

ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБІНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І МЕНЕДЖМЕНТУ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Адаптація зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у
забезпеченні сталого розвитку території в Україні»

Студенти 2 курсу МАПУАЗ групи

Галузі знань: 28 Публічне управління та
адміністрування

Спеціальності: 281 Публічне управління та
адміністрування

Освітньої програми: Публічне управління та
адміністрування

Ступеня вищої освіти: магістра

Якимчук Олени Володимирівни

Науковий керівник Кононенко В.В. Професор,
доктор історичних наук, завідувача кафедри
публічного управління та менеджменту

Розширена шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS _____

Голова комісії _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії _____
(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

м. Вінниця

2024

АНОТАЦІЯ

Адаптація зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні: Магістерська робота на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Вінниця: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2024. 106 с.

У роботі охарактеризовано особливості адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні. Метою дослідження є всебічний аналіз публічного управління в зарубіжних країнах та виявлення можливих шляхів його адаптації до умов України. Визначено особливості сучасного публічного управління в зарубіжних країнах та запропоновано заходи задля імплементації зарубіжного досвіду в Україні. Виконано систематизацію принципів публічного управління в зарубіжних країнах, проаналізовано особливості надання публічних послуг у зарубіжних країнах, визначено заходи запровадження досвіду публічного управління зарубіжних країн в Україні та надано пропозиції щодо подальшого реформування публічного управління в Україні.

Ключові слова: управлінське рішення, управлінська діяльність, заклад загальної середньої освіти, технологія, процес.

ABSTRACT

Adaptation of foreign experience of local self-government in ensuring sustainable development of territories in Ukraine: Master's thesis for obtaining the educational and qualification level of Master in specialty 281 Public Management and Administration. Vinnytsia: Vinnytsia State Pedagogical University named after Mykhailo Kotsiubynsky, 2024. 106 p.

The work describes the features of adaptation of foreign experience of local self-government in ensuring sustainable development of territories in Ukraine. The purpose of the study is a comprehensive analysis of public administration in foreign countries and identification of possible ways of its adaptation to the conditions of Ukraine. The features of modern public administration in foreign countries are determined and measures are proposed for the implementation of foreign experience in Ukraine. The principles of public administration in foreign countries have been systematized, the features of public service provision in foreign countries have been analyzed, measures for introducing the experience of public administration of foreign countries in Ukraine have been identified, and proposals for further reforming public administration in Ukraine have been provided.

Keywords: management decision, management activity, general secondary education institution, technology, process.

Зміст

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	
1.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти.....	9
1.2. Територіальна громада як об'єкт державної політики.....	19
1.3. Теоретичне підґрунтя розвитку територіальних громад.....	27
Висновки першого розділу.....	42
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	
2.1. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні.....	45
2.2. Концептуальні засади розвитку територіальної громади в системі державної політики.....	54
Висновки до другого розділу.....	58
РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
3.1. Стандарти Європейського Союзу у галузі побудови системи місцевого самоврядування.....	59
3.2. Ключові аспекти успішного розвитку територіальних громад: Європейський досвід.....	70
3.3. Перспективи впровадження європейського досвіду щодо сталого розвитку територіальних громад.....	88
Висновки до третього розділу.....	95
ВИСНОВКИ.....	97
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	100

ВСТУП

Актуальність теми. В будь-якій країні ставлення людей до держави і влади залежить від рівня і якості їхнього життя, адже можливість своїм впливом чи діями покращити життя конкретної громади та суспільства в цілому. Визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно знаходити своє відображення в конкретній державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України. Переважну більшість своїх суспільних потреб людина задовольняє на рівні села, селища і міста, де вона народжується й живе, створює сім'ю, працює і відпочиває, саме тому територіальна громада відіграє провідну роль у системі життєзабезпечення людини та суспільства в цілому. Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні зумовлює розбудову інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада.

За роки впровадження децентралізації влади в Україні вже можна виділити як конкретні досягнення, так і проблеми, які потребують свого вирішення. Враховуючи важливість і актуальність процесу децентралізації влади для долі нашої держави, складні умови його реалізації, не дивно, що процес реформування регіональної політики був дуже складним і часом неоднозначним. Серед важливих здобутків цього процесу-б'єднання територіальних громад, інтеграція районів, здійснення бюджетної децентралізації та проведення нових виборів на території всієї ОТГ. До цих позитивних досягнень також належать поживавлення економічної активності в ОТГ, формування нових можливостей для співпраці між громадами для вирішення спільних проблем.

У той же час значна кількість питань, що вимагають великої уваги і зусиль збоку влади, залишаються невирішеними. Це, перш за все, відсутність конституційної інтеграції реформ, пов'язаних з процесом децентралізації,

відсутність правового регулювання здатності громади управляти сільськогосподарськими угіддями, розташованими за межами кордону, і значне зростання напруженості між центром і регіонами. Необхідно вирішити проблему політизації діяльності органів місцевого самоврядування через особливості виборчої системи. Особливу небезпеку, яку не слід недооцінювати, становлять непрямі вибори старости та можлива "анклавізація" ОТГ з мовних чи етнічних причин. Більшість з цих питань вимагають належного законодавчого регулювання і наявності політичної волі керівництва держави. Їх успішне вирішення вимагає громадського обговорення, консультацій з експертами, науковцями і, звичайно ж, широкого залучення самих жителів громади до вирішення цих проблем. Виходячи з цього, ми пропонуємо наступні науково-практичні рекомендації для вирішення виявлених проблем: Верховна Рада України повинна прийняти зміни до Конституції на цій основі, Кабінет Міністрів України повинен розробити і прийняти відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Верховна Рада та Кабінет Міністрів спільно з відповідними експертами та асоціаціями органів місцевого самоврядування України мають проаналізувати нове зонування та виправити недоліки та невідповідності чинним концепціям та нормативно-правовим документом.

Актуальність магістерської роботи зумовлена також необхідністю прояснення питань розвитку та вдосконалення певних механізмів територіальних громад з адаптацією зарубіжного досвіду місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку території України, що надає місцевим громадам можливість отримати більше можливостей для забезпечення соціально-економічного розвитку України – економічний розвиток громад, територій та підвищення ефективності надання державних послуг населенню.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні з адаптацією

зарубіжного досвіду місцевого самоврядування. Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких завдань:

- здійснити аналіз і узагальнити сучасні теоретичні обґрунтування природи територіальної громади як суб'єкта державної політики;
- розкрити історичні особливості процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в незалежній Україні;
- визначити теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад через уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад»;
- виявити рівень співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада»;
- з'ясувати нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні;
- надати теоретичні обґрунтування механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад;
- порівняти досвід зарубіжних громад та виявити можливості його застосування в Україні.

Об'єкт і предмет дослідження є сукупність суспільних відносин щодо механізмів державної політики розвитку територіальних громад. Процеси формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні та в інших зарубіжних країнах.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності застосовувався широкий спектр загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Діалектичний метод дозволив всебічно розглянути територіальні громади, визначити їх сутність, роль у державі та суспільстві.

Формальнологічний метод дозволив вирішити питання удосконалення правового регулювання розвитку територіальних громад в Україні, а також сформулювати пропозиції щодо напрямів практичної реалізації їхнього потенціалу шляхом удосконалення чинного законодавства України.

Методи аналізу і синтезу дозволили визначити особливості формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад.

Метод узагальнення дав можливість узагальнити зарубіжний досвід щодо розвитку територіальних громад.

Методи індукції, дедукції, моделювання та прогнозування використано для побудови та обґрунтування моделі розвитку територіальних громад і основних напрямів державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Результати дослідження автора відображені у публікаціях автора на круглому столі (до 302-річчя з дня народження Г.Сковороди) «Філософія публічного управління, менеджменту та функціонування медіа» :

- Гносеологічні підходи дослідження закордонного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування;
- Методологія дослідження проблем адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні.

Структура роботи є фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативну основу роботи складають закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування України тощо.

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти.

Місцеве самоврядування в Україні є одним із основ конституційного ладу та одним з найважливіших інститутів народовладдя. В Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” і іншими нормативно-правовими актами закріплений інститут місцевого самоврядування в Україні. У багатьох державах світу право місцевого самоврядування є невід’ємною частиною правових систем.

Термін “самоврядування” має англійське походження (selfgovernment) і починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки [62, с. 8]. Відносини суспільства формують суспільне життя, які відповідно регулюються нормами місцевого самоврядування, яку Конституція України визначає як місцеве самоврядування.

В Україні суб'єктами правових відносин місцевого самоврядування є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів та у містах. Також до суб'єктів правових відносин місцевого самоврядування відносяться загальні збори громадян і органів місцевого самоврядування, посадові особи, депутати місцевих рад, органи територіальної самоорганізації населення, державні органи, громадські об'єднання, підприємства, організації та установи, громадяни тощо. Територіальні громади можна вважати одним із первинних суб'єктів місцевого самоврядування, сюди відносимо виборні органи та посадові особи місцевого самоврядування, голови самоврядних територіальних утворень і голови районних, обласних, районних у містах рад - вони вирішують питання місцевого значення власною компетенцією. До

визначення поняття «територіальна громада» в зарубіжній і вітчизняній літературі не має єдиного підходу. Наявні підходи базуються на тій чи іншій ознаці або їх сукупності як основному понятті й ноутворюючій. Так, Р. Шаффером [50] був виділений якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний та економічний підходи до визначення поняття «територіальна громада», І. Бодровою [8] – територіальний, інтелектуальнокомунікативний, публічно-правовий і комплексний підходи.

Найпоширенішим в економічній літературі є територіальний підхід, який пов'язаний із використанням таких характеристик, як постійне проживання людей у певній місцевості та відповідне використання термінів «населення», «жителі», «громадяни, які мешкають на території», «територіальний колектив» і т. д. Зокрема, М. Корнієнко визначає територіальний колектив як основний орган місцевого самоврядування, що є таким же, як і населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [18]. В. Кампо вказував, що місцева автономія спочатку була Основним органом фактично є територіальна група, представлена жителями сіл, селищ або міст [16]. М. Баймуратов запропонував розглядати місцеву громаду як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [2].

Виходячи з цього підходу, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» розробив визначення територіальної громади, трактуючи територіальну громаду як групу жителів, об'єднаних на постійне місце проживання в селі, селищі, місті. Це самостійна адміністративна одиниця або добровільна спілка жителів кількох сіл з адміністративним центром.

О. Батанов вивчає регіональні спільноти, орієнтуючись на інтеграційні функції, і розглядає їх як складну «кумулятивну» форму соціальної організації. Це об'єднання не виключає індивідуальність, самостійне житло та права людини на дозвілля, що об'єднало зусилля багатьох людей для досягнення очікуваних результатів. В межах регіональної спільноти місцеві інтереси переважають над глобальними, галузевими та вузькопрофесійними.

Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж механічне поєднання об'єднаних індивідів, тому що в такій спільноті відбувається не тільки об'єднання спільних зусиль, щоб стати єдиним цілим, але й професіоналізація окремих членів для виконання професійних функцій, від економіки до управління. Природною є інтеграція в місцеву спільноту, щоб спілкуватися, навчати та виробляти. Це відбувається на добровільній та свідомій основі, враховуючи ідеї, бажання, мотиви та бажання кожного або більшості людей [20].

На відміну від інших, О. Батанов виходить за рамки правового нормо-правового підходу, оскільки вважає, що територіальна громада – це не група мешканців, які постійно проживають на визначеній території, а як жителів, які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду жителів кількох сіл), селища або міста, безпосередньо чи через утворену ними муніципальну структуру, для вирішення важливих місцевих проблем, мають спільну державну власність, володіють нерухомістю на цій території, сплачують комунальні податки і пов'язані територіально особистими зв'язками системного характеру. Це визначення викликало дискусії в науковій літературі про приналежності до територіальної громади осіб, які лише працюють на території громади чи мають нерухоме майно.

На наш погляд, безумовно, сумнівно назвати мешканців територіальної громади, які працюють у ній, резидентами, оскільки вони є платниками податків, з одного боку ПДФО є важливим для визначення рівня громади, але з іншого боку, соціальні послуги не прийняті в громаді. Ця ситуація схожа на ситуацію, коли незареєстровані власники нерухомості в громаді сплачують податок на нерухомість. Інтереси таких громадян лише частково збігаються з інтересами територіальної громади.

Підсумовуючи, ми помітили, що сутності регіональний підхід до визначення природи регіональної громади акцентує увагу на 2 основні моменти:

- Інтеграція, адже регіональна громада – це сукупність мешканців.
- Визначення географічної основи її функціонування (територія села, селища, міста, району). Важливо відзначити, що цей спосіб має свої обмеження, оскільки не враховує соціальні, економічні та правові чинники у діяльності територіальних громад.

Іншим методом, соціальний або інтелектуально-комунікативний, є вивчення територіальних громад соціологами, які вивчають її як соціальний організм. На його думку, територіальна громада розглядається як соціальна спільнота, заснована на спільних інтересах і потребах людей, які її складають, а також на системі зв'язків і відносин між ними. Територіальна громада, на думку Ю. Наврузова, — це специфічний соціальний організм, визначальною характеристикою якого є безперервність і гармонійність соціальних і особистих потреб та інтересів [25]. За цієї обставини І. Видрін вважає, що територіальний колектив — це «соціальна спільність, що формується в межах спільного проживання громадян, а її основою є група у політичній, соціально-економічній та культурній сферах сімейного життя» [20].

Визначення географічної основи її функціонування (територія міста, села, селища, району). Територіальна громада, визначена законодавством, часто використовується урядовими органами для визначення місця та ролі територіальних громад у місцевій автономній системі та органах влади. Територіальні громади мають можливість здійснювати місцеву автономію, що робить їх основними установами місцевого самоврядування. Це не лише об'єднання, а суб'єкт, який активно діє у політичній, економічній та соціальній сферах, має необхідну фінансову підтримку, відповідає за розвиток своєї території.

Вітчизняні дослідники М. Драгоманов, І. Франко, Б. Грінченко розглядають територіальні громади як основу місцевої автономії. Ідея громади займає важливе місце в ідеї національного будівництва М. Драгоманова (1841-1895). На його думку, автономія виконує декілька

важливих функцій: інституції, які визначають і реалізують «на місцях» громадські ініціативи, організатори економічного та культурного життя окремих громад, нарешті представника цих громадянських об'єднань і мешканців певних територій перед державними органами влади. У будь-яких практичних діях чи теоретичних розрахунках «не слід (і не можна) забувати, що автономія є лише формою і має бути сповнена реального змісту: для задоволення потреб населення, економіки та культури» [10].

Проблеми діяльності територіальних громад у системі місцевого управління через призму ідеології соціалізму розглядав І. Франко. У творах «Чого хоче Галицька робітницька громада?», «Що таке громада і чим вона повинна бути?» він пропонує програму діяльності громади для ефективного розвитку регіонів і держави загалом, що визначала повноваження громади у різних сферах: від економічної до культурної [8]. Запропонована І. Франком програма діяльності громади дає відповідь на запитання сьогодення щодо функціонування територіальних громад та їх роль у розбудові децентралізованої демократичної держави. На думку І. Франка, «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий [23].

Іншим методологічним методом дослідження територіальних громад є те, що територіальні громади вивчаються не лише як населення, громади та соціальні спільноти, а й розглядаються як території, які можна розвивати, з акцентом на економічні виміри. Тому група авторів під керівництвом Д. Барнса запропонувала комплексний і системний підхід до визначення поняття та характеристик громади (community), де вони:

- визначають спільноту як спільність людей, що склалася в історії, що характеризується спільною традицією та культурою;
- розглядають спільноту як сукупність соціальних взаємодій, взаємодій між індивідами. Прикладами такої взаємодії є сімейні стосунки, проживання в одній місцевості, приналежність до соціальної групи, соціальний захист та зв'язки підтримки;
- визначають громаду як спільного, колективного споживача. Іншими словами, зосередитися на першості економічного виміру;
- визначення територіальної громади базується на прерогативі виробництва та забезпеченні громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей;
- громада характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Ідеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій [25].

Подібний методологічний підхід до дослідження територіальних громад як базової адміністративно-територіальної одиниці та економічної системи прослідковується у працях Л. Мельник, В. Кравченка, В. Новікова, Г. Монастирського, О. Панухник, які розглядають територіальну громаду з позицій реалізації їх економічного потенціалу та забезпечення конкурентоспроможності, що дає змогу розглядати ці спільноти одночасно як суб'єкти економічних відносин та об'єкти економічної діяльності [23]. Дослідники, зокрема Г. Монастирський, обґрунтував гіпотезу про те, що територіальну спільноту базового рівня слід розглядати як соціально-економічну систему.

У працях Л. Мельника, В. Кравченка, В. Новікова, Г. Монастирського, О. Панухника це простежується до подібних методологічних прийомів

дослідження територіальних громад як основних адміністративно-територіальних одиниць та економічних систем. З точки зору економічного потенціалу та забезпечення конкурентоспроможності, це дозволяє розглядати ці громади як суб'єкти господарських відносин та об'єктів господарської діяльності [23]. Дослідники, особливо Г. Монастирський, підтвердили гіпотезу про те, що базові громади слід розглядати як соціально-економічні системи.

Місцева спільнота на базовому рівні є системою, оскільки має всі характеристики системи: наявність компонентів, зв'язків, структур, взаємодій, процесів, поява цілісності та атрибутів, ідентифікованість, існування зовнішнього середовища, концепції. Територіальна спільнота базового рівня є територіально-просторовою, економічною, соціальною, політичною та екологічною системою [23]. Досягнення соціального добробуту, реалізація політичних цілей, використання територіально-просторових ресурсів відбувається за допомогою економічних важелів, що дає підстави висунути гіпотезу про пріоритетність розгляду як економічної системи. Основними підсистемами економічної системи є комерція, фінанси, інфраструктура, власність. Основна територіальна громада як економічна система є елементом вищої ієрархічної економічної системи — регіональної, національної та глобальної, що дозволяє розглядати базову територію як визначальний елемент її функції [9].

Автор цієї методики вважає, що місцеву громаду на низовому рівні не можна ототожнювати з місцевою економікою, оскільки крім місцевого господарства (як сукупності функціонально-галузевих комплексів) до неї входять також інтереси територіальних громад, місцевих державна політика, місцеві ринки (товари, послуги, кредитні та фінансові ресурси, інформація, знання) [9].

Дослідження теоретичних основ розвитку регіональних громад дозволяють класифікувати їх за типом поселення, повнотою охоплення населених

пунктів, характером формування, географічним розташуванням, рівнем соціально-економічного розвитку.

Необхідно розрізнити поняття територіальні громади на базовому та відповідному рівнях Територіальні громади на базовому рівні – це сільські, селищні, міські (без поділу на райони), у межах яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць, а територіальні громади асоційованого рівня – це територіальні громади районів, міст (з поділом на райони) і областей, у межах яких реалізуються колективні інтереси територіальних громад базового рівня.

Узагальнення наведених теоретичних методів на сутність регіональної громади дозволяє виділити регіональну громаду як цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, основного органу місцевої автономії та базовим зв'язком між місцевою адміністрацією та регіональною громадою.

