

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,
д.держ.упр., проф.
_____ Наталія БОНДАРЧУК
« ____ » _____ 2024 р.**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**на тему: РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Ступінь вищої освіти: Магістр

Здобувачка

Ганна ГУЛАК

**Науковий керівник,
к.е.н., доцент**

Олеся ЛЕБЕДЕНКО

Дніпро – 2024

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**Факультет:** Менеджменту і маркетингу**Кафедра:** Менеджменту, публічного управління та адміністрування**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Спеціальність:** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Ступінь вищої освіти:** Магістр**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри _____

« _____ » _____ 202 р.

ЗАВДАННЯ**на дипломну роботу студентці****Гулак Ганні Олександрівні**

- 1. Тема роботи** «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації в Україні»,
керівник роботи Лебеденко Олеся Василівна, к.е.н., доцент
затверджені наказом ректора ДДАЕУ від « __ » _____ 202__ р. № _____.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 29.01.2024 року.
- 3. Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Історичні та теоретичні основи розвитку територіальної громади 2. Реформа місцевого самоврядування на рівні територіальної громади: зарубіжний та Український досвід 3. Напрями розвитку територіальних громад в Україні в умовах децентралізації влади. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).**
1. Тема, мета, задачі. 2. Історичні та теоретичні основи розвитку територіальної громади 3. Реформа місцевого самоврядування на рівні територіальної громади: зарубіжний та Український досвід 4. Напрями розвитку територіальних громад в Україні в умовах децентралізації влади. Висновки.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____ р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2022	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2022 - Квітень 2023	
3	Аналіз діяльності підприємства та написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2023	
4	Розрахунок та написання проектного розділу	Вересень-Жовтень 2023	
5	Написання висновків та пропозицій	Листопад 2023	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Грудень 2023	

Здобувачка _____

(підпис)

Ганна ГУЛАК

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____

(підпис)

Олеся ЛЕБЕДЕНКО

(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації в Україні»

Кваліфікаційна робота: 82 с., 78 використаних джерел.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини у сфері організації та діяльності місцевого самоврядування.

Предмет дослідження - розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Метою роботи є визначення напрямків розвитку територіальних громад на засадах удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади та форм її безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Методи дослідження. Використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою аналізу та синтезу розкрито сутність територіальної громади, її роль у вирішенні питань місцевого значення. Метод порівняння та узагальнення дав змогу вивчити досвід ЄС та окремих країн ЄС та визначити можливість його застосування в Україні. За допомогою діалектичного підходу обговорено питання стану та вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад.

У роботі визначено поняття, сутність та правовий статус територіальних громад в Україні, розкрито їх роль у вирішенні питань місцевого значення. Розглянуто питання співпраці громадян з органами місцевого самоврядування та форми прямої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення як напрями розвитку місцевого самоврядування на базовому рівні. Теоретичні й практичні висновки роботи можуть бути враховані в практичній діяльності органів місцевого самоврядування з питань удосконалення нормативно-правових, організаційних засад функціонування місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, а також у діяльності інститутів громадянського суспільства, які беруть участь у вирішенні питань місцевого значення.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

форми прямої участі, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення, місцеве самоврядування.

KEY WORDS

forms of direct participation, reform of local self-government, decentralization, territorial community, voluntary association of territorial communities, participation of institutions of public society in solving issues of local importance, local self-government.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	8
1.1. Поняття, сутність та правовий статус територіальних громад в Україні	8
1.2. Роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні	19
Висновки до розділу 1	29
РОЗДІЛ 2 РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД	30
2.1. Загальні підходи ЄС та окремих країн ЄС до організації місцевого самоврядування на базовому рівні	30
2.2. Місцеве самоврядування на рівні територіальної громади у Польщі: можливості застосування досвіду в Україні	41
Висновки до розділу 2	48
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	50
3.1. Взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальної громади в умовах децентралізації влади	50
3.2. Форми прямої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення як напрям розвитку місцевого самоврядування	62
Висновки до розділу 3	69
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформа місцевого самоврядування спрямована на створення належних умов для розвитку та реалізації потенціалу громадян, отримання якісних послуг на місцях. Це означає необхідність підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення рівного доступу мешканців до адміністративних, соціальних та інших видів послуг.

На сучасному етапі відбувається консолідація територіальних громад, актуалізується питання запровадження механізмів широкого залучення членів територіальних громад та інститутів громадянського суспільства до співпраці в управлінні та прийнятті управлінських рішень. Децентралізація влади нерозривно пов'язана з реформою адміністративно-територіального устрою, яка є основою створення оптимальної системи територіального устрою місцевих органів влади. Існуюче адміністративно-територіальне регулювання не враховує сучасні соціально-економічні та екологічні характеристики територій. Внаслідок цього виникає конфлікт між тенденціями до централізації та децентралізації, які постійно виявляються в процесі просторової організації суспільства. Досвід інших країн підтверджує, що максимальна ефективність функціонування суспільства досягається тоді, коли рішення приймаються на тому рівні, на якому вони повинні бути реалізовані. У зв'язку з цим визначено трирівневу просторово-організаційну структуру регіону яка повністю відповідає завданням реформи та особливостям національного досвіду.

Аналіз наукової літератури показує, що важливу роль у розробці даної тематики відіграють провідні наукові і навчальні заклади України

У науковій літературі проблемі реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено велику кількість наукових праць та публікацій, у тому числі й щодо розвитку територіальних громад.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері організації та діяльності місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Мета і завдання полягає у визначенні напрямків розвитку територіальних громад на засадах удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади та форм її безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Для досягнення мети визначено такі **завдання**:

- розкрити поняття, сутність та правовий статус територіальних громад в Україні;
- визначити роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати загальні підходи ЄС та окремих країн ЄС до організації місцевого самоврядування на базовому рівні та визначити можливості застосування передового досвіду в Україні;
- розкрити основні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади в умовах децентралізації влади;
- дослідити форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення як напрямок розвитку місцевого самоврядування на базовому рівні.

Методи дослідження. У дослідженні використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою аналізу та синтезу розкрито сутність територіальної громади, її роль у вирішенні питань місцевого значення. Метод порівняння та узагальнення дав змогу вивчити досвід ЄС та окремих країн ЄС та визначити можливість його застосування в Україні. За допомогою діалектичного підходу обговорено питання стану та вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад. Системний підхід дав змогу виконати завдання дослідження, зокрема розкрити форми взаємодії територіальних громад у вирішенні питань місцевого

значення, питання їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. розвитку.

Інформаційною базою дослідження є закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, міжнародні документи, інші нормативно-правові акти, особливо органів місцевого самоврядування, аналітичні, статистичні матеріали, методичні матеріали центрів розвитку місцевого самоврядування, наукові розробки та публікації за тематикою магістерських робіт тощо.

Наукова новизна дослідження полягає в такому: визначено роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні; цузагальнені підходи ЄС та окремих країн ЄС до організації місцевого самоврядування на базовому рівні та визначені можливості застосування передового досвіду в Україні; розкриті основні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади в умовах децентралізації влади.

Апробація. Матеріали роботи оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції. (The 5th International scientific and practical conference «Modern research in science and education» (January 11-13, 2024) BoScience Publisher, Chicago, USA. 2024)

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливостях використання результатів дослідження в практичній діяльності органів місцевого самоврядування для посилення ролі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Поняття, сутність та правовий статус територіальних громад в Україні

Територіальна громада в Україні зі своїми звичаями та традиціями має глибоке коріння. Дослідник цього питання І. Черкаський писав: «... про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки під зверхньою владою господарів» [1].

Тему розвитку територіальної громади за часів Київської Русі досліджував український історик, громадсько-політичний діяч [2], який простежив весь процес розвитку територіальної громади, починаючи з сімей і родів, показавши, як поступово слабшають родинні зв'язки і посилюються «мотиви територіальної близькості, добросусідства, територіальної та економічної солідарності». А також завдяки поділу сімей «родичі селилися одна біля одної, пізніше, коли розширені родини збільшувалися і розділялися, на старій займанщині утворювалися нові родини, пов'язані між собою спорідненістю і створювали громаду [2].

Територіальна громада в Україні завжди виконувала багато важливих функцій, які забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них можна виділити найважливіші - забезпечення громадського порядку і спокою на своїй території, безпеки всіх членів громади та збереження майна, економічні, соціальні, культурно-освітні функції та багато інших. Роль і значення громади завжди були важливими в українському суспільстві. Розбудова територіальної громади в Україні тривала століттями.

Поняття «територіальна громада» визначено та законодавчо закріплено в Конституції України. Відповідно до статті 140 Основного Закону місцеве самоврядування - це право територіальної громади - жителів села або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селища, міста у сільську громаду - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [3].

До прийняття Конституції України 1996 року в офіційних документах використовувався термін «територіальний колектив». Так, у статті 47 зазначалося – Про основні засади організації і діяльності державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової редакції Конституції України від 8 червня 1995 р. зазначалося, що місцеве самоврядування в Україні є гарантоване державою право територіальних колективів громадян і обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах в межах Конституції та законів України. Також додано положення про те, що «первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні громади громадян, які проживають у селах, селищах і містах» [4].

До основних етапів законодавчого закріплення місцевого самоврядування як форми публічної влади та статусу територіальної громади в Україні протягом 90-х років ХХ ст. до них слід віднести: прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» (1990 р.); нова редакція закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (1992 р.); прийняття Конституції України (1996 р.) та запровадження конституційного принципу місцевого самоврядування; прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.); Підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування (1996 р.) та ратифікація її Верховною Радою України (1997 р.).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як «мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-

територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів з єдиним адміністративним центром [5]. Особливостями територіальної громади є те, що до неї входять не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, існує в межах села, селища, міста.

Стаття 6 цього Закону, яка безпосередньо спрямована на територіальну громаду, містить такі положення, які розмежовують її роль і місце в системі місцевого самоврядування в Україні. Отже, територіальна громада села, селища чи міста розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Крім того, зазначено, що вона може об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади сіл, селищ і міст, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти зі складу єдиної територіальної громади [5].

У проекті закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, схваленому постановою Верховної Ради України № 656-VIII № 2217а введено поняття громади, яка визначається як первинна одиниця в системі адміністративно-територіального устрою України. Район складається з кількох громад [6].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" безпосередньо та через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчих органів. Територіальні громади можуть безпосередньо здійснювати самоврядування у такий спосіб – вирішувати питання місцевого значення у формі місцевого місцевої ініціативи, референдуму, зборів громадян, громадських слухань [5].

На місцевому референдумі територіальні громади вирішують питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення громадян, які належать до їх громади. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання територіальних громад Конституцією України, Законом

України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами. Рішення місцевого референдуму є обов'язковими до виконання на території муніципалітету. Порядок призначення і проведення місцевого референдуму та перелік питань, які можуть вирішуватися лише шляхом референдуму, визначаються Законом «Про референдум» [5].

Іншою формою самоврядування територіальної громади є збори громадян. Це безпосередня участь громади у вирішенні питань місцевого значення. Збори можуть вирішувати питання, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Статутом територіальної громади. Як волевиявлення громади рішення зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування при здійсненні їх діяльності та є основою для планування роботи відповідної ради.

Депутати територіальної громади мають право у формі місцевої ініціативи висувати ініціативу на розгляд ради будь-якого питання, віднесеного до відання територіальної громади. Порядок внесення місцевої ініціативи до ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Питання місцевої ініціативи, внесені на розгляд ради в установленому порядку, підлягають обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи [5].

Відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право на громадські слухання, зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, серед яких членів яких територіальна громада може заслухати, внести пропозиції з питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік. Пропозиції, подані за результатами громадського слухання, обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [5]. Одним із найважливіших локальних правових актів, який враховує національно-культурні, історичні, соціально-економічні та інші особливості місцевого

самоврядування, регулює безпосередню участь територіальної громади в усіх формах безпосереднього народовладдя, є територіальний статут громади. Це має важливе значення для активізації діяльності та вдосконалення функціонування територіальної громади у зазначених формах, її правового регулювання, а також сприяє становленню територіальної громади як самоврядного суб'єкта. Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України [5].

До питань правового регулювання в Україні належать: регулювання проведення зборів громадян за місцем постійного проживання; проведення громадських слухань; розроблення порядку впровадження місцевих рішень; розроблення порядку прийняття та оприлюднення рішень представницьких органів місцевого самоврядування, регламентації роботи ради, постійних комісій; розроблення Положень про відділи, управління та інші органи виконавчої влади.

Додатковими питаннями правового регулювання відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є: порядок здійснення підконтрольності та підзвітності раді її виконавчих органів; процес віднесення органів самоорганізації жителів за місцем проживання до сфери власного відання ради, її фінансів та майна; Порядок погодження кандидатур на посади керівників підприємств, установ та організацій державної власності; порядок надання та вилучення земельних ділянок; порядок надання народним депутатам офіційних документів; порядок прийняття депутатського запиту тощо [5].

Територіальні громади реалізують місцеве самоврядування також через відповідні органи самоврядування: ради як представницькі органи громади, виконавчі органи рад, через сільських, селищних, міських голів. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають таємним голосуванням строком на 5 років депутатів своїх рад, які відіграють важливу роль у самоврядуванні сільської громади, селища, міста. Від діяльності членів ради, її органів та виборчих округів залежить ефективність роботи ради, а також стан громади.

