

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ - ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

Виконав: студент магістратури за
спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування

Олендра Григорій
Васильович

_____ (прізвище імя та по-батькові)

Керівник: кандидата наук з державного
управління, доцентка

Рецензент: _____

Анотація. В магістерській роботі обґрунтовано необхідність розроблення напрямів вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад в Україні. Визначено понятійно-категоріальний апарат дослідження, вивчено еволюцію становлення та розвитку територіальної громади в Україні; досліджено правові основи діяльності територіальних громад в Україні; вивчено особливості функціонування територіальних громад зарубіжних країн; проаналізовано передумови, правове регулювання механізму об'єднання територіальних громад та здійснено аналіз механізму формування бюджетів об'єднаних територіальних громад; розроблено напрями вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад в Україні та рекомендації новоствореним об'єднаним територіальним громадам щодо удосконалення локальних нормативно-правових актів.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, виконавчий комітет, об'єднана територіальна громада, староста, бюджет.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	
РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК КЛЮЧОВА ЛАНКА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
1.1. Поняття, історичні витоки та ознаки територіальної громади	
1.2. Особливості територіальних громад зарубіжних країн	
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ’ЄДНАНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	
2.1. Передумови та аналіз нормативно-правового забезпечення процесу об’єднання територіальних громад	
2.2. Проблемні аспекти об’єднання територіальних громад	
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	
3.1. Вдосконалення правового механізму об’єднання територіальних громад	
3.2. Рекомендації новоствореним громадам щодо удосконалення локальних нормативно-правових актів	
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	
ДОДАТКИ.....	
Додаток А. Аналіз наукової думки щодо визначення поняття «територіальна громада»	

ВСТУП

Реформа територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, практичне втілення якої розпочалось у 2015 році, має метою кардинальну зміну засадничих принципів управління суспільним розвитком та є ваговою передумовою вирішення низки системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави.

Впродовж 2014-першої половини 2016 рр. прийнято значну кількість нормативно-правових актів у сфері регулювання процесу формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Також зроблено суттєві кроки у створенні інституційного забезпечення реалізації реформи. Наявне інституційно-правове підґрунтя дозволило розпочати практичний етап реформи децентралізації влади. Водночас існує низка важливих для успішної реалізації реформи питань, що потребують правового врегулювання.

Актуальність теми обумовлена процесами децентралізації та євроінтеграції, що виділило територіальну громаду як основного суб'єкта на перший план. Постало пріоритетне завдання формування самодостатніх територіальних громад, що передбачає повноцінний їх розвиток.

Мета дослідження. Розроблення напрямів вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад в Україні.

Завдання дослідження.

- визначення понятійно-категоріального апарату дослідження, вивчення еволюції становлення та розвитку територіальної громади в Україні;
- вивчення особливостей функціонування територіальних громад зарубіжних країн;
- аналіз передумов, правового регулювання механізму об'єднання територіальних громад та аналіз механізму формування бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– розробка напрямів вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад в Україні та розробка рекомендацій новоствореним об'єднаним територіальним громадам щодо удосконалення локальних нормативно-правових актів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються під час добровільного об'єднання територіальних громад.

Предмет дослідження – функціонування територіальних громад в процесі добровільного об'єднання.

Методи дослідження – у магістерській роботі застосовано загальнонауковий (діалектичний метод) та спеціальні методи дослідження: діалектичний метод застосовувався при вивченні понять і термінів у сфері місцевого самоврядування, історичний метод використано при вивченні поняття «територіальна громада», дослідженні становлення та розвитку системи місцевого самоврядування, метод економічного аналізу та статистичних порівнянь застосовувався в аналізі доходів та видатків місцевих бюджетів територіальних громад до здійснення ними процедури добровільного об'єднання та після.

Структура роботи. Дипломна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК КЛЮЧОВА ЛАНКА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття, історичні витoki та ознаки територіальної громади

Демократичність Української держави і суспільства виявляється, насамперед, у народовладді. Під народовладдям розуміється широка й активна участь громадян в управлінні справами держави і суспільства та створення найсприятливіших умов для надання повноти влади народу. Реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення закріплена в Основному Законі країни.

Розуміння територіальної громади в науці сучасної України також відповідає історичним традиціям українського народу. Значний відрізок часу громадське самоврядування здійснювалося на основі звичаєвого права. Територіальні громади, або общини, були центрами громадського самоврядування Київської Русі. На праві громад базувалося і Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до системи місцевого самоврядування, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. і проектами Конституції УНР 1920 р. [3].

Аналіз історичних, археологічних і правових джерел свідчить про те, що економічною основою територіальної громади певний період була колективна власність на землю. Так, переважну більшість давньоукраїнських населених пунктів становили села, в яких проживало населення, зайняте у сфері землеробства, тваринництва, промислів. У писемних джерелах є кілька термінів, що визначають сільські поселення часів Київської Русі, – «село», «сільце», «погост», «двір», «дім», «деревня». Кожен з цих термінів вказує на певний тип поселення. Найчастіше зустрічається село, тобто поселення, де жили смерди. «Погостом» джерела називають центральне поселення певної сільської округи, можливо, громади-верві, де знаходились спільні ринок,

церква, органи управління громади тощо. Назвами «двір» і «дім» визначались садиби окремих феодалів, центри феодалських володінь. «Деревньою» називалися нові невеликі поселення, створені вихідцями з великого села. Соціальна сутність села напругу пов'язана з формами землеволодіння. Враховуючи це, російський історик М. Рожков визначав у Древній Русі чотири основні типи землеволодінь:

- 1) вільне селянське (захватне);
- 2) княже з X ст.;
- 3) боярське з XII ст. (хоча перші ознаки боярського землеволодіння можна знайти і в XI ст.);
- 4) монастирське з XI ст.

Орні землі і сіножаті розподілялися поміж членами громади; різні угіддя – випаси, ліси, води тощо перебували у спільному користуванні всіх членів громади [55].

Дослідник територіальної громади в Україні І.Черкаський слушно писав: «... про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно–західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки під зверхньою владою господарів» [56].

Еволюцію територіальної громади в період Київської Русі досліджував М. Грушевський. Він простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин та родів, і показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали і зміцнювалися «мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної», як внаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду...сільській групі «родів» – дворищ досить близько відповідає громада Руської Правди – «верв». Вона, з одного боку, не стільки не велика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ,

зчинений на її території, з другого боку – се союз свободний, її члени самі розпоряджають собою і укладають між собою умови» [12].

Згодом, як підкреслює С. Юшков, «вервь – це архаїчний інститут, який в основних руських центрах повинен був зникнути з розвитком феодалних відносин. Замість верві стали оформлятися сільські громади» [70]. Еволюція територіальної громади в Україні тривала століттями. Роль та значення громади завжди були важливими в українському суспільстві. Наприкінці ХІХ ст. І. Франко, розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, писав: «... 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» [65].

Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку важливих функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого і нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції.

Одним із різновидів прав міських общин в Україні було магдебурзьке право, що поширилося на українські міста із середини ХІV ст. Його назва походить від назви міста Магдебург в Саксонії, яке у 1188 р. отримало від власника – архієпископа Віхмана – право на самоврядування. Грамоти разом зі збірником норм звичаєвого права Саксонії Ейхе фон Ренкова «*Speculum Saxonum*» «Саксонське зерцало» та міського муніципального права (*jus municipale*) і утворили так зване магдебурзьке право [19].

В Україні першими одержали право самоврядування закарпатські міста, які входили до Угорського королівства (Хуст, Тячів, Вишкове). 1339 р. його одержав Санок, а 1356 р. – Львів. До середини XVII ст. його мала більшість великих міст України. В них діяло не класичне магдебурзьке право, а пристосоване до місцевих умов. Магдебурзьке право регулювало діяльність органів влади та управління міста, цехових корпорацій, норми цивільного і кримінального права, судоустрій та провадження справ у судах. Головним органом влади визначався *магістрат*, який складався з *ради* (розпорядчого органу) і *лави* (судового органу). До ради населення міста щорічно обиралися від 6 до 24 райців і писар на чолі з *бурмістром*, до лави (скабінат) – 12 лавників (присяжних) на чолі з *війтом* (суддею). Війт (солтис) вважався найвищим міським урядовцем. До молодших урядовців належали комісар (межувальник), городничий (комунальна служба), возний (судовий виконавець), кат, інстигатор, перекладачі, канцеляристи. Міщани, які жили на магдебурзькому праві, вважалися вільними, мали право власності у місті, платили податки у міську казну, виставляли ополчення. Місто могло мати власну казну, шинок, млин, лазню, проводити щотижневі торги та щосезонні ярмарки, кошти від яких потрапляли у міський бюджет [19].

Незважаючи на те, що Українські міста використовували лише форму магдебурзького права, а не його змістовну сутність, воно відіграло прогресивну роль у розвитку правової системи України і позитивно вплинуло на тодішнє суспільне та економічне життя.

Адміністративний поділ Української козацько-гетьманської держави дублював структуру війська: територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів, забезпечуючи максимально швидку мобілізацію козацького стану. Політико-адміністративна система Війська Запорозького не була козацьким новотвором оскільки територіальний поділ середньовічного суспільства, зазвичай, скрізь відповідав потребам оперативної мобілізації збройного люду. Мобілізаційний принцип було використано і при організації повіто-воєводської структури Великого князівства Литовського та Корони

Польської. Новаційний же підхід уряду Б.Хмельницького при закладні нової адміністративної структури українських земель полягав у тому, що козацькі полки і сотні мали значно менші території, ніж воєводства і повіти Речі Посполитої, а тому і адміністративним органам було легше ними управляти. Перевагою нової адміністративної мережі стало те, що накази з Чигирина швидко доходили до місцевих урядників. При становленні полково-сотенного устрою Української козацької держави використовувався досвід функціонування реєстрових козацьких полків, формування яких розпочалося ще на початку XVII ст., а на переломі 1625–1626 рр., під час складання гетьманом Михайлом Дорошенком козацького реєстру, було зафіксовано 6 військово-територіальних одиниць з центрами в Чигирині, Білій Церкві, Переяславі, Корсуні, Каневі та Черкасах. Трохи згодом, у першій половині 30-х рр. XVII ст., відбувається становлення Полтавського, Миргородського, Лубенського і Яблунівського полків [10].

