михайло Олександрович – доктор історичних наук, професор кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку, директор Інформаційного центру ЄС, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – історія політичних процесів в Україні, проблеми публічної влади і адміністрування, проблеми імплементація європейських і євроатлантичних критеріїв та стандартів.
E-mail: mykhaylo.bagmet@gmail.com

Беглиця Володимир Петрович – доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Чорноморського національного університету імені Петра Могили. Сфера наукових інтересів – запобігання корупційним проявам, впровадження євроінтеграційних процесів, децентралізація влади.
E-mail: science@chmnu.edu.ua

Верба Світлана Миколаївна – старший викладач кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – різнопланові процеси публічного управління та адміністрування, децентралізація влади в Україні.
E-mail: mag_idu@ukr.net

Гаркуша Анна Михайлівна – провідний фахівець кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – різнопланові процеси публічного управління та адміністрування, децентралізація влади в Україні та впровадження євроінтеграційних процесів.
E-mail: annagarckusha@outlook.com

Євтушенко Олександр Никифорович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили. Сфера наукових інтересів – публічна влада, державна влада і місцеве самоврядування, територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування, муніципальний менеджмент, психологія управління.
E-mail: alnievt@ukr.net

Ємельянов Володимир Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, директор Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Сфера наукових досліджень – публічна політика, публічне управління та адміністрування, механізми державного управління, муніципальний менеджмент, психологія управління, місцеве самоврядування, лідерство в організації.
E-mail: d_idu@ukr.net

Костєва Тетяна Богданівна – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Сфера наукових досліджень – проектна діяльність, організаційна культура університетської системи освіти, шляхи підвищення рівня інформаційної компетентності, інноваційні методи проведення навчання серед студентського осередку.

E-mail: tetyana910@gmail.com

Локтіонова Дінара Анатоліївна – кандидат політичних наук, експерт всеукраїнської громадської організації «Центр інноваційного розвитку територій», м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – соціологічні опитування, громадська думка, ефективність інтеграційних процесів.

E-mail: dinara.loktionova@gmail.com

Лушагіна Тетяна Вікторівна – кандидат політичних наук, старший викладач кафедри політичних наук, факультет політичних наук Чорноморського національного університету імені Петра Могили. Сфера наукових інтересів – децентралізація, об'єднані територіальні громади, брендинг територіальних громад, локальна демократія.

Email: t.lushagina@gmail.com

Палагнюк Юліана Вікторівна – доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Сфера наукових досліджень – державна євроінтеграційна політика України, європейська інтеграція, соціальні стандарти ЄС, мас-медіа та громадянське суспільство, публічне управління, молодіжна політика.

E-mail: yulianna_p@hotmail.com

Рожанська Наталя Володимирівна – кандидат соціологічних наук, доцент, керівник навчально-науково-виробничої лабораторії «Миколаївський центр соціологічних досліджень», доцент кафедри соціології Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – методологія соціологічних досліджень, практичні рекомендації для працівників державних і громадських установ.

E-mail: natalia.roznanska@gmail.com

Файчук Олена Леонідівна – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили. Сфера наукових досліджень – соціальна робота з молоддю, соціально-педагогічна профілактика негативних явищ у молодіжному середовищі, волонтерська діяльність, валеологічна освіта.

E-mail: e.l.fajchuk@ukr.net

Штиршов Олександр Миколайович – кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. Сфера наукових досліджень – проблеми публічної влади та місцевого самоврядування в Україні, децентралізація влади та результативність діяльності спроможних об'єднаних місцевих громад.

E-mail: bratislava@ukr.net

Шульга Анастасія Алімівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили. Сфера наукових інтересів – реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; децентралізація публічної влади; формування спроможних територіальних громад; розвиток ресурсної бази самодостатніх територіальних громад.

E-mail: ondain2009@ukr.net

**ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Монографія

За загальною редакцією

доктора політичних наук, професора О.Н. Євтушенко,
доктора наук з державного управління, професора В.М. Ємельянова

Підписано до друку 25.09.2021 р.
Формат 297,5x210. Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman».
Друк – цифровий.
Ум. друк. арк. 24,29
Наклад 300 прим.
Зам. № 2/8

Видавець і виготовлювач Ємельянова Т. В.
54030, м. Миколаїв, вул. Шевченка 14
тел. (0512) 477-448
e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018