Територіальна громада як соціальна спільнота створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними й екологічними інтересами; як суб'єкт місцевого самоврядування здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем і нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як базова ланка адміністративно-територіального устрою, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території.

Як соціальна спільнота територіальна громада створює та підтримує суспільне життя на певній території під керівництвом економічних, політичних, соціальних, культурних та екологічних інтересів, як суб'єкт місцевого самоврядування може керувати та відповідати за взаємодію із зовнішнім середовищем. Підтримувати загальний орієнтир, будучи базовою ланкою адміністративно-територіального устрою, мати системні

характеристики та певний ресурсний потенціал, забезпечуючи конкурентну перевагу та створюючи можливості для розвитку території.

Необхідність вивчення місцевих громад з точки зору збільшення можливостей розвитку та ресурсного потенціалу місцевих громад пов'язана із впровадженням реформ децентралізації в Україні, як і в багатьох країнах Європи, та підвищенням ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в їх соціально-економічному розвитку.

Об'єднана територіальна громада України тепер має всі повноваження як адміністративно-територіальна одиниця та головний орган нагляду за соціально-економічним розвитком території. Економічні та соціальні переваги територіальних громад реалізуються шляхом регулювання економічних процесів у межах своїх повноважень. Територіальна громада має бути не лише суб'єктом нагляду за своїм територіальним розвитком, а й має бути суб'єктом нагляду в системі управління вищої владної структури (регіону, держави).

Територіальні громади, як регулятори територіального соціально-економічного розвитку, їх функції в основному такі самі, як і місцевої автономної системи:

- нормотворча функція (створення статутів територіальних громад, прийняття нормативних актів, що регламентують діяльність громади);
- планування, програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (стратегії розвитку територіальних громад, програми соціально-економічного та культурного розвитку);
- управління ресурсним потенціалом (земельні, лісові, водні ресурси);
- розвиток місцевої інфраструктури – утримання та будівництво доріг, водо, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- управління комунальним майном, що належить територіальній громаді;
- бюджетно-фінансова функція (затвердження бюджетів і контроль за їх виконанням, визначення місцевих податків і зборів, що передбачені законом);

- управління мережею закладів соціальної сфери: утворення, реорганізація, ліквідація;
- інвестиційна функція: залучення інвестицій – державних, приватних, міжнародних у розвиток території;
- інформаційна функція.

Під регулюванням розвитку територіальних громад розуміється створення державними, регіональними та місцевими органами влади сприятливих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом використання різноманітних інструментів і методів впливу (економічних, організаційних, фінансових, правових).

Серед методів регулювання розвитку територіальних громад доцільно виділяти правові, економічні, організаційні й фінансові. Правовими методами регулюються конституційно і законодавчо закріпленні права і повноваження, надані і делеговані територіальній громаді. У полі регулювання відносини між територіальною громадою, суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування; між органами влади з приводу розподілу повноважень. Організаційне регулювання реалізується в можливості громади або органу місцевого самоврядування самостійно визначати власну внутрішню структуру і характер своєї взаємодії з іншими елементами суспільства. Економічними методами впливають на поведінку суб'єкта господарювання при прийнятті рішень у сфері виробничої діяльності та наданні послуг (регулювання підприємницької діяльності, регіональна цінова політика, дотримання антимонопольного законодавства тощо). Фінансовий нагляд забезпечує наявність фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання своїх функцій (регуляторами є місцеві податки, ставки податків, пільги, субсидії тощо) [9].

Коли йдеться про державний нагляд за розвитком територіальної громади як економічної системи, цей нагляд вигідно розділити на два піднапрями: збалансування дисбалансу територіального соціально-економічного розвитку та стимулювання соціально-економічного розвитку території.

Механізми, що регулюють розвиток територіальних громад, можна поділити на дві категорії: механізми, що забезпечують поточну підтримку у міжбюджетних відносинах, та механізми, що забезпечують інвестиційну підтримку розвитку територій. Перша група внутрішнього нагляду здійснюється центральними, регіональними та місцевими органами влади через існуючі механізми підтримки, що забезпечує умови для формування необхідних фінансових ресурсів для виконання гарантованих державою соціальних стандартів розвитку регіональної громади. Основними засобами фіскального вирівнювання є дотації вирівнювання, додаткові дотації, базова, реверсна дотації. Другий вид внутрішнього нагляду здійснюється через механізм прямої дії, залучення коштів у розвиток інвестиційної сфери через національні та місцеві бюджети, стимулювання привабливості приватного капіталу в країні та за кордоном.

У контексті реформи адміністративного поділу та реформи децентралізації, не лише з точки зору соціальної спільноти та суб'єкта місцевого самоврядування, але і регулятора розвитку своєї території, що вимагає поглибленого дослідження економічного, фінансового, майнового боку відносин. Створені в Україні об'єднані територіальні громади мають юридичні повноваження, з одного боку, що дає їм змогу підвищити фінансову спроможність, а з іншого – відповідальність за розвиток своїх територій. Територіальні громади є не лише основним органом регулювання їх територіального розвитку, а й об'єктами регулювання в системі управління вищих державних органів (регіональних, державних).

Державний нагляд за розвитком територій і громад вигідно розподілити за двома напрямками: збалансування дисбалансу соціально-економічного розвитку та стимулювання розвитку території. Перший включає механізм непрямой дії, який реалізується шляхом використання засобів фіскального вирівнювання для реалізації взаємовідносин між бюджетами, другий – механізм прямої дії, який реалізується через інвестиції у підтримку розвитку місцевих громад.

1.2 Територіальна громада як об'єкт державної політики.

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Вона має на меті вчасно виявити нагальні соціальні проблеми, проаналізувати їх, з'ясувати причини їх виникнення, визначити їх складність і суперечності, знайти шляхи їх вирішення. У сфері державної політики прийняття національно-політичних рішень має на меті вирішення проблем у конкретних сферах суспільного життя (політика, економіка, суспільство, культура, навколишнє середовище тощо), розробка відповідних планів та інструментів їх реалізації [35, і 5]. Отже, державна політика є напрямом дії або утримання від неї, визначеним органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [50, с. 51].

Як важлива частина суспільства, вона має багато вимірів і характеристик, утворює відповідну систему і механізм соціально-орієнтованої державної влади. У зв'язку з цим необхідно удосконалити процес формування та реалізації державної політики, посилити її регуляторний вплив на розвиток ключових сфер життя українського суспільства, у тому числі у сфері місцевого самоврядування, підтримки та розвитку територіальних громад [26, с. 68; 85].

Деякі вчені підтримують метод розгляду держави як основного інституту суспільно-політичної системи, що спрямовує й організовує спільну діяльність людей і соціальних груп [63, с. 80]. Тому його можна розглядати з точки зору одного з елементів (суб'єкта, компонента) соціальної політичної системи.

Проте незалежно від того, яка політична система, місцева автономія має свої спільні риси і використовується як один із засобів встановлення загальної гармонії в її функціонуванні. Місцева автономія розглядається як інтегрований елемент системи, і вона є єдиним цілим, незалежно від того, и в результаті ініціативи, що народилася знизу [44, с 80].

Навіть у формі тоталітаризму держава ніколи не взяла на себе всі функції суспільства і не може монополізувати їх виконання. Функціональна сфера

суспільства є ширшою, багатшою та змістовнішою, ніж державна, і принципово відрізняється за характером і призначенням. Функції держави поєднуються з функціями суспільства. Слід зазначити, що, перш за все, проведення державою виваженої та цілеспрямованої політики у сфері місцевої автономії безумовно готує до цього самообмеження її функціонального впливу на соціальні процеси в майбутньому. Розвинуті органи місцевого самоврядування, природно, беруть на себе більшість завдань, пов'язаних із звичайними громадянами, звільняючи державу від виконання неприродних справ-справ, важливих для місцевості [26, с.3; 29].

Саме це є підтвердженням тісного взаємозв'язку держави і місцевого самоврядування і свідченням проникнення в місцеве самоврядування державних засад, а також наявності в самій державності самоуправлінських елементів.

Відповідно до територіальних стандартів визначення природи територіальних громад пов'язане з використанням таких ознак, як постійне проживання людей у населених пунктах. Зокрема, у конституції та нормативно-правових документах територіальна громада визначена як основний орган місцевого самоврядування, до складу якого входять жителі сіл (кількох сіл), селищ, міст, територіальних громад-автономії, об'єднаних на місцева автономія Автономія муніципальних поселень або окремих районів [7, с. 41].

Цей критерій використано і в абзаці другому частини 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де територіальну громаду визначено як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно- територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Як базове таке визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування [52].

Соціологічні стандарти, що визначають поняття регіональної спільноти, дозволяють розкрити істотні аспекти цього поняття як особливої загальної

соціальної спільноти, досліджуючи місцеві інтереси не лише для інтеграції регіональної спільноти, а й як дії її нащадків. Застосування цього стандарту дає змогу встановлювати в територіальних громадах систему інтересів, соціальних зв'язків і стосунків. Отже, територіальна громада (за змістом цього стандарту) — це соціальна спільнота, об'єднана на основі спільних інтересів і потреб населення, системи зв'язків і взаємовідносин між цими людьми, а не лише групою мешканців певної місцевості. Найважливішою системоутворювальною ознакою такого роду спільноти є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні та екологічні зв'язки та відносини, що робить її досить самостійною системою організації життєвого простору людини [52].

У системі територіальних утворень вихідною є первинна територіальна громада, яка має властивості цілісності й неподільності за функціональним критерієм: її складові частини самі по собі не можуть виконувати ті специфічні функції, які властиві даній соціально-територіальній спільноті [52].

Функціонально-цільову активність територіальної громади як складовий аспект поняття громади може бути розкрито за допомогою конституційно-правового критерію, в основі якого лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їхніх носіїв — територіальних громад — як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їхньої реалізації. За такого підходу функції самоврядування виступають не як результат розподілу і децентралізації влади й управління, а є похідними від колективних інтересів територіальних громад [45, с. 145]. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їхню діяльність.

Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Визначення територіальної громади на основі цього критерію дозволяє

охарактеризувати громаду як суб'єкт місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення, та об'єкт державної політики розвитку у сфері місцевого самоврядування.

Однак ми вважаємо, що повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Крім того, поняття громади стосується одночасно двох аспектів: по-перше, людей і зв'язків між ними, подруге, їхнього географічного розміщення. І це нагадує нам, що без людей і зв'язків між ними громада – це не більше ніж простий набір будівель і вулиць. Наприклад, В. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах: як першу базову адміністративно- територіальну одиницю; другу форму організації місцевої влади; третю суб'єктом цивільно-правових відносин, господарський суб'єкт.

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладено у працях О. Батанова. Він вказує, що, конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території, що об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [38, с. 52]. Вчений надає таке узагальнювальне визначення територіальної громади: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців,

вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [2, с. 77].

У цьому визначенні віддзеркалено переважно аксіологічну та соціально-політичну природу муніципальної влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі ціннісну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад) [38, с. 53].

На жаль, сьогодні значна кількість територіальних громади України є далекими від того, щоб бути цілком ресурсозабезпеченими та певною мірою автономними від держави. Поряд з іншими причинами це є наслідком так званого «перехідного періоду» від часів тотального контролю держави над усіма рівнями управління до періоду державної підтримки та сприяння розвитку місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому відіграє і менталітет населення, яке не сприймає його місцеві органи представниками

влади і волі громадян та вважає, що місцеве самоврядування – це ще один засіб упровадження державної політики на місцевому рівні [52].

Наявність системи соціально зумовлених інтересів є важливою інтегральною ознакою територіальної громади, і саме інтереси (потреби) жителів як рушійна сила муніципальної влади є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможливі, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку системи місцевого самоврядування. Це й офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави та правовий захист. Отже, публічний інтерес є визнаним державою та юридично забезпеченим інтересом соціальної спільності, задоволення якого послуговує неодмінною умовою гарантії її існування та розвитку [38; 208].

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації». При цьому становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [38; 26].

Зокрема, муніципальні права особи – члена територіальної громади, як зазначає О. Батанов, базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси конкретного жителя – члена такої громади. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язано з процесами «самоствердження» територій, що домінують на сучасному етапі та що викликані децентралізацією державного управління [38, с. 56; 97].

Аналіз ключових характеристик поняття територіальної громади підтверджує тезу про те, що під час вирішення державою питань розвитку місцевого самоврядування територіальна громада виступає об'єктом відповідної державної політики.

Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси, насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Інтереси ж конкретної особистості – члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, що виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [38, с. 57; 81, с. 123–124].

Як правильно зазначає О. Батанов, таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування й реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їхня взаємокомпромісність і гармонізація є гарантією визнання, існування й функціонування муніципальної влади, толерантності та протекціонізму до неї державної влади. Отже, територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада як первинний системоутворювальний елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їхня

природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава за допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції й повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя. І сьогодні відбувається процес подальшого конституційного врегулювання статусу територіальних громад, що сприятиме розвитку місцевої демократії та належному становленню дієздатних і самодостатніх територіальних громад [38, с. 57].

1.3. Теоретичне підґрунтя розвитку територіальних громад.

Як відомо, теорія є ключем до розуміння складності суспільного життя та соціально-економічних перетворень [38]. Хоча розвиток регіональних громад (або розвиток громад - ми будемо продовжувати використовувати ці два терміни), і пов'язана з ним державна політика, безумовно, є практичною діяльністю, але ця діяльність повинна мати певну теоретичну основу, тому що в даному випадку, теорія допоможе зрозуміти передумови поведінки та розвитку людини. Зокрема, це визначає розуміння та визначення розвитку регіональної громади тим чи іншим автором. Теоретична база також є абсолютно необхідною для формулювання стратегій розвитку та визначення інструментів ефективної реалізації стратегій. Крім того, теоретичні методи дозволяють розглядати та використовувати ключові аспекти, пов'язані з розвитком місцевих громад. У науці під «розвитком» розуміють незворотну, спрямовану закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок чого виникає новий їх якісний стан. За спрямованістю розвиток може бути прогресивним і регресивним. Прогресивний – це процес перетворення від низького до високого, від простого до складного; просування вперед, прогресування в розвитку. Регрес - це перехід від вищої форми розвитку до нижчої форми розвитку; розвиток чогось занепадає, відступає, погіршується і протилежне прогресу. Зокрема, деякі громади сільської місцевості сьогодні

характеризуються регресивним розвитком, тобто погіршуються їх соціально-економічні показники. Залежно від характеру змін розвиток може бути екстенсивним (еволюційним) та інтенсивним (революційним). Підвищення ефективності та інтенсивний розвиток існуючих функціональних форм регіональної громади - поява нових форм, заснованих на принципі інновації, забезпечує екстенсивний розвиток [27, с. 342].

Здійснення державного управління на сучасних засадах вимагає розв'язання суспільно-політичних, економічних та інших суперечностей відповідно до принципів «сталого розвитку», метою якого є задоволення потреби сучасного суспільства без загрози для здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Суперечності, що виникають у процесі життєдіяльності людини, актуалізують завдання з реалізації принципів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованого суспільного розвитку. Розв'язання зазначених суперечностей дає змогу ефективно використати реальні самоврядні можливості територіальних громад, забезпечуючи сталий розвиток держави в цілому [41, с. 625].

О.Підкуйко наголосив, що поняття розвитку територіальної громади пов'язане з багатьма поняттями, які характеризують походження розвитку, напрямку розвитку, ресурсне забезпечення, напрямку підтримки та методи, результати та ін., пропонує розуміти дане поняття як управлінське та нормативно-правове забезпечення життєво важливих потреб та інтересів територіальної громади, створення необхідних умов для її волевиявлення в реалізації своєю діяльністю власних інтересів у межах чинного законодавства [27, с. 344].

У підсумку джерела літератури з цього питання визначено сім ключових аспектів забезпечення розвитку територіальної громади, які незалежно від визначення цього поняття мають враховуватися у відповідній державній політиці:

- спільне бачення (солідарність),
- можливості,

- відносини,
- Структура,
- Комунікації,
- мотивація для прийняття рішень,
- інтеграція різнорідних підходів.

Спільне бачення (яке іноді називають також солідарністю) відноситься до соціальних цінностей, які люди надають до місця, фізичної речі, поведінки, події чи дії в культурному контексті. Очевидно, окремі особи та групи можуть ставитися до них по-різному. Наприклад, одна місцева громада може вважати будівництво промислових об'єктів хорошим способом процвітання свого міста, а інша громада – причиною зниження якості життя. Крім того, всередині спільноти можуть бути абсолютно протилежні погляди на це. Тому, перш ніж розпочати діяльність з розвитку громади, необхідно сформуванати спільне для більшості членів бачення певних планів і намірів.

Владу тут слід розглядати в контексті контролю або придбання ресурсів (таких як земля, праця, капітал, знання тощо). Оскільки розвиток громади є процесом нарощування потенціалу для соціально-економічних перетворень, концепція влади є дуже важливою. Громадські відносини – це спільне бачення та відчуття єдності. Тут, перш за все, важливо зрозуміти важливість довіри та взаємодії в процесі розвитку громади та як будувати стосунки всередині громади. Структура означає організації та групи та їх соціальні практики, які відіграють роль у зміцненні спроможності громади, що може вимагати зміни цих організацій та груп, їх діяльності та функцій і/або створення нових організацій та груп. Комунікація в цій ситуації полягає в тому, щоб забезпечити участь усіх зацікавлених сторін, особливо громадян, у процесі розвитку громади.

Мотивація може впливати на багато аспектів розвитку громади, і вона допомагає зрозуміти, чи бажають люди брати участь у цьому процесі чи ні. Але це також впливає на управлінські рішення, пов'язані з розвитком громади, особливо на вибір альтернатив і політики, які найкраще

відповідають індивідуальним і колективним потребам громади, зазвичай з урахуванням потенційних наслідків різних сфер життя громади.

Інтеграція різних методів також є частиною процесу розвитку громади, оскільки вона дає відповідь на питання, як зв'язати стосунки, владу, структуру, спільне бачення, комунікацію та мотивацію під впливом різних зацікавлених сторін і різного розуміння у єдине ціле для отримання необхідних змін у громаді і забезпечення її розвитку.

Ці сім проблемних аспектів становлять основу загальнотеоретичної основи розвитку громади, яка поєднує в собі теорії соціального капіталу, структурного функціоналізму, конфлікту, символічного інтеракціонізму, комунікаційної дії, раціонального вибору та структуралізму.

Розглянемо детально практичне застосування цих семи теорій у контексті розвитку територіальної громади:

1. Теорія символічного інтеракціонізму – спільне бачення (солідарність).

Спільне бачення є першим ключовим аспектом розвитку громади. Якщо громада хоче побудувати чи зміцнити єдність, вона повинна розуміти, наскільки люди цінують місця та події. Ось тут може стати в нагоді теорія Г. Блюмера під назвою «символічний інтеракціонізм» [37], оскільки вона підкреслює символічний характер людської взаємодії, а не механічні картини на кшталт «стимул-реакція». Для символічних інтеракціоністів значення ситуації не фіксується, а конструюється учасниками, оскільки вони очікують відповіді інших.

Значний внесок у розвиток цієї теорії зробив Е. Гофман, який вважає, що люди «подають» і «роблять» знаки, щоб надати третім особам інформацію про те, як реагувати.

