

*Науковий вісник: Державне управління.* 2019. №2. с. 59-65.

9. Застрожнікова І. В. Трансформація національної освітньої системи в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2019. № 4(43).с. 44-49. doi: 10.33287/101906.

10. Застрожнікова І.В. Ульяновченко Ю.О. Сучасний стан державного регулювання освітніх новацій в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук.пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2019. №. 2 (56). с.192-198.

11. Застрожнікова І. В. Створення опорних навчальних закладів в об'єднаних територіальних громадах. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2019. №. 2(22).

12. Застрожнікова І.В. Менеджмент освітніх мереж ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління.* 2019. № 4 (6). с.150-158.

13. Застрожнікова І.В. Зарубіжний досвід електронного урядування сфери освіти в Україні. *Науковий вісник: державне управління.* №2 (4). 2020. С.160-168.

14. Застрожнікова І.В., Застрожніков А.Г. Державна підтримка інфраструктури села, як передумова сталого розвитку сільського господарства країни. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки).* 2016. № 1. с. 148 – 152.

15. Застрожнікова І. В. Державна політика у галузі аграрної вищої освіти. *Міжнародна науково-практична конференція «Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, менеджменту, обліку та права»* Ч.3. 2018. С.36-37.

16. Приазовська ОТГ – Освіта [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://pryazovska.gromada.org.ua/>.

## **5. Розвиток територіальних громад в Україні на основі зарубіжного досвіду**

Характерною ознакою останніх років є те, що з різним ступенем активності процеси децентралізації в Україні відображали концепцію відповідних реформ у сфері місцевого самоврядування. Сьогодні вже можна говорити про деякі успіхи: зміцнення фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування, підвищення ступеня їх участі у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, регіонів, і, як наслідок, позитивні

відгуки громадян щодо облагородження територій населених пунктів, вирішення проблем комунального господарства, що накопичувалися протягом десятиліть, розвитку інфраструктури, муніципального транспорту і т. п. І все це при досить складній економічній ситуації по країні: спаді виробництва, скорочення обсягів зовнішньої торгівлі, зниженні економічної активності в цілому. [8] Можна сказати, що децентралізація як явище стала деяким локомотивом розвитку економіки на місцях, що дозволило згладити вищевказану загальну економічну картину в країні. У будь-якій країні розвиток держави залежить від стану місцевого самоврядування та можливостей територіального колективу впливати на суспільне життя, брати в ньому активну участь. Важливим елементом сталого та ефективного розвитку країни є розвиток місцевого самоврядування. Відомо, що територіальна громада є суттєвим елементом, який характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування.

Територіальна громада в Україні — це «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». Основними її ознаками є спільна територія існування, наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою, спільна комунальна власність, сплачування комунальних податків [1].

Сучасний стан розвитку окремих територій нашої держави є досить складним і, незважаючи на значну кількість заходів, що здійснюються в рамках державної політики в цій сфері, продовжує погіршуватися. Зазначена ситуація має дуже негативний вплив на забезпечення стабільності в нашій країні, подолання кризових економічних процесів, які зараз відбуваються та формування засад до подальшого розвитку держави. Наразі в Україні не існує окремих спеціальних умов регулювання розвитку сільських чи міських територій. Формування бюджетів, їх використання та організація функціонування територіальних громад відбувається відповідно до чинного Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших базових законів без урахування географічного положення, густоти населення, ресурсної бази тощо. Між міськими і сільськими територіями повинно бути досягнуто більш справедливого балансу бюджетних витрат, капіталовкладень в інфраструктуру, збільшення фінансування програм економічного розвитку територій.

Пріоритетність розвитку сільських територій в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності людини, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [4].

Фінансово-економічне забезпечення є надзвичайно важливою складовою механізму державного управління розвитком територіальних громад. Недостатньо розроблений та виважений механізм фінансового забезпечення процесу реалізації будь-якої державної політики може призвести до вкрай низьких її результатів або ж і повного провалу. Це ж стосується і політики розвитку окремих територій України.

