

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

_____ /Лариса МЕЛЬНИЧУК

« ____ » _____ 2023 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

(пояснювальна записка)

здобувача вищої освіти освітнього ступеня «Бакалавр»
за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування

Тема: «ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ»

Виконавець: **Білокінь Аліна Олександрівна**, група ПУ- 401Б

Керівник: **Мельничук Лариса Михайлівна**, д.держ.упр.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Нормоконтролер _____ (Лариса МЕЛЬНИЧУК)
(підпис)

КИЇВ 2023

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ (Лариса МЕЛЬНИЧУК)

« ___ » _____ 2023 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Білокінь Аліни Олександрівни

1. Тема роботи «ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ», затверджена наказом ректора від 21.03.2023 № 383/ст
2. Термін виконання роботи : з 29 травня по 24 червня 2023 року
3. Вихідні дані роботи: наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців, положення нормативно-правових актів, статистичні дані та аналітичні матеріали органів влади та управління, інтернет-джерела.
4. Зміст пояснювальної записки: Розділ 1. Теоретичні засади публічного управління розвитком територіальної громади. Розділ 2. Підвищення спроможності територіальної громади у контексті європейських тенденцій децентралізації. Розділ 3. Впровадження механізмів стимулювання розвитку територіальної громади: європейський досвід для України.
5. Перелік ілюстративного матеріалу: 4 таблиці, 1 рисунок
6. Календарний план-графік

№ з/п	Графік виконання роботи	Строк виконання	Фактичне виконання
1.	Розроблення детального плану роботи	30 травня 2023 р.	
2.	Визначення теоретичної та емпіричної бази дослідження, формування бібліографічного списку джерел	31 травня 2023 р.	
3.	Підготовка першого розділу роботи	5 червня 2023 р.	
4.	Підготовка другого розділу роботи	10 червня 2023 р.	
5.	Підготовка третього розділу роботи	15 червня 2023 р.	
6.	Підготовка вступу, висновків та реферату роботи	16 червня 2023 р.	
7.	Доопрацювання роботи з урахуванням пропозицій, зауважень керівника	19 червня 2023 р.	
8.	Оформлення остаточного варіанту кваліфікаційної роботи	21 червня 2023 р.	
9.	Підготовка доповіді на захист роботи	22 червня 2023 р.	

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Теоретичні засади публічного управління розвитком територіальної громади.	Завідувач кафедри Мельничук Л. М.	30.05.2023	30.05.2023
Підвищення спроможності територіальної громади у контексті європейських тенденцій децентралізації	Завідувач кафедри Мельничук Л. М.	05.06.2023	05.06.2023
Впровадження механізмів стимулювання розвитку територіальної громади: європейський досвід для України	Завідувач кафедри Мельничук Л. М.	10.06.2023	10.06.2023

8. Дата видачі завдання : « 29 » травня 2023 р.

Керівник кваліфікаційної роботи: _____

(Лариса МЕЛЬНИЧУК)

Завдання прийняв до виконання _____

(Аліна БІЛОКІНЬ)

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Впровадження зарубіжного досвіду публічного управління розвитком територіальної громади»:

65 стор., 1 рис., 4 табл., 60 літературних джерел.

Об'єкт дослідження: процеси та механізми публічного управління розвитком територіальних громад.

Мета роботи: визначення та теоретичне обґрунтування основних напрямів запровадження європейського досвіду публічного управління розвитком територіальної громади.

Методи дослідження:

- аналізу, узагальнення та логічний метод (з'ясування сутності та змісту основних термінів і понять);
- аналізу та синтезу (визначення змісту та основних складових публічного управління розвитком територіальної громади);
- порівняння (зіставлення європейського та вітчизняного досвіду підвищення спроможності територіальних громад, державного стимулювання їхнього розвитку);
- аналізу (з'ясування рівня відповідності норм українського законодавства основним вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, виявлення проблем формування міжбюджетних відносин, застосування інвестиційних інструментів стимулювання розвитку громад);
- теоретичне узагальнення та синтез (систематизація пропозицій щодо застосування зарубіжного досвіду з метою удосконалення системи публічного управління розвитком територіальних громад в Україні);

Результати кваліфікаційної роботи рекомендується використовувати під час проведення подальших наукових досліджень, у процесі розробки та експертизи нормативно-правових актів з питань регіональної політики, здійснення освітньої підготовки фахівців у галузі публічного управління та адміністрування.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ,
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА, ЄВРОПЕЙСЬКА
ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	
1.1. Розвиток територіальної громади як об'єкт наукових досліджень та публічного управління.....	
1.2. Європейські стандарти розвитку територіальної громади в документах Ради Європи.....	
Висновки до розділу 1	
РОЗДІЛ 2. ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	
2.1. Формування територіальної основи місцевого самоврядування європейських країн	
2.2. Багаторівневе управління як механізм посилення інституційної спроможності територіальних громад	
Висновки до розділу 2	
РОЗДІЛ 3. ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	
3.1. Європейський досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин	
3.2. Впровадження інвестиційних механізмів стимулювання розвитку територіальних громад.....	
Висновки до розділу 3.....	
ВИСНОВКИ.....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	

ВСТУП

В умовах сучасних викликів і загроз відновлення та подальше посилення потенціалу держави є можливим лише за умови нарощення можливостей окремих територіальних громад, створення передумов для їх самодостатнього та економічно ефективного розвитку, їх становлення як дієздатних суб'єктів реалізації політики соціально-економічного розвитку власних територій.

Однак реалії сьогодення демонструють значні територіальні диспропорції, низькі показники рівня та якості життя, нерівності у доступі до ресурсів та публічних послуг, поширення різноманітних соціальних дисбалансів і соціального виключення. Крім того, проблеми нерівномірного розвитку територіальних громад ще більше посилюються внаслідок впливу масштабного вторгнення росії, активних воєнних дій на сході та півдні країни. Так, за даними Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій України близько 20% громад постраждали від тимчасової окупації чи активних бойових дій [32].

Відповідно першочерговим завданням органів державної влади та органів місцевого самоврядування постає забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад, посилення та концентрація уваги на збалансованості й поліпшенні якісних характеристик територіального розвитку. При цьому у період активних євроінтеграційних процесів актуалізується необхідність вивчення європейського досвіду забезпечення розвитку територій та вирішення нагальних соціально-економічних проблем, що дозволить сформулювати пріоритети і впровадити дієві інструменти підтримки й стимулювання розвитку територіальних громад з урахуванням притаманних для України особливостей.

Тому *мета кваліфікаційної роботи* полягає у визначенні та теоретичному обґрунтуванні основних напрямів запровадження

європейського досвіду публічного управління розвитком територіальної громади.

Досягнення мети забезпечувалося послідовним вирішенням таких *взаємопов'язаних завдань*:

- з'ясувати сутність та зміст основних термінів і понять дослідження;
- визначити рівень відповідності національного законодавства та ключових документів Ради Європи з питань розвитку територіальних громад;
- здійснити аналіз європейського досвіду застосування механізмів посилення спроможності територіальних громад та стимулювання їх розвитку;
- окреслити можливості впровадження європейського досвіду забезпечення територіального розвитку у вітчизняній практиці публічного управління.

Об'єкт дослідження – процеси та механізми публічного управління розвитком територіальних громад в Україні.

Предмет дослідження – впровадження зарубіжного досвіду публічного управління розвитком територіальної громади.

Методи дослідження. У кваліфікаційній роботі використані такі методи дослідження:

- аналізу, узагальнення та логічний метод (з'ясування сутності та змісту основних термінів і понять);
- аналізу та синтезу (визначення змісту та основних складових публічного управління розвитком територіальної громади);
- порівняння (зіставлення європейського та вітчизняного досвіду підвищення спроможності територіальних громад, державного стимулювання їхнього розвитку);
- аналізу (з'ясування рівня відповідності норм українського законодавства основним вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, виявлення проблем формування міжбюджетних відносин, застосування інвестиційних інструментів стимулювання розвитку громад);

- теоретичне узагальнення та синтез (систематизація пропозицій щодо застосування зарубіжного досвіду з метою удосконалення системи публічного управління розвитком територіальних громад в Україні).

Теоретичною та інформаційною базою дослідження слугували основні положення сучасної теорії публічного управління, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, результати досліджень провідних наукових установ у цій сфері, нормативно-правові акти, аналітичні та статистичні матеріали органів влади.

Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (60 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 65 сторінок. Робота містить 4 таблиці та 1 рисунок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Розвиток територіальної громади як об'єкт наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних фахівців

Процеси взаємодії людей у різних соціальних групах, їх участь в публічному управлінні, забезпеченні розвитку суспільства в цілому стали предметом наукових пошуків, починаючи з середини минулого століття, хоча за своїми звичаями і традиціями територіальна громада має ознаки глибокої давнини. При цьому для позначенні базового територіального утворення фахівці застосовують, зокрема, такі терміни як територіальний колектив, територіальна громада, територіальна спільнота; місцева співдружність; місцева община; місцева комуна; місцеве співтовариство, що зумовлено історичними, соціально-політичними та іншими поглядами на розвиток громад.

Ще у середині минулого століття Дж. Хілер на основі дослідження майже сотні визначень громади з'ясував, що більшість з них характеризуються такими ознаками, як площа території, соціальна взаємодія і загальний зв'язок [50]. З того часу було виокремлено й інші ознаки громади та надано багато чисельні визначення цього поняття. Зокрема, серед цих ознак К. Іонассен виокремив такі елементи: населення; територія; взаємозалежність складових співтовариства і поділ праці в ньому; спільна культура й соціальна система; усвідомлення приналежності до громади; корпоративна основа дій з вирішення місцевих питань [53].

за радянських часів українські дослідники застосовували поняття «територіальні колективи», яке, зокрема С. М. Іванов та А. О. Югов визначали як «соціально організовані групи людей, які відносно компактно

проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням спільних завдань за місцем проживання» (цитуються за [28, с. 14]).

Результати аналізу наукових праць сучасних українських фахівців засвідчують, що при визначенні поняття «територіальна громада» акцентується увага на таких характерних ознаках громади, як певна територія проживання людей та соціальна взаємодія між ними. Зокрема, ще у перші роки незалежності української держави дослідник у галузі права І. Бутко визначав територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами [8, с. 8]. Подібних поглядів дотримуються й інші вітчизняні правовики, перш за все, О. Батанов [4, с. 77], Баймуратов [3] та інші.

З позиції окреслення зазначених характерних ознак територіальної громади дають визначення цього поняття й науковці у галузі державного управління. Так, Лиска О. Г. розглядає територіальну громаду як «спільноту 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» [25].

Територіальна громада, на думку Молодожена Ю. Б., це «соціально-територіальна система, виникнення, становлення та розвиток якої розглядаються з позицій теорії соціальної дії, а саме через форми функціональної взаємодії ядра системи – соціетального колективу – з такими підсистемами як політична, економічна, підтримка інституціональних культурних (етнічних) зразків, на відміну від розповсюдженого поділу на фізико-органічні підсистеми» [27].

Альошина Н. М. визначає це територіальне утворення як «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» [1].

У своїх дослідженнях О. Ю. Бобровська та І. В. Шумік використовують термін «територіальна громада» у значенні соціальної спільноти, 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 [6].

Дослідник С.Сахненко вважає, що «громади є соціальними спільнотами, які складаються в результаті взаємодії людей, вони мають якості, що можна трактувати як об'єктивні: самоврядність, спроможність безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції і первинність стосовно тих суб'єктів права, що формуються народом, націями» [37, с. 9].

З позиції Шевчука Б. М., територіальна громада – це сукупність громадян України, які спільно проживають на певній території, мають визначений законодавством правовий статус, ідентифікують себе з нею і мають спільні інтереси [42, с. 42].

Аналіз довідково-енциклопедичної літератури також засвідчує, що в основі визначення територіальної громади мають лежати такі ознаки як територіальна приналежність, соціальні та загальні зв'язки. Так, в Енциклопедії з державного управління територіальна громада визначається як спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста [40, с.375].

Такий підхід до трактування поняття «територіальна громада» закладений у визначеннях цього терміну в нормативно-правових актах України. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України у 1998 році, поняття

територіальної громади формулюється як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [33].

Конституція України визначає територіальну громаду базовим елементом місцевого самоврядування, яка формує його органи та виконує функцію контролю за їх діяльністю [21].

На основі конституційних положень сформульовано дефініцію територіальної громади у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому територіальна громада визначається як 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 [34].

Отже, законодавче визначення територіальної громади, яким найчастіше користуються державні управлінці та значна частина науковців, полягає у визначенні її місця і ролі у системі місцевого самоврядування й організації публічної влади, тобто «територіальну громаду можна розглядати не лише інтеграційним об'єднанням, але й політично, економічно та соціально активним суб'єкт місцевого самоврядування, що має необхідне ресурсне забезпечення та відповідає за розвиток відповідної території. [40, с.50]. Відповідно колектив авторів Інституту регіональних досліджень визначає територіальну громаду як «цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни» [40, с. 53].

Водночас, слід зауважити, що, на думку окремих експертів, нормативно-правова регламентація змісту та сутності територіальної громади є недостатньою й саме це зумовлює існування значної кількості дефініцій цього терміну або спонукає до уточнення законодавчо визначеного поняття.

Так, для прикладу, дослідники Л. А. Буркова, В. С. Адамовська, А. Б. Ярова, уточнюючи законодавчі положення, дають своє визначення територіальної громади, під якою розуміють спільноту мешканців села (селища або міста), які проживають на території самостійної адміністративно-територіальної одиниці не менше одного року, об'єднані загальними інтересами власного життєзабезпечення, володіють на даній території нерухомим майном, мають спільну комунальну власність та вирішують питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [7, с. 175].

У межах цього дослідження важливо також з'ясувати сутність понять «розвиток територіальної громади» та «публічне управління (регулювання) розвитку територіальної громади».

На думку вітчизняних фахівців, процес розвитку територіальної громади має різноманітні форми й може проходити різними шляхами. Однак їх об'єднує спільна орієнтація на покращення якості життя в їх громаді. Іншими словами, розвиток громади передбачає зусилля спільноти поліпшити якість їх життя і надання послуг на засадах ініціативи, самопомоги і взаємодопомоги, а також підвищення їх ефективності.

Під регулюванням (отже, й управлінням) розвитку територіальних громад експерти пропонують розуміти створення сприятливих умов з боку органів влади усіх територіальних рівнів для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом використання різних інструментів та методів впливу (економічних, організаційних, фінансових, правових) [40, с. 55].

При цьому територіальні громади слід розглядати і як суб'єкти регулювання розвитку власних територій, і як об'єкти регулювання в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального, державного).

Як суб'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території територіальна громада наділена функціями, які за своїм обсягом збігаються з функціями системи місцевого самоврядування: нормотворча та бюджетно-фінансова функція; функція планування, програмування розвитку території;

управління ресурсами громади; забезпечення розвитку та управління об'єктами інфраструктури; утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території; управління комунальним майном тощо [40, с. 54-55]

Відповідно державне регулювання розвитку територіальних громад в системі публічного управління передбачає, підвищення ролі, можливостей та відповідальності органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток їх територій. с. 54. Тобто перед органами державної влади постає завдання щодо формування спроможних територіальних громад, «в яких місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади» [31]. Своєю чергою, цей процес в Україні як і в багатьох країнах Європи, тісно пов'язаний з проведенням реформи децентралізації влади та управління [40, с. 54]. Загалом, за допомогою децентралізації можна покращити такі фактори управління: збільшення політичної конкуренції, покращення громадської підзвітності та зменшення політичної нестабільності.

Розглядаючи територіальну громаду як об'єкт державного впливу вітчизняні експерти пропонують виділяти два напрями державного регулювання розвитку територіальних громад.

По-перше, це нівелювання диспропорцій соціально-економічного розвитку. Ця складова полягає у вирівнюванні соціально-економічного розвитку територіальних громад, усунення асиметричності їх розвитку та забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів шляхом бюджетного вирівнювання. Тобто має застосовуватися механізм непрямої дії, що здійснюється через міжбюджетні відносини з використанням інструментів фінансового вирівнювання.

По-друге, - це стимулювання розвитку відповідних територій, що передбачає стимулювання «точок зростання», кооперації суб'єктів

територіального розвитку та пошуку інноваційних механізмів їх розвитку. Реалізовуватися така компонента має шляхом застосування механізму прямої дії, а саме здійснення інвестиційної підтримки розвитку територіальних громад. Таке стимулювання сприятиме збільшенню власних надходжень до місцевих бюджетів, інвестиційних видатків місцевих бюджетів. [40, с. 57].