Можуть існувати так звані «лінії фронту», такі як соціальний статус, одяг, жести або фізичні умови, за яких люди можуть намагатися приховати певні притаманні елементи, які суперечать спільним соціальним цінностям, і представляти себе такими, які поділяють загальноприйняті цінності.

У своїй останній роботі Гофман розглядав, як люди створюють або інтерпретують події [43]. Він розповідав про групові чи індивідуальні правила про те, що потрібно включати у «фотографії», а що – виключати. Наприклад, концепція розвитку громади може не включати ідею «байдужості громадян», навпаки, вона може включати ідею «громадська участь важлива».

У символічному інтеракціонізмі основний акцент робиться на активній, пояснювальній і конструктивній здатності індивідів у створенні соціальної реальності. Люди вважають, що соціальне життя значною мірою можливе, оскільки люди спілкуються за допомогою символів. Наприклад, якщо на світлофорі горить червоний колір, це означає, що потрібно зупинитися; коли великий палець піднятий, це означає, що все нормально. Але з усіх використовуваних символів найважливішим є мова, яка дозволяє людям спілкуватися та будувати власну версію реальності.

Символічний інтеракціонізм стверджує, що люди інтерпретують світ через символи, стоять осторонь і бачать себе як об'єкт. Різні особи або групи надають певним подіям різне значення. Ці пояснення, ймовірно, будуть розглядатися іншими як форма відхилення, яку можна прийняти, відхилити або за яку варто боротися. Соціальні інтеракціоністи зазначають, що один із способів створення сенсу — це спостерігати за поведінкою інших, наслідуючи інших і виконуючи їхні вказівки. Враховуючи походження символічних значень і те, як їх значення зберігаються, символічний інтеракціонізм також вивчає фактори, які допомагають людям зрозуміти, що вони говорять і роблять.

Символічний інтеракціонізм має важливе значення для розвитку громад, оскільки він дає уявлення про те, яким чином люди розвивають почуття єдності, спільне бачення й солідарність. Бачення громади формується у результаті взаємодії людей і за допомогою образотворчих, словесних або інших символів, а прихильники символічного інтеракціонізму прагнуть об'єднати людей, щоб досягти спільного бачення. Крім того, прихильники символічного інтеракціонізму зацікавлені у вивченні обставин, у яких люди

ставлять питання, роблять виклики, критикують або реконструюють певні значення.

Символічний інтеракціонізм має важливе значення для розвитку громад, оскільки він дає ідеї про те, як люди можуть розвивати єдність, спільне бачення та відчуття єдності. Бачення спільноти є результатом взаємодії людей та використання бачення, мови чи інших символів. Прихильники символічного інтеракціонізму прагнуть об'єднати людей для досягнення спільного бачення. Крім того, вони зацікавлені у дослідженні середовища, в якому люди ставлять запитання, кидають виклик, критикують або реконструюють певні значення.

Символічний інтеракціонізм допомагає виявити групи, які відхиляються від домінуючих цінностей, щоб надалі об'єднати їх з іншими групами для досягнення єдності. Але в контексті нашого дослідження, мабуть, найважливіше, теорія дозволяє використовувати символи для створення або покращення можливостей спільноти. Наприклад, громада може виступати за збереження історичного місця, оскільки вважає його красивим або має якесь культурне значення. У свою чергу, за допомогою даних про його історико-архітектурне значення можна підвищити значення цієї пам'ятки для громади (також корисно надати інформацію про те, як знайти гранти на охорону історичних пам'яток). Саме тому все більше дослідників і практиків у сфері розвитку громад намагаються змусити громадян замислитися і зрозуміти важливість власної поведінки. Крім того, теорія символічного інтеракціонізму може бути корисною в процесі колективної оцінки — насправді вона зводиться до розуміння сенсу подій чи дій через призму значення, наданого різними соціальними групами.

2. Теорія конфліктів – влада.

Влада є другим ключовим аспектом розвитку територіальних громад. Як згадувалося раніше, влада тут розуміється як контроль або доступ до ресурсів. Оскільки розвиток громади має певний потенціал, питання влади тут є одним із ключових. Багато вчених і дослідників детально розглядали

загальне питання влади, оскільки, як зазначив М. Фуко, влада існує в людських стосунках у різних її проявах, хоча вона плинна, тобто може змінюватися і мати різний ступінь [42].

З точки зору теорії конфліктів, влада пов'язана з конфліктом, оскільки конфлікт, як і влада, є невід'ємною частиною суспільного життя. Конфлікти можуть існувати між економічними класами, етнічними групами, молодими і старими, чоловіками і жінками, більш-менш розвиненими країнами та регіонами. На думку прихильників теорії конфліктів, ці конфлікти пов'язані з тим, що влада та пов'язані з нею багатство та престиж доступні не всім, а деякі групи та окремі особи виключені з домінантного дискурсу. Передбачається, що ті, хто володіє або контролює необхідні ресурси або чия культура зараз домінує, будуть захищати власні інтереси за рахунок інших.

Однак конфлікт не завжди має негативне значення, коли він змушує людей зі спільними інтересами приносити користь усім, він може бути конструктивним. У зв'язку з цим слід згадати роботи таких теоретиків конфлікту, як Л. Козер [39], Р. Дарендорф [41] та К. Зіммель [49], які вважають, що комплексні аспекти конфлікту та його значення як спритної сили Порядок і стабільність. Однак Зіммель вважає, що конфлікти можна вирішувати багатьма способами, включаючи припинення конфлікту, перемогу однієї сторони, компроміс і примирення [50].

Фахівці з розвитку громад широко використовують теорію конфліктів на практиці, оскільки вони розуміють, що відмінності влади в різних спільнотах є реальністю суспільного життя і їх необхідно вирішувати в процесі розвитку. Теорія конфліктів допомагає зрозуміти, чому виникають ці специфічні відмінності та чому існує конкуренція між різними групами та організаціями в громаді. Це може, зокрема, допомогти зрозуміти, чому деякі люди «мовчать» або чому вони прийняли цінності еліт, навіть якщо це їм не на користь.

Теорія конфліктів також допомагає зрозуміти тип і ступінь конкуренції інтересів між владними групами та розкрити реальний розподіл влади в

суспільстві. У процесі розвитку громади конфлікти можуть бути використані для того, щоб порушити статус-кво, щоб викликати зміни через протести, економічний бойкот, мирний спротив чи інші заходи, особливо коли уряд чи інші інституції відмовляються вносити необхідні зміни. Нарешті, практики та дослідники можуть використовувати теоретичну позицію Зіммеля щодо вирішення конфліктів для врегулювання розбіжностей у суспільстві.

3. Теорія соціального капіталу – взаємовідносини.

Багато вчених і практиків вважають, що якість соціальних відносин має важливе значення для формування єдності та успішних громадських ініціатив. Дружні відносини, довіра і готовність поділитися певними ресурсами є невід'ємною частиною колективних дій. Соціальний капітал — це сукупність ресурсів, властивих соціальним відносинам, включаючи довіру, норми та соціальні мережі. Зазвичай це асоціюється з довірою до державних інституцій, суспільною активністю, самодостатнім економічним розвитком та добробутом усієї громади.

Довіра, що є складовою соціального капіталу, є також частиною повсякденних відносин, і життя може бути багатшим, якщо існує довіра між окремими людьми, групами та організаціями в публічному і приватному секторах. Навпаки, байдужість і відкрита недовіра можуть негативно вплинути на спільні справи та загальне самопочуття. Рівність вважається важливою культурною нормою і невід'ємною частиною соціального капіталу, оскільки вона досягається в політичній, економічній та культурній сферах. Іншою важливою культурною нормою є взаємність, яка також розглядається як невід'ємна частина соціального капіталу. Культура високої взаємності сприяє більш диверсифікованій політиці та легшим компромісам, тим самим сприяє появі та реалізації планів розвитку громади.

Однак деякі дослідники, особливо Р. Патнем [48], вказували на те, що спільноти з сильним соціальним капіталом також можуть породжувати нетерпимість і самовдоволення.

Тому вони розрізняють соціальний капітал, що пов'язує, і соціальний капітал, що з'єднує. Капітал, що пов'язує, відноситься до взаємозв'язку між однорідними групами (наприклад, люди однієї національності або соціально-економічного статусу), а капітал, що з'єднує, відноситься до взаємозв'язку між різними групами. Наприклад, будь-яка організована злочинна група може мати потужний соціальний капітал, але вона не створить жодних нових продуктів та ідей, корисних для інших і для громади в цілому.

Можна також зазначити, що пов'язаний капітал означає об'єднання людей, які встановили відносини чи зв'язки. На противагу цьому капітал, що з'єднує, вирішує завдання з розширення мереж і зв'язків індивідів. Це дуже важливо, оскільки, створюючи нові мережі або контакти, люди отримують нову інформацію та більше можливостей для обміну та використання цієї інформації.

Тому розвиток громади має бути зосереджений на об'єднанні соціального капіталу, тобто на формуванні нових соціальних зв'язків і стосунків із ширшою ресурсною базою, розширенні соціальних мереж, забезпеченні появи нових лідерів з новими ідеями та інноваційними методами, встановлення нових рівнів (довіра, рівність і взаємність).

Однак іноді необхідно починати з формування та розвитку пов'язаного соціального капіталу – коли рівень соціального капіталу громади відносно низький. Цей вид капіталу формується переважно через спільну діяльність із залученням якомога більшої кількості членів громади, що дає змогу встановити новий рівень довіри на основі спільних інтересів.

4. Теорія структурного функціоналізму – структури.

При цьому під структурою розуміються різні організації та установи, наприклад заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, приватні та некомерційні організації, профспілки тощо. Функції пов'язані з їх призначенням, місією та роботою в суспільстві. У нашому випадку теоретичні концепції, пов'язані зі структурою, називаються структурним функціоналізмом, або скорочено функціоналізмом. Відповідно до цієї

теоретичної основи суспільство і спільноти мають взаємозалежні структури, кожна з яких виконує певні соціальні функції і разом становлять основу соціальної системи. У той же час, за Р. Мертоном, структура має явні та потенційні функції. Явні функції є навмисними і розпізнаними; навпаки, потенційні функції можуть бути ненавмисними і нерозпізнаними. Наприклад, явною функцією містобудування є забезпечення ефективної роботи добре організованого міста, тоді як потенційна функція може надавати переваги для реалізації певних інтересів (наприклад, забудовників). Крім того, багато дослідників-функціоналістів, такі як Парсонс, вважають, що структури, як правило, спрямовані на самозахист, а не на суспільні інтереси.

Структурний функціоналізм є корисним інструментом для практиків у сфері розвитку громад. По суті, функціоналісти розглядають структуру як важливу частину розвитку потенціалу громади. Структурний функціоналізм допомагає зрозуміти, як зберегти статус-кво, але зосередженість на порядку та стабільності змушує функціоналістів зосередитися на соціальних змінах та їхніх першопричинах. Вони бачать конфлікт і стабільність як два аспекти однієї монети. Тому в процесі розвитку громади слід звертати увагу на її організаційний потенціал, який може стимулювати чи навпаки гальмувати необхідні зміни. Крім того, експерти, які підтримують функціоналістські теорії, можуть краще приділяти увагу та аналізувати дисфункції в організації. Коли існуючі організації не можуть задовольнити потреби громади в певній області, функціоналісти розбудовують можливості громади, трансформуючи ці організації для задоволення існуючих потреб. Функціоналісти також прагнуть налагоджувати зв'язки з більш широкими соціальними системами, що виходять за межі громади або знаходяться поза її межами, які могли б допомогти у розвитку громади.

5. Теорія комунікативної дії – комунікації.

Можна сказати, що без участі громадськості не може бути справжнього розвитку громади, а громадські дебати є надзвичайно важливим інструментом демократичної участі. Громадські обговорення включають

багато дискусій, у дискусії вислуховуються різні думки, щоб, коли громада знайшла проблему, вона могла проаналізувати проблему, знайти рішення та змінити місцеву політику. Але для цього потрібно створити комунікативну та інтегровану спільноту. Цей тип інтеграції включає комунікаційну діяльність, яка з'єднує окремих осіб, мережі та установи з місцевими спільнотами.

Основоположник теорії комунікативної поведінки Й. Хабермас вважає, що комунікативна поведінка формується на перетині системи та повсякденного життя [45]. Система включає макроекономічні та політичні сили, які спричиняють відмінності в житлі, зайнятості, расових і класових стандартах у конкретних громадах. На місцеву політику також впливають закони та інші нормативні акти, державна політика та плани реалізації правлячої партії. Водночас є світ повсякденного життя, або світ життя. Хабермас бачить життєвий світ як світ, що складається з мови та культури: «Можна сказати, що життєвий світ — це трансцендентне місце, де зустрічаються мовець і слухач, де вони стверджують один одному, що їхні висловлювання відповідають світу. І вони можуть критикувати та підтверджувати ці умовні вимоги, усунути розбіжності та досягти консенсусу» [45, с. 126].

У своїх працях Габермас висловлює стурбованість домінуванням і раціоналізацією життєвого світу, у якому наука і техніка використовуються для вирішення складних суспільних проблем. Він вважає, що наука і техніка підтримують ілюзію того, що можна бути вільним від цінностей і раціональним за своєю природою. З практичної точки зору громадянину важко вести діалог з «більш раціональними» вченими, інженерами або представниками політичної та корпоративної еліти. Проблема посилюється, коли є технічна зрозумілість або обмежена сприйнятливність до місцевої думки. Наприклад, існує багато місцевих газет і телевізійних станцій корпоративної власності, тому важко почути місцеві голоси, оскільки вони відфільтровуються крізь точку зору, що більше домінує.

Габермас також вважає, що технічних знань недостатньо в демократичному середовищі, де працюють розробники спільноти. Це знання

має бути збалансовано герменевтичним знанням, яке він назвав «практичним інтересом». У цьому випадку герменевтика пов'язана з інтерпретацією технічного знання та його значення для окремих людей, сімей чи спільнот, орієнтована на дії та включає взаємне саморозуміння. Крім того, існує третій вимір знання-звільнення, тобто звільнення самосвідомості, яке перевершує та інтегрує два інші виміри знання. Звільнене знання розглядає технічне та герменевтичне знання з нової точки зору та перспективи і вводить його в дію.

Власне, суть теорії комунікативної поведінки Габермаса полягає у встановленні зв'язку між «раціональною» системою і життєвим світом на основі вільного, відкритого та необмеженого спілкування. Наголошуючи на причинах створення основи та потенціалу для розвитку, безперервна та вільна громадська дискусія є дуже важливою для реального розвитку громади, оскільки за своєю природою вона включає мережі, групи та окремих людей, чий голос є частиною світу життя. Існують в контексті певних технологічних, політичних і ринкових реалій.

Теорія комунікативної поведінки Габермаса заснована на змішуванні технологій і корпоративних знань з місцевими і практичними знаннями. Поєднання може призвести до нового типу «звільненого знання», яке забезпечує нові ідеї та дії. З цією метою ви можете використовувати, наприклад, форуми з місцевих питань, щоб обговорювати суспільні проблеми через призму кількох варіантів місцевої політики. Крім того, ці форуми не просто вибирають варіант, а просять учасників розглянути різні можливості та обмеження використання певних варіантів, їхні переваги та недоліки, а також важливість кожного варіанта для спільноти та окремих груп. Такі форуми полегшують взаємодію системи з життєвим світом.

6. Теорія раціонального вибору – мотивація для прийняття рішень.

Модель раціональної людини була запропонована Альфредом Маршаллом у 1895 році. Він вважає, що люди повинні бути зацікавлені в максимізації корисності, щастя або прибутку. Раціональна людина вивчить кожен вибір і вибере той, який найбільше відповідає її особистим потребам. У цьому

випадку, на думку Маршалла, раціональні люди мають доступ до всієї відповідної інформації, і останні можуть зрозуміти наслідки свого вибору. Він вважає, що навіть якщо буде прийнято необгрунтоване рішення, переважна більшість людей, які приймають рішення, відмовляться від нерозумної поведінки.

З часом теорія раціонального вибору набула кількох напрямків у працях різних учених. Наприклад, М. Олсон [47] досліджував, чи приведе раціональний розрахунок кількох людей до колективних дій як способу отримання суспільних благ. Він вважає, що при дотриманні двох умов можна очікувати належної колективної поведінки: 1) наявність вибіркового стимулів (наприклад, збільшення пільг, податкових відрахувань чи інших пільг), які можуть підвищити інтереси людей, які беруть участь у колективних діях; 2) загроза санкцій щодо тих, хто не братиме участі.

Інші вчені, такі як Д. Мак-Адам та його колеги [46], досліджували, як структурні фактори пов'язані з участю особистості в колективній діяльності. Таких факторів виявлено чотири. Перший – це заздалегідь зв'язатися з іншими учасниками групи, оскільки за допомогою міжособистісного спілкування легше сформувавши групу. По-друге, це попереднє існування членів групи чи організації (формальних чи неформальних), оскільки ті, хто вже має цей досвід, частіше приєднуються до інших груп. Навпаки, ті, хто не має цього досвіду, можуть розглядати участь у груповій діяльності як ризик. Третє — історія попередньої діяльності, тому що люди з певним досвідом скоріше зміцнюють свою ідентичність за допомогою нових форм діяльності. Четверте – це так звана «біографічна доступність», яка втягує людей у суспільні рухи або відштовхує їх. Наприклад, повна зайнятість, шлюбні та сімейні обов'язки можуть збільшити ризики та витрати на участь у групі. І навпаки, ті, хто вільний від особистих обмежень, можуть бути більш схильними до приєднання до груп.

Що стосується розвитку громади, теорія раціонального вибору полягає в тому, щоб знайти відповідні винагороди та мінімізувати ризики для тих, хто

бере участь у громадських ініціативах та спорті. До речі, такі нагороди можуть бути дуже простими, наприклад, публічна нагорода чи диплом. Це може полегшити деяким людям вибір брати участь у розвитку громади. Однак для того, щоб зрозуміти чинники, які впливають на цей вибір, необхідно вивчати громадську думку, проводити спеціалізовані соціологічні дослідження або використовувати наявну інформацію на цю тему, яку можна отримати з надійних джерел, таких як науково-дослідні установи, аналітичні центри, або університети.

7. Теорія структуризації Гідденса – інтеграція різнорідних підходів.

Теорія структурного функціоналізму, теорія конфліктів і теорія раціонального вибору є найважливішими поняттями для побудови соціального потенціалу спільнот. Соціальний капітал, комунікаційні дії та теорія символічної взаємодії важливі для створення або зміцнення єдності. Однак ці теорії мають очевидні притаманні суперечності, які є похідними від дуалізму «макро» і «мікро», що є характерним для більшості суспільно-наукових теоретичних мислень. Вони мають однакову мету у зображенні соціальної реальності, а різні наукові школи вийшли з протилежних основ. «Макромислителі» намагаються намалювати цілісну (холістичну) картину життя громади, у той час як «мікромислителі» сподіваються прийти до тих же результатів, ретельно перевіряючи, що відбувається «всередині» громади і «між» окремими людьми.

Проте практика показує, що, незважаючи на спроби описати соціальну реальність як одну з індивідів «на макрорівні», жоден із цих методів не сформувався повної та всебічної картини розвитку громади [38].