Згідно зі статтею 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всі права, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворених органів», несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх завдання. Окрім секретаря ради, депутат має входити до складу однієї з постійних комісій ради. Депутат має право голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради, засіданнях постійних та інших комісій ради, до складу яких він обраний. Він має право звертатися із запитом до голів ради та її органів, сільських, селищних, міських голів, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а міський депутат (міста обласного значення) - також голова місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких подано запит, зобов'язані дати на засіданні ради усну або письмову відповідь на запит у строки та в порядку, визначені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення [5].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та від їх імені та в їх інтересах здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Статтею 26 цього закону встановлено виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад. Серед усього списку можна виділити основні [7].

Основною формою роботи сільської, селищної, міської ради є засідання, яке складається з пленарних засідань ради та засідань постійних комісій ради. Засідання ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал, і є повноважним, якщо на пленарному засіданні присутні більше половини депутатів від усього складу ради. Пропонувати питання на розгляд ради можуть сільські, селищні, міські голови, постійні комісії, депутати та виконавчий комітет ради [5].

Структурними підрозділами ради є постійні комісії, які обираються радою з числа депутатів на строк їх повноважень і складаються з голови та членів комісії. Постійні комісії, уповноважені радою або за власною ініціативою, попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, міського бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан і розвиток відповідних галузей господарського та соціально-культурного будівництва, інших питань, які він вносить на розгляд ради, готує пропозиції до рішень ради та готує постанови з цих питань, виступає на засіданнях ради з доповідями та спільними доповідями. Вони попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення чи затвердження компетентною радою, складають висновки з цих питань [5].

Постійні комісії перевіряють також діяльність органів, підприємств, установ і організацій, які підпорядковані і підконтрольні відповідній раді та виконавчому комітету незалежно від форми власності та їх посадових осіб. За результатами перевірки вони вносять рекомендації на розгляд керівників цих органів або підприємств, установ, організацій, а в необхідних випадках – на розгляд компетентної ради. Органи влади, підприємства, установи, організації та посадові особи, яким вони адресовані, повинні виконувати рекомендації комісій. Про результати перевірки та вжиті заходи повинні бути повідомлені комісії у встановлений ними термін. Чисельність постійних комісій, їх функціональна спрямованість та порядок організації роботи визначаються виключно регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, яке затверджується радою [5].

Муніципальна рада, яка займається питаннями, визначеними радою і входять до компетенції місцевого самоврядування, обирає зі свого складу тимчасову спостережну комісію. Рішення про утворення тимчасової спостережної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятими, якщо за нього проголосувало не менше однієї третини від загального складу ради. Засідання тимчасових спостережних

комісії ради, як правило, є закритими. Повноваження тимчасової спостережної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення про результати роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка утворила цю комісію.

Територіальні громади реалізують місцеве самоврядування через виконавчі органи рад, якими є виконавчі комітети. Персональний склад виконавчого комітету затверджується радою за поданням сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за поданням голови ради. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради очолює сільський, селищний, міський голова або голова районної у місті ради. У виконавчому комітеті сільської, міської, міської ради за посадою є також секретар відповідної ради. Виконавчий комітет підконтрольний і відповідальний раді, що його утворила, а з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади - також відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, які вносяться компетентною радою; координує діяльність відділів, та інших органів.

У сільських радах, які представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, виконавчий орган ради не може утворюватися рішенням відповідної територіальної громади чи сільської ради, а його завданнями (крім розпорядження землею та природними ресурсами) є: виконує лише сільський староста [5].

Також одним із основних варіантів територіальної громади вирішення питань місцевого значення є створення органів самоорганізації населення. За ініціативою жителів територіальні громади можуть утворювати через відповідні ради будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та передавати їм частину своїх повноважень, фінансів і майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації

населення за місцем постійного проживання визначається Законом України «Про органи самоорганізації населення» (від 2001 р.) та інші законодавчі акти, підзаконні нормативно-правові акти [8].

Територіальні громади в Україні забезпечені належною матеріальною базою. Матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетних цільових та інших коштів, земля, природні ресурси, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єктів їх спільної власності, що перебувають у віданні районних та обласних рад [5].

Органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та вирішувати питання, віднесені законом до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків здійснення повноважень які делегованих їм радою, та в інших випадках, визначених законом.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звернутися до суду у зв'язку з визнанням протиправними дій місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження місцевих громад. органи та посадові особи самоврядування [5].

Отже, реалізація місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій: економічними, політико-правовими умовами та засобами для повного та ефективного виконання територіальними громадами та органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування. Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування закріплені в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». За часи незалежності в Україні було прийнято велику кількість інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, серед яких такі Закони України: «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про столицю України – місто-герой

Київ», «Про оренду державного та комунального майна», «Про передачу об'єктів державної та комунальної власності», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про основи державної регіональної політики», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про місцеві вибори», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад».

Останні два з переліку пов'язані з основними напрямками реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розпочалася у 2014 році. Ці закони мають значний вплив на подальший розвиток територіальних громад в Україні, спрямований на створення нових умов для організації місцевого самоврядування на базовому рівні, забезпечення його дієздатності та надання якісних послуг мешканцям, створення сприятливого середовища для розвитку людини і громадянина.

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочався процес створення таких громад, у вітчизняній практиці та в законодавчому полі з'явилося поняття «об'єднана територіальна громада». Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є сусідні територіальні громади сіл, селищ, міст. Ініціаторами добровільного об'єднання є: сільський, селищний, міський голова; не менше однієї третини від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території. Як бачимо, до основних суб'єктів добровільного об'єднання віднесено членів територіальної громади [9].

Перелік основних умов добровільного об'єднання територіальних громад включає:

- територія об'єднаної територіальної громади має бути неподільною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад об'єднаних територіальних громад;

- при прийнятті рішення про добровільне об'єднання територіальних громад враховуються етнічні, культурні, історичні, природні та інші фактори, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

- в одній територіальній громаді не може бути іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

- якість та доступність надання публічних послуг в об'єднаній територіальній громаді не може бути нижчою, ніж до об'єднання [9].

Як правило, назва об'єднаної територіальної громади походить від назви населеного пункту який визначається його адміністративним центром [9]. Таквже в у листопаді 2017 року в Україні утворено 614 об'єднаних територіальних громад.

З того часу було прийнято ряд законодавчих актів, зокрема:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на території суміжних районів» [10];

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного об'єднання територіальних громад» [11].

Крім того прийнято за основу низку законопроектів, у тому числі законопроекти: № 6466, № 6636. Ці документи мали б врегулювати багато питань, які виникали в процесі формування об'єднаних територіальних громад.

Отже, можна підсумувати, що територіальна громада – це особливий суб'єкт господарювання, який поєднує в собі функції основної, основної адміністративно-територіальної одиниці, а також носія місцевого самоврядування, інституту місцевого самоврядування. Вона виконує дуже важливі соціальні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян і є інструментом їх залучення до управління

суспільством і його економікою. Основними правами територіальної громади в Україні є: створення відповідних органів місцевого самоврядування; управління місцевими референдумами, управління місцевими бюджетами та комунальною власністю. Законодавче визначення статусу територіальної громади підтверджує висновок про те, що основним суб'єктом і носієм функцій місцевого самоврядування є насамперед сама територіальна громада, а свою діяльність здійснюють рада та інші утворені нею органи виконавчої влади від імені та в інтересах територіальної громади.

1.2. Роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні

Інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у поєднанні інтересів держави, суспільства та особи в єдине ціле, забезпеченні узгодженості прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Діяльність місцевого самоврядування має бути спрямована на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, забезпечення жителів територіальних громад якісними та доступними публічними послугами на основі сталого розвитку функціонуючої громади.

Проте досвід державної системи місцевого самоврядування на сьогодні показав недостатню ефективність у виконанні головної місії – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це пояснюється кількома причинами.

До таких проблем належать велика роздробленість територіальних громад, проблеми забезпечення членів громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, великий відтік працездатного населення, особливо сільських і міських, якісними послугами, для яких несуть відповідальність органи місцевого самоврядування. Потреба в постійній підтримці малих громад через систему компенсаційних дотацій, що

реалізуються через районні бюджети, сильно гальмувала розвиток малих міст. Крім того, слід зазначити наявність зростання міського населення, розширення меж міста, складність вирішення проблем забезпечення жителів належною інфраструктурою та соціальними послугами [12].

Це потребує розширення повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування та, водночас, впровадження дієвих механізмів контролю за економним та ефективним використанням місцевих ресурсів мешканцями своїх територіальних громад. Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади. Існуюча система є громіздкою, потребує значних ресурсів для підтримки, є надмірно централізованою та передбачає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Він не адаптований до сучасних способів надання адміністративних послуг, особливо інформаційно-комунікаційних технологій [12].

Вирішити ці проблеми неможливо без серйозної реформи системи місцевого самоврядування, метою якої має стати підвищення якості життя людини шляхом створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і незалежних соціальних спільнот, учасники яких будуть мають можливість ефективно захищати власні права та інтереси, беручи участь у вирішенні питань місцевого значення.

На законодавчому рівні прийнято кілька концепцій відновлення місцевого самоврядування, які в цілому відповідають викладеним принципам, спрямованим на підвищення спроможності органів місцевого самоврядування регулювати та управляти важливою частиною суспільних справ, що належать до їх компетенції в інтересах населення. Серед таких документів варто відзначити Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розроблена з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, державних програм розвитку місцевого самоврядування та інших нормативно-правових актів.

Метою Концепції є реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підвищення спроможності органів місцевого самоврядування створювати умови для розвитку територіальних громад та їх об'єднань, надавати місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральні органи виконавчої влади з територіальною доступністю адміністративних, соціальних та інших послуг для жителів цих громад [13].

Для досягнення цієї мети необхідно створити умови для добровільного об'єднання територіальних громад, у яких сформовані дієві органи місцевого самоврядування, здатні здійснювати визначені законом повні та виключні власні та делеговані повноваження; недопущення дублювання повноважень, функцій і завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів; забезпечення відкритості та підзвітності жителям територіальних громад щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливим є розвиток механізмів контролю якості надання населенню адміністративних, соціальних та інших передбачених законом послуг належної якості, передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування які мають найбільш тісний контакт із громадянами; створення достатніх матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання завдань органів місцевого самоврядування; реформа територіального управління, заснована на принципі оптимального надання адміністративних та соціальних послуг населенню, що зменшує відмінності у доступі громадян до цих послуг та їх якості [13].

Очікуваними результатами реформи є, насамперед, створення територіальних громад [13]. Тому реформа місцевого самоврядування покликана створити умови для розвитку місцевого самоврядування, яке базується на інтересах розвитку людини та територіальної громади. Основним критерієм оцінки роботи місцевої влади є добробут місцевого населення.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в першу чергу необхідно враховувати інтереси людей і впроваджувати на практиці принципи

місцевої демократії, покладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування. [14]. Концепція реформи передбачає передачу повноважень органам місцевого самоврядування, посилення фінансової самостійності цих органів, що, безумовно, є основою для розвитку громади.

Важливе значення для вирішення важливих питань громади та посилення контролю населення за діяльністю органів місцевого самоврядування має проведення місцевих референдумів, які є вираженням прямої демократії. Йдеться, зокрема, про прийняття окремого законодавчого акта, який регулює всі питання проведення таких референдумів. До важливих умов зміцнення статусу територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення необхідно також віднести вдосконалення механізмів створення та діяльності органів самоорганізації населення.

Крім того, забезпечення самодостатності регіонів є важливим для розвитку територіальних громад. Адже на регіональному рівні необхідні ресурси для забезпечення підвищення якості життя людей у містах, селищах і селах на основі створення економічних і соціальних умов для розвитку територіальних громад та їх об'єднань.

Останнім часом у багатьох містах і селах України спостерігається посилення громадян, які вимагають змін у своїх територіальних громадах. Активісти цих громад посилаються на статтю 140 Конституції України, в якій зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи [3]. На підставі цієї конституційної норми громадяни декларують право безпосереднього самоврядування на своїй території.

Концепція народовладдя є основою реформи місцевого самоврядування в Україні. Йдеться про створення постійно діючої системи реального народовладдя, яка буде побудована на співпраці влади та громади, на постійній участі громадськості та громадській відповідальності [15].

Під громадськістю слід розуміти соціально активну частину суспільства, яка добровільно бере участь у суспільно-політичному житті та несе відповідальність за реалізацію своєї місії. До інструментів участі громадськості належать: громадські слухання, місцеві ініціативи, консультації.

Закон України «Про громадські об'єднання» № 4572, яка набула чинності на початку 2013 року, значно покращила умови для створення та діяльності громадських організацій та їх об'єднань. Зокрема, спрощено процедуру створення та реєстрації громадських організацій та їх об'єднань, скасовано територіальний статус організацій. Відповідно до закону громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право здійснювати підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено його статутом, або через юридичних осіб, які воно створює. Розширено перелік джерел надходження коштів та іншого майна, що перебуває у власності публічних акціонерних товариств. Водночас серйозним недоліком нового закону, на думку експертів, є позбавлення територіальних осередків всеукраїнських громадських організацій права на набуття статусу юридичної особи, що фактично призводить до розпаду цих організацій [16].

Важливим завданням держави є формування соціально активного та соціально відповідального громадянина. В історії незалежної України було кілька спроб реформувати систему влади, оскільки створена в Україні централізована модель державного управління практично вичерпала свої можливості та гальмує територіальний розвиток. Трансформація державного управління в сучасних умовах повинна базуватися на концепціях «демократичного управління», «нового державного управління» тощо [17]. Ці концепції об'єднують спільна точка зору про те, що розв'язання сучасних проблем суспільного розвитку можливе лише за умови наближення публічної влади до свого першопочатку – народу, громади – шляхом переходу від бюрократичного патерналізму до сприяння соціально-конструктивному співпраця та самозабезпечення і організація суспільства [18].