Відомо, що основним індикатором спроможності територіальних громад є зростання добробуту населення та найповніше задоволення його потреб, а суб'єктом розвитку виступає вся територіальна громада: органи влади, громадські організації тощо. В сучасних умовах перед територіальними громадами особливо гостро постають проблеми фінансування соціальних об'єктів, житловокомунального господарства, проектів місцевого розвитку, утримання органів місцевого самоврядування та ін. Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Базовою умовою розв'язання цих проблем є знання про елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, без чого неможливе прийняття ефективних управлінських рішень, у тому числі й щодо активізації діяльності органів місцевого самоврядування з приводу належного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. На сучасному етапі загострюються такі соціальні проблеми села, як безробіття, бідність та вимушена трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, демографічна криза та деградація сільської поселенської мережі тощо. Основними причинами цього є ігнорування владою необхідності прогресивних змін в управлінні розвитком сільських територій, та нехтування громадською думкою, невирішеність проблеми власника земель. На сьогодні на місцевому рівні системи управління розвитком сільських територій існують серйозні проблеми [2].

Формування спроможних територіальних громад в Україні здійснюється сьогодні з урахуванням децентралізації, що проводиться урядом. Серед питань децентралізації є вирішення фінансових питань функціонування тепер уже з урахуванням децентралізації об'єднаних територіальних громад. Об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом (до цього прямі відносини мали лише області, райони, міста обласного значення). Передбачено, що органи

місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю не тільки в межах, а й за межами населених пунктів. Отже, можна зробити висновок про необхідність істотної реорганізації фінансово-економічного забезпечення державного управління розвитком територіальних громад України, що вимагатиме змін в бюджетно-фіскальній політиці. В цілому ж з урахування стану та проблем розвитку територій та сучасних європейських традицій в цій сфері фінансування управління розвитком територій має здійснюватися із трьох джерел – державного бюджету, місцевого бюджету та Фондів розвитку територій, зокрема сільських. Причому питома вага першого має істотно зменшитись.

В сучасних умовах перед територіальними громадами особливо гостро постають проблеми фінансування соціальних об'єктів, житлово-комунального господарства, проектів місцевого розвитку, утримання органів місцевого самоврядування та ін. Територіальна громада як соціальне явище є особливою соціальною спільнотою, з притаманними будь-якій спільноті якостями. Базовою умовою розв'язання цих проблем є знання про елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, без чого неможливе прийняття ефективних управлінських рішень, у тому числі й щодо активізації діяльності органів місцевого самоврядування з приводу належного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Пріоритетність розвитку сільських територіальних громад в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності людини, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Найгострішими проблемами на селі залишаються відсутність мотивації до праці, безробіття, бідність та трудова міграція. Серед основних проблем розвитку сільських територій можна назвати масовий відтік молодих кваліфікованих кадрів з села до великих міст. Важливими пріоритетами державної аграрної політики є створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування [2].

Щодо конкретних важелів та інструментів реалізації механізму забезпечення соціального розвитку сільських територіальних, то вони, повинні передбачати: наявність соціальних стандартів та нормативів, які визначають основні параметри для проживання та праці населення у сільській місцевості; організацію навчально-виховної, пропагандистської роботи спрямованої на зміну моделі поведінки членів сільської громади; практику компенсування витрат сільської громади на реновацію та розширення об'єктів соціально-культурного призначення (будівництво та

оновлення дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, пунктів медичного обслуговування, закладів культури, спортивних споруд);

забезпечення створення соціально-економічних умов для постійного сільських територій профільними спеціалістами (вчителями, лікарями, працівниками культури) через створення належних умов праці, вирішення проблем соціально-економічного характеру; безперешкодно та якісну систему доступу сільської молоді до здобуття освіти, в тому числі й професійної; комплексну та систематичну проблемних сільських територій.

Тому, першочерговим завданням влади є забезпечення усіх умов для життя та розвитку молоді у селах. І розпочинати треба з освіти усіх рівнів, у першу чергу, із шкільної. Для подолання проблеми нестачі шкільних вчителів на селі, на початку 2019 року в Україні було прийнято закон, у якому зафіксовано, що вступники, які мають бажання працювати в сільській місцевості, вперше зможуть скористатися правом першочергового зарахування на бюджет. На думку вченої Застрожнікової І.В., дія цього закону допоможе покращити якісний склад вчителів сільських ОТГ [3]. Зважаючи на сучасні проблеми в розвитку сільських територій, попередню практику державного управління ними та її низьку ефективність, запорукою успішної життєдіяльності і розвитку сільських територій у перспективі вбачається зміщення акцентів в управлінні цими процесами з загальнодержавних програм і заходів до значного зростання ролі і можливостей територіальних громад самостійно вирішувати питання розвитку власних територій.