Структурна теорія Ентоні Гідденса вводить третій або «середній» рівень, який не є ні макрорівнем, ні мікрорівнем, і може суттєво допомогти у вирішенні цієї проблеми. Цей рівень пов'язаний з культурними традиціями, віруваннями, соціальними нормами та тим, як дійові особи спираються на них у своїй поведінці. Для Гідденса сформована на цьому рівні структура соціальної норми «перевершує час і простір» [38, с. 398-399], а це означає,

що вони не є ні атрибутами емпіричної соціальної системи, ні індивідуальним суб'єктом. Коли поведінка індивіда відповідає традиціям і нормам суспільства, вони пов'язані між собою. Вважається також, що люди мають певні ідеї і діють відповідно до своїх моделей мислення або культурних «форм», наприклад, за класичною концепцією взаємності, яка полягає в обміні чогось на щось інше.

Тому, на думку Гідденса, культурні традиції та зразки стали модульними, представляючи третій рівень між індивідуалістичною поведінкою та макроструктурою. Хоча короткострокові закономірності можливі, коли поведінка людини фактично їй відповідає, соціальні процеси та роль культурних і нормативних моделей можна краще візуалізувати. «Актори наближаються до того, як вони конструюються в процесі копіювання інтерактивних систем.» Соціальна структура та присутній у суспільстві розподіл продовжують існувати завдяки цим «ментальним формам».

ВИСНОВКИ ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

Ефективність місцевої автономії в Україні сьогодні частково пояснюється правильним впровадженням процесу децентралізації, підвищенням активності територіальних громад у його здійсненні, збільшенням довіри населення до органів влади та місцевого самоврядування, а також створенням спроможних громад. Сьогодні посилюється значущість ролі саме територіальної громади, тому визначаючи співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», необхідно зазначити, що останню слід розглядати не тільки як первинний суб'єкт у системі місцевого самоврядування, але й як об'єкт державної політики, розвитку якого держава має всіляко сприяти, що у свою чергу, має привести до розвитку місцевої демократії та становлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад.

Територіальна громада в сучасних умовах є однією з форм соціальної організації суспільства, це соціальна система, яка гарантує реалізацію певної інтеграційної політики для спільних інтересів місцевих жителів. Публічна форма функціонування територіальної громади дозволяє розглядати її як представницьке об'єднання, що репрезентує демографічні, земляцькі, правові, політичні, майнові (економічні), професійні, мовні, релігійні (соціально-культурні) зв'язки тощо. Ми дотримуємось думки багатьох учених стосовно того, що регіональну громаду можна розглядати як складну «кумулятивну» форму соціальної організації, яка являє собою певним чином пов'язану групу місцевих жителів. Громадський фонд у певному діапазоні та об'єднаний систематичними ознаками. Проте слід зазначити, що територіальні громади є частиною багаторівневої системи управління, яка органічно інтегрує важливі місцеві та національні питання та представляє місцеві, регіональні та національні інтереси.

Хоча розвиток територіальних громад і пов'язана з ним державна політика, безумовно, є практичною діяльністю, ця діяльність повинна мати певну теоретичну основу, оскільки в цьому випадку теорія допомагає зрозуміти

передумови поведінки та розвитку людей. Теоретична база також є абсолютно необхідною для формулювання стратегій розвитку та визначення інструментів ефективною практичною реалізації. Крім того, теоретичні методи дозволяють розглядати та використовувати ключові аспекти, пов'язані з розвитком місцевих громад. У зведенні літературних джерел з цього питання визначено декілька ключових аспектів розвитку територіальних громад, які незалежно від визначення цього поняття мають враховуватися у відповідній державній політиці: 1) спільне бачення (солідарність), 2) можливості, 3) відносини, 4) структура, 5) комунікації, 6) мотивація для прийняття рішень, 7) інтеграція різнорідних підходів. Ці сім проблемних аспектів створюють основи для загального теоретичного підґрунтя розвитку територіальної громади, що об'єднує теорії соціального капіталу, структурного функціоналізму, конфліктів, символічного інтеракціонізму, комунікативної дії, раціонального вибору та структуралізму.

Наразі розвиток громад став незалежною визнаною науковою дисципліною та сукупністю пов'язаних з нею практик, узагальнюючи дослідження в широкому колі наукових галузей, включаючи державне управління, соціологію, економіку, політологію, планування та географію. Якщо узагальнити погляди різних авторів, то можна сказати, що розвиток громади слід розглядати як процес, і як кінцевий результат. Тому розвиток громади є водночас і процесом підвищення здатності до колективних дій, а і також результатом колективних дій, що виявляються у покращенні умов життя громади (економічних, соціальних, політичних, матеріальних, культурних, екологічних та ін.).

У контексті розвитку громади важливість соціальних відносин має вирішальне значення для мобілізації мешканців і часто є ключовим компонентом успіху різноманітних планів і проектів розвитку. Тому основним фактором, що сприяє розвитку громади, має бути соціальний капітал, який визначає здатність мешканців організовувати та мобілізувати ресурси для досягнення певних узгоджених цілей, а також ресурси, закладені

в соціальні відносини між людьми та організаціями, для сприяння співробітництва та взаємодії у громадах. Важко уявити, що громада досягне певного прогресу без соціального капіталу. Чим більший соціальний капітал громади, тим більше шансів на адаптацію та роботу у складних умовах, та ефективне використання інших видів громадського капіталу. На цій основі основним завданням національної політики розвитку регіональних громад є сприяння розвитку її соціального капіталу.

Існують два основні методи, які можуть бути використані як основа відповідної державної політики для розвитку місцевих громад. Звичайним або традиційним підходом є визначення питань, проблем і потреб громади. Але зосередження на проблемі призведе лише до концентрації тільки на тому, чого не вистачає громаді. Інший підхід полягає в розвитку територіальної громади, яка базується на активах; головна ідея полягає в тому, щоб покращити здатність громади створювати та зміцнювати свої активи. У порівнянні з фокусуванням на проблемах і потребах, цей альтернативний підхід зосереджується на сильних сторонах та активах громади.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Місцеве самоврядування як система державної політики включає багато складових (правових, економічних, соціальних і культурних тощо), які можуть бути різноманітними залежно від обраного пріоритету (від латин. *prior* – перший; першість в упровадженні чогось) до реалізації політичних ідей (лібералізм, консерватизм тощо) [11, с. 49].

Правові основи національної політики розвитку місцевого самоврядування спрямовані на створення найкращих умов для підтримки та розвитку територіальних громад, необхідних для формування економічно та соціально розвиненої демократії, включаючи велику кількість чинного законодавства (закони України, міжнародно-правові документи, акти Президента України та Уряду, відомчі нормативно-правові акти в галузі місцевого самоврядування тощо) особливе значення серед яких, безперечно належить основному Закону – Конституції України.

Водночас слід зазначити, що процес формування правової та організаційної основи відповідної національної політики України розпочався з прийняттям Української Декларації про державний суверенітет. Адже, згідно з преамбулою цього документа, він був винесений із прагненням створити демократичне суспільство, та мало на меті утвердження суверенітету і самоврядування народу України [12].

Менш ніж за півроку прийнятий Верховною Радою УРСР Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки УРСР Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [32]. Хоча організаційно-структурна основа місцевої автономії за прийнятими законами мало чим відрізняється від «радянської» епохи, це спосіб вираження волі держави, спрямований на встановлення

декларованих демократичних принципів, у т.ч. принципу самоврядування народу.

Так в Україні поступово відбувався процес територіальної організації влади, під час якого була сформована відповідна модель місцевого самоврядування.

Запровадження у 1992 році державних адміністрацій та інституту Представника Президента України замість виконавчих комітетів рад областей і районів ознаменувало формування так званої «агентської» моделі місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування розглядається лише як частина апарату державного управління на місцевому рівні.

У цій моделі національна політика розвитку територіальної громади характеризується надмірною централізацією влади. При цьому метою місцевого самоврядування є виконання адміністративних функцій держави на місцях, а не представлення інтересів жителів відповідних територій і громад та самостійне вирішення важливих місцевих питань.

Конституційне бачення державної політики розвитку територіальної громади, яку Україна проводить протягом останніх 20 років, сформувалося з прийняттям Конституції України, яка на найвищому законодавчому рівні в державі вперше закріпила, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [17]. Тому Конституція України визначає місцеве самоврядування як форму публічної влади.

Закріплене у ст. 140 Основного Закону конституційне розуміння місцевого самоврядування, як права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, визначило територіальну громаду як головний об'єкт державної політики, спрямованої на розбудову в державі по-справжньому дієвого та ефективного місцевого самоврядування, як однієї з найголовніших демократичних цінностей.

Серед засад та гарантій місцевого самоврядування, що знайшли закріплення у Конституції України [17], слід виокремити дев'ять найголовніших:

- можливість добровільного об'єднання у єдину (але тільки сільську) громаду жителів кількох сіл, селища та міста;
- закріплення форм здійснення жителями територіальної громади місцевого самоврядування – як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;
- представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст району та області районними та обласними радами;
- можливість створення за ініціативою жителів органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних та інших), а також можливість наділення їх частиною власної компетенції, фінансів, майна;
- закріплення принципу визначення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (якими відповідно до Конституції є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад);
- можливість об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності, а також коштів бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій і установ;
- закріплення обов'язку держави брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, здійснювати фінансову підтримку місцевого самоврядування, компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;
- надання «статуту обов'язковості» для виконання на відповідній території рішенням органів місцевого самоврядування, що прийняті в межах повноважень, визначених законом;

- захист прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

На другий рік після прийняття Конституції України була сформульована національна політика розвитку територіальних громад, що знайшла своє відображення в «Законі про місцеве самоврядування України», який є одним із найважливіших законів у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Закон був прийнятий більше 19 років тому, і разом з Конституцією України він став флагманом розвитку української місцевої автономії, гарантованих державою прав та реальної спроможності територіальних громад.

Відповідно до Конституції України [17] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [31] основним органом української автономії є територіальна громада.

На конституційному рівні територіальні громади визначаються як основні суб'єкти місцевої автономії та основні носії їх функцій і повноважень. Це об'єднання мешканців, які постійно проживають у самостійній адміністративній одиниці – селах, селищах, містах. Територіальними громадами також вважаються добровільні об'єднання кількох сіл з єдиним адміністративним центром.

Значний вплив на зміст цього закону має не лише Конституція України, а й міжнародно-правові документи про місцеву автономію. Найважливішим документом, безперечно, є «Європейська хартія місцевої самоврядування» [15], що була ратифікована Україною невдовзі після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вчені вважають, що суперечності української національної зовнішньої політики в основному виявляються в процесі приєднання до міжнародних стандартів місцевої демократії, які регулюють формування, формування та дію принципів і правових засад, спільно сформульованих державою. Міжнародні стандарти місцевої автономії закріплені в спеціально впорядкованих міжнародних конвенціях, які встановлюють правила, визнані більшістю країн [26, с. 13]. 124].

Указ Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відповідні нормативно-правові акти різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядження місцевих голів займають чільне місце в системі правових норм національної політики, рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) з питань місцевого самоврядування та нормативним актам інших органів державної влади [3].

Президент України відіграє важливу роль у врегулюванні питання місцевого самоврядування, створенні її правової бази та здійсненні державних функцій у цій сфері. Відомим нормативним актами Президента України є укази «Про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні», «Про Концепцію державної регіональної політики» та ін. Деякі з указів прямо чи опосередковано сприяють реалізації в Україні міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, зокрема і Європейської хартії місцевого самоврядування. Це укази Президента України:

«Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади», «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» та ін. [26, с.130].

Крім того, затвердивши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та його державами-членами, з одного боку, а з іншого боку, щоб відповідати Копенгагенському стандарту – параметрам, які необхідні Європейському Союзу для зустрічі з державами-членами (далі – ЄС) Президент України у січні 2015 року Указом № 5/2015 від 12 грудня затвердив стратегію сталого розвитку «Україна 2020», яка визначає цілі, вектори, дорожні карти, пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення й розвитку України та закріпила принцип, за яким територіальні громади самостійно

вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і відповідатимуть за розвиток усієї країни. У межах вектору відповідальності серед реформ та програм розвитку держави передбачено реалізацію, зокрема, децентралізації та реформи державного управління, а також реформи регіональної політики [3].

Частина спільної угоди «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею», включає Угоду про зону вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Реалізований нею національний план відкрив шлях для координації стратегічного розвитку України та Європейського Союзу. Тому Україна поєднала свій стратегічний документ з семирічними програмними періодами ЄС (поточний: 2014-2020 рр.) синхронізований та орієнтований на практичну реалізацію принципів та цілей європейської секторної та космічної політики, які відображені у поточній стратегії «Європа 2020». Тому на національному рівні ці методи передбачені в оголошеній Президентом України стратегії сталого розвитку «Україна 2020». Регіональний розвиток України від 6 серпня 2014 року № 385 до 2020 року заклало основу сталого та збалансованого розвитку території. Узгоджене упровадження реформ згідно з цими стратегіями має забезпечити відповідність України критеріям для подання заявки на вступ до Європейського Союзу у 2020 р [61; 4].

Варто проаналізувати акти Уряду, що можуть виступати нормативно-правовою основою державної політики розвитку територіальних громад. Одними з перших нормативних актів Кабінету Міністрів України у галузі місцевого самоврядування були постанови «Про розмежування державного майна між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» та «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною власністю та власністю Республіки Крим», розпорядження «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики», «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в

Україні», «Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» тощо [26, с.131].

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію реформування місцевої автономії та організації територіальної влади в Україні, головною ідеєю якої є децентралізація держави та значне розширення територіальних громад. Метою концепції є визначення напрямку, механізму та умов формування ефективних органів місцевого самоврядування та обленергетичних організацій, створення та підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання якісних та доступних державних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [33].

Серед актів Уряду останніх років, які стали важливими кроками для розвитку територіальних громад, також слід назвати затверджену Методику формування спроможних територіальних громад [30].

Слід зазначити, що державна політика розвитку територіальної громади є невід'ємною частиною національної регіональної політики, а це означає, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи враховують систему для забезпечення цілей, заходів, засобів, та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної та культурної самобутності [28, ст. 1]. Дослідники такого типу політики також включають комплекс механізмів та інструментів для створення зрілого життєвого середовища для людей по всій Україні, забезпечення єдності простору країни, сталого та збалансованого розвитку регіону, координації регіональних та національних інтереси [13, С. 254].

Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо досягнення цих цілей та загальнодержавної регіональної політики, узгодженість з іншими національними політиками, спрямованими на територіальний розвиток. Як зазначено в документі, реалізація цієї стратегії дає можливість визначити комплексний підхід до формування та реалізації національної регіональної політики, який поєднуватиме такі складові: а) секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації та диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу; б) територіальної (просторової) – для досягнення збалансованого та збалансованого розвитку території, розвитку міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічного розриву шляхом формування «точок зростання», посилення місцевої економічної ініціативи та посилення потенціалу сільських територій та забезпечення соціально-економічної єдності та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини; в) управлінської – застосування єдиних підходів до формування й реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади [29].

Історично під впливом значних соціальних, економічних та політичних змін у нашій державі склалися сучасні організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад. Тому розвиток демократичних систем, зміцнення основ місцевої

демократії та децентралізація стали пріоритетами розвитку нових поколінь законодавства.

Оскільки держава обрала децентралізацію, Україна фактично обрала іншу модель місцевої автономії з початку 1990-х років. Зокрема, сьогодні держава реалізує так звану «партнерську» модель місцевого самоврядування, тобто держава визнає, що місцеві громади стають все більш важливими як носії прямої демократії і мають бути лише на наглядovому рівні.

Для виконання цього завдання з 2014 по 2015 роки, після тривалої розробки національної політики територіальної громади, прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію національної політики, зокрема закон України: «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» та ін.

Слід зазначити, що як одна з найважливіших складових у формуванні спроможної територіальної громади правовий механізм об'єднання громад, на жаль, майже через два десятиліття не було визначено в законодавчому полі України. Тому прийнятий Україною у 2015 році «Закон про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливим та дієвим кроком, і нарешті процес об'єднання громад перейшов із теоретичного рівня на практичний.

2.2. Концептуальні засади розвитку територіальної громади в системі державної політики.

Визначення обсягу понять, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами територіальної громади (ОТГ), стає все більш актуальним, оскільки, з одного боку, в умовах децентралізації активізується законодавство та правоохоронна діяльність у цій сфері, на з іншого боку – як ніколи раніше, постає необхідність системних і ефективних дій суб'єктів публічного управління. Адже лише науково-практична розробка, формулювання та правові визначення можуть регулювати діяльність спільної громади та уточнювати обсяг, статус та повноваження всіх суб'єктів управління. Водночас, оскільки загальна сфера децентралізації, особливо земельна децентралізація, не має конкретного ключового визначення, громада змушена діяти «наосліп», що в майбутньому може призвести до правових колізій та прецедентів, які не врегульовані законодавством.

Для здійснення державного управління на сучасній основі необхідно розв'язувати соціальні, політичні, економічні та інші суперечності відповідно до принципу «сталого розвитку», задовольняти потреби сучасного суспільства без шкоди для можливостей майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. За суперечності, що виникають у процесі життєдіяльності людини, завданням є реалізація принципу місцевої автономії для забезпечення збалансованого розвитку суспільства. Вирішення цих протиріч дозволяє ефективно використовувати реальні самоврядні можливості територіальних громад та забезпечити сталий розвиток усієї країни [14, С. 625].

Децентралізація влади і належне врядування здебільшого розглядаються як феномени, що взаємно доповнюють один одного. Децентралізація влади є процесом передачі повноважень, ресурсів і відповідальності із центрального на субнаціональні рівні управління, тоді як Good Governance є сучасним способом управління, що характеризується гетерархією (множинністю структур управління, що взаємодіють у часі та просторі), а не ієрархією

(принципом підпорядкованості нижчих управлінських ланок вищим), створюючи горизонтальний зв'язок між безліччю суб'єктів як урядових чи локальних, так і приватних. Децентралізація влади припускає впровадження принципів Good Governance через безпосередню участь громадян у публічному управлінні. Іншими словами, децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян в процесі здійснення управління і поліпшення надання публічних послуг за рахунок підзвітності та наближення владних установ до споживача [4, с. 245].

Децентралізація в сенсі якісного перетворення влади вимагає та забезпечує перехід до результативного та ефективного управління на засадах Good Governance. Відповідно децентралізація державного управління полягає у трансформації державних інститутів та їх функцій в органи публічної влади, функції та повноваження яких органічно поєднують характерні риси як державного управління в традиційному для пострадянського простору розумінні, так і публічного управління (належного врядування) у сучасному європейському сенсі.

Для забезпечення децентралізації його завданням є формування ефективної системи державного управління в цілому, що здійснюється на двох рівнях:

- стратегічному, в тому числі формування стратегій формування та розвитку державного управління та формування відповідних управлінських інститутів. Характеристикою стратегічного рівня є елемент прогнозування, тобто оцінка майбутніх потреб суспільства та формулювання відповідних алгоритмів розвитку державного управління. Без достатніх прогнозів забезпечення рівня стратегії здається неможливим. Тільки враховуючи актуальні тенденції суспільного розвитку, забезпечуючи внутрішньополітичну стабільність, належним чином використовуючи світові та європейські практики державного управління, можна забезпечити достатній прогноз розвитку державного управління в Україні.