Отже, підсумовуючи, можна констатувати констатувати відсутність єдності у поглядах законодавців та науковців щодо сутності поняття «територіальна громада». Проте у контексті публічного управління та адміністрування її можна розглядати як суб'єкт місцевого самоврядування та об'єкт публічно-управлінського впливу.

1.2. Європейські стандарти розвитку територіальної громади в документах Ради Європи

Для країн-членів Ради Європи одним з основних міжнародно-правових документів є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) [17, с.145], оскільки визначає стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Поява цього нормативно-правового акта зумовлена посиленням різнорівневої інтеграції, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах-членах Ради Європи та пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку.

Основна мета цього нормативно-правового акта полягає у втіленні демократичних стандартів функціонування та основ організації місцевого самоврядування згідно з принципами субсидіарності, демократичності, та реальності, які є обов'язковими для виконання усіма державами-учасницями.

Варто зауважити, що тривалий період розробки цього міжнародного документа свідчить про складність проблеми взаємин центральної і місцевої влади, навіть для давно сформованих і краще розроблених демократичних систем. Передусім це стосується країн Західної Європи. Положення Хартії передбачають захист та зміцнення місцевої автономії в Європі через

зобов'язання держав-членів застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади в різних європейських країнах. Відповідно положення цього документа слугують значним внеском у закладення основ та побудови Європи на принципах демократії і децентралізації влади. Крім того, ця Хартія є одним з небагатьох документів, що має на меті сприяння урядам у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням. Хартія зобов'язує кожна країну-учасницю дотримуватися правових норм, які забезпечують гарантії політичної, адміністративної та фінансової незалежності місцевої влади [24, с.19].

Основні положення Хартії носять характер міжнародних стандартів, мають, з одного боку, загальне значення для становлення, функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування, з іншого, - відіграють профільне значення, а саме у контексті їх імплементації в законодавстві країн-членів Ради Європи.

Хартія закріплює перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які виконують самоврядні повноваження територіальних громад, чи то безпосередньо, чи то опосередковано. Зокрема, в Хартії зазначається, що «це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом». [9].

Хартія також закріплює принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Тобто висувається вимога здійснення консультації з відповідними органами місцевого самоврядування при будь-яких змінах центральною владою місцевих територіальних розмежувань, в тому числі за потреби шляхом проведення референдуму.

Цей міжнародний документ визначає стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на місцевому рівні, зокрема зазначається, що «статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень».

Хартія містить також норми про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема визначено, що контроль:

а) має здійснюватися лише у передбачених конституцією або законом формах і випадках;

б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості захищуваних інтересів [24].

Хартія регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування, які складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування.

Так, відповідно до норм Хартії основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування є:

1) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, свобода розпорядження ними;

2) відповідність фінансових коштів наданих конституцією або законом повноваженням органів місцевого самоврядування;

3) наявність місцевих джерел прибутків і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

4) наявність поліваріантності фінансових систем місцевого самоврядування задля адаптації до різноманітності завдань і функцій місцевої влади;

5) наявність процедур фінансового вирівнювання з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому

відношенні органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

б) погоджувальна процедура центру і місцевих територій при перерозподілі фінансів;

7) самостійність органів місцевого самоврядування у використанні наданих субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього кредитного ринку.

Крім того, відповідно до положень Хартії органи місцевого самоврядування наділені правом співпрацювати та у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Хартія також наділяє їх правом членства в асоціаціях, в тому числі міжнародних, для захисту і заохочення їхніх спільних інтересів. Ще одне право органів місцевого самоврядування – це співпраця з міжнародними неурядовими організаціями та органами місцевого самоврядування інших країн, яка має здійснюватися на основі протоколів про наміри, угод про співробітництво, партнерство, взаємодопомогу, спільну діяльність тощо. При цьому, зазначені документи виступають актами локального, а не міжнародного характеру, та передбачають закріплення ключових цілей та форм співпраці.

Доречно зауважити, що фахівці виділяють три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування:

(1) загальний рівень - вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування, що виступає завданням і державного рівня і рівня місцевого самоврядування;

(2) другий рівень - обмін досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні місцевими процесами функціонування населених пунктів, вивчення та впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях;

(3) третій рівень - становлення та розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, громадських формувань, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами [24, с. 26].

Загалом, слід підсумувати, що основна частина Хартії визначає важливі функціональні та компетенційні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, а також закріплює рамкові норми міжнародного характеру, які мають суттєве значення для становлення і розвитку системи місцевої демократії.

Для впровадження основних вимог Хартії у вітчизняній моделі місцевого самоврядування у повному обсязі є забезпечення виконання положень законодавства України у повсякденній діяльності територіальних громад, що гальмується через нерозвиненість громадянського суспільства в країні та конкретній місцевій громаді. Саме через місцеве громадянське суспільство, яке складається з сукупності громадських організацій у кожному місті, селищі, селі, територіальна громада може діяти і впливати на процеси розвитку відповідної території.

З часу отримання своєї незалежності Українська держава вибудовує європейську модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На цьому шляху визначальним орієнтиром для країни слугує Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ще у 1997 році ратифікована Верховною Радою України й виступає відповідно до норм Конституції України частиною національного законодавства.

Однак незважаючи на ратифікацію цього міжнародного документа, деякі його положення залишаються нереалізованими. Своєю чергою, це зумовило низку проблем, серед яких різне змістове наповнення поняття «місцеве самоврядування» в Хартії та у законодавстві України, не достатнє виконання керівних та основоположних принципів Хартії, застарілість підходів та механізмів щодо реалізації деяких прав місцевого

самоврядування, невикористання позитивного європейського досвіду, відповідно стримування реформування та розвитку інституту місцевого самоврядування.

В той час як Хартія визначає, що місцеве самоврядування є право і спроможність місцевого управління в законодавчих рамках регулювати та здійснювати відповідне керівництво більшою частиною питань місцевого значення, що є приналежними до їх компетенції в інтересах територіальної громади [17], законодавство України дає дещо інше трактування цього поняття.

Так, попри закріплені основні правові принципи місцевого самоврядування, передбачені Хартією, Конституція України (стаття 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно розв'язувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України. Законом України «Про місцеве самоврядування» також встановлено, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [24].

В той час, як Європейська хартія місцевого самоврядування найважливішими принципами здійснення місцевого самоврядування визначає, зокрема, принципи субсидіарності, децентралізації, співвідношення державних та місцевих інтересів, верховенства права, демократичності, гарантованості захисту прав та свобод волевиявлення, невтручання з боку органів державної влади, рівноправності, компетентності, компліментарності, гласності, відкритості, публічності, гарантованості участі у місцевому самоврядуванні, територіальної організованості влади та відповідності територіальної основи місцевого самоврядування, реальної здатності для вирішення питань місцевого значення в інтересах

територіальної громади [43, с. 182-183], перелік принципів, визначених профільним законодавством країни є дещо звуженим. До них законодавець відносить: «проведення місцевого референдуму і зборів, закріплення форм самоорганізації населення, гласність, відкритість, колегіальність, децентралізм, співвідношення місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність та незалежність у законодавчо визначених рамках, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування [39, с. 13].

Недостатньо втілені положення Хартії щодо встановлення належних умов служби найманих працівників органів місцевого самоврядування. Відповідно в рекомендаціях Ради Європи наголошується на необхідності забезпечення можливості ідентифікації місцевого самоврядування через його службу та надання їй професійної ідентичності, базованої на цінностях місцевого самоврядування, у рамках загальнонаціонального законодавства. Прийняття відповідних законодавчих сприяло б істотним досягненням у цій сфері, зокрема диференціації між професійними та виборними посадовими особами, а також слугувало вдосконаленню нормативно-правової бази для професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування [36].

Ще один нереалізований принцип – це принцип повсюдності місцевого самоврядування, що передбачає запровадження ефективної системи місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях. Застосування цього принципу зумовлене також необхідністю більш чіткого розмежування повноважень, відповідальності та ресурсів на рівні місцевої влади.