Відмінною рисою соціального управління на сучасному етапі державотворення є поєднання процесів управління та самоорганізації на основі врахування синергетичних властивостей спільноти [19]. У цьому процесі продуктивна діяльність держави можлива лише за умов поділу своєї влади з іншими учасниками діалогу. Найбільш продуктивним стає раціональне поєднання вертикальних і горизонтальних зв'язків на всіх рівнях державного управління. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає «м'яку модель» поступового, прозорого та відкритого впровадження реформи шляхом запровадження механізмів демократії участі на місцях, розширення прав територіальних громад, бюджетна децентралізація та реформування системи адміністративних, соціальних і комунальних послуг [20].

Міжнародний досвід показує, що реформа місцевого самоврядування в усіх країнах, де вона була успішно проведена, була результатом комплексного пошуку компромісів та відкритого публічного діалогу між владою, економікою, інститутами громадянського суспільства (далі – громадянське суспільство), громадських організацій) і громадян. За даними опитування, Україна значно відстає від країн ЄС за кількістю неурядових організацій на 10 тис. населення. У всеукраїнському опитуванні, проведеному інститутом "Республіка", 40,5% громадян України вважають себе політично активними, 16,3% респондентів відчувають особисту відповідальність за зміни у своєму регіоні та країні в цілому, 36% вважають що вирішення соціальних проблем потребує активізації самих громадян [21].

Згідно з результатами соціологічного дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, рівень довіри громадян нашої країни до державних і суспільних інституцій є таким. Найбільшою довірою громадян користуються волонтерські організації – їм довіряють 66,7% респондентів; збройні сили України - 57,3%; добровольчі батальйони – 53,9%, церква – 64,4% [22].

Водночас можна стверджувати, що Україна має потенціал для збільшення кількості громадських організацій та громадської діяльності. Так, станом на 1 січня в Україні діяло – 80 461 громадська та 17 726 благодійних організацій [23].

Окрім підвищення рівня активності громадян, цьому перешкоджають органи влади:

- низька етична, професійна та емоційна компетентність представників влади, відсутність досвіду такого виду діяльності або її негативний досвід;
- відсутність в уряді працівників, які б навіть у складних умовах могли як модератори вести ефективну дискусію з позитивним результатом;
- недовіра до знань і колективного інтелекту груп місцевої громади, довіра до лідерів, їх «демонічна» віра в силу власних непорушних переконань і власну непогрішність;
- приховані групові та особисті цілі представників влади, що суперечать інтересам громади, також мають корупційний характер;
- небажання чиновників передавати контроль громадськості над частиною своїх технічних та фінансових ресурсів [15].

З іншого боку, існують громадські бар'єри:

- загальна недовіра людей до влади та її представників, страх перед маніпуляціями з боку влади;
- нездатність адекватно представляти та захищати свої інтереси через слабку організаційно та інституційно розвинену громадську структуру, елементарну відсутність знань та досвіду вирішення окремих питань;
- слабо розвинуті форми співпраці між різними соціальними групами, низький рівень інтегрованості місцевої громади [15].

Переваги співпраці уряду та громадськості включають наступне:

- опір у суспільній поведінці зростає одночасно з відчуттям, що рішення нав'язані зверху;
- місцева влада часто представляє окрему політичну силу, найчастіше ту, що перемогла на виборах, але не представляє весь електорат. Водночас

рішення, що містяться в плані, та результати запланованої діяльності мають служити всій місцевій громаді;

- важливі колективні знання та досвід громадян щодо конкретної ситуації та місцевих умов [15].

Важливою формою участі громадськості в управлінні є інститут громадських рад. У цей період у складі всіх державних органів утворено підрозділи взаємодії з громадськістю та ЗМІ, основним завданням яких є підвищення відкритості роботи цих органів. В Україні майже в усіх органах виконавчої влади різних рівнів, а також в органах місцевого самоврядування, в судовій системі створено громадські ради, але цей процес триває. Громадські ради також є потужним експертним джерелом, адже до їх складу входять науковці, досвідчені менеджери та інші активісти.

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні є створення самодостатніх та ефективних територіальних громад, але це неможливо без розвитку органів самоорганізації та інших форм місцевої демократії. На жаль, чинне законодавство має ряд суттєвих недоліків у регулюванні відносин з громадськістю щодо їх створення та функціонування. Серед них надзвичайно складний порядок їх утворення, обмежене коло гарантій їх діяльності та досить декларативний характер положень щодо можливості передачі цим органам окремих повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів, як це передбачено частиною статті Закону України «Про місцеві ради» Конституції України. Вирішення зазначених проблем можна забезпечити шляхом якнайшвидшого прийняття нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» та внесення необхідних змін до інших законів та підзаконних актів.

Сьогодні створення органів самоорганізації населення, як і вирішення інших нагальних питань місцевого розвитку, особливо на рівні малих територій (будинків, вулиць), значною мірою ускладнюється недоробкою та прогалинами в законодавстві, положення про проведення зборів членів територіальної громади за місцем їх постійного проживання та конференцій їх представників.

Ця форма місцевої демократії практично не згадується в чинних законах, а Положення про загальні збори громадян за місцем постійного проживання в Україні, яке було затверджене постановою Верховної Ради України у грудні 1993 року [24]. Тому актуальним питанням є прийняття окремого нормативно-правового акту, який би закріпив принципові аспекти проведення зборів. Більш детальне регулювання цього інституту місцевої демократії має здійснюватися на рівні статутів територіальних громад, як впливає зі змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також на рівні статутів територіальних громад необхідно врегулювати такі форми громадської участі, як місцеві ініціативи та громадські слухання. На сьогодні в переважній більшості (приблизно 80%) територіальних громад їх статuti ще не прийняті місцевими радами, а в прийнятих, як правило, недостатньо уваги приділяється регулюванню процедурних питань реалізації прав місцевих жителів для участі в управлінні [25]. Або є складні вимоги щодо запровадження та реалізації цих механізмів. Таким чином члени територіальних громад фактично позбавляються законного використання цих форм місцевої демократії.

Дослідження дозволяє узагальнити такі завдання щодо вдосконалення законодавства щодо розширення участі громадськості у здійсненні реформи місцевого самоврядування:

- доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» нормативно-правовими актами, які передбачають можливість участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики та вирішенні питань місцевого значення через усі види зв'язку, а також обов'язковість прийняття статутів територіальні громади у місцевих радах;

- прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про загальні збори членів територіальних громад»;

- визначення видів місцевих референдумів, визначення їх предмета, уточнення кола суб'єктів ініціативи, визначення механізмів забезпечення виконання результатів обов'язкових референдумів [25].

Ми також підтримуємо думку про те, що для створення сприятливих умов для подальшого розвитку участі громадськості в управлінні справами на місцях необхідно створити спеціалізовані регіональні мережі та ресурси на базі ефективних ІГС, які забезпечать громадський моніторинг реалізація місцевих програм сприяння розвитку громадянського суспільства; на національному та регіональному рівнях розробити систему ресурсів сприяння розвитку громадянського суспільства; законодавчо включити ІГС до виборчого процесу на місцевому рівні як суб'єктів цього процесу, оскільки останнім часом довіра громадян до політичних партій у цьому контексті є дуже низькою; запровадити технологію соціальної діагностики шляхом залучення зацікавленої громадськості до планування соціально-економічного розвитку територіальних громад та мікрोगрад, визначення та вирішення пріоритетних соціальних проблем; одним із пріоритетних завдань влади та ІГС має стати науково-методичне забезпечення освіти представників влади, економіки та громадськості [25].

Зрілість громадянського суспільства залежить від багатьох чинників – економічних, політичних, соціокультурних, ідеологічних, кожен з яких безпосередньо впливає як на відповідні інститути суспільства, так і на суспільну та індивідуальну свідомість. Чим різноманітніші та розвиненіші інститути громадянського суспільства, чим структурованіше воно, тим відчутніший його вплив на формування політичної влади, тим різноманітніші можливості.

Зараз інтерактивні засоби дуже активно використовується для розвитку зв'язків між громадянами та державними установами. Вважається, що з розвитком мережевої структури можна об'єднати можливості для подальшого розвитку ІГС в Україні. Таким чином, участь громадськості в управлінні має забезпечити:

- соціальної легітимності місцевої влади, коли вона представляє та захищає інтереси своїх виборців на основі взаємної довіри;

- соціальна адекватність держави як відповідність пріоритетів державного управління соціальним потребам та інтересам населення;
- співвідповідальність органів влади та громад за ситуацію на території підрозділу через передачу частини своїх повноважень та ресурсів ІГС [25].

Висновки до розділу 1

1. Розвиток демократичних форм участі громадян на місцевому рівні як один із результатів реформи місцевого самоврядування в Україні дозволить запровадити нову парадигму державного управління в Україні – демократичне управління на основі поєднання децентралізації та громадськості. Вирішення існуючих проблем у цій сфері ґрунтується на положеннях Конституції України, Європейської хартії про місцеве самоврядування та реалізується на засадах законності та верховенства права, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням.

2. Основоположними принципами сучасної системи місцевого самоврядування як форми публічної влади є: правова, організаційна та матеріальна самостійність місцевого самоврядування; відповідальність та контроль органів місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади. Тому спроможність місцевого самоврядування визначається підвищенням якості життя людини шляхом створення умов для сталого розвитку територіальних громад, члени яких мають можливість ефективно захищати свої права та інтереси шляхом співпраці у вирішенні питань місцевого значення.

РОЗДІЛ 2

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

2.1. Загальні підходи ЄС та окремих країн ЄС до організації місцевого самоврядування на базовому рівні

Важливим завданням для України є використання нових підходів до розвитку різних рівнів адміністративно-територіального устрою, визначення цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики. І саме досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування та територіальних громад, на думку провідних науковців, є дуже корисним для України. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити певні висновки та використати їх у подальшому розвитку та діяльності.

Складність і важливість законодавчого регулювання функціонування системи місцевого самоврядування підтверджується тим, що законодавство та принципи міжнародного права, які використовуються ЄС у сфері місцевого самоврядування, є одними з «наймолодших». Це є наслідком тієї ролі, яку відіграє місцеве самоврядування в розвитку демократичної політичної системи, а також пошуку оптимального балансу між централізацією та децентралізацією [26].

Європейська хартія місцевого самоврядування є провідним документом, який встановлює стандарти демократичного місцевого самоврядування в європейських країнах. Процес його створення розпочався з ініціативи Ради Європи в 1968 році, і він набув чинності в 1988 році. Сьогодні цей документ ратифікували всі члени Ради Європи, але цей процес завершився лише у 2013 році, коли процес завершили Монако та Сан-Марино. Хоча, наприклад, Швейцарія та Франція ратифікували документ лише у 2005 та 2007 роках

відповідно [27]. В 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування.

Історія становлення держави, тип політичної культури, що формується в суспільстві, форма державного устрою в історичній ретроспективі впливає на формування моделі місцевого самоврядування та напрямок сучасного розвитку. Середньовічна феодальна роздробленість деяких країн зумовила сьогоднішній вибір єдиної форми територіального устрою з пов'язаними з нею елементами централізованого місцевого управління. Процес демократизації, характерний для ХХ-ХХІ ст., також ведеться відповідно до централізованих тенденцій у політичних системах. Тому обрана кожною країною модель є компромісом між історичною традицією та сучасною децентралізацією. Підтвердженням цього є також тривалий процес прийняття статуту, а також той факт, що переважна більшість інших актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, були прийняті лише наприкінці ХХ століття.

Хартія зобов'язує держави гарантувати місцевим органам влади політичну, адміністративну та фінансову автономію. Він визначає основоположні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: необхідність конституційного врегулювання самостійності місцевого самоврядування та обов'язковість введення у національне законодавство та практичне застосування комплексу правових норм які забезпечують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевого самоврядування; який у національному законодавстві надає місцевим органам влади право регулювати та організовувати великий обсяг місцевих справ під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення. Ці повноваження повинні здійснюватися виборними органами, а управління місцевими справами повинно здійснюватися на рівні, найближчому до мешканців, і може бути передане на вищий адміністративний рівень лише у разі неефективності вирішення таких завдань силами місцевої влади [28].

Місцеві органи влади повинні мати можливість адаптувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати

ефективність управління, а адміністративне втручання та регулювання справ місцевого самоврядування з боку національних або регіональних органів влади повинно обмежуватися випадками, коли місцеві органи влади порушують конституцію чи закони країни. Органи місцевого самоврядування також мають право на власні відповідні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своєї юрисдикції [28].

Важливим аспектом документу є принцип бюджетного вирівнювання, прописаний у частині 5 статті 9, яка передбачає запровадження цього порядку для подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягара, який вони мають на ведмідь. Загалом ці положення визначають необхідність впровадження таких стандартів:

- забезпечення основних прав людини;
- збалансованість бюджету;
- прозорість у прийнятті рішень;
- конституційно-правове регулювання;
- демократизація, субсидіарність;
- повнота та виключність повноважень;
- правовий захист.

Крім Хартії, яка містить загальні вимоги щодо організації місцевого самоврядування, члени ЄС керуються низкою вузькоспеціалізованих актів, які разом створюють унікальне середовище для функціонування місцевого самоврядування. Серед них можна виділити такі документи:

- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами чи органами влади від 1980 р. (в Україні конвенцію ратифіковано у 1993 р.), [27].

- Європейська хартія регіональних мов меншин і Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні. Хартія проголошує ряд норм, спрямованих на захист регіональних мов і мов меншин, які визначені як унікальний компонент європейської культурної спадщини. Він став логічним продовженням і розвитком принципу «недискримінації за мовною ознакою»,

проголошеного у Загальній декларації прав людини 1948 р. та багатьох інших [27].