Території полків поділялись на сотні, кількість яких суттєво різнилася. Згідно з Реєстром Війська Запорозького 1649р., вона коливалася від 8-ми сотень у Чернігівському полку до 23-х у Білоцерківському та 22-х у Брацлавському. Кількість сотень і козаків у полках Війська Запорозького наведена у таблиці 1.1

Таблиця 1.1

Кількість сотень і козаків у полках Війська Запорозького за реєстром 1649 року (складено автором на основі [60])

Полки	Кількість сотень	Кількість козаків	Полки	Кількість сотень	Кількість козаків
Чигиринський	19	3222	Київський	18	2010
Черкаський	18	2996	Переяславський	19	2010
Канівський	16	3167	Кропивенський	14	1992
Корсунський	19	3472	Миргородський	16	3090
Білоцерківський	23	2990	Полтавський	19	2970
Уманський	14	2976	Прилуцький	20	1996
Брацлавський	22	2655	Ніжинський	10	991
Кальницький	19	2050			

Запорозька Січ була ліквідована у 1775 р., а указом Катерини II від 16 вересня 1781 р. на території Гетьманської України замість дотеперішніх

полків запроваджувалось Малоросійське генерал-губернаторство в складі трьох губерній, або намісництв – Київського, Чернігівського і Новгород-Сіверського, влаштованих згідно з приписами загальноімперського «Установлення про губернії». В губернських центрах та повітових містах (кожна з губерній була розділена на 11 повітів) створювалися адміністративні і судові установи на зразок діючих по всій Росії, а рештки адміністрацій, відмінних від загальноросійського зразка – Малоросійська колегія, Генеральний суд і полкові та сотенні правління, втрачали чинність [61].

В Російській імперії, до складу якої входила Україна, земською реформою 1864 року були введені земства – виборні органи місцевого самоврядування (земські збори, земські управи). Земства завідували освітою, охороною здоров'я, будівництвом доріг тощо. Перед Першою світовою війною (1914–1918р.р.) земства існували в 43 губерніях Європейської Росії. Скасовані були в 1918 році декретом Радянського уряду [62].

Останніми роками поняття «територіальна громада» вийшло на новий рівень свого розвитку, до того ж, воно все частіше використовується у різного рівня нормативних документах. Дж. Хілер у 1955 р., дослідивши 94 визначення громад, дійшов висновку що, незважаючи на розбіжності, більшості з них властиві такі ознаки: соціальна взаємодія, площа і загальний зв'язок [71]. Відтоді були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств. Так, К. Іонассен виявив у різних визначеннях місцевих колективів значний збіг таких елементів, як: населення; територіальна база; взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; спільна культура й соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; усвідомлення жителями єдності та належності до співтовариства; можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем [73].

Значення територіальної громади для суспільства, держави важко переоцінити. Французький державний діяч А. Токвіль був впевнений, що «сама в громаді розміщена сила вільних народів. Інститути громади ... відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою,

насолоджуватися її мирним характером. Без інститутів громади нація може сформувати вільний уряд, проте дійсного духу свобод вона так і не набуде» [63].

Нинішня територіальна громада в Україні не є аналогом її історичного прообразу. Це одиниця, що створюється державою. Це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану систему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій людей.

Протягом десятиріч українські науковці пропонують визначення територіальної громади, які, на їх думку, є більш повними та враховують багатоаспектність цього явища. Визначення поняття «територіальна громада» як у працях учених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками, які наведені у Таблиці Г.1.

Ознаками територіальної громади, які певною мірою вже знайшли своє закріплення в чинному законодавстві, за М. Баймуратовим є:

- територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території;
- інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави;
- інтелектуальна – основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними;
- майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад [3]).

В контексті вивчення юридичного статусу територіальної громади, до її правових ознак можна віднести наступні:

- наділяється правом юридичної особи;

- може бути суб'єктом цивільно-правових відносин;
- має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб;
- має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів;
- є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг;
- має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідендів;
- є суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом кредитів;
- територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами [3].

Враховуючи багатоаспектну та різнопланову проблематику дослідження сутності територіальної громади в науковій літературі, зазначимо, що умовно можливо виділити такі основні підходи, як:

- територіальний;
- інтелектуально-комунікативний;
- публічно-правовий;
- соціально-територіальний;
- соціально-психологічний та комплексний.



Рис. 1.1 – Основні ознаки територіальної громади
(розроблено автором на основі Додатку Г)

Обґрунтування науковцями своїх позицій передбачає виокремлення тієї чи іншої ознаки територіальної громади. Незважаючи на різноманітність існуючих поглядів щодо сутності інституту територіальної громади, всі наведені визначення свідчать про те, що єдиної позиції щодо визначення поняття територіальної громади серед учених немає, тобто територіальна громада як інститут в Україні лише формується. Між тим, спільним для всіх наведених визначень є розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території, мають певні зв'язки та відносини, спільні інтереси, а також, права і повноваження для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем. Взаємозв'язок ознак територіальної громади, зображено на рисунку 1.1.

1.2. Особливості функціонування територіальних громад зарубіжних країн

У різних державах запроваджені різні системи управління на місцевому рівні. На вибір системи впливають різні фактори, зокрема: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід щодо розуміння сутності та природи державної влади, специфіка адміністративно-територіального устрою, національні та історичні особливості і традиції.

Класифікуючи системи організації влади на місцях, вирізняють: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), іберійську та радянську [66].

В окремих державах система організації влади на місцях характеризується ознаками і англо-американської, і континентальної моделі, наприклад, ФРН, Австрія, Росія, що дає підстави виділяти змішану модель. Теоретичні дослідження природи місцевого самоврядування сприяли розвитку відповідних моделей.

У світі найбільш поширеними є дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська і європейська континентальна. Основна їх відмінність в тому, що в першій – суб'єкти місцевого самоврядування не здійснюють повноважень органів державної влади, а в другій залучаються до реалізації державних функцій. Сутність англосаксонської системи полягає в тому, що за основу взято теорію природних прав людини та громадянського суспільства. Англосаксонська модель самоврядування виростала із місцевих громад і приходів, яким була надана широка автономія не лише щодо виконання приписів королівської влади, але й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях доручалися всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій [66].

Основними ознаками (рисами) англосаксонської моделі є:

а) відносна її самостійність, незалежність від центральної державної влади при вирішенні багатьох питань місцевого життя;

б) відсутність на місцях представників держави, які опікуються діяльністю муніципальних органів;

в) жорсткий судовий контроль (щодо функціонування муніципалітетів у рамках позитивно закріпленої компетенції).

У країнах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування на принципово інших засадах. Особливістю континентальної системи є те, що вона заснована на сполученні безпосереднього державного управління (префекти, державні адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування. Представники державної адміністрації здійснюють нагляд за діяльністю місцевих представницьких органів [66].

Іберійська система організації публічної влади на місцях діє у багатьох країнах Латинської Америки, хоча у деяких із них вона має істотні відмінності. Ця система схожа з романо-германською системою місцевого управління і раніше існувала в Іспанії (Іберія - стародавня назва Іспанії).

За іберійської системи населення адміністративно-територіальних одиниць обирає представницький орган (раду) і головну посадову особу (алькальда, префекта, мера, регидора) або колегію посадових осіб. Іноді головна посадова особа обирається не населенням, а радою, яка водночас є головою ради, її виконавчим органом і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник в адміністративно-територіальній одиниці. Він наділяється широкими повноваженнями, у тому числі і правом контролю за діяльністю ради. Таким чином, головна посадова особа зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва.

Радянська модель збереглася у Китаї, Корейській Народно-Демократичній Республіці, Кубі. У цій моделі всі ради є органами державної влади на відповідній території. Рада обирає виконавчий комітет, який є колегіальним органом державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і підпорядковується як вищестоящому комітету так і своїй раді. Для цієї моделі характерна ієрархічна підпорядкованість усіх її

елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі [66].

Вибір України в напрямку євроінтеграції зумовлює застосовувати нові підходи до розвитку регіонів, визначення цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики. І саме досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування, а саме розвитку територіальних громад, на нашу думку, є досить корисним для України. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки з метою їх використання у подальшому розвитку та функціонуванні вітчизняних громад.

У кожній країні є значні особливості в організації територіальних колективів. Територіальні колективи мають різні назви. В Італії, Бельгії, Швеції – це комуна, в Німеччині – община, в Російській Федерації – «муниципальное образование», «территориальное сообщество», в колишній Російській імперії – община та земство, у Франції – комуна, департамент, регіон, у Польщі – гміна.

Загалом територіальна громада має багато синонімів у державах Європи, що пов'язано з історичними, мовними, культурними та іншими чинниками розвитку. Синонімами територіальної громади є такі поняття як «муніципалітет», «комуна», «гміна» та інше.

Першою країною, до досвіду якої хотілось би звернутися це Польща.

Керівництво заходами з вирішення місцевих справ у адміністративно-територіальній системі Польщі має декілька аспектів. Одним з них, являється те, що основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не

може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'ять інших.

В Польщі 379 повітів і 2 479 гмін, кожна гміна об'єднує 10-12 сіл. На сьогодні власні повноваження уряду гміни включають саме те, що є звичайним для повноважень територіальних органів управління нижнього рівня в об'єднаній Європі: забезпечення водопостачання та водовідведення; збір та видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; утримання та будівництво вулиць та доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; житлово-комунальні послуги; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; фізичне планування, дозволи на будівництво.

Простий за організацією характер територіального поділу Польщі, який є певним орієнтиром для України, сприяв прийняттю закону про те, що жителі гміни мають утворити самоврядне співтовариство. Гміна виконує суспільні завдання від свого імені й під власну відповідальність. Вона є юридичною особою. Устрій гміни визначається її уставом. При створенні, об'єднанні, розподілі, скасуванні гмін і визначенні їх кордонів прагнуть, щоб гміна охоплювала однорідну за поселенським складом і просторовою структурою, а також соціальними й економічними відносинами територію. Гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території. Допоміжні одиниці створюються за рішенням гмінної ради після консультації з жителями або з їх ініціативи [74].

Фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходження з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін та надходження від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів. Окрім

того, тут є трансферти з Державного бюджету, від інших підрозділів територіального самоврядування або з інших джерел: дотації без зазначення мети призначення, цільові дотації на часткове фінансування власних завдань гміни або на завдання, замовлені від адміністрації, та дотації із структурних фондів. До державного бюджету з прибуткового податку фізичних осіб, які проживають на території Польщі, надходить: від гміни – 39,34%, повіту – 10,25%, воєводства – 1,60%. З прибуткового податку від юридичних осіб: гміни – 6,71%, повіту – 1,40%, воєводства – 14,75%. Наприклад у гміні Курнік – адміністративна одиниця Познанського повіту Великопольського воєводства, бюджет складає більше 17,5 млн. євро, з яких до державного бюджету вилучається всього трохи більше 350 тис. євро. Основний бюджет польської гміни складається із плати за нерухомість та з прибуткового податку фізичних осіб. За 1 кв. м земельної ділянки, яка використовується у комерційних цілях, у бюджет громадяни Польщі сплачують приблизно 5 євро у рік [74].