Таким чином, порівняльний аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування та вітчизняного законодавства демонструє, що сучасна модель місцевого самоврядування в Україні потребує подальших змін та подолання наявних проблем її впровадження. Сучасна реформа місцевого самоврядування має повною мірою забезпечити реалізацію встановлених Хартією норм, сприяти розвитку демократії та децентралізації

влади й управління. Відповідно усі принципи, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування мають бути законодавчо закріплені, що слугуватиме поштовхом до комплексного розвитку місцевого самоврядування загалом та територіальних громад зокрема.

Отже, перед органами публічної влади постає завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів, виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Висновки до розділу 1.

1. Встановлено, що для позначення базового територіального утворення вітчизняні та зарубіжні фахівці застосовують різні терміни, а саме територіальний колектив, територіальна громада, територіальна спільнота, місцева співдружність, місцева община, місцева комуна, місцеве співтовариство, що зумовило відсутність єдного розуміння сутності поняття «територіальна громада». Водночас, більшість науковців у галузі публічного управління та адміністрування виокремлюють такі її ознаки, як певна територія проживання людей та соціальна взаємодія між ними. Продемонстровано, що недостатньою також є регламентація зазначеного поняття у законодавстві України.

2. З'ясовано, що при визначенні сутності поняття «публічне управління розвитком територіальної громади» вітчизняні дослідники беруть за основу його регулюючу функцію. При цьому під регулюванням розвитку територіальної громади експерти пропонують розуміти створення сприятливих умов з боку органів влади усіх територіальних рівнів для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом використання різних інструментів та методів впливу (економічних, організаційних, фінансових, правових).

3. Обґрунтовано, що територіальна громада, з одного боку, виступає суб'єктом місцевого самоврядування, отже має бути спроможною виконувати

відповідні функції та забезпечувати розвиток своєї території. З іншого боку, вона виступає об'єктом публічно-управлінського впливу, а тому державне регулювання її розвитку, на думку більшості експертів, має полягати у вирівнюванні та стимулюванні її соціально-економічного розвитку.

4. Встановлено, що окремі норми Європейської хартії місцевого самоврядування залишаються нереалізованими, відмічається недостатнє виконання керівних та основоположних принципів, відповідно існує потреба подальшого реформування та забезпечення розвитку інституту місцевого самоврядування, в тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів, виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань.

5. Виокремлено напрями дослідження в межах даної роботи:

- аналіз способів підвищення спроможності громад, що тісно пов'язано з процесами децентралізації;
- застосування інструментів вирівнювання та стимулювання розвитку територіальних громад.

РОЗДІЛ 2.

ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1 Розвиток територіальної основи місцевого самоврядування в європейських країнах

Важливим є вивчення досвіду реформування децентралізації управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країнах, які за різними параметрами близькі до українських реалій, а також у країнах з традиційними децентралізованими системами.

Світовий досвід свідчить, що перерозподіл повноважень і ресурсів між різними рівнями влади розглядається як один з найважливіших засобів регулювання економічного розвитку та забезпечення стабільності. Саме тому європейські країни розробили моделі та механізми децентралізованого управління, що базуються на місцевому самоврядуванні. Відповідно, підвищення ефективності реформи децентралізації потребує детального вивчення кращого європейського досвіду в контексті його імплементації у вітчизняну практику, а також того, як можна досягти управлінських та економічних ефектів від такої реформи. Це пов'язано з тим, що сама по собі децентралізація не гарантує вирішення всіх соціально-економічних проблем на місцевому рівні. Тому кожна країна може розробити власну модель управління, а кожна громада - використати децентралізацію на власний розсуд і вийти на новий етап розвитку.

Однак позитивні результати та ризики децентралізації в різних країнах не є однозначними. У країнах з перехідною економікою та країнах, що розвиваються, зв'язок між децентралізацією та економічним зростанням часто є зворотним. Це значною мірою пов'язано з одночасним впливом цієї реформи на владні та управлінські відносини на всіх територіальних рівнях. Крім того, ефекти децентралізації супроводжуються іншими суспільними

процесами та інституційними змінами в державному секторі. На думку експертів, це унеможлиблює просте копіювання досвіду зарубіжних країн і вимагає детального аналізу можливостей і загроз всередині кожної країни в процесі реалізації реформи децентралізації з урахуванням особливостей розвитку країни та інших об'єктивних і суб'єктивних факторів [40, с. 17].

Водночас, важливим результатом децентралізації є зростання ролі місцевої влади в економічному та соціальному розвитку територій та її відповідальності за надання публічних послуг. Водночас, збільшення повноважень місцевої влади може призвести до неефективного розподілу ресурсів та зростання корупції через низьку інституційну спроможність. Дослідження показали, що такі тенденції спостерігаються в багатьох європейських країнах [60]. Водночас передача додаткових повноважень і ресурсів супроводжується необхідністю фінансового вирівнювання, зростанням впливу місцевих еліт та важливістю розбудови інституційної спроможності територіальних громад у довгостроковій перспективі [48].

Зокрема, дослідники наголошують на важливості врахування ризиків децентралізації, таких як адміністративна повільність, економічна неефективність, відсутність координації, посилення місцевої корупції та зростання напруженості [49].

У Франції реалізація реформи була найбільш проблематичною на початковому етапі її впровадження, зокрема, щодо визначення територіальних меж та адміністративних центрів, перерозподілу повноважень та ресурсів. Відповідно, французькі території наразі стикаються з дефіцитом коштів, що пов'язано з передачею повноважень без передачі необхідних ресурсів [59].

Децентралізація влади не завжди супроводжується децентралізацією ресурсів, необхідних для фінансування нових повноважень. Як наслідок, значний дисбаланс між новими повноваженнями, переданими на місця, та наявними фінансовими ресурсами призвів, серед іншого, до скорочення або погіршення якості соціальних послуг. Наприклад, у Польщі на початку

реформи децентралізації воєводства страждали від браку фахівців через недостатню фінансову підтримку на місцях, а відсутність фіскальних повноважень не дозволяла їм розробляти власну податкову політику і самостійно наповнювати місцеві бюджети [59]. Водночас місцеве середовище не було достатньо розвиненим для управління цими ресурсами.

Одним з основних ризиків децентралізації на всіх рівнях влади в європейських країнах стала нечіткість і розмитість повноважень органів публічної влади та відповідне розмежування відповідальності за фінансування зобов'язань різних рівнів влади. Як наслідок, запровадження жорсткого контролю за фінансовими ресурсами громади призвело до втрати місцевої автономії [56].

У короткостроковій перспективі результати децентралізації в більшості країн є неоднозначними. Наприклад, дослідження Світового банку показує, що довготривалих позитивних ефектів можна очікувати лише на сьомому році реформи децентралізації.

Слід зазначити, що процес децентралізації влади та управління в європейських країнах ґрунтується на принципах "від місцевої влади до місцевого самоврядування" та "від сильної держави до сильного громадянського суспільства".

Водночас європейські країни зіткнулися з проблемою вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, але вирішили її по-різному. Одні з них провели відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші - лише частково змінили окремі його елементи або відстояли його без змін. З огляду на те, що органи місцевого самоврядування не мали достатніх коштів для надання належного рівня публічних послуг та утримання сучасних громад, більшість європейських країн пішли шляхом укрупнення адміністративних одиниць та створення різних форм регіонального управління. Відповідно, за останні півстоліття загальна кількість органів місцевого самоврядування значно скоротилася,

наприклад, у Данії - на 80%, Великобританії - на 76%, Німеччині - на 67%, Австрії - на 42%, Норвегії - на 41%, Нідерландах - на 6% [24, с. 98].

Ліквідація невеликих місцевих автономій, які не мали достатніх фінансових ресурсів для вирішення нагальних проблем, спостерігається в Італії, де законодавством передбачено, що нові муніципалітети можуть створюватися лише за умови, що в них проживає не менше 10 000 мешканців, а провінції - не менше 200 000 мешканців. Водночас передбачені фінансові стимули для злиття та подальшого об'єднання муніципалітетів з населенням менше 5 000 мешканців або для їх приєднання до більших муніципалітетів.

У Франції децентралізація була запроваджена без зміни адміністративного поділу, а існуючий територіальний устрій зберіг традиції 18 століття. Реформи в основному стосувалися зміни статусу територіальних одиниць та часткового злиття.