З огляду на євроінтеграційний напрям розвитку, досвід місцевого самоврядування країн-членів ЄС є особливо корисним для нашої країни. Наприклад, функціонування територіальних громад Німеччини, Франції, Польщі, Латвії та інших європейських країн має свої переваги та недоліки. Безумовно, досвід їх експлуатації важливий для України, оскільки ці країни посідають лідируючі позиції у світовому економічному розвитку.

Дослідженням зарубіжного досвіду територіальних громад країн-членів ЄС займаються багато вчених, питання функціонування територіальних громад висвітлюються в конституціях зарубіжних країн та численних нормативних актах [26].

Одним із найкращих прикладів для нашої країни є Німеччина. У Німеччині, як і в Україні, першочерговим суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Відповідно до ст.2 ст. 28 Конституції Німеччини від 1949 р. громада має виключне право вирішувати справи місцевого спрямування в рамках національного законодавства. Він визнає громади «територіальними корпораціями» і загалом регулює питання їх прибутків [26].

Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Описати структури самоврядування є непростим завданням, оскільки комунальний устрій є відповідальністю 16 федеральних земель, а конституція (федеральний рівень) обмежується гарантуванням права на місцеве самоврядування. У той же час організація державного управління може сильно відрізнятись в різних країнах. Критеріями визначення територіальної основи міського самоврядування є: чисельність населення, структура розселення, традиції, особливості історичного та соціального розвитку міст тощо.

Цікаво, що члени територіальних громад Німеччини мають високий рівень демократичних форм волевиявлення. Про це свідчать, наприклад, такі факти:

- для підтримки місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1% громадян громади;

- збори громади скликаються на вимогу 2,5% громадян німецької громади.

Розвиток місцевої демократії в Німеччині можна спостерігати у прояві нових форм волевиявлення, а саме: «право мешканця на петицію», «бажання громадянина», «рішення громадянина» [26].

Органи самоврядування німецьких громад мають певні права:

- у сфері планування громади мають право регулювати розвиток міст планами розвитку, розробляти концепції місцевого розвитку;

- у сфері комунального регулювання громади можуть регулювати свій адміністративний устрій на власний розсуд;

- у сфері фінансів громади мають право на належне фінансове забезпечення, право визначати розмір місцевих податків і тарифів;

- у кадрових питаннях громади мають право вільно обирати, просувати та звільняти своїх працівників;

- у сфері культури громад громади мають право засновувати заклади культури та займатися їх розвитком [26].

До основних функцій територіальних громад належать:

- традиційне впорядкування: охорона навколишнього середовища, спілкування, будівельне законодавство, оформлення актів;

- планування: бюджетно-фінансове планування, просторове планування, планування розвитку;

- створення та забезпечення громадськими об'єктами (системи життєзабезпечення та утилізації, транспорт, школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура);

- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;

- створення умов для господарської діяльності щодо забезпечення населення енергією та водою та доріг місцевого значення.

На практиці в Німеччині застосовуються різні види управління на рівні територіальних громад, що пов'язано з регулюванням питань самоврядування в конституціях окремих земель.

У Німеччині громади збирають «прямі» податки на професійну діяльність, на землю від розважальних закладів, на продаж алкогольних напоїв, податки на собак тощо. Крім того, частина федеральних регулятивних податків надходить до бюджету громади. Більше 17% регулятивних податків територіальних громад Німеччини зосереджено в місцевих бюджетах, і основний з них – дохідний. Доходи місцевих бюджетів Німеччини складаються з податків. У Німеччині доходи від місцевих податків перевищують 20% доходів бюджету; неподаткові надходження – 6%; субсидії та дотації з державного бюджету (у Німеччині державні трансферти становлять 49,7% доходів бюджету, з них 32,4% – субсидії); позики [29].

Особливістю громад є те, що вони зазвичай мають бути добре заселеними та не надто малими по відношенню до території. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на певній території, брати участь в організації громади, приймати норми місцевого права, особливо статут громади, приймати місцеві бюджети та місцеві податки, планувати власний економічний розвиток тощо.

Іншим прикладом у контексті розвитку територіальних громад є Франція, яку часто порівнюють з Україною. Подібність країн полягає в розмірі території, чисельності населення, структурі державної влади, а також вони мають схожий територіальний устрій. Таким чином, досвід Франції у регіональних відносинах з центром є важливим для України.

Адміністративний устрій Французької Республіки характеризується поєднанням управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Із запровадженням ідеї децентралізації в нашій країні все більше повноважень поступово переходить від державних органів до органів місцевого самоврядування. У результаті децентралізації у Франції було

створено три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожної з них. Це муніципалітет, департамент і регіон.

Термін «комуна» вживається у Франції в значенні територіальної громади. Характерною рисою французьких громад є їх чисельність – у Франції їх було 36 682, з яких понад 22 000 громад мають менше 1 000 мешканців [26].

Кожна така громада має мера та муніципальну раду, повноваження яких не залежать від кількості мешканців. Не всі французькі комуни є найнижчим рівнем. В адміністративно-територіальному устрої муніципалітети Парижа, Марселя та Ліона додатково поділяються на муніципальні округи. Комунами керують виборні муніципальні ради, депутати яких обираються кожні шість років на загальних прямих виборах.

Члени муніципальних рад обирають зі свого складу мера. Мер є главою муніципалітету, представляє його інтереси та розпоряджається муніципальним бюджетом. Крім того, мер наймає персонал для управління муніципальними справами. До сфери його компетенції належать: школи; благоустрій міста; громадська діяльність; дорожня мережа; шкільний транспорт; вивіз сміття по місту; сфера охорони здоров'я. Водночас міський голова є представником держави у питаннях видачі мешканцям міста документів про цивільний стан, забезпечення громадського порядку, організації виборів та видання місцевих нормативних актів.

У Франції прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Франція має найбільш централізовану модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування серед країн ЄС (крім Нідерландів та Бельгії). Французька система прямих місцевих податків, які формують дохідну частину місцевих бюджетів (податок на прибирання вулиць, податок на житло, податок на зайнятість, земельний податок, транспортний податок тощо), на початку 1990-х років забезпечувала лише 35-40% видаткової спроможності. Завдяки децентралізації державного управління частка власних податків у бюджетах органів місцевого самоврядування вже у 2000 році зросла до 60-65%. У Франції частка місцевих податків у бюджеті муніципалітетів

становить 45-50%, а в бюджеті департаментів близько 38%, тоді як 35% бюджету муніципалітетів і 41,5% бюджету департаментів становлять фінансується із зовнішніх джерел [26].

У 2010 році обсяг місцевих бюджетів склав понад 200 мільярдів євро – більше половини державного бюджету. Витрати територіальних громад та їх об'єднань фінансуються переважно з двох видів фондів: податкові надходження у розмірі понад 110 млрд євро, з яких 70 млрд євро – це прямі податки, та фінансова допомога від держави у розмірі понад понад 57 мільярдів євро. мільярди євро. Важливу роль відіграє місцевий громадський сектор: у 2009 році територіальні громади та їх об'єднання здійснили майже 55 млрд євро капітальних інвестицій. Це загалом 73% цивільних державних інвестицій [26].

Франція вжила певних кроків і заходів щодо децентралізації, щоб змінити французьке суспільство та досягти більшої демократії. Зі спрощеним доступом до значної кількості необхідних послуг повноваження місцевих рад лише розширилися. Місцеві громади пропонують надати їм додаткові повноваження, тому можна припустити, що в майбутньому на Францію чекає подальша децентралізація.

Іншим прикладом у формуванні та діяльності територіальних громад як органів місцевого самоврядування та здійсненні адміністративно-територіальної реформи є Латвія, тим паче, що, як і Україна, це пострадянська країна. Період реформ був досить тривалим – у 1998-2009 роках.

У радянський період жителі офіційно обирали місцеві ради, але органів самоврядування в повному розумінні цього слова не існувало. У той час місцеве самоврядування не мало повноважень, а рішення приймалися органами Комуністичної партії. Вибори місцевих і регіональних органів влади в грудні 1989 року були першим після радянської влади демократичним волевиявленням громадян. Тоді вперше за післявоєнний час місцеві вибори мали конкурсний характер, коли на одну посаду претендували кілька кандидатів.

Законодавча основа місцевого самоврядування була створена в 1990 році, коли Верховна Рада Латвійської РСР прийняла три окремих закони про районне, міське і сільське самоврядування. Принципи місцевого самоврядування в Латвії засновані на вимогах Європейської хартії про місцеве самоврядування і закріплені в законодавстві Республіки. У 1996 році Латвія ратифікувала 26 із 30 параграфів Хартії, прийнявши Європейську хартію про право місцевого самоврядування. Наразі ці три параграфи ратифіковані парламентом, за винятком положення про доступ до ринку капіталу.

Законодавчу базу місцевого та регіонального самоврядування встановлює Закон «Про самоврядування» від 1994 року. Кілька статей конституції Латвії говорять про самоврядування, але не згадують про визнання його принципів. Тому питання про включення цих принципів або всієї статті про самоврядування до Основного Закону точиться вже понад 12 років. Латвійська асоціація місцевого та регіонального самоврядування щорічно надсилає відповідні звернення до уряду [30].

Основними законодавчими актами, що регулюють самоврядування в Латвії, є: «Про бюджети місцевого самоврядування»; «Про вирівнювання фінансів місцевого самоврядування»; «Про самоврядування»; «Про вибори міських, сільських рад і рад об'єднаних міст»; «Про адміністративно-територіальну реформу».

У Латвії існує два рівні самоврядування: місцевий і регіональний. На місцевому рівні 56 міст і 7 великих міст, 453 сільських, 20 об'єднаних муніципалітетів.

На регіональному рівні 26 районів і 7 столичних міст (одночасно представляють обидва рівні). У зв'язку з реформою, яка відбувається в країні, кількість органів місцевого самоврядування постійно змінюється. Самоврядування на місцевому рівні жодним чином не підпорядковується регіональному. Райони мають окремі функції управління та структуру [30].

Міське самоврядування - це обрані громадянами місцеві представницькі органи, які за допомогою створених ними організацій виконують завдання,

покладені на них законодавством і делегованими Кабінетом Міністрів повноваження в інтересах країни і жителів відповідної території. Регіональне самоврядування - адміністративні органи районів. Вони не обираються безпосередньо, але формуються голови місцевого самоврядування на території району. Ці органи майже на 100% фінансуються за рахунок загальних дотацій із Фонду фінансового вирівнювання, але мають власні незалежні бюджети. Тому райони мають статус органів самоврядування [30].

Латвія є унітарною державою - парламентською республікою. Громадські функції вважаються державними, якщо вони законом не передані органам районного чи місцевого самоврядування чи громадським організаціям. З цієї системи є один виняток – місцеві та регіональні органи влади можуть добровільно обирати свої функції, але лише якщо вони не підпадають під юрисдикцію іншого органу самоврядування чи державної організації. У Законі про самоврядування такі функції називаються добровільними (наприклад, муніципальна поліція чи розвиток туризму) [30].

Основним принципом розподілу влади є субсидіарність, як і в розвинутих країнах Європи. Міські, сільські ради та об'єднані муніципалітети можуть виконувати якомога більше завдань, оскільки вони представляють нижчий рівень самоврядування. Загальний перелік постійних, тимчасових і добровільних функцій самоврядування включає понад 100 завдань, але багато з них законом не віднесено до певного рівня самоврядування.

Проблема в тому, що в багатьох законах йдеться лише про «компетентність органів місцевого самоврядування» у певних сферах. Це незрозуміло, оскільки ці завдання мають виконувати як органи місцевого самоврядування (міста, села та об'єднані громади), так і регіональні органи самоврядування. Тому їх реалізація залежить від спроможності органів самоврядування та особистої ініціативи політиків і адміністративних працівників. Постійні функції регіонального самоврядування описані в Законі про самоврядування. Можна сказати, що вони досить обмежені, але більшість

повітів виконує велику кількість громадських функцій, які значно підтримують місцеве самоврядування.

Закон про самоврядування встановлює загальні принципи політичної та адміністративної структури місцевого та регіонального управління. Статут кожного органу місцевого та регіонального самоврядування визначає його власну інституційну структуру та адміністративні процедури [30]. Повноваження рад Латвії багато в чому збігаються з повноваженнями рад в Україні, а також з регламентованою статутом організацією роботи.

Законодавство визначає бюджетні права та самостійність органів місцевого самоврядування, їх відношення до державного бюджету та бюджетів інших органів самоврядування. Органи державної влади не можуть втручатися у складання, прийняття та виконання міського бюджету, якщо це не передбачено законом.

Реформа системи місцевого самоврядування є одним із найважливіших завдань трансформації Латвії. Концепція реформи була прийнята Кабінетом Міністрів у 1993 році та визначила такі цілі: демократизація та децентралізація державної влади та управління, підвищення прозорості місцевого самоврядування в реалізації делегованих повноважень, підвищення якості публічних послуг, підвищення участі громадян в процесі управління [30].

У 1998 році Сейм Латвії прийняв закон про адміністративно-територіальну реформу з метою створення АТО, влада якої могла б надавати якісні послуги населенню.

Реформа фактично впроваджувалася з 1989 по 2009 рік. Окрім надання якісних послуг, метою було створення та забезпечення економічного зростання територій та розвиток кадрової політики в органах самоврядування.

Спочатку в рамках реформи було вирішено здійснити добровільне злиття волостей, але це було надто важко (кількість злиттів за 6 років становила лише 20). У результаті було вирішено об'єднати волості в область. Причини цього полягали в наступному: при об'єднанні волостей їх території залишаються

незмінними, але вони стають територіальними одиницями без самоврядування [31].