Вважаємо, що досягнути успіху у процесі децентралізації неможливо без вивчення зарубіжного досвіду формцвання та розвитку територіальних громад, у тому числі історичного. Аналіз зарубіжного досвіду розвитку територіальних громад слід розпочати з вивчення найближчого історичного досвіду (19 сторіччя). Так, якщо зробити неглибокий ретроспективний аналіз децентралізації влади на території нинішньої Польщі, то можна побачити, що перші правові норми у бік децентралізації — так звані "муніципальні акти", з'явилися у 19 сторіччі [2]. Тоді відбулася реформа муніципальних прав, яка змінила ситуацію в бік значного розширення можливостей мешканців, давши їм права діяти з важливих питань. Реформа, серед іншого, дала свободу в міста: вони більше не підпорядковувалися главам районів або маршалам.

У Пруссії, де з 1808 року було прийнято указ про міста, також спостерігалися кроки в бік децентралізації. Згідно з його правилами, в рамках місцевого самоврядування місто створювало раду, функції якої було обрання міського управління. Управління повинні були бути схвалені центральним органам влади. У 1815 році було введено новий адміністративний поділ, при

якому муніципалітети були найменшими адміністративними одиницями. Серед них було два типи: сільські і міські. За іншим актам 1850 року і в 1853 році муніципалітети отримали більше функцій. Міська влада мала право призупинити незаконне рішення, дисциплінарно карати мерів та інших членів. Суддя був у праві визначати в муніципальному бюджеті витрати, які рада не прийняла. Цей процес децентралізації в Пруссії, на той момент був направлений лиш на делегування повноважень. [5]

В Австрії реформи децентралізації були значно відкладені. Цього не відбувалося до конституційної реформи під час «весни народів». Адміністративний поділ було введено в середині дев'ятнадцятого століття, коли почався процес створення місцевого управління в його сучасному вигляді. Муніципальна влада була розділена між законодавчими та виконавчими органами. Завдання були розділені на власні і делеговані. Так, в Галіції і Лодомерії існували унікальні одиниці - присадибні ділянки. Їх завдання були схожі на муніципальні, але їх структура ставилася до старих феодальних систем, так як ключову роль все ще брав місцевий керівник або власник землею.[7]

Починаючи із прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 році, розвиток децентралізації набув значного прискорення. Так, Європейська інтеграція призвела до більш відкритого прийняття рішень, в рамках якого, уряди об'єднуються як ефективні учасники політичного процесу в Європейському союзі, який використовує термін

«Європа регіонів». Це пов'язано з тим, що якщо ЄС має підвищити свою легітимність, він повинен розвивати процес субсидіарності шляхом прийняття рішень на найнижчих рівнях влади. Таким чином, союз буде включати в себе погляди органів влади нижчого рівня, як спосіб децентралізації.[7]

Уряд Великобританії, найкраще адаптувався у нову політику. Міське самоврядування максимально використовує можливості, доступні для цього. Інноваційні місцеві органи влади можуть використовувати нові можливості для транснаціональних зв'язків і встановлення контактів з іншими союзами ЄС. Великобританія чітко висловлювала свої інтереси, враховуючи інституційні механізми, які в підсумку завадили інтересам децентралізації. Міське самоврядування є виборним інститутом і має більшу легітимність, ніж виборчі органи і приватні компанії. Прикладом є залучення влади до місцевого уряду. Наприклад, в процесі консультацій з Зеленої книги (міське середовище), органи місцевого самоврядування влаштовують візити в інші міста для обміну досвідом. Ідея полягала не просто в стимулюванні міського

середовища, але і у налагодженні діалогу між місцевими політичними інститутами. [7]

У Швеції процес європейської хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення у вигляді муніципалітету як спільноти. Ідея складається з різних поглядів на демократичні ідеали, цивільні, центральні відносини з місцевим урядом, місцеве політичне управління, організаційні принципи і контроль продуктивності. Спостерігаючи як Швеція орієнтує ринок на муніципалітет в поєднанні з посиленням контролю з боку центрального уряду, можна помітити тенденції витіснення місцевого самоврядування. З іншого боку, місцева політична відповідальність за освіту і добробут інституційних інструментів не порушена. Принцип децентралізованої моделі Швеції був встановлений ще в 1862 році, коли було прийнятий перший Закон про місцеве самоврядування. Проте зараз, Швеція є країною місцевого самоврядування насамперед договірного порядку, як