- тактичному, який, на перший погляд підпорядкований стратегічному рівню. На цьому рівні подолання конкретних недоліків, вирішення конкретних завдань у конкретних сферах управління, удосконалення конкретних елементів механізмів та інструментів управління тощо взаємовпливають і коригують.

Визначаючи сутність процесу децентралізації, слід зазначити, що досі ніхто не досяг консенсусу щодо того, який феномен управління чи якісь пов'язані з ним явища мають бути предметом політики децентралізації. У цьому сенсі В. Гройсман наголошував, що поняття «децентралізація» має багато тлумачень, і немає чіткого визначення. В принципі, ні глобальна концепція, ні загальна модель децентралізації управління неможливі [53, с. 30].

Успішне здійснення децентралізації дасть змогу, з-поміж іншого:

- збільшити відповідальність урядової структури шляхом формування нової структури, більш наближеної до людей та відкритої їхнім ініціативам;
- не допускати зловживання владою шляхом делегування окремих функцій центральних органів влади на нижчі рівні;
- Покращити політичну стабільність шляхом надання організованим територіальним групам населення можливості контролювати процес вирішення місцевих справ;
- посилення політичної конкуренції шляхом створення нових невеликих комунікаційних платформ для змагання регіональних політиків.

Формування національного механізму управління та функціонування реалізації державної політики розвитку територіальної громади засвідчили, що найбільш ефективним етапом цієї політики є етап, розпочатий у 2014 році. Саме у цей період удалося зрушити з місця процеси децентралізації влади, задекларовані державою набагато раніше. Однак, якщо в країні не вистачить політичної волі для коректної та комплексної реалізації реформи децентралізації, початкові результати реформи децентралізації можуть

незабаром зникнути. Кінцевим результатом процесу децентралізації має стати визначення нової форми територіального устрою органів місцевого самоврядування, уточнення розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, запровадження ефективної місцевої демократії та правової бази для активної участі громадськості у вирішенні місцевих питань, а також запровадити інститути політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

Передача землі за межами населеного пункту громаді ОТГ останніми роками активно обговорюється в наукових і політичних колах, але нормативне регулювання цього питання досі не завершено: незважаючи на велику кількість законопроектів, закон повністю врегулює це питання ще не ухвалено, хоча певного позитивного прогресу досягнуто в регулюванні процесу децентралізації землеустрою.

Проте земельне питання має бути пов'язане не лише з питанням розпорядження земельними ділянками державної власності за межами об'єднаної територіальної громади.

Тому успіх ОТГ значною мірою залежить від ефективності використання всіх земельних ресурсів, особлива цінність якої полягає у забезпеченні трьох основних атрибутів: засобів існування (як частина екосистеми), виробничих факторів (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний обіг (земельні та майнові відносини). Це проблема, яку потрібно вирішувати ширше, розібратися з питаннями, що взагалі являє собою земля як ресурс, які її функції, з чого складаються земельні ресурси, як ними сьогодні розпоряджатися і що потрібно зробити щоб вони дійсно стали матеріальною та фінансовою основою об'єднаної територіальної громади.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

Правову основу державної політики розвитку територіальних громад складають Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та ін., акти Президента України та Кабінету Міністрів України, зокрема: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 р. Вказані документи знаходять свою деталізацію в місцевих стратегіях розвитку відповідних регіонів, а також у планах їхньої реалізації. Крім того, до правових засад формування та реалізації державної регіональної політики також включаються програми та проекти розвитку відповідних регіонів, зокрема інвестиційні.

Правовий механізм об'єднання територіальних громад, як одна з найважливіших складових процесу утворення спроможних територіальних громад, на жаль, не було визначено в законодавчому полі України майже два десятиліття після закріплення такого права жителів сіл, селищ, міст і громад на конституційному рівні. Тому прийняття у 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало важливим дієвим кроком, який, нарешті, дозволив зрушити процесу об'єднання громад з теоретичної площини у практичну.

РОЗДІЛ 3. ДОСЛІДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1 Стандарти Європейського Союзу у галузі побудови системи місцевого самоврядування

Протягом своєї історії Європейський Союз встановив набір стандартів, на яких базуються системи місцевого самоврядування країн-членів ЄС і претендентів на цей статус. Той факт, що законодавство та принципи міжнародного права, які використовує Європейський Союз у сфері місцевої автономії, є одними із самих «молодих», свідчить про важливість складності та одночасності законодавчого нагляду за функціонуванням системи. Це пояснюється роллю місцевого самоврядування у встановленні демократичної політичної системи та пошуку найкращого балансу між централізацією та децентралізацією. Беручи до уваги складність і багатогранність асоціацій на кшталт Європейського Союзу, які базуються на принципах приналежності, прозорості політичних процедур та децентралізації, помітно, що основні принципи місцевої автономії в Європейському Союзі є досить непрямим відображенням документів. Установчі документи ЄС – Договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі 1951 р. (Паризький договір), Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р. (Договір про Євратом), Договір про створення Європейського співтовариства 1957 р. (Римський договір) – взагалі не містили норм, які б регулювали діяльність влади на місцях.

Повага до вибору держав-членів моделі місцевого самоврядування закріплена ст. У статті 4 Договору про Європейський Союз 1992 року (Маастрихтський договір) у Лісабонському виданні 1997 року сказано: «Союз гарантує рівність та регіональну автономію держав-членів перед укладенням договору» [54]. Британський камінь. Стаття 5 гарантує допомогу місцевим органам влади за певних умов, що впливають із проголошення принципу субсидіарності: «Відповідно до субсидіарного принципу, союз

реалізується державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні, але, з огляду на масштаби або Наслідки передбачуваної дії, досягти кращого на рівні альянсу» [54]. Подібні принципи містяться і в Амстердамському договорі 1997 р., який у ст. 9, описуючи обов'язки Європейської Комісії, проголошує, що вона (Комісія) повинна «належним чином брати до уваги необхідність будь-якого тягара, фінансового або адміністративного, який лягає на спільноти, національні уряди, місцеві органи влади, економічних операторів та громадян, сприяти його мінімізації та відповідності цілям, які повинні бути досягнуті» [68].

Таким чином, можна відзначити, що законодавство безпосередньо ЄС не має певних вимог до побудови системи місцевого самоврядування. Установчі документи ЄС гарантують підтримку місцевим властям у випадку, коли їхня діяльність пов'язана з функціонуванням ЄС. Натомість найповнішу систему стандартів діяльності органів місцевого самоврядування містять документи Ради Європи, мета діяльності якої полягає у захисті прав людини, традиційних європейських цінностей демократії та верховенства права. Як правило, всі конвенції Ради Європи ратифікуються європейськими країнами, всіма членами ЄС і вважаються найдосконалішими у своїй галузі.

Отже, сьогодні провідним документом, який є стандартом демократичного місцевого врядування в країнах Європи, виступає Європейська Хартія місцевого самоврядування (ЄХМС). Процес її створення розпочався з ініціативи Ради Європи ще у 1968 р., для підписання державами-членами Ради Європи цей документ було відкрито з 15 жовтня 1985 р., а набув він чинності з 1 вересня 1988 р. Сьогодні всі члени Ради Європи ратифікували даний документ, проте завершився цей процес лише у 2013 р., коли процедуру завершили Монако та Сан-Марино. Хоча, наприклад, Швейцарія та Франція ратифікували документ лише у 2005 р. та 2007 р. відповідно [65].

На мою думку, історія країни, політичний та культурний типи суспільного розвитку, форма правління в історичному огляді – все це впливає на формування моделей місцевого самоврядування та напрямки сучасного

розвитку. Середньовічний феодальний поділ окремих країн призвів до вибору сьогодні єдиної територіальної організації з відповідними елементами центрального та місцевого самоврядування. Навпаки, тенденція демократизації, характерна для XX-XXI ст., узгоджується з відцентровою тенденцією політичної системи. Тому обрана кожною державою модель є компромісом між історичною традицією та сучасною децентралізацією. Це також підтверджується тривалістю процедур, прийнятих ЄХМС, і тим, що більшість інших законів, що регулюють діяльність установ місцевого самоврядування, були прийняті лише наприкінці 20 століття.

Тому хартія у формі конвенції вимагає від країн гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Вона визначає основні принципи організації та діяльності місцевого самоврядування, а саме:

- необхідність конституційних положень про місцеве самоврядування та автономію, а також обов'язок вписати низку правових норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування, у внутрішні закони та застосовувати їх на практиці;
- надати місцевій владі повноваження керувати та керувати великою кількістю місцевих справ у межах їх компетенції та на користь місцевих жителів. Це повноваження здійснюють виборні органи;
- управління місцевими справами має здійснюватися на рівні, найближчому до населення, і може бути передано на вищий адміністративний рівень (субсидіарний принцип) лише тоді, коли місцева влада неефективна або не може вирішувати такі завдання;
- державні або регіональні органи влади змінюють кордони на місцевому рівні та повинні консультиватися з місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

- місцеві органи влади повинні мати можливість коригувати свою внутрішню адміністративну структуру відповідно до місцевих потреб та забезпечити ефективне управління;
- адміністративне втручання та нагляд за справами місцевого самоврядування з боку національних чи регіональних органів влади має обмежуватися ситуаціями, коли місцеві органи влади порушують національну конституцію чи закони;
- місцеві органи влади мають право отримувати достатні фінансові ресурси та вільні здійснювати контроль у межах своїх повноважень [56].

Важливим аспектом хартії є принцип рівності бюджету, який міститься у ч. 5 ст. 9. Передбачає запровадження цієї процедури для подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягара, який він має нести.

Загалом, ці пункти визначають необхідність впровадження таких стандартів: конституційний чи законодавчий нагляд, демократизація, субсидіарність, захист основних прав людини, бюджетна рівність, наближення влади до народу, прозоре прийняття рішень, повнота та винятковість, правова захист.

Крім ЄХМС, що містить загальні вимоги до організації діяльності місцевого самоврядування, члени ЄС також керуються багатьма вузькоспеціалізованими законопроектами, які разом створюють унікальне середовище для діяльності органів місцевого самоврядування.

Тому важливим документом, який розкриває можливість співпраці між місцевими органами влади різних держав-членів. Ради Європи, є рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між європейськими територіальними громадами або органами влади (1980 р.). Країни, які ратифікували конвенцію (включаючи. Польщу та Україну в 1993 році, Угорщину в 1994 році, Чехію в 1998 році та Словаччину в 2000 році), мають на меті заохотити місцеві громади та органи влади вжити будь-яких дій

відповідно до рамкової угоди, встановленої Радою Європи між територіальними громадами та владою. Конвенція є концептуальною та класифікаційною організацією, яка визначає такі терміни, як «транскордонне співробітництво» та «територіальні громади чи органи влади»; вона закладає інституційну основу для здійснення транскордонного співробітництва; і надає перелік типових угод, які можуть укладатися територіальними органами влади [55].

Актуальними і важливими є положення ст. 3 Конвенції, в якій визначається, що держави-учасниці розвиватимуть прикордонне співробітництво через заохочення ініціативи саме територіальних общин і органів влади, яка базується на основних розроблених у рамках Ради Європи принципах співробітництва між місцевою владою; таке співробітництво, що носить дво- або багатосторонній характер, може здійснюватися як на базі особистих домовленостей, так і з урахуванням типових міждержавних дво- і багатосторонніх угод, розроблених у рамках РЄ, з метою сприяння співробітництву територіальних общин і органів влади; досягнуті домовленості та укладені угоди можуть базуватися, зокрема, на типових угодах, а також на угодах, статутах і договорах про основні принципи співробітництва, що містяться в Додатку до цієї Конвенції, шляхом їхнього відповідного пристосування до конкретної ситуації кожної із сторін [24, с. 129].

Підвищення ролі територіальних громад виражається також у тому, що серед видів міжурядових угод, наведених у додатку 1 до Конвенції, існує лише дві типові міжурядові угоди (про розвиток транскордонного співробітництва та регіональні транскордонні угоди), які повністю належать до юрисдикції країни. Інші міжурядові угоди (про транскордонні місцеві відносини, договірне транскордонне співробітництво між місцевими органами влади та транскордонне співробітництво між місцевими органами влади) передбачають лише правові обмеження, які дозволяють територіальним громадам чи органам влади виконувати угоди чи договори.

Тому пріоритетом налагодження транскордонного співробітництва є місцеві органи влади, підвищення їх політичної суб'єктності, політичної відповідальності за створену систему співпраці, політичної відкритості.

Сьогодні, згідно статистики ЄС, у Європі існує 184 регіони, які розвивають прикордонні зв'язки, з яких 122 – прикордонні, а 58 межують не з державами членами ЄС. За участю України сформовано дев'ять єврорегіонів [60].

Загалом транскордонне співробітництво підвищило якість місцевої автономії, а її представники отримали можливість самостійно вирішувати питання місцевого розвитку за участю міжрегіональних відносин. Стандарти, поширені в країнах ЄС, визначають, що діяльність здійснюється в межах юрисдикції територіальної громади, регулюється внутрішнім законодавством країни та ґрунтується на дотриманні основних принципів європейської регіональної політики:

- субсидіарність можна пояснити двома способами: по-перше, держава виконує лише ті функції, які перевищують повноваження громадян, об'єднань громадян та територіальних груп; по-друге, повноваження вищих автономних органів включають лише ті завдання, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні;
- децентралізація – дисперсія розподіл функцій і повноважень- делегування центрального уряду регіональним та місцевим органам влади;
- партнерство – співпраця політичних суб'єктів різних рівнів для формування спільної позиції з окремих питань для досягнення мети взаємної вигоди;
- Планування, яке передбачає формулювання конкретних стратегій для досягнення взаємовигідних цілей, визначених на етапі співпраці;
- Концентрація та традиціоналізм – фінансові ресурси, що надаються ЄС окремим державам-членам або учасникам територіального та регіонального розвитку, мають доповнюватися та розширюватися за рахунок місцевих ресурсів [60].

Україна ратифікувала конвенцію у 1993 році, але національний закон про транскордонне співробітництво, який узгоджує закони, економіку та організаційні принципи транскордонного співробітництва, був прийнятий лише у 2004 році. Водночас вітчизняні науковці помітили ряд недоліків і системних викривлень:

1. Закон не розглядає транскордонне співробітництво як частину регіональної політики України.
2. Транскордонне співробітництво в основному розглядається як інструмент економічного співробітництва.
3. Існуюча форма фінансової підтримки з боку країн для транскордонного співробітництва зберігається, але фактично її відсутність є святим. Джерело та механізм надання державою такої підтримки поки не з'ясовані.
4. Закон не враховує зміни в механізмі підтримки транскордонного співробітництва ЄС, особливо нові інструменти добросусідства та реформування відповідних планів Європейської комісії [21, с. 17].

Таким чином, застосування комплексу базових принципів ЄХМС та аналізованих конвенцій дало позитивну синергію, посилило політичну відповідальність органів місцевого самоврядування та посилило їх діяльність.

У 1992 році Рада Європи ухвалила ще два важливі законопроекти, спрямовані на сприяння демократизації місцевої автономії: Європейську хартію регіональних мов та мов меншин та Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні.

Хартія оголошує низку норм, спрямованих на захист регіональних мов і мов меншин, які визначаються як унікальні компоненти європейської культурної спадщини. Вона стала логічним продовженням і деталлю принципу «немовної дискримінації», проголошеного у Загальній декларації прав людини 1948 року. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин піднімає мовні інтереси на більш високий рівень і зобов'язує країну

перебування не тільки не дискримінувати людей на основі мови, а й сприяти використанню регіональних мов на місцевому рівні. Третя частина Статуту одногосно визначає, що регіональні мови є в системі освіти (ст. 8), судах (ст. 9), засобах масової інформації (ст. 11), культурній діяльності (ст. 12), економічному та соціальному житті (ст. 8). 13), транскордонні операції (ст. 14). Дотримання означених вимог дозволить якісним чином демократизувати систему місцевого самоврядування шляхом узгодження позицій регіональних та національних еліт, підвищить консенсусний характер демократії взагалі.

Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, незважаючи на те, що була прийнята понад 23 роки тому, станом на 06.10.2015 р. підписана лише 13 державами-членами Ради Європи, а ратифікована – дев'ятьма (із аналізованих країн одна Чеська Республіка підписала дану Конвенцію у 2000 р., а ратифікувала у 2015 р.). Основна ідея документа ґрунтується на беззаперечному факті, що іноземні громадяни багато і постійно проживають в європейських країнах, щоб дати їм можливість реалізувати свої громадянські та політичні права, у тому числі можливість брати участь у виборчому процесі. Комітет виступає політичним комунікаційним механізмом для місцевих органів влади.), право отримувати інформацію про свої права, сприяти їх інтеграції тощо [58].

Конвенція викликає суперечки: з одного боку, вона спрямована на захист політичних прав іноземців, які не хочуть отримати політичні права, передбачені Загальною декларацією прав людини 1948 року та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 року. Натуралізований і втрачає «місцеве» громадянство, але тривалий час живе і працює в європейських країнах, а з іншого боку впроваджує цінності інших культур та вимоги, які вони висувають, що призводить до внутрішнього розмивання однорідної політичної культури та порушення певного суспільства Ризик загального консенсусу, що призводить до нестабільності політичної системи. І сепаратизм. Тому ми вважаємо, що ризикованість нормативного законопроекту призводить до низького рівня виконання.

Наступним документом, який впливає на здійснення місцевої влади, є Європейська хартія міст, яка була прийнята Радою Європи в Страсбурзі в 1992 році і має статус конвенції. Відповідно до назви, документ зосереджується на правах громадян, які сьогодні становлять більшість європейців (за даними ООН, станом на 2010 р. міське населення в Європі в середньому сягало 72,7%, тоді як у країнах-членах ЄС це цей показник коливається від 97,3% у Бельгії до 50% у Словенії). Зокрема, основні права, які надаються громадянам Європи, включають безпеку, зайнятість, навколишнє середовище, мобільність, здоров'я, доступ до культурної спадщини, полікультурну інтеграцію, політичну участь, економічний та сталий розвиток, рівність, можливість покладатися на фінансову безпеку тощо.

Стаття 3.3 присвячена місцевим демократичним питанням і визнає, що громадськість не завжди може брати участь у процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні. У містах, які не відповідають вимогам демократичного процесу, відсторонення громадськості від прийняття політичних рішень призведе до посилення авторитарних тенденцій. Навпаки, починаючи з міського рівня, високий рівень участі громадськості сформував демократичну політичну систему. Тому сучасні демократичні міста мають забезпечити можливість безпосередньої участі громадян у політиці та якомога повнішу фінансову незалежність. Важливим аспектом хартії є акцент на необхідності залучення молоді до політичного процесу. Крім того, місцева влада зобов'язується забезпечити участь молоді в місцевому самоврядуванні. Механізмом має бути ефективною місцевою молодіжною політикою, заснованою на рівних можливостях та послідовній галузевій політиці, зосередженою на особливих потребах молоді – працевлаштування, доступне житло, навколишнє середовище, культура, розваги, освіта, навчання та охорона здоров'я [67].