Те ж саме зараз спостерігається на прикладі об'єднання територіальних громад в Україні, що може стати гарним прикладом для впровадження відповідної реформи в нашій країні.

Дослідження підтверджує, що економічна політика місцевої влади в Україні є досить обмеженою порівняно з країнами ЄС. Місцеві громади фактично є більше об'єктами економічних відносин, ніж їх суб'єктами. Реформаторський досвід країн ЄС є особливо важливим для нашої країни, але вимагає виваженого підходу до його застосування, що передбачає врахування особливостей і традицій, що сформувалися в Україні.

2.2. Місцеве самоврядування на рівні територіальної громади у Польщі: можливості застосування досвіду в Україні

У 2014 році Україна остаточно обрала європейський напрямок розвитку, в результаті чого було підписано Угоду про асоціацію між нашою державою та ЄС. У правовій площині підписана угода посилила бажання України здійснювати політичні, правові, економічні, соціальні та інші реформи. Однією з особливо важливих реформ є реформа децентралізації влади, яка передбачає нові підходи до розвитку та діяльності регіонів. Для визначення пріоритетів, механізмів та цілей регіонального розвитку під час реалізації реформ в Україні необхідно було використати міжнародний та європейський досвід їх впровадження.

Україна вже зробила важливі кроки в напрямку ефективної реформи місцевого самоврядування – на законодавчому рівні закріплено норми, спрямовані на імплементацію основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Принципи місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України 1996 року [3], Європейською хартією місцевого самоврядування [14], Законами України «Про місцеве

самоврядування в Україні» 1997 року [5], «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [32], «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) [33] та ін.

1 квітня 2014 року набрало чинності Постанова Кабінету Міністрів України № 333 затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [13]. Концепція визначила основи реформування місцевого самоврядування, шляхи і засоби вирішення основних проблем, засади реформування територіальної організації влади. Реалізація цього документу в першу чергу спрямована на формування ефективних територіальних громад.

Відповідно до розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. 5/2015 [76] першочерговими напрямками її реалізації є децентралізація влади та реформа державного управління [7].

Проте запровадження основних засад європейського регіоналізму потребує не лише гармонізації законодавства України із законодавством ЄС, а й вирішення багатьох організаційних, фінансових, ресурсних та методичних питань. Ефективний розвиток суспільства можливий лише за умови злагодженої роботи всіх рівнів управління, що забезпечить збалансованість розвитку району, області та країни. Реалізація політичної реформи передбачає законодавче закріплення конституційних змін. Місцеве самоврядування має уточнити обов'язки на різних рівнях його реалізації, важливо розширити повноваження щодо підготовки законодавства.

Реалізація реформи має враховувати досвід інших країн та спиратися на власні національні особливості, орієнтуючись на максимальне задоволення потреб громадян. Головними реформами останніх десятиліть у країнах Східної Європи стали децентралізація та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування.

Досвід Польщі особливо цікавий для України, що зумовлено сусідством наших країн та тісним історичним і культурним зв'язком. Вивчення досвіду

діяльності польських територіальних громад є важливим для України, оскільки дає можливість отримати знання та краще зрозуміти процес децентралізації, враховуючи переваги та недоліки реформи [35]. Досвід Польщі може стати визначальним для України у сфері вдосконалення місцевого самоврядування, оскільки ця країна успішно та динамічно впроваджує реформу місцевого самоврядування [36].

Сьогодні в Польщі діє трирівнева структура місцевого самоврядування. Місцева влада муніципального рівня відповідає за вирішення громадських питань місцевого значення; райони для вирішення тих громадських справ, які знаходяться поза юрисдикцією муніципалітету, воєводства - представляють владу у відповідному регіоні та уповноважені здійснювати нагляд і контроль над муніципалітетами та округами.

Нині в Польщі налічується 1566 сільських, 608 селищних і 305 міських, у тому числі 66 міст з повітовими правами. Було створено 380 округів [37]. На регіональному рівні було створено 16 воєводств із середньою чисельністю населення 2,4 млн осіб. Воєводство є найвищою адміністративною одиницею Польщі, з 1990 року є основною територіальною одиницею державного управління, а з 1999 року також одиницею місцевого самоврядування. Перші воєводства були створені на рубежі 14-15 століть. Спочатку це були самостійні військові збори на окремих територіях Польщі, якими керували губернатори. Статус воєводства в Польщі регулюється Законом про воєводське самоврядування від 1998 року.

Завдяки раціоналізації системи організаційної структури державної адміністрації Польщі та її територіальних основ відбувся розподіл функцій між різними сегментами державних і муніципальних органів, а також передача багатьох державних функцій місцевому самоуправлінню.

Конституційні принципи місцевого самоврядування в Польщі визначені в таких документах:

- Конституція Польщі від 1997 р. [39];
- Закон про міське самоврядування від 1990 р. [40];

- Закон про повітове самоврядування від 1998 р. [41];
- Закон про воєводське самоврядування від 1998 року. [42];
- Закон про прямі вибори міського голови, міського голови та президента міста від 2002 р. [43].

Реформа місцевого самоврядування в напрямку децентралізації триває в Польщі з 1990 року – понад 30 років. На цьому шляху вже зроблено кілька важливих перспективних кроків, які довели можливість побудови ефективної системи місцевого самоврядування. Так, у 1990 році відбулася перша муніципальна реформа, результатом якої стало утворення такої одиниці місцевого самоврядування, як муніципалітет. 1998 рік став початком другої муніципальної реформи. У вересні 1998 р. у Польщі вперше відбулися вибори на трьох рівнях місцевого самоврядування (громада – район, воєводство), а нова система організації самоврядування почала діяти 1 січня 1999 р. Вона повинна бути зазначив, що трирівнева структура не означає вертикального підпорядкування, кожен рівень системи має чітко визначені завдання.

Реформа місцевого самоврядування в Польщі складається з трьох компонентів: законодавчого, організаційного та соціального. Реалізація будь-якої реформи, особливо територіального устрою, потребує прийняття відповідних змін у законодавстві. Тому законодавча складова реформи є основною і першочерговою. Крім того, без правильних та злагоджених організаційних кроків і шляхів впровадження реформи одне лише законодавче закріплення її засад не буде ефективним. Соціальна складова є найважливішою, оскільки реформа неможлива без висококваліфікованих кадрів, а також без підготовки місцевого населення до відповідних змін. Для цього потрібна велика роз'яснювальна робота. Такий комплексний підхід до реформ у Польщі виявився дуже ефективним. Це підтверджує важливість належного врахування у вітчизняній практиці законодавчої, організаційної та соціальної складових.

Відповідно до статті 164 Конституції Польщі головною одиницею територіального самоврядування є муніципалітет, який виконує всі завдання територіального самоврядування, що не покладені на інші одиниці

територіального самоврядування [39]. Муніципалітет є юридичною особою, його організація визначається статутом. При реорганізації та ліквідації муніципальних утворень неодмінною умовою є визначення їх меж, розмірів прилеглих територій і соціально-економічних відносин. Крім того, муніципалітет може створювати допоміжні адміністративні одиниці: розташовані на його території села з сільським старостою, райони, селища, міста [34]. Виконує державні обов'язки від свого імені та на власну відповідальність. Муніципалітет відповідає за всі суспільні справи місцевого значення. Наприклад, такі сфери, як комунальне господарство, освіта, культура, охорона здоров'я, містобудування, громадський порядок тощо. Муніципалітет має власні повноваження, а також повноваження, надані йому регіональною адміністрацією. Самоавторизація включає неповний список із 20 пунктів. Якщо проаналізувати вищевикладене, то можна зробити висновок, що муніципалітети наділені достатньою автономією у вирішенні своїх місцевих справ, що, отже, є яскравим прикладом принципу децентралізації.

Залежно від кількості жителів, які проживають на певній території, муніципалітети поділяються на: сільські, головою яких є староста села; сільська місцевість і міста на чолі з міським головою; місто з населенням понад 200 тис. жителів. Війт обирається прямим таємним голосуванням строком на чотири роки.

Серед представницьких органів муніципалітету є муніципальна рада, загальна кількість членів якої залежить від кількості населення, але жодна рада не може мати більше ста членів. У муніципалітетах з чисельністю до 20 тис. жителів кількість членів ради становитиме 15, 21 член ради - до 50 тис. жителів, 23 члени ради - до 100 тис. жителів, до 200 тис. жителів - 25 членів ради і 3 члени ради на 100 тис. жителів, але не більше 45. Це означає, що при визначенні кількості членів муніципальної ради враховується принцип пропорційності. До повноважень муніципальної ради належать усі повноваження в її сфері, якщо інше не передбачено законом. Відповідні

повноваження передбачені статтею 18 Закону про муніципальне самоврядування [40].

Наступною територіальною одиницею є повіт, який являється повністю самоврядною одиницею з власними завданнями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. До його повноважень належить надання лише тих послуг, які не могли бути забезпечені на місцевому рівні, зокрема: інспекція навколишнього середовища і санітарна інспекція, управління водоканалом, реєстрація транспортних засобів, контроль над використанням природних ресурсів, видача дозволів на будівництво, видання посвідчень водіям. Повіт координує п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, але підпорядковані вони голові його адміністрації: поліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, інспекція ветеринарного нагляду [44].

На локальному й регіональному рівні територіального самоврядування, тобто повіту і воєводства, представницькі органи наділені виключними повноваженнями, перелік яких міститься відповідно у статті 12 Закону про повітове самоврядування [41] і у статті 18 Закону про воєводське самоврядування [42].

Існує принципова відмінність між компетенцією органів самоврядування локального (гміна, повіт) і регіонального (воєводство) рівнів. Також існують припущення, що на локальному рівні Рада гміни і Рада повіту є компетентними щодо вирішення всіх справ, віднесених до відповідного рівня. Водночас, коли на рівні воєводства діє відмінний принцип, компетентним у вирішенні всіх справ є правління воєводства, що є виконавчим органом самоврядування [46].

У працях вітчизняних дослідників встановлено, що побудова місцевого самоврядування в Україні неможлива без формування активної громадської позиції населення, перетворення його із простої групи мешканців певної території на спільноту, яка має спільні інтереси та вміє об'єднувати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [47-48].

Основними завданнями реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є забезпечення доступності та якості публічних послуг, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення обґрунтована територіальна основа діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади для забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються цими органами, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення реалізації місцевого самоврядування і державні органи власних і делегованих повноважень тощо.

Під час реалізації реформи передбачається встановлення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: область, район, громада (це певною мірою схоже на згадану вище систему місцевого самоврядування в Польщі), при цьому під громадою слід розуміти утворену відповідно до закону адміністративно-територіальну одиницю, до складу якої входять один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Важливим аспектом реформи є фінансова самостійність органів територіального устрою населення. Економічний розвиток країн-членів ЄС тісно пов'язаний із зростанням фінансової спроможності органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати багато завдань. Таким чином, фінанси органів місцевого самоврядування в Польщі складаються з власних прибутків, які утворюють так звані незалежні бюджети. Вони складаються з доходів, визначених на основі окремих податкових законів, доходів від платежів, доходів, отриманих окремими одиницями муніципальних утворень, і доходів від бюджетних підприємств, від муніципального майна, спадщини, записів, дарувань, доходів від штрафів і пені [49].

З європейського досвіду можна зробити висновок, що без стабільного та достатнього фінансового ресурсу громада не може ефективно функціонувати. Місцеві бюджети органів місцевого самоврядування мають стати надійним

елементом ефективного регулювання економічного розвитку територій, вирішення проблем територіальних громад.

Важливо зазначити, що повноваження виконавчого органу як громади в Україні, так і муніципалітету в Польщі містять саме те, що є спільним для функцій нижчих органів місцевого самоврядування в ЄС. Це насамперед адміністративні та соціальні послуги, пов'язані з утриманням та будівництвом місцевих вулиць і доріг; міський громадський транспорт; надання освітніх послуг, у тому числі початкової школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та бездомних; забезпечення водопостачання та водовідведення; збір та вивезення ТПВ; житлові питання; житлово-комунальне господарство; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; дозволи на будівництво.

Висновки до розділу 2

1. Створення децентралізованого місцевого самоврядування в Польщі є позитивним досвідом, який можна використати в Україні. Зазначений досвід підтверджує необхідність зміни статусу, функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів на основі децентралізації державного управління та субсидіарності.

2. Принципи, покладені в основу реформи місцевого самоврядування, є спільними для України та Польщі, а підходи до визначення повноважень на різних рівнях місцевого самоврядування подібні. Донині в Україні триває успішно реалізований у Польщі процес об'єднання територіальних громад. Функціонування об'єднаних територіальних громад в обох країнах можливе лише з урахуванням конкретних соціально-економічних, природних, історичних та інших умов. Важливим аспектом децентралізації для обох країн є фінансова незалежність громад. Запровадження трирівневої структури

місцевого самоврядування як у Польщі, так і в Україні є спільним, як і посада сільського старости.

3. Наступним кроком на шляху реформ в Україні має стати проведення конституційної реформи, прийняття багатьох нових законів, особливо законів України «про територіальний устрій», «про місцевий референдум» тощо.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

3.1. Взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальної громади в умовах децентралізації влади

Місцеве самоврядування – це найближчий до громадян рівень влади, який забезпечує їх взаємодію у вирішенні питань місцевого значення. Така участь є необхідною складовою демократичного суспільства. Для досягнення мети та позитивного ефекту від децентралізації влади органи місцевого самоврядування мають заохочувати та підтримувати участь громадян та громадських організацій у цьому процесі. Показником довіри громадян до влади та інших демократичних інституцій є ступінь їхньої участі в розбудові демократичного суспільства. І чим вищий цей рівень, тим вищі показники якості демократії в країні [51].