У бюджет тієї чи іншої територіальної громади України від нормативної грошової оцінки надходить від 3 до 12% фінансових ресурсів, що значно нижче, ніж у Польщі. Тому готовність вкладати кошти інвесторам в українські землі очевидна. До того ж, не секрет, що у нас дешева робоча сила. Ми повинні підготувати для роботи іноземного бізнесу в нашій країні усі умови, але й разом з тим максимально, відповідно до чинного законодавства України, отримувати з цього свій дохід у сільські, селищні, районні та обласні бюджети [58].

Взагалі вважають, що польська адміністративна реформа була успішною. Проте є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів. Ця системна якість залишається централізованою, тому одиниці самоврядування фінансуються прямими трансфертами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації), що обмежує самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих проблем, яку вони одержали за

Конституцією. Але польський досвід показує, що зробити державне управління ефективним без децентралізації доволі складно [58].

Щодо іншої країни ЄС, Франції, то її часто порівнюють з Україною. Схожість держав полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також у подібному територіальному устрої. Таким чином, досвід Франції у взаємовідносинах регіонів з центром є важливим для України, оскільки перші багато чого досягли у цьому напрямку.

Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної влади до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Розглянемо докладніше рівень комун та функції, які покликані виконувати їхні виконавчі органи.

Так, термін «комуна» у значенні територіальної громади вживається у Франції. Характерною рисою французьких громад є їх чисельність – всього їх у Франції 36682 громади. Із них більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1000 мешканців. Кількість місцевих громад у Франції надано у таблиці 1.2 [6].

У кожній такій громаді є мер і муніципальна рада, повноваження яких не залежать від чисельності населення. Не всі французькі комуни є найнижчою ланкою в адміністративно-територіальному устрої – комуни Парижа, Марселя та Ліона поділяються ще на муніципальні округи.

Комунами управляють виборні Муніципальні ради, до яких обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років.

Члени Муніципальних рад обирають із свого складу мера. Мер є керівником комуни, він представляє її інтереси і управляє місцевим бюджетом.

Таблиця 1.2

Кількість місцевих громад у Франції
(складено автором на основі [14])

Місцеві громади	Кількість громад
Комуни:	36682
у т.ч.: в метрополії	36570
у заморських департаментах	112
на заморських територіях	48
комуни з окремим статусом	52
Департаменти:	101
у т.ч.: в метрополії	96
заморські департаменти (Майотта з 2011 р.)	5
Регіони:	26
у т.ч.: в метрополії	21
територіальна громада Корсики	1
заморські департаменти	4
Заморські громади	6
Громади з окремим статусом	1

Члени Муніципальних рад обирають із свого складу мера. Мер є керівником комуни, він представляє її інтереси і управляє місцевим бюджетом. Окрім того, мер наймає персонал для управління справами комуни. До сфери його компетенції належать наступні галузі: школи; благоустрій міста; громадська активність; мережа доріг; шкільний транспорт; збір сміття в місті; сфера медичного забезпечення.

Водночас, мер виступає і в ролі представника держави у питаннях відання актів громадянського стану мешканцям міста, забезпечення громадського порядку, організації виборів і видання місцевих нормативних актів.

У Франції прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Франція демонструє найбільш централізовану серед країн Європейського Співтовариства модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування (поряд з Нідерландами та Бельгією) [14].

Система прямих місцевих податків Франції, які формують дохідну частину місцевих бюджетів (житловий податок, професійний податок, земельний податок, транспортний податок, податок на прибирання вулиць тощо), забезпечувала на початку 1990-х рр. лише 35 – 40 % видаткових повноважень. У результаті заходів щодо децентралізації державного управління частка власних (прямих) податків у бюджетах органів місцевого самоврядування зросла вже у 2000 р. до 60 - 65 % [14].

У Франції частка місцевих податків у бюджеті комун відповідає 45 – 50%, а в бюджеті департаментів – близько 38 %, у той час як із зовнішніх джерел фінансується 35% бюджету комун і 41,5% бюджету департаментів [67].

У 2010 р. розмір місцевих бюджетів склав понад 200 млрд. євро, тобто більше половини бюджету держави. Видатки територіальних громад і їхніх об'єднань фінансуються переважно за рахунок двох видів коштів: податкових надходжень на суму в понад 110 млрд. євро, в т.ч. 70 млрд. євро за прямими податками, і фінансової допомоги держави в розмірі понад 57 млрд. євро.

Місцевий державний сектор відіграє важливу роль: територіальні громади та їхні об'єднання здійснили в 2009 капіталовкладень на майже 55 млрд. євро. Ця цифра становить загалом 73% цивільних публічних інвестицій.

Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробили певні кроки задля зміни французького суспільства у досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація [67].

Корисним також є досвід Німеччини, в якій, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі п. 2 ст. 28 Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування у межах загальнодержавного

законодавства, яке визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків [76]. Місцеве самоврядування у Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому, організація державного управління у різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо.

Загалом у Німеччині налічується 439 районів, з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування. Щодо громад, то їх у Німеччині налічується 12312, 16 відсотків з них є самостійними громадами, а 77 відсотків належать до двоступеневої спілки громад.

Середня кількість мешканців у районах складає приблизно 250000 чол., у містах земельного підпорядкування 200000 чол., а у громадах 6000 чоловік (суттєві відмінності в залежності від землі, від 40000 чол. у Північній Рейн-Вестфалії та 2400 у Шлезвіг-Хольштайн) [67].

Цікавим є той факт, що для членів територіальних громад Німеччині властивий високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це засвідчують такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині є достатнім 1% громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. жителів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5% громадян громади Німеччини, а в Україні – не менше 10% жителів громади. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме «права жителя на клопотання», «побажання громадян», «рішення громадян» [23].

Органи самоврядування німецьких громад мають певні права:

– у сфері фінансів громади мають право на відповідне фінансове забезпечення, право встановлювати розмір місцевих податків та тарифів;

- у сфері планування громади мають право впорядковувати містобудівний розвиток через плани забудови, розробляти концепції місцевого розвитку;

- у сфері організації громади можуть регулювати свою адміністративну організацію на власний розсуд;

- у кадрових питаннях громади мають право на вільний добір, просування по службі звільнення власних службовців;

- у сфері культури громади мають право засновувати культурні заклади, займатись їх розвитком [17].

До основних функцій територіальних громад належать:

- традиційне управління (впорядкування): зв'язок, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля;

- планування: територіальне планування, планування розвитку, бюджетне та фінансове планування;

- створення та надання у користування суспільних закладів (школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення та утилізації);

- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;

- створення умов для господарської діяльності з забезпечення населення енергією та водою, а також дороги місцевого значення [67].

На практиці в Німеччині використовуються різні типи управління на рівні територіальної громади, що пов'язано з врегулюванням питань самоврядування в конституціях окремих земель (таблиця 1.3).

У Німеччині громади збирають «прямі» податки на професійну діяльність, на землю, з розважальних закладів, від продажу алкогольних напоїв, податки на собак тощо. Крім того до бюджету громад надходить частина федеральних регулюючих податків. Більше 17% регулюючих податків територіальних громад Німеччини концентрують у місцевих бюджетах. При чому основним є прибутковий податок [11]. Доходи місцевих бюджетів в Німеччині складаються з податків. У Німеччині доходи від місцевих податків

перевищують 20% бюджетних доходів; неподаткових надходжень 6%; субсидій і дотацій з центрального бюджету (у Німеччині на державні трансферти припадає 49,7% бюджетних доходів, у тому числі 32,4% дотацій, 17,3% субсидій); запозичень [57].

Таблиця 1.3

Характеристика типів управління на рівні територіальної громади Німеччини (складено автором на основі [22])

Тип управління	Характерні ознаки
Магістратний тип управління	<p>Громадяни обирають на прямих виборах муніципальні збори, які вибирають виконавчий орган (магістрат), що складається з бургомістра та завідувачів відділів.</p> <p>Бургомістр - голова магістрату, голос якого є вирішальним за рівності голосів при прийнятті рішень.</p> <p>Управління із «сильним» бургомістром. Громадяни обирають міську раду як вищий орган місцевого самоврядування. Рада обирає бургомістра та завідувачів відділів. Бургомістр є головою міської ради та керівником адміністрації.</p>
Північно німецький тип самоврядування	<p>Громадяни обирають муніципальну раду, що із свого складу обирає бургомістра. Бургомістр керує муніципальною радою. Муніципальна рада обирає директора та завідувачів відділів. Директор керує адміністрацією</p>
Південно німецький тип самоврядування	<p>Громадяни обирають муніципальну раду та прямим голосуванням бургомістра. Бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації. Муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.</p>

Особливістю громад є те, що зазвичай вони повинні бути добре заселені і не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо.

РОЗДІЛ 2
АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
ТА МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ
ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Передумови та аналіз нормативно-правового забезпечення процесу об'єднання територіальних громад

Питання необхідності об'єднання територіальних громад неодноразово піднімалось протягом історії незалежної України. Існуючий територіальний устрій на базовому рівні (села, слицца і міста), який історично склався в Україні, не відповідає світовим нормам та сучасним практикам. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. На момент початку реформи, в Україні було утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [53].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребувала також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності

управління суспільним розвитком на відповідній території. Всі ці проблеми виникли не одразу, а стали наслідком ще радянського принципу формування та функціонування місцевого самоврядування та територіального устрою, який не спрацював в умовах новітньої України.

Об'єктивним причинами розподілу повноважень між центрами і регіонами можна назвати наступні:

По-перше, існуюча модель адміністративно-територіального устрою України сформувалася в 1930-х роках, і останніми десятиліттями розвивалася у бік ослаблення регіонів, поширення корупції, супроводжувалася зростанням неефективності системи публічної влади і управління. Ці фактори за зовнішньої «підтримки» обернулися сепаратистськими рухами.

По-друге, країна має незакінчену конституційну реформу. 8 грудня 2004 року були проголосовані «у пакеті» із нині знову чинними поправками щодо переходу до парламентсько-президентської республіки поправки щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. Ці поправки потребували остаточного схвалення на наступній сесії, чого не відбулося. Тому на сьогоднішній день виникла ситуація, коли на рівні центральної влади діє парламентський тип правління, а на місцевому – президентський. Адже керівників областей і районів, як і раніше, призначає Президент. В такій ситуації важко казати про керованість регіоном: коли «губернатор» відповідальний перед трьома суб'єктами одночасно (Президент, Кабмін, місцева рада), а по суті – не відповідальний ні перед ким. Отже, в умовах, коли президент і уряд представляють конкуруючі політичні сили така модель регіонального управління є нежиттєздатною.

По-третє, істотні регіональні відмінності історичного, економічного, географічного, етнічного, культурного, мовного характеру є тим постійним фактором, який визначає політичну поведінку населення, а точніше – політичну конкуренцію регіонів, «зіткнення» заходу і сходу України.