Прийняття Хартії у 1992 р. було «революційним проектом», оскільки вперше в Європі міста розглядалися як відповідні «колективні учасники», які

могли прийняти виклики сучасного суспільства та повною мірою відповісти на виклики, з якими стикається суспільство.

Подальший стрімкий розвиток світу, що характеризується постійно зростаючою тенденцією глобалізації, створив нові технологічні, екологічні, економічні та соціальні виклики, до яких європейські міста повинні адаптуватися. Тому у 2008 році була прийнята Європейська хартія міст-II (Декларація нового урбанізму) для адаптації діяльності місцевих органів влади до нових умов сучасного світу. Текст хартії являє собою набір принципів і концепцій міського планування та управління, що забезпечує новий комплексний підхід і загальну модель міського життя і культури.

Відповідно до декларації, міське планування, розвиток та управління мають призвести до: міста, зосередженого на інтересах та потребах громадян; концепції сталого міського розвитку, яка враховує локальні та глобальні екологічні зміни; згуртованого міста, яке прагне бути в межах і між собою Розвивати якомога більшу соціальну згуртованість; сучасних міст як центрів науки і культури, освіти та інновацій, творчої різноманітності [66].

Складність проблем, з якими стикаються сучасні міста, зумовлена прийняттям у 1994 році в Ольборзі (Данія) Європейського плану сталого розвитку для великих, середніх і малих міст (Ольборська хартія «Європейські міста на шляху до сталого розвитку»). Це перша Європейська конференція зі сталого розвитку міст, яка підкреслює, що органи місцевого самоврядування відповідають за політичний, соціальний, екологічний та економічний розвиток міста та мають відповідати тенденції сталого розвитку. Хартію підписали 80 представників європейських місцевих органів влади та 253 представники міжнародних організацій, національних урядів, науково-дослідних установ та консультантів. Серед українських міст, які приєдналися до ініціативи, є Донецьк, Євпаторія, Миргород, Миколаїв, Нікополь, Одеса, Севастополь та Суми. Через двадцять років, у 2004 році, з огляду на позитивний імпульс і важливість проблем, які необхідно вирішити, Ольборзька конференція була проведена знову, відзначена 10 Ольборзькими

зобов'язаннями: розширення прав і можливостей громади, прийняття рішень та забезпечення рівного доступу громадян до природних ресурсів. Ресурси, сприяння раціональному використанню природи та підтримка стратегічної ролі планування та проектування міського розвитку, підвищення мобільності населення, оптимізації транспортних засобів, місцевої охорони здоров'я та розвитку місцевої економіки без шкоди для навколишнього середовища; соціальна рівність та справедливість; відповідальність громади щодо забезпечення сталого розвитку світової спільноти.

Сьогодні до підписання цієї хартії приєдналися понад 700 представників (мерів) європейських міст, і їх кількість збільшується [64].

Концепція «належного міського управління» стала впливовою концепцією і сьогодні реалізується в загальній політичній системі, особливо в діяльності місцевого самоврядування. Вперше ця ідея була представлена на II конференції ХАБІТАТ в Стамбулі в 1996 році. Експерти з Програми ООН з населених пунктів (ООН-ХАБІТАТ) рекомендують використовувати це поняття, яке визначається як сума прямих відносин між громадянами, державним і приватним секторами та плануванням та управлінням міськими державними справами. Це безперервний процес і має враховувати конфлікти чи різні інтереси, організовувати спільні дії. Ці відносини включають формальні інститути та неформальні домовленості, а також соціальний капітал громадян [59, с. 36].

Ця ідея активно обговорювалася в Європі на Європейській раді міністрів, що відповідає за місцевий та регіональний розвиток, з метою встановлення стандартів для сучасної місцевої автономії. За результатами зустрічі було прийнято три важливі декларації, що закладають основу для концептуалізації «місцевого та регіонального належного управління»: «Будапештська декларація про місцеве та регіональне належне врядування» та «План дій щодо належного місцевого та регіонального управління» Європейська міністерська конференція 14-та Прийнята на 15-й Європейській конференції міністрів (Будапешт, 2005 р.); Валенсійська декларація про гарне місцеве та

регіональне управління – європейські виклики, прийнята на 15-й Європейській конференції міністрів (Валенсія, 2007 р.); Утрехтська декларація «Добре місцеве управління» регіональне управління в неспокійні часи: ключ до змін», прийняте на 16-й сесії Європейської міністерської конференції (Утрехт, 2009 р.), Вона схвалила Європейський план дій щодо належного місцевого та регіонального врядування та погодила додатковий протокол до Європейської хартії місцевої автономії, який передбачає, що країни повинні забезпечити, щоб кожен громадянин мав право брати участь у справах місцевого самоврядування.

Тому в країнах ЄС сформовано досить вичерпний перелік принципів, стандартів і правових норм, і діяльність органів місцевого самоврядування базується на цих принципах, стандартах і правових нормах. Вони прагнуть створити збалансовану систему найбільш демократичного представництва, наділити їх широкими повноваженнями та бути здатними брати на себе політичну та соціальну відповідальність за свої рішення. Пристосувавши їх до національної законодавчої системи, країни Вишеградської групи змогли за короткий час трансформувати радянську модель самоврядування в більш демократичну та ефективну модель за сучасних умов. Вітчизняна модель все ще перебуває в перехідному стані, який характеризується деякими інституційними викривленнями, що призводять до неефективності системи та посилення соціальних конфліктів.

3.2. Ключові аспекти успішного розвитку територіальних громад:

Європейський досвід

Якщо говорити про ключові аспекти успішного розвитку місцевих громад, які більшість країн-членів ЄС забезпечує через державну політику, то короткий виклад деяких джерел цього питання дозволяє віднести наступні п'ять основних аспектів: державне визнання й підтримка, професіоналізація цієї діяльності, фокусування на підвищенні спроможності територіальних

громад, виділення пріоритетних завдань, забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях. Розгляньмо їх.

Державне визнання та підтримка. У Великобританії, Нідерландах, Ірландії та Фландрії (Бельгія) прийняті нормативні акти, які визнають розвиток місцевих громад окремою сферою державної політики. Відповідно до закону, організації, які беруть участь у цій сфері, отримують субсидії від своїх урядів, але розмір та обсяг субсидій різняться від країни до країни. Наприклад, у Нідерландах національна організація розвитку громад Landelijk Centrum Opbouwwerk субсидується національним урядом, тоді як організації з розвитку місцевих громад покладаються на субсидування своєї діяльності від місцевих органів влади. На відміну від цього, уряд Фламандії фінансує Фламандський інститут підтримки громад (Samenlevingsopbouw Vlaanderen) та регіональний інститут розвитку громад.

У Великобританії Фонд розвитку громад (CDF), який тісно співпрацює з Міністерством урядових громад та місцевого самоврядування, отримує фінансування не лише від національного уряду, а й від неурядових фондів та приватного сектору. CDF найбільш активний в Англії, Уельсі та Шотландії, тоді як він менш активний у Північній Ірландії. Серед інших впливових організацій у сфері розвитку регіональної громади – організація обміну досвідом розвитку громад (спільні регіональні експерти з розвитку громад) та дослідницька асоціація розвитку громад.

В Ірландії однією з найвідоміших організацій у цій сфері є Агентство боротьби з бідністю (CPA), яке розглядає розвиток місцевих громад як інструмент боротьби з бідністю, і Кооператив громадських працівників (CWA), який підтримує ініціативи розвитку громад. Однак слід зазначити, що CWA не активна на всій території Ірландії, а має територіальні мережі лише в певних областях. Крім того, в Ірландії є національний план розвитку територіальної громади, який зосереджений на вирішенні бідних районів і проблем населення. Програма підтримує понад 90 різних спільнот. Нарешті, є деякі програми місцевого розвитку, які спрямовані на ліквідацію

соціального відчуження через партнерство в певних областях, і розвиток громад є ключовим компонентом цих програм.

У європейських країнах, таких як Швеція, Угорщина, Іспанія, Франція, Норвегія, Німеччина, на центральному рівні немає законодавства про розвиток місцевих громад. Вважається, що ця сфера належить до компетенції місцевих органів влади, які також відповідають за регулювання участі громадян у процесі місцевого розвитку.

У Німеччині розвиток громад як професійна сфера ніколи не існував на федеральному рівні. Зазвичай розвитком громади займаються працівники Федерального департаменту соціальної служби, які активно шукають можливості для створення простору для впровадження колективних методів вирішення місцевих проблем. Проте на місцевому рівні за останні два десятиліття значно зросла кількість проектів розвитку громад, які реалізуються переважно неурядовими організаціями. Цей успіх не привернув уваги людей, тому в листопаді 2002 року за участю деяких неурядових організацій та федерального уряду було створено мережу Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit (BAG).

У Франції розвиток громад не є окремою сферою діяльності та науковою дисципліною. Можливо, найближчим до цього виду діяльності є вищезгадана французька організація MdSL, яка займається забезпеченням участі громадян у різних сферах місцевої політики, таких як житло та професійне навчання, але ця діяльність в основному обмежується районом Парижа. Умовними учасниками розвитку місцевої громади та реалізації проектів місцевого розвитку також можна вважати регіональні громадські центри, соціально-культурні асоціації, мережі адвокатури громадян і, звісно, місцеву владу (оскільки це безпосередньо підпорядковано їм).

В Іспанії аналогом MdSL є організація Fundacio Desenvolupament Comunitari (FDC), що здійснює свою діяльність у Каталонії. FDC бере участь у реалізації низки програм соціального забезпечення каталонського

уряду, «Місцевого порядку денного XXI» і в залученні громадськості до обговорення, прийняття й реалізації програм місцевого розвитку. Деякі університети і вищі школи, що готують фахівців у сфері соціальної роботи, і окремі фонди (наприклад, фонди Jaume Vofill і Perre Tares) також демонструють живу зацікавленість щодо розвитку громад.

Хоча в Угорщині на центральному рівні немає правових норм щодо розвитку регіональних громад, на практиці вони дуже активні та досягли хороших результатів. Протягом останніх десяти років усі уряди Угорщини висловили своє розуміння необхідності реалізації національної політики розвитку територій і громад за потужної наукової підтримки. Зокрема, в Угорському національному інституті культури створено відділ, присвячений розвитку місцевих громад. Важливу роль у розвитку місцевих громад відіграють також неурядові організації, серед яких найбільшою та найвідомішою, безсумнівно, є Угорська асоціація розвитку громад (НАСД). Організація також відіграла ключову роль у сприянні розвитку та підтримці проектів розвитку громад в інших країнах Східної та Центральної Європи, особливо в Польщі, Румунії та Словаччині. Фінансування на ці проекти йшло з боку ЄС, а їхньою основною метою було створення організаційних мереж із розвитку територіальних громад у вказаних країнах.

Фінансування ЄС проектів територіального розвитку у Східній та Центральній Європі триває і сьогодні, і в результаті було досягнуто багато позитивних результатів, хоча деякі автори чули про негативні прогнози щодо розвитку місцевих громад у колишніх соціалістичних країнах. Наприклад, на підсумковому семінарі 2003 року за результатами дворічного плану регіонального співробітництва I. Феркзег наголосив на зв'язку між розвитком місцевої громади та демократією, зазначивши, що остання має слабкі традиції в багатьох країнах регіону: «Нашій історії бракує підтримки розвитку організацій, які можуть створювати громадські рухи, брати участь у громадській активності та водночас покращувати все суспільство, нам не

вистачає професіоналів, які можуть забезпечити розвиток громадян шляхом ефективного використання демократичних інструментів. [51, с. 27–28].

Подібні коментарі були зроблені у звіті 2004 року про реалізацію дослідницького проекту щодо участі громадськості мешканців європейських промислових зон. У звіті наголошується, що дослідження показують, що між колишніми соціалістичними країнами та колишніми країнами-членами ЄС існують значні відмінності у способі вирішення місцевих проблем і ступеню участі громадян. Хоча в перших країнах було досягнуто певного прогресу, традиція громадянської активності та волонтерської служби, яка панувала в багатьох західноєвропейських країнах, у Центральній та Східній Європі все ще відносно слабо розвинена. Основна інформація цього звіту: «Головний висновок цього дослідження полягає в тому, що центральноєвропейські і східноєвропейські країни виходять з тривалого періоду застою, коли практика демократії відрізнялася від норм ЄС. Багато стосунків, структури, навички і довіра, необхідні, щоб підтримати організовані громадські дії на місцевому рівні, все ще слаборозвинені. Незважаючи на повноцінний статус нових країн – членів ЄС, сфера громадської участі у них все ще вимагає значної уваги і підтримки» [40, с. 16].

У країнах, де немає законодавчих вимог щодо розвитку громад, такі організації, як HACD, CESAM, MdSL, Stiftelsen Idebanken та FDC, майже повністю покладаються на фінансові контракти з місцевими та регіональними органами влади, європейськими фондами та приватними спонсорами для реалізації своїх проектів. Це особливо важливо для країн Східної та Центральної Європи, оскільки цим країнам явно не вистачає фінансування центральними органами влади на проекти територіального розвитку. У 1990-х роках American Trust надав величезну допомогу у підтримці розвитку громадянського суспільства та організацій, що займаються розвитком територіальних громад, причому ця допомога була не лише фінансовою, а й експертною. Проте до кінця 1990-х років американські

інвестиції в цю сферу різко впали, і ці організації все частіше були змушені шукати підтримки та фінансування в інституціях ЄС.

Крім того, практика показує, що успіх чи невдача організацій розвитку місцевої громади значною мірою залежить від відкритості місцевої політики та від того, наскільки вона дозволяє громадянам брати участь у визначенні та вирішенні найважливіших питань та задоволенні їхніх потреб. Іншими словами, бажання місцевої влади довіряти та сприяти спроможності місцевих жителів реалізовувати плани та кампанії, спрямовані на зміцнення соціальних зв'язків та вирішення нагальних проблем, є запорукою розвитку місцевих громад. Це один із найважливіших висновків, який, на нашу думку, можна зробити з аналізу європейського досвіду розвитку територіальної громади з урахуванням його використання в Україні.

Професіоналізація. Проте великий акцент ЄС на розвитку територіальних громад в останні десятиліття призвів до досить розвиненої системи підготовки експертів для розвитку територіальної громади, яка включає три рівні. По-перше, розвиток місцевих громад викладається в університетах за окремими спеціальностями та/або у формі професійних курсів на кафедрах позауніверситетської освіти. Наприклад, Організація розвитку територіальної громади Угорщини зазначила, що 31 вищий навчальний заклад має відповідні курси та курси, певним чином віддані розвитку місцевих громад.

По-друге, різні організації-члени CEBSD, такі як HACD, Samenlevingsopbouw Vlaanderen, CDF і MOVISIE, організують курси для професіоналів, які працюють у сфері розвитку громад, або тих, хто хоче стати соціальними працівниками з розвитку громад. Ці курси навчають різним методам розвитку та виховують необхідні навички, які можуть безпосередньо допомогти цим фахівцям здійснювати професійну діяльність.

По-третє, крім спеціалізованих організацій, які сприяють розвитку місцевих громад, існують інші організації, які реалізують певні програми в цій сфері, наприклад, Британська федерація освіти громадянського розвитку.

Тим не менш, у підготовці фахівців з розвитку місцевої громади все ще є серйозні недоліки. Головне, що розвиток регіональних громад зазвичай розглядається не як самостійна дисципліна, а лише частина соціальної роботи, що характерно як для університетської, так і для неуніверситетської освіти.

Якщо говорити про спеціалізацію в цій сфері загалом, то можна сказати, що нерідко реалізуються різноманітні плани та проекти для сприяння розвитку територіальних громад, відповідні експерти взагалі не беруть участі та беруть участь, а лише вирішують конкретні проблеми. Зазвичай це відбувається, коли певні дії, спрямовані на місцевий розвиток, є результатом діяльності місцевих жителів, зазвичай спонтанних, і вони не завжди усвідомлюють наявність відповідних фахівців або не хочуть, щоб вони з якихось причин брали участь у цьому процесі.

Докази цього можна знайти в емпіричних дослідженнях, які досліджують різні аспекти розвитку місцевих громад та їх вплив на розвиток і зміцнення громадянського суспільства або на загальний соціально-економічний розвиток будь-якої країни. Одним із досліджень було опитування експертів з розвитку місцевих громад, проведене у Великобританії з 2010 по 2013 рік.

Одним із головних моментів дослідження є розуміння ролі «безкоштовних» професіоналів, тобто людей, які працюють на волонтерських засадах. Зокрема, дослідження показали, що на практиці важко розрізнити «роботу» (ролі, традиційно пов'язані з неоплачуваними активістами та волонтерами) та «розбудову потенціалу та допомогу» (ролі, як правило, пов'язані з оплачуваними професіоналами). Але справді безсумнівним є те, що набуття активістами необхідних знань та навичок значною мірою сприяє розвитку місцевої спільноти, у тому числі й самих себе та професіоналів, які мають можливість спілкуватися з активістами однією мовою. Крім того, дослідження визначило чотири важливі аспекти для успішного розвитку місцевих громад, а саме:

- натхнення й залучення місцевих жителів до цього процесу як індивідуальних акторів;
- допомога у створенні нових і в розвитку тих, що існують, груп активістів;
- участь громадян в ідентифікації проблем та в їхньому вирішенні;
- будівництво соціальних мереж і розвиток соціальних зв'язків у громаді.

Інший висновок, на який наголошують автори звіту, полягає в тому, що, на їхню думку, у разі організації відповідної системи навчання для місцевих активістів може не знадобитися залучення зовнішніх експертів до розвитку місцевої громади. Ці дослідження також свідчать про те, що сучасні громади є соціально активними, і багато їх членів готові та бажають активно брати участь у розвитку своїх громад, незалежно від того, чи у співпраці з місцевою владою.

Заходи з укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць, «новий регіоналізм».

Більшість західноєвропейських країн провели відповідні реформи у другій половині 20 ст. Норвегія скоротила кількість міст на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – на 74%, Данія – на 75%, Великобританія – на 79%.

Деякі з причин нинішньої реформи системи АТУ є «поверхневими» і використовуються як офіційна причина початку зміни – адміністративно-територіальна одиниця непропорційна неефективності співвідношення між населенням, економічним потенціалом, та бюджет. У багатьох випадках за сучасних умов трансформація стала відповіддю країни на виклики фінансово-економічної кризи, даючи шлях до консолідації матеріально-фінансового потенціалу території та перерозподілу завдання надання державних послуг населенню. Криза поставила питання щодо спрощення структури управління, раціоналізації та підвищення ефективності регіонального управління.

Трансформація адміністративної території, як правило, не зачіпає питання територіального устрою, вона ґрунтується на природних характеристиках, площі та конфігурації території та є основою розподілу населення (населення та незаселені території, допоміжні міста), сільські поселення, тощо). Його об'єктивують клімат, поширення ґрунтів, природні ресурси, рельєф та інші фактори. Реформування територіального устрою займає менше кількох десятиліть, а процес природного (стихійного) утворення зазвичай триває кілька століть. Адміністративно-територіальний устрій має практичні та прикладні цілі для територіальної організації влади, тому зміни внутрішніх і зовнішніх факторів функціонування держави визначають її відповідні корективи.