Реформа місцевого самоврядування спрямована на консолідацію територіальних громад, що без запровадження контролю над владою з боку громади та забезпечення її відповідальності перед нею може створити більші можливості для зловживань з боку органів місцевого самоврядування. Тому необхідно запровадити механізми широкого залучення членів територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, як існуючих, так і нових, до співпраці у вирішенні питань місцевого значення. Децентралізація повноважень має супроводжуватися відповідною децентралізацією бюджетних ресурсів для реалізації цих повноважень [54].

Децентралізація необхідна для створення фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно та на належному рівні утримувати дитсадки та школи, амбулаторії, будинки культури, товариства, дороги. Адже децентралізація – це вірний шлях до покращення якості повсякденного життя жителів кожного села, селища чи міста. Європейський та світовий досвід дозволяє зробити висновок,

що локальні проблеми можна і потрібно ефективно вирішувати лише на місцевому рівні.

Реформа децентралізації передбачає, що муніципальні ради відповідатимуть за первинну медичну допомогу, освіту, комунальне господарство, правоохоронну та протипожежну охорону. Подібні повноваження місцевої влади існують і в Польщі, досвід якої вже враховано. Районні ради – для спеціалізованої шкільної освіти, для середньої медицини (лікарні загального профілю). На обласному рівні фінансуватимуть професійно-технічну освіту, спеціальну охорону здоров'я та інфраструктуру регіонального значення. Громадські ради районів/областей вирішуватимуть, як формувати бюджет і куди вкладати кошти. За державними органами залишаються лише контрольні-координаційні повноваження, а решта має перейти на місцевий рівень [13].

Відповідно, зміни спрямовані на побудову ефективної системи влади, яка буде авторитетною, ефективною та підзвітною людям. Бо сьогодні головним завданням держави, особливо місцевого самоврядування, є створення безпечного та комфортного середовища для життя людей. Найефективніша влада – це та, яка ближче до людей, що її складають, і постійно їх контролює [55].

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [56] розпочався процес зміни територіальних меж базового рівня місцевого самоврядування. Важливим напрямом розвитку територіальних громад є також співробітництво територіальних громад, правила здійснення якого визначено відповідним Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [57].

Вони вважають, що важливість реалізації проектів співробітництва громад зумовлена можливістю спільного та взаємовигідного вирішення питань місцевого значення та розвитку територій шляхом об'єднання зусиль без зміни адміністративних меж та втрати статусу, чого неабияк бояться місцеві жителі. керівники. Закон передбачає такі форми співпраці:

- передача одного або кількох завдань одному із суб'єктів кооперації іншими суб'єктами кооперації шляхом перерахування йому відповідних коштів;
- утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій за суб'єктами співробітництва - об'єктів спільної інфраструктури;
- утворення спільного органу управління суб'єктів кооперації для спільного здійснення повноважень, встановлених законом [56].

Діяльність органів місцевого самоврядування в силу своєї специфіки та характеру джерела влади має бути спрямована лише на задоволення потреб мешканців. А ефективність діяльності цих органів і посадових осіб визначається двома категоріями: якістю надання послуг на місцевому рівні та створенням можливостей для вільного доступу населення до органів влади.

Проблема ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ускладнюється відсутністю чітко визначеного кола їх повноважень, що супроводжує конфлікт інтересів органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Існуюча традиція фактичного об'єднання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, передачі повноважень один одному призводить до формалізації прав населення громади реально впливати на управління місцевими справами [58].

Ми підтримуємо думку дослідників про необхідність реалізації принципу субсидіарності, який є одним із основних принципів організації державних інститутів, особливо місцевого самоврядування [59]. Він полягає в тому, щоб максимально наблизити процес прийняття управлінських рішень до мешканців громади, при цьому відібравши від влади певну частину повноважень. Але лише тих повноважень, які можуть бути вирішені на місцевому рівні без залучення вертикалі влади, тобто державних органів чи органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня. Тому принцип субсидіарності є перешкодою для надмірної централізації державного організму та відокремлення влади від народу.

Законодавство України закладає основи для створення та затвердження системи взаємодії органів влади та громадськості як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Конституція України містить положення, які визначають основи демократичного державного управління, а саме: право на участь в державному управлінні безпосередньо та через обраних представників; право на участь у мирних демонстраціях; право створювати громадські організації або брати участь у них; право індивідуально чи колективно звертатися до органів влади з проханням чи скаргою; право на оскарження рішень влади в судах або через правозахисні організації [58].

Водночас законодавча неузгодженість багатьох питань та недостатня освіченість громадян у цій сфері призводять до зниження довіри мешканців до органів місцевого самоврядування. Тому питання подолання інформаційно-комунікаційних проблем та підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням сьогодні стає актуальним.

З прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» значно збільшився обсяг інформації про діяльність та рішення органів місцевого самоврядування [60]. Стан створення та використання інформаційно-комунікаційних ресурсів в органах місцевого самоврядування свідчить про певні позитивні зрушення щодо покращення взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням. На їхню думку, для покращення такої взаємодії насамперед необхідно посилити комунікаційні можливості громадян у здійсненні громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад, доступу до прийняття рішень місцевого значення шляхом внесення змін та доповнень до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад».

Однією з головних складових реформи місцевого самоврядування є підвищення відповідальності посадових осіб щодо забезпечення повного та своєчасного отримання та актуалізації інформації, оприлюднення рішень міської ради, рішень виконавчого комітету та розпоряджень міського голови щодо територіальної громади; удосконалення інтерактивної взаємодії

юридичних та фізичних осіб з радами всіх рівнів шляхом зміни порядку розгляду електронних скарг та запитів на інформацію [58].

Результати дослідження підтверджують висновок про те, що місцеве самоврядування на сучасному етапі має велике значення для пошуку нових моделей соціального управління. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на задоволення та реалізацію спільних інтересів і потреб територіальної громади. І тому відома «піраміда» формування та задоволення потреб у місцевому самоврядуванні перевернута, тобто не органи управління визначають, що і скільки потрібно територіальній громаді, а самі громадяни. Для цього вони надсилають певні «повідомлення» місцевій владі, яка, у свою чергу, надсилає їх державі. У цьому ланцюгу органи місцевого самоврядування є посередниками між державою та суспільством, які є найближчими до мешканців та знають їхні потреби. Відмінність місцевого самоврядування від державних органів полягає в більш тісному зв'язку з громадянами та більш частому контакті з ними, що є перевагою, яка дозволяє органам місцевого самоврядування бути ефективнішими у наданні послуг. Плідна співпраця органів місцевого самоврядування з місцевими партнерами та господарськими організаціями, які надають різноманітні види послуг для потреб громадян, сприяє тому, що ці послуги стають більш комплексними, що також позитивно впливає на їх якість.

Сьогодні органи місцевого самоврядування повинні задовольняти потреби територіальних громад в умовах обмежених ресурсів, якими вони володіють. При цьому проблеми, які вони вирішують, надзвичайно різноманітні та широкі – від надання соціального житла та соціальної допомоги до забезпечення безпеки, освіти, організації збору сміття та облаштування зон відпочинку.

Крім того, органи місцевого самоврядування вирішують завдання щодо забезпечення економічного розвитку своїх територій і населених пунктів, боротьби з безробіттям, забезпечення надходжень до бюджету, залучення інвестицій, організації та проведення виборів та багато іншого. Водночас

суспільство вимагає від органів місцевого самоврядування більшої відкритості та відповідальності за свої дії [58].

Сьогодні все більше експертів переконуються, що розвиток лідерства є однією з важливих складових процесу місцевого врядування, яка може значно підвищити ефективність діяльності влади за рахунок використання додаткових важелів у роботі з колективом, громадою, стейкхолдерами та безпосередніми одержувачі. адміністративні послуги. Муніципальне керівництво допомагає у розбудові органу місцевого самоврядування та громади; у пошуку й ефективному використанні знань і здібностей людей і персоналу; налагоджувати комунікації тощо. Ефективність управління може бути забезпечена результатами спільного бачення місцевого економічного розвитку, яке привертає увагу громадян, відображає їхні інтереси та формує у членів громади почуття власності [61].

Залучення громадян, підприємців, представників організацій різних форм власності до економічного розвитку територій може і повинно принести успіх у багатьох сферах, тому горизонтальна співпраця, широка співпраця та створення партнерства на рівні громад, залучення активних людей і груп інтересів у роботі є необхідними умовами успіху планів і заходів щодо розвитку місцевої громади [61].

Посилення вимог до підвищення ефективності комунікаційної діяльності органів місцевого самоврядування нині є наслідком необхідності забезпечення принципів прозорості та відкритості діяльності державних органів, розширення доступу громадян до публічної інформації, розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Прозорість і підзвітність необхідні для забезпечення ініціатив місцевого економічного розвитку і досягаються через постійний процес залучення громад до спільного вирішення проблем. Коли окремі громадяни та інші зацікавлені сторони знають, що відбувається, вони з більшою готовністю беруть участь і підтримують процес. І чим серйозніше громада ставиться до заходів щодо місцевого економічного розвитку, тим більша ефективність цих заходів. Прозорість дозволяє відкрито

обговорювати процес планування місцевого економічного розвитку та інформувати про це широку громадськість, а відповідальність є логічним наслідком прозорості.

Отже, сучасні виклики для системи місцевого самоврядування в Україні, потреби та вимоги до її модернізації та подальшого розвитку зумовлюють необхідність використання сучасних інноваційних засобів комунікації в муніципальному управлінні. Оновлення комунікаційних інструментів місцевого самоврядування має здійснюватися відповідно до актуальних завдань, які можна вирішити за їх допомогою [62].

Серед основних завдань є: розгляд звернень громадян до органів місцевого самоврядування; моніторинг стану довкілля, об'єктів інфраструктури, громадського порядку та спокою; здійснення контролю за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (селища) у сфері соціального захисту, реалізації права на працю, медичне обслуговування, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунальної діяльності тощо. Міський голова, як посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси жителів населених пунктів громади, виступає розробником та ініціатором реалізації проектів розвитку населених пунктів, співпрацює з організаціями, установами, підприємствами, розташованими на території села, дбає про інвестиційну привабливість села тощо.

Через зв'язок міський голова отримує інформацію, необхідну для прийняття рішень. Комунікації керівника характеризуються багатьма суб'єктами (виконавчий комітет, члени ради, громадськість, органи влади, комунальні служби, ЗМІ) та досить широким колом питань [62].

В першу чергу міський голова спілкується з громадою та її активними представниками, адже він є виразником і представником інтересів мешканців певної території. Однією з форм спілкування з громадою є консультації з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до співпраці в управлінні громадою, надання їм вільного доступу до інформації про функціонування виконавчої влади. комітету ради, та забезпечення відкритості,

відкритості та прозорості дій міського голови. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу між старостою та мешканцями села чи селища та покращенню якості прийняття рішень.

Дедалі популярнішою стає і комунікація влади та громади через нові медіа – соціальні мережі. Завдяки такому спілкуванню політика стає набагато доступнішою та відкритою. Серед сучасних засобів комунікації міських голів можна назвати: офіційні представницькі сайти органів місцевого самоврядування; персональні сайти; блоги; соціальні мережі; інформаційні сайти; спільноти практиків тощо.

Потреба в інноваціях у сфері місцевого розвитку розкриває можливості використання краудсорсингу як інструменту місцевого самоврядування. Краудсорсинг — це практика отримання необхідних послуг, ідей або контенту через запити про допомогу, адресовані великим групам людей, особливо онлайн-спільноті на відміну від традиційних працівників або постачальників [63]. Якщо вам потрібно вирішити проблему, ви можете звернутися за допомогою не тільки до своїх співробітників і консультантів, але і до звичайних людей, які мають ідеї і вміють поглянути на існуючі проблеми з іншого боку. Серед «непрофесіоналів» обов'язково знайдуться ті, хто допоможе вирішити саме проблему. Існує висока ймовірність того, що запропоновані рішення будуть незвичними та інноваційними порівняно з традиційними методами. Таким чином, серед громадян можна знайти так званих «громадських експертів», які згодом стануть активом громади та управлінської команди [62]. Ефективним інструментом ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами можна вважати краудсорсинг у сфері вирішення питань місцевого значення.

Особливого значення краудсорсинг набуває в контексті вдосконалення форм, методів та інструментів консультацій з громадськістю. Громадське обговорення дає можливість залучити активну громадськість, експертів та спеціалістів до розробки нормативно-правових актів, створення стратегій розвитку, пошуку шляхів вирішення гострих проблем території, а головне – це

не потребує додаткових витрат з бюджету. Громадські консультації – це, з одного боку, простий інструмент участі громадян у визначеному законом регулюванні місцевих справ, а з іншого – це недорогий спосіб отримання інформації про потреби, інтереси та побажань мешканців, що є корисним для бюджету державного органу.

На рівні місцевого самоврядування досить просто і корисно робити кроки назустріч активним громадянам, оскільки кожен житель громади зацікавлений у вирішенні проблем місцевого розвитку. Активне використання технології масової участі в місцевому самоврядуванні пов'язане з розвитком сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, соціальних мереж та різноманітних онлайн-діалогів. Краудсорсинг походить від того, що є люди, які бажають працювати безкоштовно.