Соціально-правова ситуація, що склалася нині, вимагає пошуку власної конституційної моделі взаємодії центру та регіонів, яка передбачала би значну

децентралізацію влади в умовах збереження унітарного державного устрою. Врахування вітчизняного історичного досвіду України і світового досвіду, зарубіжних експертних рекомендацій не може вести до відтворення старих державних форм України, зарубіжних моделей устрою держави, навіть у тому випадку, якщо вони історично виправдані. Історичні форми устрою суспільства і держави, як правило, ефективно діють в конкретно-історичних умовах.

Одним з етапів реформування системи місцевого самоврядування в Україні мав стати процес укрупнення територіальних громад. Україна вирішила піти по шляху добровільного об'єднання територіальних громад, в той же час створивши умови чітких стимулів та заохочень для громад, які пройдуть цей процес об'єднання. Саме об'єднання громад на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямків реформ, а його успішна реалізація має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад.

Основою процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є нормативно-правова база. Так, рамковими документами, які визначають стратегічні напрямки впровадження реформ є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [51] та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. Офіційними документами, які чітко регламентують форми реалізації цих реформ, зокрема, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [43]; Бюджетний Кодекс України [9]; Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [44]. Саме ці документи визначають основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також функції та обов'язки, які набудуть

об'єднані територіальні громади, і фінанси, які будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання.

Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», розробленим урядом та прийнятим Верховною Радою 2 лютого 2015 року, передбачене кардинальне реформування системи місцевого самоврядування в Україні [43]. Метою Закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам; створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Для досягнення мети Закон передбачає встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядку його ініціювання, порядку утворення об'єднаної територіальної громади та порядку діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів. Врегулюються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема фінансової.

У лютому 2017 року Верховна Рада України ухвалила низку поправок до чинного законодавства. Вони стосуються удосконалення процесу об'єднання територіальних громад, статусу старост в об'єднаних територіальних громадах та механізму їх відкликання, а також процедур набуття повноважень сільським,

селищним, міським головою. Спробуємо оцінити, якою мірою ці поправки можуть сприяти реформі місцевого самоврядування.

Ухвалений 9 лютого 2017 року за № 1851-VIII Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (далі – Закон № 1851) спрямований на створення умов для формування спроможних громад внаслідок їх добровільного об'єднання відповідно до затверджених Перспективних планів без порушення Методики формування таких громад та належного фінансування [44].

Закон № 1851 передбачає доповнення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» низкою статей, які спрощують процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надаючи право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), а також коригує відповідні норми у виборчому законодавстві.

Змінами, зокрема, визначаються вимоги, після досягнення яких новостворена територіальна громада може вважатись спроможною. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом формування територій громад області, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Кожна наступна територіальна громада об'єднується з цією громадою за спрощеною процедурою. В приєднаних громадах проводяться вибори депутатів до складу ради об'єднаної громади, у той час, як вибори голови об'єднаної громади не проводяться. Таким чином, у раді новоствореної громади будуть представники від усіх територій [44].

Безумовно, ухвалення нового закону щодо приєднання територіальних громад надає додаткових стимулів процесу об'єднання, в першу чергу, для слабких громад, що приєднуються. Адже відмова об'єднаної громади від такого приєднання може, за цим Законом, спричинити скасування Кабінетом Міністрів рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною (ч. 2 п. 4 ст. 9).

Слід зауважити, що Закон № 1851 системно пов'язаний з проектом Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо добровільного приєднання територіальних громад), але через численні зауваження до цього законопроекту з боку профільного комітету та Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради останній поки що не винесений навіть на перше читання [38].

Другий з ухвалених 9 лютого 2017 року «децентралізаційних» законів – Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» № 1848-VIII вносить зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів в частині регулювання статусу старост в об'єднаних територіальних громадах [40]. Зазначений закон містить декілька принципів нововведень.

По-перше, він більш чітко визначає територіальну основу діяльності старост, запроваджуючи поняття «старостинський округ». Такі старостинські округи будуть утворюватися за рішенням місцевої ради ОТГ у складі одного або декількох населених пунктів, окрім адміністративного центру. В кожному окрузі буде обиратися свій староста, який надалі здійснюватиме свої повноваження на території всього округу.

По-друге, закон суттєво розширює повноваження старост. Якщо до цього їх було всього чотири, то нині стає аж дванадцять. При цьому в перспективі можливе наділення старост додатковими повноваженнями за умови їх визначення у законодавстві.

По-третє, запроваджуються чіткі механізми підзвітності та відповідальності старост. Відтепер староста зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати перед жителями свого округу на відкритій зустрічі, а також, на вимогу не менше половини депутатів, має інформувати про свою роботу місцеву раду.

По-четверте, визначається перелік підстав для дострокового припинення повноважень старост, у тому числі через відкликання за народною ініціативою. Завдяки цьому громадяни отримують важелі контролю за діяльністю старости

та можливість позбавити старосту повноважень, якщо він не справляється зі своїми обов'язками [40].

Одночасно із розглянутими вище двома законами Верховна Рада ухвалила зміни до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори» в частині набуття повноважень сільським, селищним, міським головою, а також позбавлення його цих повноважень.

Ключова зміна полягає в тому, що повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації [52].

У попередній редакції вказаних законів повноваження сільського, селищного, міського голови починалися з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання.

Тож тепер голова територіальної громади набуватиме свої повноваження лише після того, як на пленарному засіданні відповідної ради після оголошення рішення територіальною виборчою комісією щодо його обрання та реєстрації складе присягу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Щодо нормативно забезпечення бюджетної децентралізації, формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, слід відмітити наступне:

– внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, що розширили дохідну базу місцевих бюджетів шляхом зарахування плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств приватного сектору

економіки. Запроваджено нові види трансфертів, нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками тощо;

– внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи, якими для місцевих бюджетів запроваджено акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива, надано право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості та надавати пільги зі сплати цього податку;

– Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» унормовано питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, визначені механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад [38];

– Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році» розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг.

Відповідно до норм діючого законодавства, визначено механізм об'єднання територіальних громад.

Стартом для об'єднання є розроблення та схвалення проекту перспективного плану формування спроможних територіальних громад області. Наступні етапи об'єднання наведемо покроково.

Крок 1. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад. Пропозиції можуть надходити від сільського, селищного, міського голови; не менш як третини депутатів місцевих рад; членів територіальної громади; органів самоорганізації населення. Пропозиція повинна містити перелік

територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів та визначення адміністративного центру.

Крок 2. Сільський, селищний, міський голова організує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке може відбуватися упродовж місяця з дня надходження пропозиції. Порядок проведення громадського обговорення визначається місцевими радами (сільською, селищною, міською).

Крок 3. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення: про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Крок 4. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади [42].

Крок 5. Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке може тривати до місяця з дня її надходження.

Крок 6. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи.

Крок 7. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад [42].

Отже, лише коли всі ради міст, селищ чи сіл, які хочуть об'єднатися, приймуть відповідні рішення, створюється спільна робоча група.

Відповідно до змін, внесених до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», рішення про утворення ОТГ набуває чинності після прийняття рішень всіх сільських та селищних рад, які об'єднуються. Для цього рішення сесії обласної ради вже не потрібне. А далі облдержадміністрація подає всі рішення сільських рад, які вирішили об'єднатися, про добровільне об'єднання до ЦВК, яка і призначає перші вибори голів та депутатів об'єднаних територіальних громад [43].

2.2. Проблемні аспекти об'єднання територіальних громад

Новий для країни процес об'єднання громад зачіпає інтереси багатьох сторін – представників виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, мешканців. Тому відбувається він непросто. Мають місце ряд проблем, зокрема:

– перспективні плани досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання. Не завершено процес формування перспективного плану у Закарпатській області. Слід зазначити, що затвердження перспективного плану не є догмою та не призводить до автоматичного об'єднання громад, оскільки він являє собою, по суті, «дорожню карту» модернізації територіальної організації системи місцевого самоврядування, її первинного суб'єкта – територіальної громади. Сьогодні існує практика внесення змін до перспективних планів областей, які би відповідали реальному стану об'єднання громад. Це пов'язано з тим, що для отримання додаткових повноважень та фінансових можливостей, громади повинні об'єднуватися відповідно до плану. Проте, у зв'язку з політичними впливами, складним механізмом створення об'єднаних громад простіше «підганяти» план під об'єднання громад, а не навпаки – об'єднуватися відповідно до плану. І така практика руйнує саму ідею розробки перспективних планів як документу, що окреслює межі саме спроможних територіальних громад. Разом із тим, проведено дослідження паспортів спроможних територіальних громад, які

додаються до перспективних планів об'єднання громад, показав, що немала частина з них не тільки не має бюджетів розвитку у складі місцевого бюджету, а й залишається дотаційними, що свідчить про недостатньо глибокий економічний аналіз, проведений на підготовчій стадії;

- об'єднані територіальні громади зіштовхнулися з проблемою відсутності юрисдикції за межами населених пунктів, законодавчо не можуть навіть розробити планувальну документацію на всій території громади;

- обласні ради часто блокують прийняття рішень щодо ухвалення перспективних планів формування спроможних громад. У результаті отримуємо об'єднані громади, які просто не здатні взяти на себе передбачені повноваження;

- процес створення найбільш спроможних об'єднаних територіальних громад навколо міст обласного значення блокується. Умовна причина – потрібно вносити зміни до меж районів. І щоб зняти всі правові підстави, навіть якщо вони умовні – необхідно внести зміни до закону;

- у різних районах склалася парадоксальна ситуація, коли територія районів охоплена об'єднаними територіальними громадами, які повністю взяли відповідальність на себе, а паралельно існують районні ради та районні адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад;

- аналіз методики формування спроможних територіальних громад [58] дає підстави зробити висновок, що участь органів самоорганізації населення, громадськості у формуванні перспективних планів розвитку власних територій фактично відсутня;

- повільність створення територіальних громад у рамках процесу децентралізації в певній мірі обумовлена недостатньою фінансовою підтримкою з боку держави, а також дефіцитом кваліфікованих кадрів;

- має місце законодавча нерегульованість питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади й передавання повноважень без відповідного фінансового забезпечення.

Варто зазначити, що поряд із корисними новаціями, які містить ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», наявні і деякі недоліки. Так, у п. 3 статті 10 Закону зазначається, що загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Тут виникає принаймні два запитання: чому при визначенні фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади враховується лише сільське населення? Адже серед 366 об'єднаних на кінець 2016 року громад 50 є міськими, що складає майже 14 % від загальної кількості об'єднаних громад і більше третини – за кількістю населення. Крім того, ця норма суперечить міжнародній практиці, оскільки в більшості країн саме населення має більшу вагу у формулах розрахунку потреб у видатках. До того ж, це суперечить елементарній логіці: адже фінансової підтримки потребують саме люди, а не території.