У Франції налічується 36 682 комуни, з яких 32 000 (90%) мають менше 2 000 жителів, а 898 комун мають менше 50 жителів. Величезна нерівність населення та ресурсного забезпечення комун спричинила проблему різниці в рівні життя комун.

Німецькі землі демонструють різні шляхи вирішення цієї проблеми: на деяких з них адміністративно-територіальних перетворень не відбулося з 1960-х років, тоді як у Бранденбурзі з 1479 по 419 (3,5 рази), Саксонія-Ангальт-з 1289 до 220 (5,8). разів).

Ця проблема особливо серйозна в Центральній та Східній Європі. На початку 1970-х років у цих регіонах відбувалися масштабні інтеграційні процеси громад: майже вдвічі Польща, 2,2 рази Угорщина, 2,8 рази Чехословаччина. На початку 1990-х років у більшості з цих країн відбувався протилежний процес — поділ територіальних одиниць як запорука демократизації.

В результаті цього сучасна Центральна та Східна Європа має країни:

- з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія),
- країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща),

- та декілька країн з середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

У результаті на міста з населенням менше 500 осіб припадає майже 60% базових одиниць у Чехії, понад 40% у Словаччині та близько 15% в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жодне місто не має менше 1000 жителів, і дуже мало міст має менше 2000 громадян. На великі територіальні одиниці (понад 10 тис. громадян) припадає 90% усіх органів місцевого самоврядування в Литві та Югославії, 2/3 Болгарії та 1/3 Польщі, але менше 5% у Латвії, Естонії та Угорщині, що трохи вище, ніж Чехія та Словаччина – 2%.

Для об'єднання муніципалітетів використовуються два основні методи:

1. Заохочувати добровільне об'єднання муніципалітетів;
2. адміністративне укрупнення. При чому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, в той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, з 1917 року у Фінляндії не існує жодного обов'язкового об'єднання. Політика об'єднання муніципалітетів заснована на широких фінансових стимулах для асоціації. По-перше, на так званій фазі інтеграційного розслідування щодо можливості утворення об'єднаної громади держава надає субсидії з державного бюджету. Більше половини державних розслідувань згодом привели до повного або часткового об'єднання комун. Також була передбачена єдина дотація та компенсована так звана частка участі держави в місцевому бюджеті. Існує різниця у розмірі субсидії – вона збільшується у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Чеська Республіка також обрала політику добровільного злиття муніципалітетів, але вона ще не дала реальних результатів. Чеська Республіка поділена на 6246 муніципалітетів, кількість яких значно зросла за останні два десятиліття (1990-4104). Зараз це одна з найбільш дисперсних

країн Європи. Приблизно 80% міського населення налічує менше 1000 осіб. 5566 міст є сільськими (89,1%), і лише 28,3% населення країни проживає в цих містах. У відповідь на рекомендацію Європейської Комісії щодо оптимізації кількості базових одиниць уряд вжив юридичних заходів: у 2005 році було створено та зареєстровано 474 міські альянси в 4680 містах, що становить понад 70% від загальної кількості міст у 2010 році. Їхня кількість зросла до 570. Такими спілками є міжміські кооперативи, також відомі як «мікрозони», спрощені процедури створення добровільних муніципальних об'єднань та передбачено матеріальне заохочення для таких об'єднань. При цьому має бути запроваджена диференційована державна система децентралізації та її матеріально-фінансове забезпечення.

Данія, Швеція, Норвегія, Польща та Болгарія використовують лише адміністративну агрегацію. Об'єднання гмін та огляд його території здійснюються за рішенням національного відомства, але після попередніх консультацій з гмінами та її населенням.

У Латвії обидва методи застосовуються поетапно: протягом чотирьох років реформи з державного бюджету виділяється 1-5% від загального бюджету міста. Наприкінці цього періоду інші міста були адміністративно інтегровані. Важливою умовою для цілеспрямованих та збалансованих реформ муніципальних органів є визначення мети, стандартів, умов та етапів їх об'єднання.

У зв'язку з цим ми маємо рекомендації щодо адміністративно-територіальних реформ, які містяться в одному з додатків до підсумкової доповіді Керівного комітету Ради Європи на місцевому та регіональному рівні «Адміністративно-територіальна реформа: формування територіальних громад чи органів влади». Різні рівні» (Страсбург, 17 грудня 2002 р.). Вони розташовані в Західній та Східній Європі (Болгарія, Чехія, Фінляндія, Греція, Латвія, Литва, Польща, Росія, Великобританія, Словаччина, Іспанія, Швеція, Швейцарія та Україна).

Зарубіжний досвід свідчить, що основою для визначення єдиного стандарту для базових адміністративних районів є:

- територія та численність населення;
- функції (завдання, можливості), які виконують органи влади на різних територіальних рівнях;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів; - механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора). Всі вказані параметри взаємозалежні.

Тому в країнах з великою територією та чисельністю населення держава має терпіти відносно велику кількість базових територіальних одиниць і запроваджувати одну чи декілька територіальних організацій із проміжними державними повноваженнями. Тому в цих країнах менше функцій можна делегувати органам нижчого рівня, оскільки частина цих функцій делегована регіональним агентствам середнього рівня. Водночас велика кількість адміністративно-регіональних одиниць та рівнів адміністративно-регіональної організації, з одного боку, ускладнює взаємовідносини між бюджетом державних органів та організацією контрольної діяльності, а з іншого боку – обмежує розвиток органів місцевого самоврядування.

Для ілюстрації стандартів реформ окремих країн можна навести такі приклади. У Данії чотири стандарти відіграють ключову роль:

- Завдання соціального управління мають бути максимально розподілені між містами та регіонами, якомога ближче до населення. Муніципальна влада несе відповідальність за території та функції, необхідні мешканцям щодня;
- При призначенні завдань слід враховувати територіальну площу та фінансову спроможність муніципалітету. Таким чином, агентствами, які надають послуги кільком містам, має керувати район;
- Міста та райони мають бути реалізовані фінансово, тобто мають достатньо ефективну та стабільну матеріально-податкову базу, у тому

- числі широку місцеву базу оподаткування. З цією метою вони повинні створити корпоративні мережі для резидентів різного рівня доходів;
- Завдання держави, району, міста мають бути збалансованими. Такі стандарти можуть забезпечити чітку спеціалізацію управління державами, регіонами та муніципалітетами, суворий розподіл їх юрисдикцій.
 - При цьому передбачається можливість спільної діяльності цих установ. У Бельгії реформа місцевого самоврядування, яка передбачала злиття комун, здійснювалася за таких умов:
 - Утворення Об'єднаної комуни обертається навколо основних комун, а інші комуни тісно пов'язані між собою постійними соціальними, економічними, інфраструктурними та іншими зв'язками та відносинами;
 - З огляду на те, що Бельгія включає мовні регіони, мова, етнічні та культурні особливості громади враховуються;
 - Задекларований принцип взаємодоповнюваності вимагає від новостворених муніципалітетів включати житлові, розважальні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для найбільш гармонійного розвитку всього населення комуни;
 - Промислова зона повинна намагатися впровадити єдине управління замість спільного.

Опрацювання чітких критеріїв важливо при організації будь-яких адміністративно-територіальних одиниць. У Польщі при формуванні повітів враховувалися:

- сформовані понадгмінні функції щодо гмін,
- географічне положення, розміщення населення,
- кількість гмін, - кількість населення,
- економічний потенціал; - історико-культурні передумови,
- підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації,

- площа повіту. А для створення воєводств були визначені наступні критерії:
- потенціал ЗМІ,
- людський потенціал та функціонально-просторова структура території,
- інноваційно-науковий потенціал,
- економічний потенціал,
- інституційний потенціал,
- інфраструктурний потенціал,
- управлінський потенціал.

Зарубіжний досвід свідчить, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв адміністративно-територіальних перетворень визначається наступними чинниками:

- Стандарти мають бути багатограними, враховувати не тільки кількісні показники, а й якісні.
- Їхній список не повинен бути занадто великим, щоб забезпечити прозорість, простоту та уявну доступність,
- Стандарт повинен бути чітким та об'єктивним, а категорія оцінки («відповідний», «достатній» тощо) не допускається;
- Винятки із загальної процедури мають бути вичерпними та не допускати довільних застосувань. Для цього мають бути встановлені та врегульовані стандарти.

Законодавство про реформу адміністративної області зазвичай передбачає заходи для полегшення впровадження реформ. Їхні можливості можуть включати:

1. часову адаптацію. Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, Реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20-30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15-16 років.
2. поступовість. Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. широке урахування думки населення. Встановлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи.

Наприклад, у Данії комітет з реформування місцевого самоврядування складається з 5 представників парламенту, 5 представників асоціацій місцевого самоврядування та 3 представників міністерства внутрішніх справ. Як гарантія демократичного адміністративно-територіального переходу, конституційний рівень визначає вимоги щодо проведення референдуму з цих питань у Основному законі Німеччини та Конституції Італійської Республіки, тоді як Конституція Болгарії вимагає громадських консультацій.

4 Створити нову адміністративну одиницю для встановлення стандартів, але кількісні та якісні характеристики є невизначеними, і кожна область може прийняти окремий метод;

5 Можливість вибору методу об'єднання: об'єднання міст або встановлення міжміського співробітництва.

З одного боку, ці механізми пом'якшили процес реформування, а з іншого – гальмують процес реформ, тому потрібні жорсткіші та більш адміністративні заходи. У 2001 році уряд схвалив ідею адміністративної реорганізації, відповідно до якої кількість муніципалітетів, безпосередньо підпорядкованих центральній владі, має скоротитися майже вдвічі. Половина людей виступила проти пропозиції об'єднання, майже 30% – проти об'єднання, і лише 12% підтримали об'єднання.

Територіальний фундамент місцевої автономії не лише розвивається у напрямку консолідації через створення більших та єдиних адміністративно-територіальних одиниць, а й розвивається у напрямку утворення менших одиниць. Здебільшого має на меті забезпечити єдине представництво інтересів міських індивідуальних поселень та сприяння механізмам

управління для наближення системи обслуговування населення до пересічних мешканців. Зрештою, останніми роками, з об'єднанням муніципалітетів, безпосередньо підпорядкованих Центральній владі, відносини між міською чи районною владою та народом не більше близькі людям, ніж країна. Це потребує демократизації та децентралізації механізму муніципального управління, розвитку реальної автономії на рівні передмістя, окремих населених пунктів, структурного підрозділу територіальної організації великих міст.

Європа запускає нову хвилю регіональних адміністративних реформ під назвою «новий регіоналізм». Це пов'язано з посиленням правового статусу регіону та перерозподілом функцій у бік збільшення повноважень регіональної влади. Традиційно регіони розглядалися як політична та адміністративна опора країни та інструмент реалізації політики центрального органу виконавчої влади.

Реформа змінила функцію регіону, зробивши його самостійним учасником суспільних і міжнародних відносин, а також основними учасниками реалізації планів соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проектів, планів охорони здоров'я, освіти та культури, які надають регіони-надавачі. мають відносно незалежні системи Системи, велику владу та власну матеріально-фінансову основу. Практика сучасного європейського конституційного будівництва знає все більше прикладів регіональних унітарних держав. На основі традиційних культурних відмінностей (Каталонія, Країна Басків, Уельс) і формування нової регіональної спільноти (Падуя на півночі Італії).

У Західній Європі втручання наднаціональних інституцій ЄС також стимулювало створення територіальних організацій на регіональному рівні. Адже багато європейських проектів неминуче вимагають існування територій, які відповідають певним географічним характеристикам, тому продовжують виникати нові чи старі територіальні одиниці, особливо в таких країнах, як Португалія, Франція, Італія, Греція. На карті сучасних

європейських країн існує інший тип структури: вони не є суто адміністративно-територіальними одиницями, а як асоціації, зазвичай базові одиниці, створені для виконання завдань економічного розвитку, планування та обліку, соціально-культурних традиційних завдань адміністративного характеру, і зазвичай створюються спеціально для державного управління цього рівня управління. Утворення цього об'єднання зумовлене двома спільними факторами: по-перше, налагодженням співпраці між містами та селищами та утворенням спеціальних районів, які надають муніципалітети та певні послуги.

Наприклад, у Франції такі асоціації були створені в 19 столітті, результатом чого стала спроба об'єднати зусилля комун для виконання однієї чи кількох самостійних функцій. Вони називаються міжурядовими асоціаціями. Зараз їх близько 13 тис. Реформи, спрямовані на консолідацію муніципалітетів, тепер дають можливість створювати міжміські кооперативні асоціації. По-друге, у Франції було створено неадміністративні утворення, пов'язані з виконанням рекомендацій ЄС щодо даних статистичних одиниць NUTS. Такі асоціації створено в 19 ст. Як результат – спроба об'єднати зусилля комун для виконання однієї чи кількох окремих функцій. Вони називаються міжурядовими асоціаціями. Зараз їх близько 13 тис. Реформи, спрямовані на консолідацію муніципалітетів, тепер пропонують можливість створення міжміських кооперативних об'єднань, а по-друге, створення неадміністративних утворень, пов'язаних із виконанням рекомендацій ЄС щодо збору даних із системи статистичних одиниць NUTS.

Наприклад, у 1996 р. в Угорщині було створено сім так званих мікрорегіонів, планових і статистичних регіонів, які були визначені як основа регіональної економічної системи. У 1998 році парламент країни затвердив кордон і прийняв законодавчі законопроекти, спрямовані на фінансове стимулювання розвитку. У Словаччії сформовано 4 альтернативні області, у Норвегії – 5 альтернативних регіонів. 5 культурно-історичних регіонів після реформи 2009 року утворено в Латвії. У Туреччині запроваджено 7 регіонів,

по 8 – у Нідерландах, Ісландії, Болгарії, Румунії, у Словенії діє 12 статистичних регіонів.

Посилення конституційних та законодавчих гарантій територіальної основи місцевого самоврядування у напрямку:

- закріплення прав муніципалітетів на управління територією,
- забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань адміністративно-територіальних перетворень,
- гарантування захисту прав муніципалітетів від необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій.

У Німеччині права комун захищені від необґрунтованої ліквідації та зміни територіальних кордонів, особливо через діяльність федеральних державних конституційних судів. Основний закон цієї країни гарантує непорушність місцевої автономії як форми правління. Хоча це не може гарантувати недоторканність окремої громади, судова практика виробила вимогу про те, що лише за наявності особливих суспільних інтересів можна припинити будь-яку громаду за земельним законодавством, змінити адміністративно-територіальний поділ, порушити або не виконання буде вважатися порушенням Конституції. Такими порушеннями вважаються факти в наступних випадках:

- 1) думки громади не були повністю розкриті та вчасно розглянуті;
- 2) законодавець не повністю розкрив суть справи при ухваленні рішення або ґрунтувався на неправильному розумінні суті справи;
- 3) Рішення законодавчого органу про поділ нових адміністративних територій має очевидні вади в оцінці та розумінні природи проблеми;
- 4) Оцінка законодавчої влади та її прогноз перспектив розвитку відповідних громад є явно невірними;
- 5) Порівняно з попереднім станом громади, мета змінити розподіл адміністративних районів є необґрунтованою та недоречною;
- 6) Через зміни в адміністративно-територіальному поділі законодавчої влади погіршилися умови проживання мешканців та нових громад, що

не підтверджується перевагами цих законодавчих заходів (порівняння витрат і результатів). Отже, в контексті європейської тенденції вдосконалення адміністративно-територіального устрою можна зробити наступні висновки.

Загальна тенденція очевидна: безперервне поширення публічної влади в більшості сучасних країн проявляється у створенні, розширенні та зміні функцій і повноважень територіальних організацій усіх рівнів і рівнів, що супроводжується міцною інтеграцією. Внаслідок соціально-економічних, політичних та зовнішніх процесів. Характер цих процесів та зміст реформування місцевої організації державної влади свідчать про те, що мова йде вже не про ступінь автономії, яку держава надає муніципальним повноваженням, а про налагодження відносин між незалежними інституціями.

За останні два десятиліття розвиток громад став однією з головних тенденцій державного управління ЄС. Ця тенденція стосується не лише країн зі зрілими демократичними традиціями, а й країн колишнього соціалістичного табору, таких як Болгарія, Румунія, Чехія. Республіки, Угорщини та ін., де тривалий час панувала сильна централізована авторитарна влада, особливо з точки зору місцевого розвитку. Ця тенденція в основному пов'язана з тим, що центральні та місцеві органи влади дедалі більше впроваджують елементи інтерактивного та спільного управління, в якому громадяни беруть участь у державному врядуванні на ранніх етапах прийняття рішень.

3.3. Перспективи впровадження європейського досвіду щодо сталого розвитку територіальних громад.

Сталий розвиток – такий розвиток країн і регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю

екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь.

Україна, конституційно закріпивши свій стратегічний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, свідомо увійшла до спільноти держав, які бачать власне майбутнє виключно крізь призму сталого розвитку. І хоча в Конституції України дефініція "сталий розвиток" не знайшла змістовного відображення, хронологія імплементації даного принципу представлена цією низкою міжнародних програмних документів у цій сфері і демонструє новий вектор розвитку цивілізації на планеті, який гарантовано покликаний забезпечувати загальний добробут у світі, де всі люди могли б жити плідним, активним і мирним життям на квітучій планеті [69]. Такий підхід кореспондує з висновками авторитетного глобального аналітичного центру при ООН "Проект тисячоліття" ("The Millennium Project, MP Node), людство вже дійшло тієї межі, коли вкрай необхідно докорінно змінити й покращити мислення про майбутнє та зробити це мислення доступнішим і всеохоплюючим через різні засоби масової інформації, з метою накопичення мудрості про майбутнє задля прийняття найкращих рішень сьогодні.

Аналізуючи сучасну загальноприйнятну нормативно правову базу розвитку людської цивілізації необхідно, насамперед, зазначити, що для усього цивілізованого світу діючим дороговказом виступає "Декларація тисячоліття" ООН ("UN Millennium Development Goal"), яку було прийнято у 2000 р. 189 країнами на Саміті тисячоліття ООН і яка визначила всеосяжні рамки цінностей, принципів і ключових чинників розвитку за трьома основними мандатами ООН, а саме: мир і безпека, розвиток, права людини. Дорожня карта втілення "Декларації тисячоліття" запропонувала набір із восьми універсальних цілей із конкретними термінами і кількісними показниками, спрямованими на ліквідацію усіх основних перешкод на шляху до гідного життя будь якої людини в будь якому суспільстві, а саме: викорінення голоду та крайньої бідності; забезпечення доступу до освіти; забезпечення гендерної рівності; скорочення материнської та дитячої смертності; зменшення

масштабів ВІЛ / СНІДу та інших захворювань; забезпечення екологічної стійкості та гармонізація зовнішньої допомоги для країн, що розвиваються [69].