«тінь» центрального уряду і парламенту. Хоча роль місцевого самоврядування залишалася незмінною протягом 150 років, муніципалітети та окружні ради значно розширилися в ході розробки європейської хартії самоврядування. Муніципалітети були об'єднані як політичні і професійні ресурси. В основному у відповідь на це народжувалася досить масова критика, як на експерименти з «вільними комунами» протягом 1980-х років. У 1991 році новий закон про місцеве самоврядування було розширено на свободу функціонування комун. Більш того, децентралізація відповідальності відбулося в 1992 році (від цільових до загальних субсидій). Ці реформи були піком хвилі децентралізації, а також відправною точки для чогось нового. [8]

Процес децентралізації у деяких сучасних країнах характеризуються занадто сильною залежністю від центральної влади. Таке становище можна добре побачити на прикладі Австралії. Органи місцевого самоврядування Австралії завжди діяли під загрозою державного втручання управління і розпорядчими регулюваннями.

На наш погляд, найбільш вдалим досвідом побудови місцевого самоврядування та територіальних громад є досвід Польщі. Процес реформування системи місцевого самоврядування у Польщі можна розділити на два періоди – з 1990 по 1998 роки та з 1999 р. і до сьогодні. Його першу фазу характеризує етап інституалізації, що мав на меті становлення нормативної бази, удосконалення територіальні структури, формування організаційні моделі. Разом з цим було вироблено й законодавчо закріплено основні принципи взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Інституціалізацію було розпочато з перегляду Конституції 29 грудня 1989 р., коли польська влада відмовилась від існуючої на той час

моделі комуністичного режиму. Натомість, основними засадами влади було проголошено демократію, верховенство права, громадянські свободи. На тлі цього найголовнішим стало впровадження принципу широкого самоуправління — територіального, фактично децентралізації, говорячи сучасною мовою українських реформ.

Наступним чинником став поділ влади на три гілки, фактично — розмежування «по вертикалі» сфер діяльності повноважень між аналогічними органами одного виду, діючими на різних рівнях територіальної організації держави, і встановлення певних правил і норм взаємовідносин між ними. Цей розподіл у подальшому передбачав становлення представницьких органів у територіальних одиницях. В контексті зазначених змін було також змінено назву держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща (РП). Закріплення правових норм, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, відбулося у Законі «Про територіальне самоуправління» від 8 березня 1990 р. Характерною рисою самоуправління стало створення локального управління, базовою ланкою якого стала окрема від державної влади одиниця — гміна. Наступний крок на шляху демократизації місцевої влади і удосконалення територіального управління було здійснено 1 січня 1999 р., коли відбулося відновлення самоврядування у воєводствах і повітах шляхом обмеження влади державної адміністрації у воєводстві. На меті була уніфікація організаційної структури країни. Воєводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства. [6]

Фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи. Роблячи висновки, щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації відповідно європейських стандартів на прикладі Республіки Польща слід відмітити необхідність наповнення цього статусу реальним змістом. [6]

На наш погляд, особливо цінним для України є позитивний досвід функціонування у РП сільських територіальних громад, адже, пріоритетність розвитку сільських територіальних громад в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності людини, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [6].



Вважаємо, що дуже цінним для України є також досвід Франції, яка, в цілому досить схожа на Україну, зокрема, за своєю площею. 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 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. [1]

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Розвиток територіальних громад, чи муніципалітетів та комун, насамперед залежить від колишньої інфраструктури влади та самої політики центральної влади. Досвід інших країн може бути запозиченим, але не цілком, а лише конкретними відповідними аспектами, індивідуально до кожної країни, й не повторюванням чужих помилок.

### **Література:**

1. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / Бернар Дрейфюс ; пер. з французької за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition. 06.2010.*
2. Застрожнікова І.В., Застрожніков А. Г. Державна підтримка інфраструктури села, як передумова сталого розвитку сільського господарства країни. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2016. № 1. с. 148 – 152.
3. Застрожнікова І.В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр»*. 2019. Вип. 1 (55).
4. Застрожнікова І.В. Історичні аспекти державного регулювання сільського господарства України. *Наукові праці НДФІ*. №4 (61). 2012. с.37-40.
5. Зуев Ф. Г. Історія Польши М.: Наука. 1993. 258с.
6. Конституційна хартія Пруссії 1850. Електронний ресурс : <https://worldconstitutions.ru/?p=678>. Переглянуто 13 березня 2020.

Хрущ С.В. Зарубіжний досвід розвитку інституту територіальних громад на прикладі республіки Польща та можливості його запровадження в Україні. *Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції*. 18 жовтня 2019. с. 276-279.

7. Хрущ С.В. Нормативно-правове забезпечення функціонування інституту територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 4. 2019. с.176-185.