Крім того, дещо суперечливим є і порядок припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до ОТГ (ст. 8³). Адже, згідно цій нормі, повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до сільської, селищної ОТГ, припиняються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради ОТГ рішення про підсумки додаткових виборів та визнання повноважень не менше половини депутатів від територіальної громади, що приєдналася, обраних на виборах до сільської, селищної ради ОТГ. У той же час повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до міської ОТГ, припиняються з моменту прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про приєднання до міської ОТГ.

Тут також виникають запитання. Чому у разі приєднання певної територіальної громади до міської ОТГ рада приєднаної громади втрачає свої повноваження раніше (з моменту прийняття рішення про приєднання до міської ОТГ), ніж при приєднанні ТГ до сільської, селищної ОТГ, коли це припинення повноважень відбувається з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради ОТГ рішення про підсумки додаткових виборів?

Хто в такому разі представляє інтереси територіальної громади, що приєднується до міської ОТГ, у період між прийняттям рішення про приєднання і офіційним оголошенням територіальною виборчою комісією підсумків додаткових виборів до ради ОТГ?

Крім того, у другій частині пункту 1 статті 8³ помилково йдеться про можливість приєднання до ОТГ міських територіальних громад, для яких таке приєднання взагалі не передбачено [34];

Також, друга частина п. 4 статті 9 «Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад» містить норму, що у разі, коли рада ОТГ прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої ОТГ спроможною [34].

Ця норма також потребує уточнення. Адже якщо у приєднанні відмовила ОТГ, яка була створена не відповідно до Перспективного плану, вона і так не вважалась спроможною і тому не може втрати цей статус.

Взагалі ж то ця норма містить ознаки примусу та шантажу: «якщо не хочете брати на утримання бідну чи безпорадну громаду, ми позбавимо вас будь-якої державної підтримки». Що, очевидно, порушує принцип добровільності об'єднання.

Слід також відмітити, що у змінах до Закону «Про місцеві вибори» зазначається, що додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних

виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до ОТГ [49]. Але тут «замовчується» про вибори депутатів міських рад ОТГ.

Стосовно визначення кількості депутатів, які добираються від приєднаних територіальних громад, також виникають запитання. Так, у новому п. 5 статті 16 Закону «Про місцеві вибори», де визначається порядок розрахунку доповненого складу ради ОТГ, передбачено, що цей склад збільшується внаслідок проведення додаткових виборів депутатів на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців ТГ, що приєдналися, до кількості виборців ОТГ, до якої приєдналися, помножене на загальний склад ради, але не менше кількості територіальних громад, що приєдналися [49].

Залишається нез'ясованим, в який бік округлювати цей добуток: чи за цілим числом, чи за правилами математичного округлення.

Слід також звернути увагу і на Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Одним із суттєвих недоліків вважаємо наділення місцевої ради ОТГ правом достроково позбавити старосту повноважень, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Оскільки закон в цьому випадку не вимагає наявності рішення суду, існує небезпека, що місцеві ради можуть цим правом зловживати. У свою чергу, це знижуватиме спроможність старост ефективно захищати інтереси своїх населених пунктів, зокрема в тих випадках, коли для цього необхідно буде піти на конфлікт із радою і/або головою громади [50].

Друга проблема полягає у тому, що місцеві ради ОТГ так і не отримали права делегувати старостам окремі повноваження свої виконавчих органів. Потреба в цьому може виникати, наприклад, у великих громадах, де певні адміністративні послуги можуть надаватися старостами значно якісніше, ніж самими виконавчими органами. Тим не менш, право і механізм такого делегування у законодавстві відсутні.

Третій недолік – надто розмите формулювання деяких повноважень старост без чітких механізмів їх реалізації. Наприклад, закон передбачає, що староста бере участь у підготовці проектів рішень місцевої ради, які стосуються майна громади, розташованого на території відповідного старостинського округу. Проте, в який спосіб староста має брати участь у цьому та які важелі впливу на ситуацію в нього будуть, залежатиме від того, як ця законодавча норма буде конкретизована у місцевих нормативно-правових актах. Натомість, якщо б у законі було чітко прописано, що староста погоджує відповідні проекти рішень місцевої ради, тоді б старости гарантовано мали механізм реалізації цього повноваження.

Та попри зазначені недоліки, прийняття закону щодо статусу старости села, селища є прогресивним кроком, здатним сприяти посиленню ролі старост в об'єднаних територіальних громадах України. Проте для того, аби ці норми запрацювали на практиці, необхідне ухвалення якісних місцевих нормативно-правових актів, які би чітко регламентували всі пов'язані процедури, надаючи тим самим старостам реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх округів. Насамперед йдеться про Статут територіальної громади та Положення про старосту, а також регламенти місцевої ради та її виконавчих органів. Крім того, важливим питанням є належне фінансування діяльності старост, яке має бути забезпечене в об'єднаних громадах. Адже розширення повноважень потребує більших ресурсів для їх виконання.

Врешті, аби мати вплив на рівні ОТГ, старостам необхідно заручитися підтримкою виборців у своїх старостинських округах та тримати постійний зв'язок з мешканцями. А для цього потрібно всіляко розвивати різні форми місцевої демократії, сприяти самоорганізації населення, стимулювати його громадянську активність. Тим більше, що відповідно до означеного Закону, це питання також віднесене до повноважень старост.

З огляду на це, корисною практикою може бути створення органів самоорганізації населення (ОСНів) у старостинських округах. Адже «сильні» ОСНи – це не лише надійний партнер для старост у здійсненні їх повноважень,

але й ресурс, який допоможе їм посилити вплив на всю об'єднану громаду. Крім того, ОСНи можуть бути засобом громадського контролю з боку громади села або громад сіл, що входять до старостинського округу, де обрано старосту, за його поточною діяльністю.

Перешкодою розвитку об'єднаних територіальних громад є рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, відсутність кваліфікованих кадрів: фінансистів, архітекторів, розробників інфраструктурних проектів, спеціалістів в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і культури тощо – високопрофесійних управлінців.

Створення шаблонів документообігу. Ці шаблони подають алгоритми поетапних кроків щодо підготовки реєстраційних документів юридичної особи, проведення перших сесій об'єднаних територіальних громад, проектів статутів громад, положень про відділи, штатні розписи, регламенти роботи рад, створення та діяльності комісій з передачі та приймання майна й інших документів.

Доступ до адміністративних послуг. Люди з віддалених міст та сіл відрізані від прямої комунікації з місцевими органами влади та адміністративними центрами. Через низьку якість доріг та проблеми з громадським транспортом, отримання різноманітної документації, доступ до спеціалістів, ускладнюється. Таким чином, більшість людей, що проживає в селах, залишається без прямого доступу до базових послуг.

Спроможність громад. Існує ймовірність створення громад, де кількість мешканців трохи більше 2 тисяч і є певні ризики щодо подальшого їх існування. Законодавство передбачає можливість переформатування громад – злиття їх з більш спроможними, але не визначено формат об'єднаних територіальних громад, які в подальшому будуть спроможними. Рекомендації та методика щодо кількості населення наявна, але законодавством не врегульовано. Також законом передбачено, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаних територіальних громад в порядку,

визначеному законом. Але дієвого механізму такого виходу в законі не передбачено і це теж фактор, який лякає громади.

Розширення повноважень у сфері земельних відносин. Основне завдання - надання громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території. Сьогодні об'єднані територіальні громади здійснюють свої повноваження тільки у межах населених пунктів та не можуть вирішувати питання у сфері земельних відносин за їх межами. 18 вересня 2017 року Уряд направив на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» (№ 7118), згідно якого передбачається передача сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень щодо розпорядження землями територіальних громад на всій території відповідної ради, а не лише в межах територій сіл, селищ, міст. Це розширить повноваження органів місцевого самоврядування у сфері використання земель та створить можливості для більш ефективного використання землі, як джерела наповнення місцевих бюджетів.

Райдержадміністрації мають оптимізувати структури, аби функції не дублювалися з громадами. Непорозуміння виникають зазвичай у передачі майна, нерухомості (зокрема об'єктів, що забезпечують життєдіяльність) та утримання установ, що обслуговують весь район, формування місцевих бюджетів. У райдержадміністрацій немає повноважень, але є ресурси і це породжує дублювання функцій.

Визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, зупинення рішень зазначених органів з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Підсумовуючи проаналізоване, можна стверджувати, що прийнятий 09.02.2017 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» був покликаний

вирішити низку питань, але виявився документом з безліччю суперечливих норм. Так, зокрема, норми цього Закону прямо суперечать Конституції України в частині проведення виборів без зміни меж території населених пунктів, що об'єдналися. Викликає сумнів можливість проведення місцевих виборів, адже, відповідно до діючого законодавства, обирати місцеві органи влади мають право особи, які проживають у відповідному населеному пункті, територія якого визначена у встановленому порядку. Виникають проблеми передачі спільного майна територіальних громад району новоствореним територіальним громадам.

Вирішення вказаних проблем можливе шляхом удосконалення нормативно-правової бази, зокрема, прийняттям таких законів про адміністративно-територіальний устрій України; про комунальну власність, а також, внесенням змін в деякі законодавчі акти України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпоряджання земельними ресурсами та посиленню державного контролю за використанням і охороною земель.

Крім того, особливістю проведення децентралізаційної реформи України, є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою. Проте даний факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються даною проблематикою та розширювати коло експертів. На даний час цього не було зроблено, наукове товариство у змозі лише дотично, шляхом публічного коментування та написанням аналітичних матеріалів, впливати на хід реформи, але фактично не брати у ній ніякої участі.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Вдосконалення правового механізму об'єднання територіальних громад

Сутність територіальної громади як основи місцевого самоврядування, розкривається не тільки за територіальною ознакою, але й через поведінку людей у цьому специфічному соціумі, через різноманіття запитів і потреб, через спільність інтересів та проблем членів громади стосовно якості життя та діяльності. За цим підходом члени територіальної громади є одночасно виробниками, ринковими посередниками й споживачами, а як колективний суб'єкт управління здійснюють самоврядування. З цих позицій територіальна громада постає як соціальна єдність, а перед органом місцевого самоврядування – як колективний замовник щодо задоволення певних потреб через надання відповідних послуг [57].

Як вище зазначено автором, необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [45].

Наразі триває один з етапів реформування системи місцевого самоврядування – процес укрупнення територіальних громад, у той же час створюються умови чітких стимулів та заохочень для громад, об'єднання яких триває. Саме успішна реалізація цього процесу має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад. Спроможні територіальні громади – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в

результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

З існуючих нині проблем, пов'язаних з об'єднанням територіальних громад очевидно, що майже всі вони пов'язані з законодавчими бар'єрами. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реформи. На нашу думку, можна визначити наступні шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання об'єднання територіальних громад, передусім за такими напрямками.