Враховуючи значну кількість невеликих муніципалітетів, адміністративні повноваження в деяких сферах здійснюються через об'єднання муніципальних рад. Відповідно, французьке законодавство передбачає можливість різних форм співробітництва між муніципалітетами, створення асоціацій муніципалітетів для здійснення окремих повноважень та реалізації певних економічних і соціальних проектів.

Правовий статус усіх муніципалітетів однаковий, але їхня спроможність здійснювати однаковий рівень повноважень є різною через різний розмір території та чисельність населення. Відповідно, малі муніципалітети продовжують мати обмежені ресурси і не можуть належним чином здійснювати свої самоврядні повноваження без допомоги держави. У Франції цю проблему вирішують двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають інші типи комун, використовуючи власну інфраструктуру; по-друге, центральний уряд надає фінансову підтримку малим комунам через механізми фінансового регулювання. Крім

того, міжмуніципальне партнерство дозволяє спільно управляти певними місцевими послугами або спільно реалізовувати проекти місцевого розвитку.

Необхідність перегляду кількості та розміру територіальних одиниць, що призвело до реорганізації місцевого самоврядування, відчули і в Швеції. До середини минулого століття у Швеції налічувалося понад 2 000 муніципалітетів з населенням від кількох сотень до кількох тисяч мешканців, які були не в змозі впоратися зі своїми зростаючими повноваженнями. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального злиття. В результаті кількість муніципалітетів скоротилася майже вдесятеро - зараз в країні налічується лише 288 муніципалітетів, із середньою чисельністю населення 30 000 осіб. [12, с.39].

У Бельгії кількість муніципалітетів було скорочено майже в п'ять разів у 1975 році з ініціативи Міністерства внутрішніх справ. Сьогодні в країні налічується лише 589 муніципалітетів [12, с. 39].

Німеччина має давні традиції самоврядування. Територіальними одиницями Німеччини є землі, райони та муніципалітети. У Німеччині налічується близько 14 000 муніципалітетів, які утворюють базовий рівень адміністративно-територіального устрою. Наступним рівнем є райони, які складаються з 300 одиниць. Ця дворівнева система є типовою для більшості нових німецьких земель. Однак більшість німецьких земель мають трирівневу територіальну структуру, відповідно до якої їхня територія поділяється на райони, регіони та муніципалітети [12, с. 36-37].

Територіальний устрій Польщі базується на трьох основних типах територіальних одиниць: гміна, повіт і воєводство, що є результатом реформи децентралізації державної влади. Основною одиницею територіального устрою Польщі є гміна. У Польщі налічується 2 489 гмін, а якщо врахувати міста зі статусом повіту, які також виконують функції, покладені на гміни, то загальна кількість гмін становить 2 554. Особливості правового статусу гміни, залежно від типу гміни (сільська, селищно-сільська

чи міська), закріплені в статутах гміни. Реформи, проведені в Польщі, дозволили створити єдину адміністративну систему на основі всебічної децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни та повіти - органами місцевого самоврядування, а воєводства - органами регіонального самоврядування. [12, с.38-39, 41].

Інший сусід України, Словаччина, має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу на повіти та райони. Реформа системи управління в цій країні ґрунтується на трьох компонентах комплексної модернізації державного управління:

- децентралізація влади, що означала передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування;
- територіальна реформа, в результаті якої було створено другий рівень місцевого самоврядування, що стало вирішенням проблеми організації або об'єднання невеликих муніципалітетів;
- Впровадити адміністративну реформу для реформування державного управління відповідно до рекомендацій ЄС.

Досвід зарубіжних країн є корисним для України, особливо у реформуванні адміністративно-територіального устрою та вдосконаленні територіальної організації влади.

З 2015 року в Україні впроваджується реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Дотримання принципу субсидіарності означає, що найбільші повноваження мають органи влади, які є найближчими до людей. Об'єднані територіальні громади мають повноваження планувати та формувати бюджет розвитку громади; сприяти економічному розвитку та залучати інвестиції; розпоряджатися землею; розвивати місцеву інфраструктуру; надавати житлово-комунальні послуги; організовувати пасажирські перевезення в межах громади; забезпечувати громадську безпеку та пожежну охорону;

надавати соціальні та адміністративні послуги; надавати базову медичну допомогу; забезпечувати освіту та культуру.

Реформа призвела до значного скорочення кількості територіальних громад в країні. Новий базовий адміністративний устрій складається з 1469 муніципалітетів та міста Києва. На підрайонному рівні створено 136 укрупнених районів, які мають стати основою для організації та функціонування органів місцевого самоврядування (табл. 2.1) [11, с. 221-222].

Таблиця 2.1.

Територіальні громади України

(станом на 01.01.2022)

№ з/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони	Об'єднані територіальні
1	Автономна Республіка Крим	На даний після де	
2	Вінницька	6	63
3	Волинська	4	54
4	Дніпропетровська	7	86
5	Донецька	8	66
6	Житомирська	4	66

Джерело: [11]

Водночас, окремі проблеми формування спроможних територіальних громад залишаються невирішеними. До них фахівці відносять:

- неврегульованість питання щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами виконавчої влади;
- відсутність професійних кадрів в органах місцевого самоврядування;
- відсутність ефективних механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та системної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими структурами;
- низький рівень контролю власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Певною мірою вони компенсуються сприянням міжмуніципального співробітництва, що здійснюється в Україні відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [35]. Завдяки запровадженню цієї практики громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти (табл.2.2.).

Відповідно у процесі подальшого здійснення реформи децентралізації необхідно забезпечити їх розв'язання з урахуванням досвіду європейських країн.

2.2. Багаторівневе управління як механізм посилення інституційної спроможності територіальних громад

Загальна теорія багаторівневого управління (Hooghe, L. and Marks, G) [51] стала адекватною відповіддю запитам вивчення взаємозв'язку різних управлінських рівнів в системі європейського врядування.

В цілому багаторівневе управління територіями можна розглядати як діяльність, здійснювану органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою забезпечення прав і свобод її громадян, організації виробництва, розміщення та розвитку

**Основні показники співробітництва територіальних громад в
Україні**

(станом на 01.01.2022 р.)

№ з/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Загальн кількіст проекті співро- бітництв
1	Вінницька	7
2	Волинська	1
3	Дніпропетровська	17
4	Донецька	1
5	Житомирська	2
6	Закарпатська	3

Джерело: [11]

продуктивних сил, узгодження різноманітних груп інтересів, забезпечення соціально-економічного розвитку і т.д. [2].

Європейський Союз базується на концепції багаторівневого врядування та розвивається із широким залученням громадськості до процесу управління. Зокрема, ЄС розвиває відповідну мережу взаємодії між ключовими соціальними партнерами. Одночасне залучення всіх наявних рівнів влади до процесу управління створило ефективний механізм побудови

багаторівневої системи врядування. За останні десятиліття архітектура Європи також стала багаторівневою, а практика ефективного багаторівневого врядування значно зросла.

На практиці концепція багаторівневого врядування була застосована у сфері політики згуртування ЄС, пізніше були зроблені спроби застосувати її до інших сфер політики ЄС, і з того часу концепція була позитивно сприйнята і прийнята багатьма дослідниками і практиками.

Оскільки сучасна політика згуртування характеризується багаторівневим і міжсекторальним характером, вона розробляється і впроваджується за принципом "знизу-вгору" і "зверху-вниз" та залучає широке коло суб'єктів [47**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Прагнення ЄС посилити координацію у формулюванні та реалізації політики згуртування в усіх її територіальних вимірах (наднаціональному, національному та регіональному) відображається також у намірі запровадити якісно новий політичний інструмент для посилення стратегічної складової. "Контракти про партнерство" використовуються для визначення інвестиційних пріоритетів та розподілу національних ресурсів і ресурсів ЄС на пріоритетні сфери та програми на основі спільних стратегічних рамок, відповідно до умов, погоджених з країнами та регіонами. Ми вважаємо, що договірні форми відносин буде застосовуватися до всіх складових політики ЄС для досягнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості на узгодженій та інтегрованій основі [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**52, р. XXIУ].

У випадку політики згуртування, як це визначено рішеннями Європейської Комісії, запровадження "партнерського контракту" означає узгодженість цілей сторін щодо реалізації ключових стратегічних документів, комплексний підхід до розвитку територій, спільне фінансування найбільш вразливих верств населення, тих, хто страждає від бідності та соціальної ізоляції, а також скоординований підхід до визначення ефективності спільних дій [46].