Незважаючи на те, що краудсорсинг є новим явищем у розвитку місцевого самоврядування, його використання може вивести співпрацю між громадами та органами місцевого самоврядування на новий рівень і принести хороші результати в майбутньому. Краудсорсинг може бути використаний як один із основних інструментів для створення стратегій територіального розвитку. Проекти краудсорсингу можна використовувати для перевірки ідей, включених до стратегії розвитку потенціалу, щоб визначити, наскільки вона реальна і буде реалізована. Стратегію розвитку можна широко обговорювати в контексті дискусійних майданчиків, де учасники можуть надавати альтернативні сценарії розвитку. Прикладом може бути організація громадською платформою «Нова держава» стратегічних зустрічей у кількох містах України, під час яких активні громадяни могли сформулювати стратегічне бачення розвитку свого регіону [64].

Ще однією формою участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є розробка та реалізація спільних проектів, що залучає до участі більшу кількість мешканців, підвищує зацікавленість мешканців у розвитку місцевого самоврядування, налагоджує зворотній зв'язок з громадою. Розуміння громадянами своєї причетності до територіальної громади, а відтак

можливості брати участь у вирішенні питань місцевого значення є показником сформованого громадянського суспільства. Сьогодні питання використання проектних технологій набуває особливої актуальності.

Досвід західних демократій показує, що проектний підхід посідає надзвичайно важливе місце в реалізації стратегій місцевого розвитку. Це сприяє плануванню та системній реалізації стратегічних пріоритетів розвитку території та досягненню соціально-економічних переваг територіальної громади, особливо в умовах обмежених ресурсів. Зрештою, розвиток місцевого самоврядування в Україні гальмується насамперед економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних і фінансових ресурсів для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування. Залучення громадян до проектів місцевого розвитку сприятиме підвищенню рівня довіри до роботи органів місцевого самоврядування. Це сприятиме створенню позитивного іміджу цих органів. Адже спільнота – це не стільки люди, об'єднані територією постійного проживання, це група, пов'язана постійними відносинами з метою покращення світу, в якому вони існують [62].

У демократичних країнах світу громадяни не лише беруть участь у розгляді питань якості, визначають перелік послуг, визначають стандарти обслуговування, а й активно беруть участь у процесі надання цих послуг. Тому що багато послуг надаються на основі конкурсних договорів, тобто самими громадянами, а не місцевою владою. Велику увагу ми приділяємо консультаціям з громадськістю вже на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за надані послуги лежить саме на місцевому рівні, а відтак і на громаді в цілому.

В Європі багато уваги приділяється партиципативному управлінню за участю громадян, що в основному відображається в інструменті CLEAR – діагностиці та самооцінці участі громадян у місцевому самоврядуванні. Причина використання цього інструменту полягає в тому, що місцева влада не може діяти як ефективний лідер громади, якщо вона не має підтримки громадськості. Практика зарубіжних країн підтверджує, що найефективніший

спосіб завоювати довіру до влади – знайти активних громадян. Суть інструменту CLEAR базується на наступних п'яти факторах для забезпечення успішної участі громадян в управлінні:

- коли гарантується можливість участі, що підтверджується залученням до офіційних структур чи груп волонтерів;
- коли громадяни здатні діяти завдяки наявності ресурсів і здібностей;
- коли виникає почуття співучасті;
- коли громадяни впевнені, що їхній голос буде почутий [62].

Використання підходу «Smart City», який передусім передбачає управління за широкою участю громадян, набуває все більшого визнання в Європі. Перелік уже впроваджених сервісів дозволяє громадянам цілодобово контролювати та моніторинг: щоденник міського голови, відомості про міський бюджет та активи, міські субвенції, електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронного аукціону, єдиний центр управління для невідкладної допомоги; онлайн-обробка різноманітних звернень громадян [62].

Проблема залучення зацікавлених сторін до процесів вирішення питань місцевого значення протягом останніх років постійно перебуває в центрі уваги науковців та практиків державного управління. Аналіз стейкхолдерів дає нам змогу заздалегідь визначити інтереси та очікування, потенційні конфлікти стейкхолдерів, головним у яких є громада як колективний клієнт, і на цій основі правильно обрати пріоритети та сформулювати план дій, реалізація якого, згідно з сучасні ідеї, повинні бути під громадським контролем. Для максимальної ефективності такої співпраці необхідно залучати всіх громадян, членів територіальної громади, адже кожен з них унікальний і разом вони можуть створювати унікальні проекти для всебічного розвитку своєї громади [65].

В Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття рішень владою, а роль громадських організацій часто зводиться до «підтвердження» вже готових рішень; виконання владою різного

роду цільових програм відбувається без громадського контролю за ними; визначення соціальних пріоритетів влади, а отже, і розподіл коштів на їх реалізацію не є повністю відкритим [66].

Реформування системи місцевого самоврядування передбачає створення нових підходів до організації взаємодії громадського сектору та органів місцевого самоврядування, що дасть змогу ефективно виконувати такі важливі функції держави, як забезпечення соціальної захищеності громадян, створення умов для повної реалізації їх права на працю, гідний рівень життя. Реалізація потенціалу об'єднань громадян можлива завдяки їх загальним характеристикам, таким як добровільність об'єднання, наявність певної організаційної структури, функціонування на засадах самоврядування та неприбутковість об'єднання. об'єднання. діяльності [62].

Для вивчення позитивного досвіду засад управління та розвитку місцевих територій у процесі децентралізації все більше об'єднаних громад звертаються до практики зарубіжних країн. Таким чином, об'єднані громади Дніпропетровської області переймають позитивний досвід Німеччини. Такі навчальні поїздки стали можливими завдяки проекту GIZ «Перспективи та виклики територіально-функціональної реформи у наданні комунальних послуг». Учасники тренінгу відбираються на конкурсній основі. Окрім Дніпропетровської області, у проекті беруть участь Запорізька та Харківська області [67].

Зміцнення інвестиційного клімату, сприяння економічному розвитку, впровадження новітніх технологій, створення виробничих місць та нових робочих місць, залучення жителів до управління громадою, підвищення якості послуг – це та багато іншого вивчає об'єднана територіальна громада Дніпропетровської області, які ознайомилися з принципами розвитку територій на прикладі Берліна, Саксонії, Бранденбурга. Також вивчають досвід організації роботи навчальних закладів, житлово-комунальних підприємств. Оскільки адміністративна реформа Німеччини визнана однією з найкращих у світі, територіальні громади зможуть впроваджувати свій передовий досвід.

Дніпропетровська облдержадміністрація планує й надалі впроваджувати такі проекти для вивчення європейського досвіду розвитку територіальних громад. Зокрема, за німецьким прикладом планується створення народного університету, в якому зможуть підвищувати кваліфікацію представники органів місцевого самоврядування – від комунальників до керівників громад. Плани з енергозбереження передбачають будівництво вітрогенераторів і сонячних електростанцій.

Тому для більш ефективної співпраці територіальних громад з органами місцевого самоврядування необхідно постійно та постійно залучати громадян до цього процесу. Громадяни мають відчувати причетність до розвитку своєї території, розробки та реалізації різноманітних соціальних проектів, споживачами результатів яких будуть вони самі. Органи місцевого самоврядування мають постійно спілкуватися з громадою, бути більш відкритими до неї, налагоджувати зворотній зв'язок із мешканцями та чути їхню думку. Стратегія залучення громадян насамперед визначається характером мети, особливостями аудиторії. Головна мета роботи – консолідація громади для обговорення, розробки, прийняття необхідних програм з подальшим контролем за їх реалізацією з використанням кращого зарубіжного досвіду у цій сфері. Сьогодні активізується процес подальшого врегулювання статусу територіальних громад, що сприятиме розвитку місцевої демократії та спроможності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення.

3.2. Форми прямої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення як напрям розвитку місцевого самоврядування

На сучасному рівні суспільного розвитку зростає активність громадян та прагнення до активної участі в трансформації суспільства. Водночас постає проблема пошуку нових форм управління та громадської роботи. Ефективність системи публічної влади значною мірою залежить від успішності взаємодії територіальних громад і влади, конструктивного змістовного діалогу між ними

та орієнтації на спільне вирішення проблем місцевого життя. Така взаємодія має базуватися на взаємній зацікавленості та готовності обох сторін брати участь у цьому процесі, а також на рівноправності та активності населення як суб'єкта взаємодії [68].

Таким чином, встановлено дві основні групи форм здійснення народної влади: форми прямої та опосередкованої народної влади. Так само ці форми визначаються на місцевому рівні. Отже, систему місцевого самоврядування можна розглядати з двох аспектів. Слід розрізняти систему форм місцевого самоврядування та систему суб'єктів місцевого самоврядування [3].

Систему форм місцевого самоврядування складають:

1. Форми прямої демократії, до яких належать:

- місцевий референдум – форма вирішення питань місцевого значення територіальної громади шляхом прямого волевиявлення;

- місцеві вибори – вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

- загальні збори громадян - збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем їх постійного проживання для вирішення питань місцевого значення;

- громадські слухання – громадське заслуховування не рідше одного разу на рік звітів депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, на якому можуть ставитися різноманітні питання та висловлюватися пропозиції з питань місцевого значення;

- організація та участь у мітингах, походах, демонстраціях, акціях протесту місцевого рівня;

- місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Подана місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи;

- участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування на громадських засадах.

2. Форми представницької демократії - представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, старости, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і своїми діями громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування. на території підрозділу [69].

Збори громадян є однією з найважливіших складових системи місцевого самоврядування. Статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що порядок проведення спільних зборів громадян за місцем постійного проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Але оскільки статуту територіальної громади для реалізації цієї форми народовладдя немає, Положення про об'єднані збори громадян за місцем постійного проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 1993 р. № 3748-ХІІ [24].

Збори скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на рік за місцем постійного проживання громадян села, району, мікрорайону, житлового масиву, вулиці, кварталу, будинку для обговорення найважливіших питань місцевого значення. В їх роботі мають право брати участь громадяни віком від 18 років, які постійно проживають на відповідній території, депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів та об'єднань громадян [70].

Аналіз положення дає можливість виділити декілька видів зборів громадян:

- загальні збори всіх громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у виборах (правомочні, якщо на них присутні більше 1/2 громадян);

- збори або конференція представників громадян відповідних територіальних одиниць (правомочні за наявності не менше 2/3 представників)

- скликаються у разі, якщо скликання зборів пов'язане з організаційними питаннями. Представники обираються на зборах або визначаються органами самоорганізації жителів.

Збори скликаються головою ради або виконавчим комітетом, органами самоорганізації жителів, а також за пропозицією не менше 1/3 від загальної кількості жителів, а також радою, постійною комісією селища та об'єднання громадян. Якщо збори скликаються органами самоорганізації жителів, вони повинні повідомити про це раду або її виконавчий комітет, які допомагають їм у підготовці та проведенні зборів. Про рішення про скликання зборів мешканці повідомляються не пізніше як за 7 днів до дати проведення зборів із зазначенням часу, місця та порядку денного.

Збори відкривають і ведуть голова ради, його заступник, якщо збори скликає орган самоорганізації населення. Для ведення зборів можуть бути обрані голова зборів, секретар, який веде протокол, лічильна комісія. За результатами розгляду питань збори більшістю голосів присутніх приймають рішення, які виконуються місцевими головами, радами, виконавчими комітетами та органами самоорганізації громадян.

До компетенції сесій належать різноманітні питання, найважливішими з яких є розгляд проектів рішень місцевих рад з найважливіших питань місцевого життя, внесення пропозицій до порядку денного засідань місцевих рад, питання про внесення на місцевий розгляд ради з розгляду пропозицій щодо проведення місцевого референдуму, інформування населення про рішення, які приймаються органами місцевого самоврядування, рішення щодо законодавства України з питань, що зачіпають інтереси громадян, тощо [24].

Територіальна громада має право на громадські слухання – зустріч з членами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, на якій депутати територіальної громади можуть заслухати їх, поставити запитання та внести пропозиції з питань місцевого значення, які належать до сфери управління місцевого самоврядування [5]. Їх необхідно проводити не рідше одного разу на рік. Це можуть бути запитання щодо:

- затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку та контроль за їх виконанням;
- визначення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- управління об'єктами комунальної власності;
- забезпечення проведення місцевих референдумів та забезпечення виконання їх результатів;
- створення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ та контроль за їх діяльністю тощо.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Пропозиції, подані за результатами громадського слухання, обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Порядок організації, періодичність та умови їх проведення не визначаються законом і мають бути визначені в статуті територіальної громади.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок внесення місцевої ініціативи до ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Це означає, що, надаючи таке право органам місцевого самоврядування, закон допускає різні процедурні варіанти внесення місцевої ініціативи до ради, що дозволяє оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена в установленому порядку на розгляд ради, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке проводиться відкрито і в якому беруть участь члени місцевої ініціативної групи. Це має забезпечити прозорість і відкритість роботи органів місцевого самоврядування [5].

Результатом розгляду питання, яке розглядається за місцевою ініціативою, є рішення ради, яке підлягає оприлюдненню. Порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Порядок оприлюднення такого рішення залежить від площі муніципалітету, кількості його жителів, технічних і фінансових

можливостей тощо. Як правило, рішення оприлюднюються шляхом опублікування в одній або кількох щоденних газетах, оприлюднення через інші засоби масової комунікації, публічні оголошення на дошках оголошень, встановлених у певних місцях муніципалітету [5].