З метою удосконалення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади потрібно:

– створити конституційну основу для законодавчого регулювання процесу децентралізації влади продовживши роботу із внесення відповідних змін до Конституції України;

– прийняти базовий закон про адміністративно-територіальний устрій, в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

– прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування, надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними органами

виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності.

З метою удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розбудови системи та інфраструктури надання якісних адміністративних і соціальних послуг населенню необхідно:

– сформувати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання адміністративних і соціальних послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів щодо надання цих послуг;

– розробити концептуальні засади й моделі реформування галузей соціальної сфери, зокрема, системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей з урахуванням основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

– розробити та запровадити державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах;

– сформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів».

З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіонбуду забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг.

З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку місцевого самоврядування потрібно:

– удосконалити процедури прийняття рішень щодо фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, посилити контроль за здійсненням конкурсного відбору проектів, забезпечити стабільність їх фінансування протягом строку реалізації;

– внести зміни до законодавства щодо запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які провадять свою діяльність на території громади;

– врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, шляхом прийняття закону щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель;

– удосконалити функціонування єдиної автоматизованої системи Державного земельного кадастру України – Кадастрової карти. Провести інвентаризацію земельних ділянок територіальних громад відповідно до даних земельного кадастру;

– забезпечити методичний супровід роботи з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

– провести інвентаризацію та створити відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна.

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи децентралізації та подальшого функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно:

– прийняти нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», визначивши принципи, правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус посадових осіб, умови та порядок реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо;

– запровадити прозорі конкурсні процедури добору кадрів до місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, сформувавши відповідні кваліфікаційні вимоги;

– запровадити моніторинг та оцінку діяльності місцевих державних адміністрацій та їхніх посадових осіб з метою забезпечення об'єктивного контролю та підвищення ефективності системи державного управління у відповідності з вимогами нового закону України «Про державну службу»;

– законодавчо врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції щодо прийняття адміністративного акта та його виконання, шляхом прийняття закону «Про адміністративну процедуру»;

– організувати навчальні програми з підвищення кваліфікації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та службовців місцевих органів виконавчої влади для належного виконання ними нових повноважень із залученням до цього процесу відповідних державних інституцій, асоціацій органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства;

– прийняти нову редакцію закону України «Про органи самоорганізації населення», визначивши механізми проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, діяльності громадських рад тощо;

– законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів, оскільки з ухваленням закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, було втрачено.

Крім того, логічним мав би бути процес, коли спочатку мала б бути затверджена Методика формування спроможних територіальних громад, потім на її основі облдержадміністраціями розроблені Перспективні плани формування спроможних територіальних громад, ці плани в подальшому

схвалені відповідними обласними радами, потім затверджені Кабінетом Міністрів, а тільки після цього розпочався б процес об'єднання територіальних громад. Через те, що сам Закон з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику, це призвело до певних суперечностей, адже окремі громади розпочали процес об'єднання самостійно та у самостійно визначеному форматі.

До того ж, вважаємо за необхідне:

- розробити типові положення про старосту, яке містило б перелік мінімального набору функцій, завдань та обов'язків старости, виконання яких дозволило б доцільність їх утримання за рахунок бюджету;

- встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади;

- доповнити перелік показників, які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т.ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади;

- функції з розробки проекту перспективного плану доречно було б покласти не на уповноважених облдержадміністраціями посадових осіб, а на органи місцевого самоврядування майбутнього адміністративного центру об'єднаної громади із залученням представників територіальних громад, що об'єднуються в особі посадових осіб їх органів місцевого самоврядування, громадськості, громадських організацій, та спеціально уповноважених посадових осіб обласних державних адміністрацій;

- врегулювання на законодавчому рівні потребують вирішення питань забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади;

– необхідним є закріплення на законодавчому та місцевому рівні механізмів та інструментів участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення;

– усунення на законодавчому рівні розбіжностей Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Бюджетного кодексу України, а саме що ініціювання об'єднання територіальних громад може здійснюватися і без перспективного плану, але в цьому випадку формування їхнього бюджету залишається неврегульованим Бюджетним кодексом;

– внести зміни до затвердженої Методики формування спроможних територіальних громад щодо можливості подання членами територіальної громади, органами самоорганізації населення, інститутами громадянського суспільства пропозицій до перспективного плану об'єднання громад, його оприлюднення, відкритого громадського обговорення;

– місцевим радам потрібно розробити процедури внесення місцевих ініціатив, зокрема тих, що стосуються питань об'єднання;

– невідкладним є прийняття Закону «Про місцевий референдум», що дасть можливість мешканцям громад на місцевому референдумі самим приймати рішення про підтримку об'єднання громад(окрім місцевих рад);

– внести зміни до Бюджетного кодексу України, що забезпечать належне фінансування добровільно об'єднаних територіальних громад, які визначені рішенням уряду спроможними;

– внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якому передбачити нове повноваження обласних державних адміністрацій, котре вони отримали відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» – надавати висновки щодо відповідності проекту рішення про добровільне об'єднання вимогам Конституції та законів України;

– враховувати європейський досвід здійснення об'єднувачих процесів територіальних громад (зокрема, польський).

Важливим чинником, на нашу думку, який могли б використовувати територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування при створенні належних умов для нормального функціонування на засадах об'єднання, є передбачений ст. 142 Конституції України [21] інститут об'єднання на добровільних засадах об'єктів комунальної власності (спільна комунальна власність територіальних громад), а також коштів бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного функціонування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ.

3.2. Рекомендації новоствореним громадам щодо удосконалення локальних нормативно-правових актів.

Задля забезпечення ефективного управління діяльністю новостворених територіальних громад вважаємо за доцільне рекомендувати наступне.

Органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо удосконалення нормативно методичної бази та організації процесів реформування місцевого самоврядування:

– обласним радам, ОДА розробити за участі Офісів реформ та громадських експертів Методичні рекомендації для територіальних громад (як об'єднаних, так і необ'єднаних), а також для районних рад, районних державних адміністрацій та інших суб'єктів, що беруть участь у процесах реформування МСВ, щодо оптимальної організації та координації процесів підготовки і проведення об'єднання ТГ та їх подальшого розвитку;

– органам публічної влади обласного та районного рівнів за участі інститутів громадянського суспільства слід продовжувати організовувати серію навчань, семінарів, тренінгів для службових та посадових осіб ОТГ, місцевих активістів з питань належної реалізації норм законодавства про забезпечення доступу до публічної інформації.

Рекомендації об'єднаним територіальним громадам щодо удосконалення нормативно-правових актів та інших питань розвитку цих громад:

Усім новоствореним громадам вкрай важливо розробити (бажано за участю громадських експертів) і прийняти Статут територіальних громад як основний документ, що регулює життєдіяльність громади. У статутах ОТГ, регламентах діяльності рад ОТГ та їх виконавчих органів слід передбачити процедури, які мають забезпечити належне представництво, захист прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ.

У Статутах мають бути чітко прописані процедури організації та проведення загальних зборів (конференцій) і Порядок проведення громадських слухань, оскільки, за законом, ці два механізми місцевої демократії можуть врегульовуватися лише на рівні Статуту територіальної громади. Деталізацію же норм Статуту ОТГ, які регулюють здійснення форм місцевої демократії в умовах конкретних ОТГ, рекомендується робити в окремих Положеннях, які затверджує рада ОТГ.

Під час розробки нового Статуту або доопрацюванні чинного пропонується:

1) визначити основні процедури розробки та публічного обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ із широким залученням громадських організацій, трудових колективів, місцевих активістів, школярів, шляхом проведення громадських обговорень, фокус-групових досліджень, опитувань та ін.;

2) визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування динаміки цього розвитку при формуванні планів і програм соціально-економічного розвитку ОТГ;

3) визначити в Статуті засадничі положення консультативних опитувань, які надають можливість визначити думку значної кількості жителів, та окремим Положенням врегулювати порядок проведення консультативних опитувань в ОТГ;

4) для запобігання порушень демократичності при поданні місцевих ініціатив пропонується у Статуті та Положенні про подання місцевої ініціативи

визначати норму кількості підписів у відсотковому відношенні до кількості населення (наприклад 1%), або для сіл, селищ встановлювати в середньому цифру від 15 до 50 осіб (в залежності від кількості жителів населених пунктів);

– у регламентах діяльності ради ОТГ та її виконавчих органів окремими статтями визначати та деталізувати процедури механізмів громадської участі: при зборі інформації про потреби громади, при плануванні роботи ради, розробленні та поданні проектів рішень, їхньому обговоренні, при формуванні порядку денного, забезпечення відкритості сесій, зокрема, процедури голосування, участі представників громадськості у пленарних засіданнях ради та ін.

З числа інших видів локальних нормативно-правових актів органам ОТГ пропонується прийняти:

1) Порядок проведення консультацій з громадськістю, завдяки чому на рівні ОТГ буде створена правова можливість участі жителів у формуванні політики з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку ТГ, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів;

2) Положення про порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення (ОСНів – сільських комітетів) і Типове Положення про ОСН, які мають врегулювати всі процедурні питання створення та діяльності ОСНів у системі місцевого самоврядування об'єднаної громади. У цих положеннях прописати механізми взаємодії ОСНів із радою ОТГ, старостами та мешканцями;

3) Програму сприяння розвитку ОСНів та інших форм громадської участі (Програму розвитку громадянського суспільства), яка має передбачати, у тому числі, надання певної ресурсної підтримки діяльності ОСНів та розвитку форм громадської участі у вирішенні спільно з місцевою владою проблем ТГ;

4) Положення про консультативно-дорадчі органи, створення яких в умовах збільшення території діяльності ради ОТГ сприятиме кращому

представництву інтересів периферійних територій та соціальних груп мешканців, залученню внутрішніх ресурсів громади в її розвиток.

Сприяти створенню ОСНів в периферійних громадах для забезпечення належного представництва інтересів цих громад в органах місцевого самоврядування ОТГ. Чітко визначити мету та завдання спільної діяльності ОСНів зі старостами та депутатами місцевої ради.