Водночас використання контрактних відносин допомагає забезпечити системність у плануванні розвитку територій та громад, дає їм можливість отримати нові імпульси для зростання. Крім того, використання контрактів забезпечує перехід до управління на засадах взаємодії та партнерства, що є важливим для розбудови ефективної моделі територіального управління.

Однією з вимог "контракту про партнерство" є те, що він має бути розроблений кожною державою-членом ЄС у співпраці з такими партнерами, як відповідні регіональні, місцеві та інші органи влади, економічні та соціальні партнери уряду, представники громадянського суспільства, включаючи неурядові організації, а також організації, що сприяють рівності та недискримінації. Таким чином, ЄС прагне створити умови для залучення ширшого кола регіональних суб'єктів до розробки та реалізації політики згуртування, посилюючи принцип розробки знизу вгору та застосовуючи елементи багаторівневого підходу [Ошибка! Источник ссылки не найден.52, р. XXIУ].

Експерти Організації економічного співробітництва та розвитку рекомендують впроваджувати багаторівневе управління:

- координація між органами державної влади та сферами політики (інвестування на основі інтегрованої стратегії, яка враховує специфіку різних місцевостей; використання ефективних інструментів координації на всіх рівнях влади; координація місцевих територіальних одиниць для забезпечення здійснення інвестицій у потрібному масштабі);

- Зміцнення потенціалу та стимулів для вивчення політики на всіх рівнях влади (оцінка потенційних довгострокових впливів та ризиків; заохочення участі зацікавлених сторін протягом усього інвестиційного циклу; мобілізація приватних суб'єктів та фінансових установ; підвищення кваліфікації державних службовців та інституцій загалом; зосередження на результатах та заохочення навчання);

- забезпечення базових умов для всіх рівнів влади (створення фінансової бази, яка відповідає поставленим цілям; вимога сталого та

прозорого управління фінансами; сприяння прозорості та стратегічному використанню закупівель; прихильність до якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях влади) [24, с. 49].

У контексті вітчизняної практики варто зазначити, що підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало рушійною силою для запуску широкого спектру реформ у сфері урядування. Підхід до реформування ґрунтувався на сучасній європейській практиці впровадження концепції "багаторівневого врядування". Цей підхід знайшов своє відображення, зокрема, в програмі децентралізації. Вважається, що реформа децентралізації є одним з найуспішніших прикладів реформ в Україні, зокрема завдяки врахуванню керівних принципів, розроблених на рівні ЄС.

По-перше, ефективні місцеві та центральні інституції потребують компромісу між сторонами, враховуючи існуючі економічні, політичні та соціальні фактори впливу.

По-друге, обов'язковим є залучення до процесу прийняття рішень недержавних інституцій, а саме громадян та бізнесу.

По-третє, широке використання партнерств і розуміння необхідності спільного вирішення існуючих проблем.

Як результат, в Україні було запроваджено принципи багаторівневого врядування на практиці:

- відкритість усіх інституцій,
- участь широкого кола осіб та організацій,
- підзвітність усіх державних інституцій,
- ефективність та узгодженість усіх політик.

Іншими словами, застосування принципів ефективного врядування та концепції "багаторівневого врядування" при здійсненні реформ в Україні дозволить не лише оцінити подальші перспективи інтеграції до Європейського Союзу, а й закласти підґрунтя для відповідної стратегії реформ, заснованої на впровадженні багаторівневої системи врядування.

Водночас, недостатня підготовка кадрів державного управління є перешкодою для реформування системи державного управління в Україні на основі запровадження багаторівневої моделі управління та інтеграції у відповідні урядові мережі.

Крім того, експерти рекомендують використовувати відому методологію багаторівневого управління, таку як "відкритий метод координації", що застосовується на практиці в країнах-членах ЄС [58]. Застосування цієї методології передбачає такі основні етапи:

- визначити основні цілі реформ;
- розробити та узгодити спільні показники ефективності для всіх учасників;
- безпосередня розробка планів дій;
- орієнтовна презентація планів та заходів;
- оцінювання відповідно до встановлених індикаторів результативності.

Прикладом застосування такого підходу на практиці в Україні є розробка та оцінка ефективності цільових програм місцевого розвитку. Їх порівняння по всій Україні стане дієвим інструментом забезпечення місцевого розвитку через взаємодію всіх суб'єктів, залучених до підготовки та реалізації цільових програм, в рамках мережі багаторівневих систем управління, що супроводжуватимуть цей процес. [2, с.220-222].

Висновки до розділу 2.

1. Здійснено аналіз європейського досвіду застосування механізмів посилення спроможності територіальних громад, зокрема реформування адміністративно-територіального устрою та формування багаторівневого управління.

2. Встановлено, що у вітчизняній практиці широко застосовуються основні механізми та способи підвищення спроможності територіальних громад, зокрема укрупнення територіальних одиниць, сприяння міжмуніципального співробітництва, формування багаторівневого

управління шляхом розвитку взаємодії з приватними структурами та громадськими організаціями.

3. Визначено можливості впровадження європейського досвіду забезпечення територіального розвитку у вітчизняній практиці публічного управління. Зокрема, доречним та/чи важливим є:

- розширення механізмів стимулювання співробітництва територіальних громад;

- розширення взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з питань розвитку територіальних громад;

РОЗДІЛ 3.

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

3.1 Європейський досвід побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин

Забезпечення всебічного розвитку територіальних громад неможливе без належного функціонування системи міжбюджетних відносин. На думку більшості експертів, саме ця система здатна мінімізувати диспропорції у розвитку територій, забезпечити перерозподіл бюджетних ресурсів та фінансування інвестиційних видатків органів місцевого самоврядування тощо. Нерівномірність розвитку територіальних громад зумовлює диспропорції у формуванні бюджетного потенціалу, а відповідно створює різні можливості для бюджетного фінансування потреб громад [40, с.460].

У зв'язку з цим виникає необхідність удосконалення існуючих механізмів перерозподілу доходів бюджетів різних рівнів. З огляду на те, що адміністративно-територіальний устрій є основним чинником розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів, бюджетний устрій визначається по-різному у федеративних та унітарних країнах. Водночас широко використовується термін "бюджетний устрій". Це пов'язано з тим, що кожен рівень влади і управління самостійно формує і виконує бюджет в рамках закону.

Відповідно до класифікації Міжнародного валютного фонду, існують різні типи міжбюджетних відносин, залежно від форми політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності окремих складових бюджетної системи, а саме

- класичний федералізм
- кооперативний федералізм,
- режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування [41].

Крім того, дослідження показують, що залежно від обсягів делегованих повноважень та ступеня взаємодії з державною владою існує два підходи до організації місцевого самоврядування: автономії та децентралізації. Зокрема, у федеративних країнах здійснюється розподіл функцій між складовими бюджетної системи, а також характерною є модель бюджетного федералізму. Вона, своєю чергою, може набувати таких типів:

- децентралізованого, який дає змогу забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів через надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень);

- кооперативного, який спрямований на забезпечення територіальної справедливості.

На відміну від федерацій унітарні держави характеризуються наявністю моделі бюджетного унітаризму. За такої моделі суб'єктами міжбюджетних відносин є органи місцевого самоврядування та центральні органи влади, які впроваджують політику фінансового вирівнювання та встановлення єдиних стандартів якості надання публічних послуг. Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів, водночас принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися [40, с. 461-462].

Результати досліджень також демонструють різноманітність моделей бюджетного вирівнювання. У федеративних країнах переважно застосовують вирівнювання за доходами, в унітарних - і за доходами, і за видатками [45]. Разом з тим, існують лише поодинокі випадки, коли застосовується виключно одна модель фінансового вирівнювання. Зазвичай спостерігаються поєднання їх різних видів.

Серед інструментів такого бюджетного вирівнювання європейські країни використовують відповідні трансферти. Як доводить їхній досвід, трансфертний метод фінансового вирівнювання через систему прямих грантів, непрямих, цільових та загальних трансфертів може здійснюватися на

різних вимогах та у різні періоди [40] Водночас такий інструмент досить рідко використовується в тих країнах, для яких характерним є високий рівень децентралізації та податкова автономія органів місцевого самоврядування.