Упродовж 15 років цілі, визначені "Декларацією тисячоліття", виступали рушійною силою на шляху до зниження бідності за рівнем доходів, забезпечення вкрай необхідного доступу до води та належних санітарних умов, зменшення дитячої смертності та істотного поліпшення здоров'я матерів. Крім того, вони дали поштовх глобальному руху за безкоштовну початкову освіту, спонукавши країни інвестувати у майбутні покоління. Цілі розвитку тисячоліття забезпечили досягнення відчутних успіхів у боротьбі з ВІЛ інфекцією /СНІДом та іншими раніше невиліковними хворобами, зокрема малярією і туберкульозом. Основними досягненнями (порівняно з 1990 р.) стали: понад 1 млрд людей врятовано від крайньої бідності; дитяча смертність та кількість дітей, які не відвідують школу, зменшилася більш ніж на половину; кількість випадків ВІЛ інфекції/ СНІДу впала майже на 40%.

У вересні 2015 р., у рамках 70 ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, світова спільнота визначила нові орієнтири розвитку людства на наступні п'ятнадцять років (2015—2030 рр.), які отримали назву "Перетворення нашого світу: Порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року" ("Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development") і були представлені у вигляді 17 глобальних Цілей сталого розвитку, а саме: подолання бідності; подолання голоду, розвиток сільського господарства; міцне здоров'я і благополуччя; якісна освіта; гендерна рівність; чиста вода та належні санітарні умови; доступна та чиста енергія; гідна праця та економічне зростання; промисловість, інновації та інфраструктура; скорочення нерівності; сталий розвиток міст і громад; відповідальне споживання та виробництво; пом'якшення наслідків зміни клімату; збереження морських ресурсів; захист та відновлення екосистем суші; мир, справедливість та сильні інститути; партнерство заради сталого розвитку [69].

Історично офіційним початком співпраці України з міжнародною спільнотою на ниві започаткування сталого розвитку слід вважати приєднання нашої держави до програмних документів у цій сфері, які першочергово були прийняті ще на Конференції ООН із навколишнього середовища та розвитку в Ріо де Жанейро (1992 р.), XIX спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (Ріо+5, 1997 р.), а також на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (Ріо+10, 2002 р.).

Як свідчить проведений аналіз, вперше в українському законодавстві термін "сталий розвиток" згадується у прийнятій у березні 1998 р. Постанові Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки". Зокрема, розділом V цієї Постанови реалізація Основних напрямів планувалася в три етапи: перший —1997—2000 рр., другий — протягом 10—15 років, починаючи з 1998 р., а на третьому етапі, строк якого в тексті не визначений, але який, логічно припустити, починається після закінчення другого (орієнтовно з 2008—2013 рр.). Також передбачалося створити систему державного управління використанням природних ресурсів, регулюванням техногенного впливу на довкілля як основу управління сталим розвитком суспільства. Крім того, одним із основних завдань було визначено налагодження належної координації раціонального використання природного та соціально економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку.

У 1999 р. Постановою Верховної Ради України було схвалено Концепцію сталого розвитку населених пунктів, яка визначала основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів (міських і сільських поселень), правові та економічні шляхи їх реалізації на довгостроковий період (15—20 років). Відповідно до розділу I цієї Постанови "сталий розвиток населених пунктів — це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища

для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини".

Починаючи з 2002 р., забезпечення сталого розвитку населених пунктів України було проголошено одним із основних напрямів використання території нашої держави, яке повинне відбуватися згідно законодавчо закріпленої Генеральної схеми планування території України [69]. Пізніше, у 2004 р., Законом України "Про екологічну мережу України" забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України представлено як одне з найважливіших положень законодавства про екомережу нашої держави.

Натомість у 2005 р. статтею 1. Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" було визначено, що стимулювання розвитку регіонів — це комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому". Статтею 2. цього ж закону також було підкреслено, що стимулювання розвитку регіонів

здійснюється з метою: забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України.

Водночас у 2010 р. у розділі 1 Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. було вказано, що сталий соціально економічний розвиток будь якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і

високоєфективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно ресурсного потенціалу суспільного виробництва. Крім того, у цьому ж таки 2010 р. Законом України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (ст. 2. Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики) визначалося, що "Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально економічного розвитку України. Забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості визначено як один із принципів, на якому ґрунтується внутрішня політика нашої держави" [69].

Як відомо, у 2015 р. Україна в черговий раз підтвердила свою стратегічну волю — формувати власне майбутнє на основі принципів сталого розвитку. Указом Президента України П. Порошенка було схвалено Стратегію сталого розвитку "Україна 2020", в якій, крім загальних фраз щодо переходу до нової епохи історії і унікального шансу побудувати нову Україну, було ви

значено низку конкретних практичних заходів з метою впровадження в нашій державі європейських стандартів життя та виходу на провідні позиції у світі.

Згідно з Дорожньою картою та першочергових пріоритетів реалізації зазначеної Стратегії передбачалося, в рамках визначених чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності та гордості), реалізувати 62 реформи та програми розвитку держави, серед яких:

- реформа системи національної безпеки та оборони;
- оновлення влади та антикорупційна реформа;
- судова реформа;

- реформа правоохоронної системи;
- децентралізація та реформа державного управління;
- дерегуляція та розвиток підприємництва;
- реформа системи охорони здоров'я;
- податкова реформа;
- програма енергонезалежності;
- програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що станом на 2020 р. жоден із визначених 25 ключових показників, які оцінюють хід виконання реформ та програм (п. 4. Стратегічні індикатори реалізації Стратегії) не досягнуто. Жодну з проголошених реформ (програм) не реалізовано в повному обсязі. Особливу занепокоєність викликає відсутність якісних зрушень у реалізації таких соціально значущих реформ: якісне професійне оновлення влади та антикорупційна реформа; забезпечення кожного права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом; створення професійного інституту державної служби; забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади тощо.

З існуючого масиву нормативно правових актів необхідно виокремити Указ Президента України В. Зеленського від 25 вересня 2019 р. № 70/1 "Глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України", яким у черговий раз було підтримано резолюцію ООН та засвідчено незмінну рішучість української держави боротися за досягнення глобальних Цілей тисячоліття [69].

ВИСНОВОК ДО ТРЕТЬОГО РОЗДІЛУ

У той же час багато органів влади визнають «додану вартість» організацій громадянського суспільства і продовжують розвивати професійні знання та практичні навички у сфері участі громадськості.

Ключовими аспектами успішного розвитку територіальних громад, передбаченими національною політикою більшості країн-членів ЄС, є: національне визнання та підтримка, професіоналізація діяльності, орієнтація на розвиток потенціалу територіальних громад, пріоритетність та розвиток територіальних громад на всіх рівнях.

Загалом, аналіз європейського досвіду показує, що, хоча розвиток місцевих громад як наукової дисципліни та сфери практики вже багато років бореться за суспільне визнання, нині влада на всіх рівнях все частіше використовують це для вирішення нагальних проблем місцевого, регіонального, а іноді і національного масштабу. У свою чергу, для багатьох організацій, які займаються цією сферою, договори з органами влади є основним або додатковим джерелом доходу.

Еволюції нормативно правових засад забезпечення сталого розвитку України дозволяє зробити висновок про необхідність розробки національного законодавчого підґрунтя у цій сфері. Оскільки попри взяті на себе зобов'язання перед міжнародною спільнотою, глобальні Цілі сталого розвитку так і не стали першорядними пріоритетами державної політики в нашій державі. Вважаємо, методологічно обґрунтованим закріпити термін "сталий розвиток" у Конституції та законах України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", у Господарському Кодексі України тощо як імператив суспільно економічного життя і державної політики сучасної України.

Подальший розвиток нормативно правових засад забезпечення сталого розвитку України повинен відбуватися за такими напрямками:

- систематизація національного нормативно правового поля у сфері

сталого розвитку та його узгодження з принципами й нормами міжнародних угод, нормативів і стандартів;

- усунення суперечностей між нормами національного екологічного законодавства та інших галузей права;
- розробка й запровадження правових засад управління і контролю в сфері сталого розвитку;
- юридично правове заохочення громадян та їхніх об'єднань до здійснення господарської діяльності на засадах сталого розвитку;
- розвиток державного стратегічного планування сталого розвитку в контексті екологічної модернізації;
- посилення ролі еколого правової освіти та виховання.

ВИСНОВКИ

Отримані в ході дослідження результати спільно вирішують конкретну науково-прикладну задачу, а саме перевіряють теоретичні положення та формулюють практичні рекомендації щодо вдосконалення державної політики територіальних громад України в сучасних умовах, формулюючи таким чином основні положення, висновки та рекомендації.

Ефективність місцевої автономії в Україні сьогодні частково пояснюється правильним впровадженням процесу децентралізації, що підвищує активність місцевих громад у процесі впровадження, підвищує довіру населення до влади та місцевої автономії, створює заможні громади. Сьогодні роль територіальної громади набуває все більшого значення, тому, визначаючи співвідношення понять «держава», «місцева автономія» та «територіальна громада», слід зазначити, що останнє необхідно не лише враховувати. Будучи основним суб'єктом місцевого самоврядування, є об'єктом національної політики, і країна повинна різними способами сприяти його розвитку, сприяючи тим самим розвитку місцевої демократії, формуванню життєздатних і самодостатніх територіальних громад.

Дослідження виявило, що існують два основні шляхи формування та реалізації національної політики розвитку територій та громад. Звичайним або традиційним методом є виявлення проблем, проблем і потреб громади (розвиток громади на основі потреб). Але фокусування лише на проблемах може призвести до ігнорування чи ігнорування причин цих проблем. Крім того, багато виявлених проблем є занадто великими, щоб їх можна було вирішити в межах однієї громади. Інший підхід – розвивати розвиток громади на основі активів.

Цей метод суперечить традиційному методу. Його основна ідея полягає в тому, щоб покращити здатність громади створювати та зміцнювати свої активи, і відрізняється від фокусування на проблемах і потребах. Цей альтернативний метод фокусується на сильних сторонах та активах громади, тобто фокусується на здібності громади і не бракує чого. Водночас

зосередженість на активах громади спричинить ефект «сніжної кулі» в контексті розвитку громади, що в свою чергу впливає на забезпечення потреб та вирішення проблем.

Теоретична основа підходу, заснованого на активах, включає сім основних теорій: соціальний капітал, структурний функціоналізм, конфлікт, символічний інтеракціонізм, комунікаційна дія, раціональний вибір і структуралізм. Ці теорії пов'язані з основними аспектами розвитку регіональної громади, включаючи спільне бачення (солідарність), можливості, відносини, структуру, комунікацію, мотивацію прийняття рішень та інтеграцію багатьох методів.

Розглядаючи методику визначення державної політики, аналізуючи зміст понять «державна політика» та «розвиток» та приділяючи визначальну увагу ключовим характеристикам «територіальної громади», пропонується розглянути організаційно-правові заходи, що визначають та забезпечують стабільну, та ефективну діяльність суспільно-політичних інститутів, покликані задовольняти спільні, та особисті інтереси жителів громади і забезпечити самодостатність та сталий розвиток території.

З'ясовано нормативно-правові засади формування та реалізації національної політики розвитку українських територій і громад, сформульовано практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства за п'ятьма напрямками:

1. закласти міцний законодавчий фундамент для децентралізації на засадах Основного Закону України;
2. сформулювати нове покоління законодавства про місцеве самоврядування (визначаючи основні положення законопроекту про «Територіальні громади» України);
3. створити законодавчу базу для забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

4. вирішити питання територіального устрою шляхом створення законодавчої бази;
5. удосконалити виборче законодавство.

Виходячи з цього, визначено, що розвиток громади є не лише процесом підвищення спроможності колективної дії, а й результатом спільних дій, що проявляється у покращенні умов життя громади (економічних, соціальних, політичних, матеріальних, культурних, екологічних, тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія ред: В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
2. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. 180 с.
3. Барановська Т. М. Конституційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко Інвестиції: практика та досвід. К., 2015. № 22, с. 153–158.
4. Барановська Т.М. Шляхи вдосконалення організаційних засад державної політики підтримки і розвитку територіальних громад. Державне управління та місцеве самоврядування: тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, м. Харків, 26–27 березня 2009 р. Харків: Магістр, 2009. с. 85–86.
5. Батанов О. В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: Проблеми класифікації Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Одеса: Юридична література, 2002. т. 1. с. 137.
6. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова; [за заг. ред. Т. М. Безверхнюк]. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
7. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття “територіальна громада”. І. І. Бодрова. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Х., 2004. Вип. 7. 210 с.
8. Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади Державне будівництво і місцеве самоврядування. 2004. Вип. 7. с. 62-72.
9. Бондарук Т. Г. Регулювання та фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування: автореферат дисертації на здобуття

- наукового ступеня д. е. н. за спеціальністю 08.00.03 економіка та управління національним господарством. Київ. 2010.
10. Грінченко Б., Драгоманов М. Діалоги про українську національну справу. К., 1994. 288 с.
 11. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. держ. упр: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» І. О. Дегтярьова. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків, регіон. ін-т держ. упр. Х. 2005. 19 с.
 12. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ ВВР УРСР. 1990. № 31. с. 429.
 13. Державна політика підручник [ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ. 2014. с. 254.
 14. Енциклопедичний словник з державного управління Ю. П. Сурмін та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
 15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. Зб. договорів Ради Європи: офіц. вид. К.: Парламент. вид-во, 2000. с. 190–205.
 16. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування Місьцеве та регіональне самоврядування України. 1993. Вип. 12 (45). с. 70-71.
 17. Конституція України від 28 черв. 1996 р. станом на 2 берез. 2014 р ВВР України. 1996. № 30. с. 141.
 18. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується М. Корнієнко Місьцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 4 (9). с. 17.
 19. Кутафін О. Е. Предмет конституционного права О. Е. Кутафін. М. 2001. с. 358.

20. Лушагіна Т. Теорія громади в політичній концепції І. Франка Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Серія: Політологія. 2009. т. 122, Вип. 109. с. 5-9.
21. Малик Я. Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва в Україні Я. Малик, О. Береза. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2013. Вип. 13. с. 13–19.
22. Монастирський Г. Л. Гіпотеза дослідження територіальної спільноти базового рівня як економічної системи. *Вісник економічної науки України*. 2008. № 1, с. 141-147.
23. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. №4, с. 166-174.
24. Муніципальне право України: [Підручник] [Кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького]. К. Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
25. Наврузов Ю. В. Системне визначення поняття категорії «громада» Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Університету академії державного управління. Львів: ЛФ УАДУ. Кальварія. 2000. Вип. 4, с. 223-228.
26. Падалко Г. В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня к.ю.н. спец. 12.00.02 «Конституційне право». Г. В. Падалко. Інститут законодавства Верховної ради України. Київ. 2007, с. 241.
27. Підкуйко О. О. Концептуально-понятійні основи забезпечення розвитку територіальної громади О. О. Підкуйко Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. пр. К. Вид.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2012. Вип. 4. с. 339–345.
28. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII ВВР України. 2015. № 13. с. 90.

29. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 06.08.2014.
30. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ від 08.04.2015 №, 214 Офіц. вісник України. 2015. № 33, с. 963.
31. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР ВВР України. 1997. № 24. с. 170.
32. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 07.12.1990 № 533-ХІІ ВВР УРСР. 1991. № 2. с. 5.
33. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333 р.* Офіц. вісн. України. 2014. № 30. с. 831.
34. Смовженко Т. С., Кузнецова А. Я. Корпоративна соціальна відповідальність: підручник. К. УБС НБУ. 2010. 314 с.
35. Тертичка В. Державна політика аналіз та здійснення в Україні монографія В. Тертичка. К. Основи 2002. 750 с.
36. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? Збірник творів у 50 т. К. 1985. Т. 44. Кн. 1.
37. Blumer H. Symbolic Interactionism: Perspective and Method.
- 38.. Blumer. New York Prentice Hall. 1969. 213 p.
39. Collins R. Theoretical Sociology. R. Collins. New York Harcourt Brace Jovanovich. 1988. 356 p.
40. Coser L. The Functions of Social Conflict L. Coser. New York The Free Press. 1986. 203 p.
41. Cowman M. A report on the participation of citizens and members of local communities in the EU funded Large Housing Areas Stabilisation Action Project M. Cowman, C. Hirt. Brussels: European Commission. 2006. 408 p.
42. Dahrendorf R. Class and Class Conflict in Industrial Society R. Dahrendorf. Stanford, CA: Stanford University Press. 1959. 228 p.

43. Foucault M. The History of Sexuality. Volume 1. An Introduction M. Foucault. New York Vintage. 1980. 169 p.
44. Goffman E. Frame Analysis An Essay on the Organization of Experience E. Goffman. Boston. MA Northeastern University Press. 1986. 281 p.
45. Gorman M. Community development in Europe In Christensen K. & Levinson D. (ed). Encyclopedia of community From the village to the virtual world. London: Sage, 2003. P. 96-110.
46. Habermas J. The Theory of Communicative Action. Vol. 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. J. Habermas. Boston, MA: Beacon Press, 1987. 464 p.
47. McAdam D., McCarthy J., Zald, M. Social Movements in N.J. Smelser (ed.) Handbook of Sociology, Newbury Park, CA: Sage, 1988. P. 96-128.
48. Olson M. The Logic of Collective Action M. Olson. Cambridge, MA Harvard University Press 1975. 240 p.
49. Putnam R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community R. D. Putnam. New York: Simon & Schuster, 2000. 546 p.
50. Schellenberg J. A. Conflict Resolution Theory, Research and Practice, Albany, NY State University of New York Press, 1996. 321 p.
51. Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities Ames. Iowa: Iowa State University Press, 1989. P. 4.
- 52.256. Vercseg I. CD in Central-Eastern Europe I. Vercseg Conference in Sovata, Romania, 2003, March 2. P. 27-30.

Електронні ресурси

53. Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко Державне управління: удосконалення та розвиток. К., 2015. № 10. URL:
<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

54. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. с. 26–37. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/dums_2015_2_5.pdf.
55. Договір о Європейському Союзі (в редакції Лісабонського договору) Право Європейського Союзу. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu>
56. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106
57. Європейська хартія місцевого самоврядування Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
58. Європейська хартія регіональних мов або мов Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014
59. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (укр/рос) Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318
60. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 2. с. 320. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10mliuta.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10mliuta.pdf)
61. Реутов В. Є. Транскордонне співробітництво регіонів України: теоретико-практичні аспекти розвитку. В. Є. Реутов Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». 2011. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=912>
62. Стратегія розвитку Харківської області до 2020 року затв. рішенням Харківської обласної ради VI скликання від 05.03.2015 № 1151-VI. URL: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=12019&base=77

63. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В. В. Утвенко. Навчальний посібник Київ ДП «Видавничий дім «Персонал» 2017д.) та ін.]. К.: Укр. енцикл., 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>].
64. Aalborg Charter Wikipedia, the free encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Aalborg_Charter
65. European Charter of Local Self-Government 122 Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG>
66. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>
67. European Urban Charter. Charter without the status of a convention Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405#Top>
68. Ustawa «O samorządzie gminnym» z dnia 8 marca 1990 r. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjABahUKEwiV8tyd_PTIAhUIZ3IKHcuGBIA&url=http%3A%2F%2Fisap.sejm.gov.pl%2FDownload%3Fid%3DWDU19900160095%26type%3D3&usg=AFQjCNEVfFn3qyrIj7HWb7ZR5keM6ug4FQ&sig2=v1cOPUwsCsalli9IsOqZVw
69. Державне управління УДК 332.142 А. П. Лелеченко, к. держ. упр., доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національна академія державного управління при Президенті України 2020.133-142 URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7135&i=21>