Об'єднаним громадам при формуванні власних моделей інституту старост слід керуватися принципом балансу між максимально можливим представництвом інтересів периферії та наявними ресурсами. Зокрема, в цьому контексті доцільно врахувати такі чинники:

1) місцеві ради об'єднаних громад можуть запровадити стільки посад старост, скільки вважають за потрібне; старости можуть обиратися як у кожному населеному пункті, так і один спільний староста може бути обраний від декількох сіл (селищ);

2) за потреби, старости можуть обиратися в населених пунктах, які до об'єднання входили в юрисдикцію місцевої ради адміністративного центру ОТГ, за виключенням самого адміністративного центру;

3) якщо у складі ТГ, які об'єдналися, не було інших, так званих підпорядкованих, населених пунктів, або ж ці населені пункти невеликі за розміром і не дуже віддалі один від одного, то старости мають обиратися та здійснювати свої повноваження у межах колишніх ТГ, як вони існували до об'єднання, за виключенням адміністративного центру ОТГ;

4) якщо у складі колишніх ТГ, що об'єдналися, були великі за чисельністю населення підпорядковані села і селища, більш прийнятним варіантом буде запровадити посади старост не лише на рівні колишніх громад, але й додатково на рівні окремих підпорядкованих їм населених пунктів;

5) якщо всі населені пункти об'єднаної громади є порівняно великими за розміром та співмірними між собою, тоді в кожному з них доцільно обирати окремого старосту. Така модель також є найбільш

прийнятною для асиметричних громад, адже здатна забезпечити найширше представництво інтересів периферії, тим самим збалансувавши домінування адміністративного центру;

б) якщо у складі ОТГ є колишні громади, що мають невелику кількість населення (до 500 осіб), то обрання старост у них може бути невиправданим з точки зору ресурсних витрат; відповідно, такі громади доцільно об'єднати з іншими під юрисдикцією спільного старости.

Слід розробити та ухвалити Положення про старосту з чітким закріпленням в ньому прав та обов'язків старост, регламентацією усіх процедур, пов'язаних з їх діяльністю, а також механізмів стримувань і противаг, що дозволять старості захищати інтереси мешканців сіл і селищ, які вони представляють. Зокрема, до Положення варто ввести норму щодо погодження старостою проектів рішень ради та її виконавчого комітету, що стосуються майна ОТГ, розташованого на території, яку староста представляє.

Прописати в Положеннях про старост процедури та механізми їх взаємодії з ОСНами для налагодження їх конструктивної співпраці та взаємодопомоги, передбачити розширення кола можливих форм їхньої співпраці по мірі розвитку ОТГ.

В асиметричних громадах, для яких характерне домінування адміністративних центрів, врегулювати на рівні Статуту та Положення про старосту пропорції розподілу бюджетних коштів між населеними пунктами, що входять в ОТГ, аби уникнути монопольного користування ними лише в інтересах центру;

Органам управління ОТГ слід приділити увагу вивченню кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду інформаційного забезпечення процесів децентралізації і розвитку громад; варто створити свої інформаційні ресурси, які постійно наповнювати актуальною інформацією про життя громади та залучати в он-лайн режимі усіх небайдужих мешканців до обговорення і вирішення місцевих проблем.

Сайт ОТГ має стати не лише «вікном у світ», «обличчям громади», але й майданчиком для спілкування членів громади, обміну досвідом з іншими громадами, ресурсом для вивчення громадської думки, можливістю прямого спілкування керівництва з активом громади, проведення консультацій, а також можливістю отримання доступу всіх бажаючих до чинних НПА громади.

Радам ОТГ прийняти внутрішній нормативно-правовий акт, який би врегулював порядок доступу до публічної інформації, визначав осіб, відповідальних за її надання.

ОТГ створювати власні веб-сайти, на яких оприлюднювати проекти та прийняті акти ради, виконавчого комітету з дотриманням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

Рекомендації територіальним громадам, які хочуть об'єднатись, щодо використання кращих практик та уникнення помилок:

– проводити широкі обговорення з місцевим активом та населенням питань об'єднання і подальшого розвитку громад, використовуючи таку форму обговорення, як загальні збори мешканців. Ця форма комунікації влади з громадськістю дозволяє виявити весь спектр думок мешканців, оперативно відреагувати на запитання і, за належної організації, може бути потужним засобом просвітництва людей і переконання тих, хто сумнівається;

– продовжувати вивчати, поширювати та обговорювати серед представників місцевої влади публікації у ЗМІ, на тематичних сайтах методичні матеріали щодо практики впровадження реформи, здійснювати обмін досвідом з керівниками громад, що вже об'єдналися, залучати їх до інформування мешканців;

– розробити план комунікації із мешканцями та іншими зацікавленими сторонами для просування подальшого об'єднання, залучати зовнішніх експертів для здійснення аналізу позицій стейкхолдерів, можливих ризиків та перспектив.

Рекомендації інститутам громадянського суспільства, ЗМІ щодо підвищення ефективності громадського супроводу процесів децентралізації та реформування місцевого самоврядування:

– запланувати і проводити в територіальних громадах, у тому числі об'єднаних, просвітницькі заходи з інформування представників місцевої влади та громадських активістів щодо існуючих форм самоорганізації та участі громадськості у процесах прийняття та реалізації рішень;

– надавати консультаційну та методичну допомогу органам та посадовим особам місцевого самоврядування у розробці локальних нормативно-правових актів, в організації та проведенні консультацій із мешканцями, у виявленні громадської думки щодо проблем та перспектив розвитку громади;

– проводити в громадах навчальні семінари для активістів та працівників органів місцевого самоврядування з питань налагодження діалогу, участі громадськості у бюджетному процесі, у здійсненні моніторингу якості послуг, включення додаткових ресурсів мешканців у вирішення місцевих проблем;

– освоювати нові технології громадської участі у процесах створення та діяльності ОТГ шляхом дистанційного навчання та участі в обговоренні проблем реформування;

– варто організувати навчання для представників ЗМІ з метою більш глибокого оволодіння ними тематикою проблем реформування, щоб професійно висвітлювати дану тему.

Як результат реформи – маємо отримати економічно, фінансово та інфраструктурно спроможні громади; горизонтальні відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням, приватним сектором; значні управлінські можливості та ресурсну базу; покращення надання публічних послуг; інструменти для формування інвестиційного середовища. Отже, саме об'єднання територіальних громад і є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У магістерській роботі «Вдосконалення механізму об'єднання територіальних громад в Україні» проаналізовано особливості механізму добровільного об'єднання територіальних громад та запропоновано напрями удосконалення, зокрема:

– простежено еволюцію становлення та розвитку територіальної громади, визначено сутність термінів, які застосовуються у сфері місцевого самоврядування в Україні;

– здійснено аналіз правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад за результатами якого виявлено недоліки в діючому законодавстві. Встановлено, що в нормативно-правовій базі залишилася нез'ясованою низка питань, а саме: при визначенні фінансової підтримки ОТГ враховується лише сільське населення, хоча за кількістю населення більше третини об'єднаних громад є міськими; суперечливим залишається порядок припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналися до ОТГ; наділення місцевої ради ОТГ правом достроково позбавити старосту повноважень, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Оскільки закон в цьому випадку не вимагає наявності рішення суду, існує небезпека, що місцеві ради можуть цим правом зловживати; місцеві ради ОТГ так і не отримали права делегувати старостам окремі повноваження свої виконавчих органів. Потреба в цьому може виникати, наприклад, у великих громадах, де певні адміністративні послуги можуть надаватися старостами значно якісніше, ніж самими виконавчими органами. Тим не менш, право і механізм такого делегування у законодавстві відсутні;

– задля кращого дослідження поняття «територіальна громада», її функціонування та правових основ діяльності нами вивчено досвід

європейських країн, які мають досвід територіальної та децентралізаційної реформ і на сьогодні вважаються кращими у їх втіленні – Німеччина, Франція та Польща;

– розроблено пропозиції для робочих груп територіальних громад, які хочуть об'єднатись, щодо використання кращих практик та уникнення помилок під час проходження процесу об'єднання, а також рекомендації щойно об'єднаними територіальними громадам щодо удосконалення локальних нормативно-правових актів.

На наш погляд, врегулювавши на законодавчому рівні проблемні питання, з якими зіткнулися територіальні громади під час проходження процесу добровільного об'єднання, а також, активізувавши широкий суспільний діалог з громадою не лише на етапі підготовки до об'єднання, а й після нього – з метою залучення громадських організацій, науково-освітніх установ до співпраці під час формування різноманітних проектів і програм розвитку, – як результат об'єднання, отримуємо нову спроможну, міцну громаду. Громаду, яка отримує більше можливостей для підвищення рівня конкурентоспроможності завдяки збільшенню ресурсів, об'єднанню зусиль, розширенню повноважень, виникненню нових перспектив розвитку.

Таким чином на сучасному етапі реформування української держави є необхідним продовження процесу об'єднання територіальних громад з урахуванням пропозицій, виокремлених в дипломній магістерській роботі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П. Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів в Україні / І.П. Адаменко // Наукові праці НДФІ. – 2007. - №3 (40). – С. 67-77.
2. Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади/Н. М. Альошина //Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. – Харків : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 173–180.
3. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матер. VII Всеукр. муніцип. Слухань “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (6–8 верес. 2001 р., Бердянськ). – Київ: Логос, 2002. – С. 368–371.
4. Батанов О. В. Територіальна громада/О. В. Батанов//Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученко. – Київ : Юридична думка, 2007. – С. 881.
5. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки/О. Батанов // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
6. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / П.Д.Біленчук, В.В.Кравченко, М.В.Підмогильний. – Київ: Атіка, 2000. – С. 2.
7. Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації/В. П. Березинський //Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21. – Вип. 23-1. – С. 77–84.

8. Бобровська О.Ю. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад: монографія / О. Ю. Бобровська, І. В. Шумік. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. – 232 с.
9. Бюджетний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> .
10. В. Горобець, Історія українського козацтва: нариси у 2 т.\ Редкол: Смолій (відп. Ред) та інші. – Київ.: Вид.дім „Києво-Могилянська академія”, 2006р, Т.1. – 800 с.
11. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики [Учебник для вузов] // А. Г. Гранберг. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2004. – 495с.
12. Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т.-К., Наук. думка, 1991.–С. 352
13. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] / Держстат України, 1998-2017 – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.
14. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад // Бернар Дрейфюс / Перекладено з французької за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition. 06/2010.*
15. Дюран В. Э. Местные органы власти во Франции / В. Э. Дюран. - М., 2001. - 211 с.
16. Енциклопедія державного управління: у 8 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т.5: Територіальне управління. – Харків: Магістр, 2011. – 408 с.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
18. Залуцький І. Р. Основи сталого розвитку територіальної громади [Навчальний посібник] / І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук, П. І. Шевчук, Дробот І. О. – Київ, НАДУ – 2008р.
19. Заруба В.М. Історія держави і права України: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / В. М. Заруба; Дніпропетровський

- державний університет внутрішніх справ. Кафедра теорії та історії держави і права. – К.: Істина 2006. – 416с.
20. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект): Метод.-посіб./ А.В. Кавунець, В.В. Дорох. - Видання друге, доповнене. – Вінниця, ФОП «Д.Ю. Корзун», 2016 . – 4 с.
21. Кампо В.М. Деякі проблеми становлення розвитку місцевого самоврядування/ В. М. Кампо// Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1 / 2 (4 / 5). – С. 68.
22. Конституція України: Верховна Рада України; Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.
23. Кохалик Х. Організація та функціонування системи комунального самоврядування на прикладі міст німеччини та україни: компаративний аналіз [Електронний ресурс] // Х. Кохалик / Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25.
24. Кравченко В. І. Місьцеві фінанси України: навч. посіб. /В. І. Кравченко. – Київ: Знання, 1999. – С. 77, 8.
25. Кулакова Є. В. Щодо поняття та сутності територіальних громад /Є.В. Кулакова, А. С. Бречко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 44–48.
26. Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04/Лиска Олексій Григорович. – Харків : ХарПІ НАДУ, 2009. – 20 с.
27. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія/А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: Екон. Думка, 2007. – 476 с.
28. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л. Михайлишин // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2010. - №23. – С.343 – 351.

29. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи [Текст]/за ред. В. М. Бесчастного. – Донецьк: Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. – С. 37.
30. Молодожен Ю. Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад: автореф. дис д-ра держ. упр.: 25.00.04 /Юлія Борисівна Молодожен . – Донецьк: Б.в., 2011. – 32 с.
31. Музика-Стефанчук О. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць. – К., 2010. - № 1.
32. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь: Вид. будинок ММД,2008. – 136 с.
33. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.
34. Орзіх М. П. Самоврядні території в системі державного устрою України/ М. П. Орзіх// Місцеве та регіональне самоврядування України. – Київ, 1993. – Вип. 1–2. – С. 61.
35. Панасюк Л.В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л.В. Панасюк // Економіка та держава. – 2009. - №1. – С.46-50.
36. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади/О.Кириленко, Б.Малиняк, В.Письменний, В.Русін/ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
37. Правознавство: слов. термінів/За ред. В. Г. Гончаренка. – Київ: Юрисконсульт, КНТ, 2007. – С. 556.
38. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
39. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад закон України 09.02.2017 р. № 1851-VIII

- [Електронний ресурс] – режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
40. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища закон України 09.02.2017 р. № 1848-VIII [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
41. Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету Кабінет Міністрів України, Національний банк; Постанова від 14.01.1997 № 13 [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-97>.
42. Про Державний бюджет України на 2018 рік Верховна Рада України; Закон від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
43. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України 05.02.2015 р. № 157-VIII, ост. ред. від 19.03.2017 [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
44. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р., ост. ред. від 16.09.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-20>.
45. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України 17.12.1993 р. N 3748-XII, [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.
46. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
47. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>.

48. Про місцеві вибори Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
49. Про місцеві державні адміністрації Верховна Рада України; Закон від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
50. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII; втрата чинності від 12.06.1997, підстава: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97- ВР [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
51. Про прожитковий мінімум Верховна Рада України; Закон від 15.07.1999 № 966-XIV [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
52. Про службу в органах місцевого самоврядування Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> .
53. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
54. Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування/ М.О.Пухтинський// Зб. наук. пр. УАДУ. – 1999. – Вип. 1. – С. 257.
55. Рожков Н.А. Город и деревня в русской истории (краткий очерк экономической истории России) / Н.А. Рожков. - Петроград, 1919. - 126 с.
56. Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н. І. Руда // Правова держава: щорічник наук. пр. Інституту держави і права ім. В. М.Корецького НАН України. – Київ, 2001. – Вип. 12. – С. 236.

57. Руденко В. В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // В.В. Руденко. – Режим доступу: <http://buktoloka.cv.ua/index>.
58. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. Стисла історія реформи місцевого самоврядування в Польщі (2001) [Електронний ресурс] // П.Свяневич. - Режим доступу: PS_Laws_repot_2507_ucr.doc.
59. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. / О. Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2000. – С. 110–113.
60. Сотенно-полковий устрій Гетьманщини за «Реєстром Війська Запорозького 1649 року» // Реєстр Війська Запорозького 1649 року. - К., 1995.- С. 500-503.
61. Стефанчук Р.О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів / Р.О. Стефанчук, О.А. Музика-Стефанчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.- 2010. - №1. – С.132 – 138.
62. Т. І. Лазанська. Земства // Енциклопедія сучасної України : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.]; НАН України, НТШ, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. — К., 2003–2016.
63. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токсвиль ; пер. с франц. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – Москва : Прогресс, 1992. – 554 с.
64. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; загальні результати фінансової децентралізації [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.
65. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Зібр. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44. кн. 1. – С. 175
66. Черник І. Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах / І. Д. Черник // Фінанси України. - 2009. - № 1. - С. 11-13.
67. Чиркин В.Е. Государствование: / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – С. 381.

68. Шиманке Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція) // Д. Шиманке. – К., 2008р. – 28с.
69. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. канд. держ. упр.: 25.00.04 /І. Д. Шумляєва; Дніпропетр. регіон. ін-т д ерж. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
70. Юридична енциклопедія [Текст]: в 6т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) [та ін.]. – Київ: “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана.
71. Юшков С. В. Русская Правда: происхождение, источники, её значение. – М., 1950. – С. 87.
72. Hiller G. A. Definitions of Community: Areas og Agreement / G. A. Hiller // Rural Socioogy. – 1955. – June. – P. 778.
73. Izdebski H. Samorzadterytorialny. Podstawyustrojuidzialalnosci/ H. Izdebski. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze : Lexis Nexis, 2006. -314 s.
74. Jonassen C. T. Community Typology / C. T. Jonassen // Community Structure and Analysis. – New York, 1959. – P. 20–21.
75. Krakow. Spacer po dzielnicach. - Krakow, 1998. - 28 s.
76. Suwaia A. Status prawny gmin... – S. 40.

Додаток А

Таблиця А.1

Аналіз наукової думки
щодо визначення поняття «територіальна громада»
(розроблено автором)

Сутність поняття	Джерело
1	2
Територіальна громада – нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати й захищати територіальний інтерес в якості права й законного інтересу місцевого самоврядування	Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України [33]
Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальний колектив в особі жителів села(сіл відповідної сільради), селища або міста	Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування [20]
Територіальна громада – свідомо сформована, соціально і політична активна людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвиткові з погляду забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами	Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування [53]
Територіальна громада – сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус; територіальну громаду можна розглядати як: базову адміністративно-територіальну одиницю; форму організації місцевої влади; суб'єкт цивільно-правових відносин (господарюючий суб'єкт)	Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [23]
Територіальна громада – основний суб'єкт місцевого самоврядування який складається з жителів села(декількох сіл), селища, міста	Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні(муніципальне право) [6]
Територіальна спільність (громада, комуна, муніципалітет, місцева спільнота) – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – населення, громадяни, які проживають на певній території	Скакун О.Ф. Теория государства и права [58]
Територіальна громада – визнана законом група людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному розв'язанні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування	Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти [55]
Територіальна громада – спільність жителів, об'єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України	Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи за ред. В. М. Бесчастного [28]

Продовження додатку А

1	2
<p>Територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр</p>	<p>Правознавство: слов. термінів / За ред. В. Г. Гончаренка [36]</p>
<p>Територіальна громада – сукупність 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; основні ознаки: демографічна; територіальна; інтелектуально-вольова; економічна правосуб’єктність; наявність соціально-зумовлених інтересів</p>	<p>Батанов О. В. Територіальна громада [4]</p>
<p>Територіальна громада – первинний суб’єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що 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 індивідуально-територіальними зв’язками системного характеру</p>	<p>Батанов О. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки [5]</p>
<p>Територіальна громада – первинна адміністративна територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. Представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою</p>	<p>Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика [26]</p>
<p>Територіальна громада – спільнота людей, об’єднаних на основі спільних інтересів, місця проживання та господарської діяльності, які володіють почуттям спільноти і вирішують питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування</p>	<p>Лиска О. Г. Територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування [25]</p>
<p>Територіальна громада – жителі самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об’єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, а також визначити види територіальних громад залежно від їх предметної діяльності, спрямованої на задоволення певних потреб у межах конкретної території проживання жителів громади</p>	<p>Шумляева І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект [67]</p>
<p>Територіальна громада – соціально-територіальна система, виникнення, становлення та розвиток якої розглядаються з позицій теорії соціальної дії, а саме через форми функціональної взаємодії ядра системи – соціального колективу – з такими підсистемами як політична, економічна, підтримка інституціональних культурних (етнічних) зразків, на відміну від розповсюдженого поділу на фізико-органічні підсистеми</p>	<p>Молодожен Ю. Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад [23]</p>

Продовження додатку А

1	2
<p>Територіальна громада – агент політичної самоорганізації, оскільки вона є об'єднанням людей, згуртованих спільністю інтересів, завдань, цілей; у неї домінує така форма спільності, як єднання, згуртування, однакове становище. У територіальній громаді людей об'єднують суттєві (корінні) настанови, інтереси, цілі, почуття солідарності, готовність до спільних дій, а це, безперечно, є основою для політичної самоорганізації</p>	<p>Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації [25]</p>
<p>Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста і безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру</p>	<p>Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади [2]</p>
<p>Територіальна громада – сукупність фізичних осіб (громадян України, осіб без громадянства, іноземців), пов'язаних спільною територією постійного проживання (в селі, селищі, місті), які мають спільні соціально-культурні, економічні, професійні інтереси, а також мають право здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через створені нею органи та мають можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем</p>	<p>Кулакова Є. В. Щодо поняття та сутності територіальних громад [24]</p>
<p>Територіальна громада – соціальна спільнота, яка проживає на одній території, має спільні соціальні потреби й інтереси, здатні свідомо і активно виражати спільну волю і об'єднувати зусилля у вирішенні місцевих справ шляхом виконання самоврядних функцій у різних сферах власної життєдіяльності через реалізацію економічної і соціальної правосуб'єктності</p>	<p>Бобровська О. Ю. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад [8]</p>
<p>Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі територіальна громада - жителі, об'єднані 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 Стаття 6. Територіальні громади 1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. 2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. 3. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.</p>	<p>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [46]</p>

Продовження додатку А

1	2
<p>Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.</p>	<p>Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998р.[45]</p>
<p>Територіальна громада – спільнота людей, об’єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв’язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста</p>	<p>Енциклопедія державного управління [15]</p>
<p>Громада територіальна – жителі, об’єднані пост., проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адм. центр. Останнє відбувається за підсумками місцевого референдумів відповідних тер. громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об’єднання комунального майна. Вихід із складу добровільного об’єднання здійснюється за рішенням референдуму відповідної тер. громади. Ін. питання правового статусу Г. т. регулюються Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997)</p>	<p>Юридична енциклопедія [68]</p>