У цілях даного дослідження варто розглянути досвід формування моделей міжбюджетних відносин саме тих країн, які є унітарними та характеризуються високим рівнем фіскальної автономії, оскільки є корисним та релевантним для впровадження в Україні. При цьому слід зауважити, що жодна унітарна країна Європейського Союзу не спроможна забезпечити себе доходами на 100%, незважаючи навіть на домінуванням податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів. Це засвідчує важливе значення використання трансфертних інструментів для формування фінансового потенціалу територіальних громад.

Узагальнення досвіду окремих європейських країн організації системи міжбюджетних відносин у контексті зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування подано у табл. 3.1.

Таблиця 3.1.

Основні характеристики міжбюджетних відносин окремих країн Європейського Союзу

Країна	Ключові характеристики міжбюджетних відносин
1	2
Франція	Визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. розподіл дотацій з державного бюджету визначається законом щороку. Види трансфертів: загальна дотація на поточні видатки, загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни зросла до 60%; органи місцевого самоврядування отримали право самостійно визначати ставки податків у межах своєї компетенції
Польща	Половина доходів місцевого самоврядування – це власні доходи, 29% – дотації та цільові субвенції, в т.ч. за рахунок коштів ЄС – 22%.[20]. Види субвенцій: загальна - для органів місцевого самоврядування, вирівнювальна та освітня – для всіх територіальних одиниць, еквівалентна – для гмін і повітів; регіональна – для воєводств. Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування через зміни в системі фінансування повноважень. Загальний розмір

	цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету [12].
Велика Британія	Високий рівень організації місцевого самоврядування, понад 60% доходів бюджетів субрегіонального рівня формується завдяки трансфертам центрального уряду. Система розподілу міжбюджетних трансфертів, здебільшого, орієнтується на надання загальних дотацій з бюджету центрального рівня. Система вирівнювання («дотація стимулювання надходжень») – це механізм визначення та вирівнювання потреб місцевої влади. Уряд країни спеціально розраховує для кожного регіону так звану оцінку стандартних витрат (вартість суспільних послуг, за які несуть відповідальність органи місцевого самоврядування). Грант (дотація) центральної влади для окремого регіону складається із цієї розрахованої вартості за мінусом частки цього регіону у податку на комерційну власність та обсягу місцевого податку, якщо він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня.
Швеція	Фіскальна автономія підкріплена домінуванням місцевих податків у доходах місцевих бюджетів [23]: у Швеції – 61%; Данії – 51%; Норвегії – 43%. Основною особливістю бюджетної децентралізації цих країн є чітка відповідність відповідальності органів місцевого самоврядування рівню повноважень та обсягам бюджетного забезпечення. Кожен рівень самоврядування має право встановлювати свої ставки податків. За показником «частка власних доходів у доходах місцевих бюджетів» ці країни теж займають лідируючі позиції – понад 50% [55]. Система фінансового вирівнювання Швеції («система Робін Гуда») характеризується високим рівнем децентралізації та фіскальної незалежності місцевих бюджетів і побудована на принципах самофінансування, працює як за доходами, так і за витратами. Загалом таке вирівнювання себе виправдовує, адже органи місцевого самоврядування отримують достатні фінансові ресурси для надання необхідних благ та послуг.
Данія	Муніципалітети і регіони цієї країни мають високий ступінь незалежності від уряду. Більшу частину доходів муніципалітетів складають місцеві податки, ставки яких можуть встановлювати самі ОМС, і тільки близько 20% – це субвенції. Має складну систему грантів, яка включає нецільову субвенцію, часткове відшкодування виконання певних повноважень (як-от на соціальну допомогу) та вирівнюючу складову. Механізм вирівнювання базується на структурному дефіциті (надлишку), який розраховується як різниця між потребами фінансування витрат і податковими надходженнями за середньої ставки податку. Вирівнювання місцевих бюджетів за доходами здійснюється в розрахунку на одного жителя, тоді як за видатками базується на використанні спеціального індексу, який враховує демографічні та соціальні показники. Муніципалітети, що мають низьку фінансову спроможність (податкові надходження на одного жителя менші 10% середнього по країні), отримують неповне фінансове вирівнювання у межах 40% різниці до досягнення середніх доходів муніципалітетів, решта доходів – це самостійний пошук необхідних фінансових ресурсів [29].
Фінляндія	Муніципалітети цієї країни є головними надавачами послуг соціального забезпечення. Державні гранти в структурі доходів муніципалітетів становлять трохи більше 20%, решта – це муніципальні надходження, з яких лівову частку формують надходження з податку на доходи фізичних осіб. Система фінансового вирівнювання Фінляндії за доходами спрямована на мінімізацію регіональних відмінностей та створення умов для забезпечення муніципалітетами однакових стандартів суспільних послуг
Норвегія	Є надто централізованою, держава і надалі зберігає прерогативу з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Майже половина надходжень муніципалітетів та районів – це дотації із державного бюджету (загальні та блокові), які слугують інструментом вирівнювання податкових надходжень та потреб у

	видатках. Ті муніципалітети, які мають податкові надходження на одного мешканця менші за певний поріг, отримують дотації для їх компенсації на рівні 90% різниці між власними доходами та пороговим значенням. Досвід фінансового вирівнювання Норвегії не можна вважати достатньо ефективним для наслідування.
Італія	Унітарний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих владних органів. Місцевим бюджетам властива висока податкова спроможність, а отже, низька залежність від трансфертів. розподіл функцій між ланками бюджетної системи практично відсутній, а численні соціально-економічні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи [44].
Іспанія	Унітарний устрій також характеризується широкою автономією регіональних та місцевих владних органів. Взірєць вирішення проблеми бюджетного федералізму в межах податкової системи країни. Основними бюджетоформуючими податками автономних одиниць Іспанії є податок на нерухомість, автотранспорт та на економічну діяльність[13]. Цікавою особливістю формування спроможних громад у цій країні є критерій чисельності населення: більша громада – більші повноваження. Наприклад, якщо чисельність населення менше 5 тис. осіб, то органи місцевого самоврядування мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб [54].

Джерело: складено автором за [40, с.466-473]

Отже, на європейському просторі не існує універсальної моделі організації системи міжбюджетних відносин. Практика формування фінансових відносин є досить неоднозначною та диференційованою, що зумовлено цілим рядом факторів. Серед них: державний устрій, особливості розвитку економіки, структура бюджетної системи. Результати аналізу демонструють наявність низки позитивних особливостей, які можуть слугувати основою для наслідування у вітчизняній практиці організації міжбюджетних відносин. Водночас точне копіювання досвіду тієї чи іншої країни є недоречним, оскільки система міжбюджетних відносин має узгоджуватися з політичними та соціально-економічними умовами певної країни. І в цьому контексті Україна не є винятком.

Водночас, в цілому можна зробити такі узагальнення:

– при усій різноманітності форм організації міжбюджетних відносин найпоширенішим є досвід розподілу доходів та система цільових і нецільових субвенцій;

–система міжбюджетних відносин має забезпечувати достатність ресурсів територіальних громад, не повинна зумовлювати бюджетні дисбаланси, повинна бути стабільною та прозорою;

– основою управління міжбюджетними відносинами має бути чітке розмежування видаткових та дохідних повноважень, а кожен владний рівень повинен мати достатній обсяг доходів для виконання покладених на нього повноважень;

– попри унікальність практик фінансового вирівнювання в межах кожної країни, корисним є використання досвіду скандинавських країн, у яких забезпечується чітка відповідність між повноваженнями органів місцевого самоврядування та обсягами бюджетного фінансування; забезпечення зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.

Відповідно, на думку більшості провідних фахівців, в Україні доцільно досить виважено підходити до системи реформування міжбюджетних відносин, з огляду на те, що перелік закріплених доходів за місцевими бюджетами збузився, а обсяг публічних послуг, які мають надавати органами місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень, постійно зростає.