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічі з представниками відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, на яких депутати мають можливість їх вислухати, поставити запитання та внести пропозиції з питань місцевого значення які належать до сфери управління місцевого самоврядування. Правова природа такої форми діяльності територіальної громади впливає зі змісту статті 140 Конституції України, яка проголошує, що основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада як певний орган самоорганізації громадян, які об'єднані за територіальною ознакою з метою задоволення своїх колективних потреб і потреб у межах закону та захисту своїх законних прав та інтересів. Пропозиції, подані за результатами громадського слухання, обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування [5]. Це ще раз підкреслює важливість територіальної громади у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Порядок організації, умови проведення, періодичність громадських слухань визначає територіальна громада самостійно. Однак у п. 2 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про проведення таких громадських слухань не рідше одного разу на рік визначає важливість такої форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами. При затвердженні статуту територіальної громади села, селища, міста представницький орган місцевого самоврядування повинен забезпечити таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, та має враховувати необхідність забезпечення належної регулярності таких слухань, а також максимально прийнятної для жителів, а також для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцевий референдум є вищою нормативною формою прямого волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Стаття 38 Конституції України гарантує кожному громадянину право «брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах» [3]. У статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошується, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, які вирішуються виключно на референдумі, визначаються Законом про референдум [5].

Місцевий референдум також є формою нормотворчої діяльності територіальної громади, яка дає змогу громаді безпосередньо регулювати місцеві справи. Право на участь у місцевому референдумі мають громадяни України, які досягли 18 років і постійно проживають на території відповідної громади. Підготовка та проведення місцевого референдуму здійснюється за рахунок коштів міського бюджету.

До 2012 року нормативно-правовим актом, який визначав засади проведення місцевих референдумів, був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. № 1286-ХІІ. Але у 2012 році було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум» [71], який не має законодавчо закріпленого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів. Регіональна політика, яка спрямована на децентралізацію та дерегуляцію влади, передбачає розширення прав громадян у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі шляхом призначення та проведення місцевих референдумів. У рамках цього предмету, в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», місцевий референдум є необхідною складовою цього процесу. Проте однією з ключових проблем залишається відсутність законодавчої бази механізму реалізації референдуму [72].

Ми відстоюємо думку, що важко уявити ефективну роботу регіональної політики без волі громадян вирішувати питання місцевого значення. Члени територіальної громади повинні мати можливість брати участь та висловлювати власну думку щодо вирішення тих чи інших місцевих проблем. Ухвалення

нового закону, який визначатиме порядок проведення місцевих референдумів, має стати дієвим засобом контролю територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування, особливо в частині виконання ними обов'язків, наближення до європейських стандартів на захист прав людини і громадянина.

Проект Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» № 2535 внесено на розгляд Верховної Ради України. Законопроект був повернутий на доопрацювання Комітетом з питань правової політики та правосуддя [73].

На нашу думку, прогалиною в законодавстві можна вважати відсутність на території громади активного та пасивного виборчого права, участі у місцевому референдумі та зборах іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах постійно проживають в Україні, оскільки до складу територіальної громади входять усі жителі певної території, а обсяг їх правосуб'єктності як членів територіальних громад є різним [69].

Таким чином, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їх участю в соціально-економічному розвитку відповідної території, можна класифікувати таким чином:

- це самореалізація власних вимог територіальної громади, в тому числі самостійне прийняття публічно-владних рішень: нормативних; індивідуальний;
- визначення запитів членів територіальної громади (на загальних зборах громадян за місцем проживання, за допомогою місцевих ініціатив);
- тобто контроль членів територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання) [74].

Висновки до розділу 3

1. Дослідження дає змогу зробити висновок, що на сучасному етапі існує нагальна потреба розвитку всіх форм участі територіальної громади у

вирішенні питань місцевого значення.

2. Проведення відповідної роботи представницьких органів місцевого самоврядування щодо чіткого регламентування процедур проведення зборів громадян за місцем постійного проживання, подання та розгляду місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, залучення громадськості до розгляду проектів рішень тощо.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає у визначенні напрямів розвитку територіальних громад на основі удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади та форм її прямої участі у вирішенні питань місцевого значення.

1. Дослідження дозволило підтвердити висновок про те, що головною характеристикою територіальної громади, яка розкриває її сутність і значення, є те, що вона є першочерговим і головним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Основними ознаками територіальної громади є спільність території існування, спільність інтересів у вирішенні життєвих питань, спільність комунальної власності та сплати місцевих податків, соціальна взаємодія в процесі реалізації спільних інтересів, самоідентифікація кожного її учасника з громадою. До основних прав територіальної громади в Україні належать: утворення відповідних органів місцевого самоврядування; управління місцевими бюджетами та комунальною власністю; проведення місцевих референдумів.

Значну увагу в публікаціях приділено правовому регулюванню реалізації форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Цей напрямок досліджень є одним із найважливіших у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні. Науковці насамперед виділяють необхідність посилення ролі територіальної громади як елемента системи місцевого самоврядування, що пов'язано зі зміцненням довіри громадян до органів державної влади, посиленням активності громади у вирішенні питань місцевого значення.

2. У роботі розкрито багато проблем, пов'язаних із реалізацією основної місії територіальної громади – реалізації права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Факторами, що гальмують розвиток громади, є: декларативність народної влади, відсутність необхідних ресурсів, як матеріальних, так і фінансових, застарілість або навіть відсутність відповідної

законодавчої бази та локальних нормативно-правових актів. Основну увагу в процесі реформування місцевого самоврядування має бути зосереджено на створенні умов для сталого розвитку територіальних громад, що забезпечить підвищення якості життя громадян.

3. Аналіз загальних підходів ЄС та окремих країн ЄС до організації місцевого самоврядування на базовому рівні дає змогу визначити наступне. Майже всі ці країни характеризуються субсидіарним розподілом повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також фінансовою самостійністю громад, високим рівнем демократичних форм волевиявлення тощо. Усталеною є думка, що найбільш прийнятним досвідом реформи місцевого самоврядування для України є досвід Польщі. Такий висновок базується на визнанні низки спільних факторів, а саме: принципів, покладених в основу реформування місцевого самоврядування; підходи до визначення повноважень на різних рівнях місцевого самоврядування, аспекти децентралізації в контексті фінансової самостійності громади, запровадження трирівневої структури місцевого самоврядування, посада сільського голови.

4. Обґрунтовано, що взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах децентралізації влади є важливим ресурсом зміцнення спроможності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Проте цей процес, окрім позитивних здобутків, характеризується наявністю певної байдужості мешканців територіальних громад, а також недостатньою ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування щодо організації взаємодії та співпраці з громадою. Разом з тим, в об'єднаних територіальних громадах спостерігається практика плідної співпраці органів місцевого самоврядування з мешканцями територіальних громад, які разом створюють нове середовище для організації та діяльності місцевого самоврядування на базовому рівні.

Вивчення досвіду європейських країн дозволяє визначити такі напрями посилення взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад: реалізація проектів співробітництва громад; реалізація принципу

субсидіарності, особливо передача повноважень органам самоорганізації мешканців; розвиток лідерства місцевого самоврядування; модернізація комунікаційних інструментів місцевого самоврядування, спілкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування та громади за допомогою нових медіа; краудсорсинг, розробка та реалізація спільних проєктів, використання підходу «Smart City».

5. Дослідження виявило основні можливості територіальної громади, які реалізуються в процесі її безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення:

- самореалізація членів територіальної громади шляхом реалізації власних вимог, у тому числі самостійного прийняття публічно-владних рішень;

- контроль членів територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання).

- визначення вимог членів територіальної громади (на загальних зборах громадян за місцем проживання, за допомогою місцевих ініціатив);

- участь територіальної громади у здійсненні органами місцевого самоврядування владних та управлінських функцій;

У роботі розглядається активна практика використання різноманітних форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення як важливий напрямок розвитку базового рівня місцевого самоврядування в Україні.

Встановлено, що для реалізації повноважень територіальних громад та стимулювання більш активної участі жителів районів у вирішенні соціально-економічних питань розвитку кожної громади на сучасному етапі необхідно прийняти ряд законів та внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які дадуть можливість громадам реалізовувати своє право на владу, вирішувати питання місцевого значення шляхом прямого демократичного волевиявлення, що сприятиме громадській активності кожного громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні / П. Гураль. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/>.
2. Грушевський М. Історія України-Руси : в 11 т. – К. : Наук. думка, 1991.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page3>.
4. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. № 1к/95-вр. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
6. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-15. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про органи самоорганізації населення : закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.

12. Багмет М. О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні / М. О. Багмет, В. М. Ємельянов. – II том. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/35885/>.

13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333>.

14. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

15. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 288 с.

16. Про громадські об'єднання : закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page>.

17. Іжа М. М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України / М. М. Іжа, А. С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (52). – С. 3 – 7.

18. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации актуализация

европейского опыта для России / И. А. Мальковская // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. – Серия : Политология. – 2006. – № 8. – С. 27 – 43.

19. Надолішній П. І. Синергізм / П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2. – К. : НАДУ, 2011. – С. 556.

20. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

21. 40,5 % українців вважають себе політично активними – опитування Інституту «Республіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uacrisis.org/ua/59178-opytuvannya-institutu-respublika>. – Назва з екрану.

22. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-orientatsii-2>. – Назва з екрану.

23. Кількість юридичних осіб за організаційними формами / Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрану.

24. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

25. Місцеве самоврядування в Україні сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

26. Алфьоров С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / С. В. Алфьоров // Проблеми і

перспективи розвитку банківської системи України. – 2013. – С. 181 – 189. – Вип. 37. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2013_37_21.

27. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Гладій Василь Іванович ; ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». – І-Ф, 2015. – 238 с.

28. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. документ від 15 жовтня 1985 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

29. Деркач М. І. Досвід Німеччини у фінансуванні економічного розвитку регіонів / М. І Деркач, М. В. Литвин // Бізнес-інформ. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.business-inform.net/pdf/2012/9_0/42_47.pdf.

30. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html.

31. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – С. 10 – 11.

32. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 червня 2001 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

33. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 липня 2002 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

34. Рудницька О. Реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eprints.zu.edu.ua/23875/1/Рудницька_Інтермарум.pdf.

35. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні / В. П. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія : Право. – Випуск 31. – Том 1, 2015. – С. 78 – 82.

36. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук.-практ. конф. (17 – 18 травня 2007 р.) / відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15 – 18.

37. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі // Віче. – 2011. – №14. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/2649/>.

38. Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації / В. Бортніков, С. Байрак // Наук. вісник Східноєвропейського націон. ун-ту ім. Л. Українки. – 2013. – № 10. – Режим доступу : <http://fmv-visnyk.pp.ua/wp-content/uploads/2016/2013-10/24.pdf>.

39. Конституція Польської Республіки українською мовою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoyu/>.

40. Віліжінський В. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України / В.Віліжінський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – №2 (21). – С. 265 – 276. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02\(21\)/29.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02(21)/29.pdf).

41. Прокопенко Л. Л. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України / Л. Л. Прокопенко, І. Д. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – Вип. 2. – Режим доступу : [http://ww.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12pllpu.pdf](http://ww.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12pllpu.pdf).

42. Закон про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kyiv.mfa.gov.pl/resource/8df4300e-658a-4ce5-bee2-69c00fc8258a>.

43. Лазор А. О. Представницькі інституції місцевого самоврядування: польський досвід реформування / А. О. Лазор // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/5/06.pdf>.

44. Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: уроки для України / Н. Шпортюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 2 (21). – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11snlpdu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11snlpdu.pdf).

45. Петришина М. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М. О. Петришина, О. О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – № 1 (28). – ч. 2. – С. 47 – 51. Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.

46. Діхтієвський П. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / П. Діхтієвський, А. Бучинська // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 59 –66. – Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2013/pp19/Digtievskiy.pdf>.

47. Тодыка Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционный аспект / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1998. – 176 с.

48. Конституція України : наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. – 808 с.

49. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проекту Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

50. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 19 – 25.

51. Участь громадян. «Інструменти партисипативної демократії: європейські стандарти та практики» (висновок Спеціального Радника Уряду України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Viisnovok.pdf>. – Назва з екрану.

52. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.

53. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

54. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.

55. Досвід децентралізації: що отримують об'єднані громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tribuna.pl.ua/news/dosvid-detsentralizatsiyi-shho-otrimuyut-ob-yednani-gromadi/>. – Назва з екрану.

56. Про добровільне об'єднання громадян : закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

57. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

58. Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 288 с.

59. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4 (18) Режим доступу : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/148/148/0>.

60. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

61. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк,

Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.

62. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

63. Краудсординг // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>. – Назва з екрану.

64. Проекти з розвитку громад та регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.novakraina.org/menu/proekti-z-rozvitku-gromad-ta-regioniv>. – Назва з екрану.

65. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Барановська Тетяна Миколаївна ; ХарРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Х., 2016. – 261 с.

66. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг / М. Г. Левчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.

67. Об'єднані територіальні громади Дніпропетровщини переймають досвід Німеччини / Валентин Резніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/3520>. – Назва з екрану.

68. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень ; за заг. ред. І. Попова. – К., 2006. – 32 с.

69. Система місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/80.php. – Назва з екрану.

70. Поняття територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://terhromada.if.ua/site/checkmodule/117>. – Назва з екрану.

71. Про Всеукраїнський референдум : закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.

72. Місцевий референдум в Україні: унормувати чи ігнорувати? / Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/2017/04/10/mistsevuj-referendum-v-ukrayini-unormuvaty-chy-ignoruvaty/>. – Назва з екрану.

73. Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54645. – Назва з екрану.

74. Форми діяльності територіальних громад. Муніципальне право України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/18421120/pravo/formi_diyalnosti_teritorialnih_gromad. – Назва з екрану.

75. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2. – С. 277 – 286. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_30.

76. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

77. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

78. Багмет М. О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні / М. О. Багмет, В. М. Ємельянов. – Миколаїв : Видавництво МДГУ. – 2006. – 292 с. – II том.