Так, внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні змінилася система бюджетного вирівнювання. Для зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад бюджетне регулювання було спрямовано на вирівнювання «за доходами». Своєю чергою, впровадження такої системи супроводжується певними ризиками, уникнення яких зумовлює необхідність вдосконалення механізмів бюджетної політики та інструментарію фінансового вирівнювання. До цих фахівці відносять:

- розбалансування бюджетів, причому можливі як горизонтальні, так і вертикальні дисбаланси бюджетів;

- порушення соціальної справедливості, неможливість отримання усіма громадянами однакового обсягу публічних послуг;

- обмеження можливостей органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого розвитку (значна частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів). Джерелом зростання доходів місцевих бюджетів є перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами та інфляційні процеси, замість економічного зростання;

- зниження рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо напрямів використання отриманих з державного бюджету трансфертів. через невміле планування та управління фінансовими ресурсами, політичний лобізм, корупцію у органах влади дотації вичерпали себе як важливий інструмент фінансового вирівнювання, а з іншого – цільові субвенції обмежують самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами [5].

- посилення диференціації розвитку міських та сільських, об'єднаних та необ'єднаних громад

- нестабільність бюджетного законодавства через щорічно змінюється механізм бюджетного регулювання, перелік регулюючих доходів і нормативів відрахувань, політизація процесу бюджетного регулювання;

- наявність корупційної складової та інші тощо [40, с.475- 483].

3.2. Впровадження інвестиційних механізмів стимулювання розвитку територіальних громад

Територіальні громади для свого повноцінного та всебічного розвитку потрубують залучення значного обсягу інвестиційних ресурсів. Відповідно для формування системи ефективних інструментів державної фінансової підтримки територіального розвитку важливим є вивчення зарубіжного досвіду застосування різноманітних інвестиційних інструментів. Яскравим прикладом у цьому контексті є політика згуртування Європейського Союзу, яка перетворилася на основну інвестиційну політику Європейського співтовариства. Підтвердженням цього факту виступає вагомий рівень фінансування заходів у рамках її впровадження. Так, майже третина від

загального бюджету Євросоюзу виділяється саме на реалізацію саме цього напрямку політики.

До основних інструментів політики згуртування, за рахунок яких здійснюються інвестиції, належать такі структурні фонди:

- Європейський фонд регіонального розвитку
- Європейський соціальний фонд
- Фонд згуртування;
- Фонд справедливого переходу

Усі зазначені фонди діють за правилом тематичної концентрації. Це означає, що кожен із них забезпечує виконання певних тематичних завдань політики згуртування.

Так, Європейський фонд регіонального розвитку підтримує програми, що стосуються розвитку регіонів, посилення їхньої конкурентоспроможності та забезпечення територіального співробітництва у межах Європейського Союзу. До основних пріоритетів фінансування заходів за рахунок коштів цього Фонду віднесено, зокрема здійснення досліджень, впровадження інновацій, забезпечення охорони навколишнього середовища, а також здійснення інвестицій в розвиток інфраструктури, перш за все на найменш відсталих територіях [26, с.261].

Фонд згуртування функціонування за здійснення інвестицій у сферу охорони навколишнього середовища, розвитку трансєвропейських мереж у зоні транспортної інфраструктури.

Діяльність Європейського соціального фонду спрямована на інвестування в розвиток людського потенціалу та зосереджується на покращенні можливостей освіти та працевлаштування в Європейському Союзі. Крім того, за рахунок коштів цього Фонду здійснюються заходи щодо покращення становища найбільш вразливих категорій населення, передусім тих, які перебувають в зоні ризику бідності.

Фонд справедливого переходу підтримує території, на які найбільше впливає перехід до кліматичної нейтральності, щоб уникнути зростання

територіальної нерівності, відповідно до мети політики згуртування ЄС щодо зменшення територіальних диспропорцій та подолання структурних змін у Європейському Союзі [26, с.262].

Слід зазначити, що за час існування структурних фондів неодноразово змінювалися їхні цільові орієнтири та принципи діяльності. Для прикладу, на рис. 3.1 наведено зміни змістовного наповнення діяльності Європейського соціального фонду.

<u>Рік</u>	
1957	Закріплення у Римському, з метою розширення можливості та професійної мобільності
1971	Інтеграція або реінтеграція населення, не спроможних жінок, літніх осіб, молодих
1977	Вирішення проблем менш характерний тривалий дисбаланс безробіттям, прискорення індустриальної модернізації
1982	Активізація підтримки за

Рис. 3.1. Зміни цільових орієнтацій Європейського соціального фонду

Джерело: [26, с.262].

При цьому залучення коштів структурних фондів ЄС відбувається на загальних принципах фінансування проектів. До основних з них належать такі:

1. *Принцип партнерства.* Його зміст полягає у тому, що інститути Європейського Союзу, національні адміністративні структури, соціальні партнери, громадянське суспільство і широкий спектр місцевих організацій спільно забезпечують реалізацію проектів відповідного Фонду. Відповідно це сприяє спрямуванню коштів на вирішення важливих проблем на місцевому рівні.

2. *Принцип спільного управління.* Європейський Союз, національні уряди й місцеві адміністрації несуть спільну відповідальність за планування і здійснення заходів, що фінансуються за рахунок коштів структурних фондів. Це включає узгодження пріоритетів, формування бюджетів, визначення відповідного плану дій. При цьому Європейська Комісія здійснює моніторинг реалізації проектів, відшкодовує витрати, відповідає за бюджетні питання. Держави-члени ЄС виконують заплановані заходи, вибирають конкретні проекти, здійснюють оплату організаторам проектів. Відповідальність за прийняття відповідних рішень і реалізацію програм забезпечується на найбільш прийнятному рівні;

3. *Принцип співфінансування.* Фінансування усіх проектів забезпечується за рахунок коштів структурних фондів Європейського Союзу, національних публічних ресурсів і приватних джерел. Внесок Євросоюзу у фінансування проектів та заходів при цьому може коливатися: від 50 до 85% від загальної вартості проекту. Лише в окремих випадках частка фінансування за рахунок структурних фондів ЄС може сягати до 95%. Ця частка залежить переважно від рівня доходів території, якій надається допомога. [26, с. 262-263; 57, с. 4].

У вітчизняній практиці фінансової підтримки розвитку територіальних громад тривалий час застосовувалися такі інструменти як субвенції на

забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів чи окремих територій; індивідуальні субвенції для конкретного місцевого бюджету на реалізацію певних заходів чи проектів; субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [9].

Як результат, сформувався стереотип, що за рахунок коштів державного бюджету можуть фінансуватися виключно об'єкти будівництва та інфраструктури. Така практика себе не виправдала, через те, що не вплинула на вирівнювання розвитку громад, покращення якості життя населення цих територій. Відповідно постала необхідність запровадження такого інвестиційного інструменту як державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР). Функціонування цього Фонду загалом відповідає європейській практиці інвестування розвитку територій. Відповідно до законодавства України щорічний розмір фонду має складати не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту державного бюджету країни на відповідний бюджетний період (ст. 24-1 [9]).

Попри суттєве зростання обсягу фінансування територіальних громад за рахунок зазначених фінансових інструментів, його рівень залишається низьким. При цьому відмічається незмінність цільової спрямованості інвестиційних проектів. Як і раніше, державні кошти використовуються значною мірою на будівництво, реконструкцію чи модернізацію технічного оснащення об'єктів інфраструктури, що наочно представлено у табл. 3.2. При цьому переважна більшість проектів спрямована на покращення умов для надання послуг і лише незначна їх кількість передбачає розширення просторового та фізичного доступу населення до них.

Таблиця 3.2.

Призначення інструментів фінансової підтримки розвитку територіальних громад

<p align="center">Субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій</p> <p align="center">□</p>	<p align="center">Субсидія</p>
<p>Будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; газифікація.</p>	<p>Розроблення містобудівних планів підвладних адміністрацій (створення ІПА)</p>

Джерело: складено за [40, с.526-527].

При цьому відмінність між цими інструментами полягає переважно у вирішенні питань щодо розподілу коштів з державного бюджету для територіальних громад.

Результати досліджень надання фінансової підтримки розвитку територіальних громад засвідчує також наявність цілої низки проблем щодо застосування та забезпечення ефективності цього інвестиційного інструменту:

- недосконалість створення регіональних конкурсних комісій, низький рівень їх відповідальності за прийняті рішення;

– низький рівень кваліфікації та відповідальності за якість та повноту заявки на проєкт фахівців органів місцевого самоврядування, які подають ці заявки;

– наявність фактів лобіювання членами конкурсної комісії інтересів окремих територіальних громад;

– переважання проєктів соціальної спрямованості над економічними, що гальмує розвиток матеріальної бази для наповнення бюджетів територіальних громад;

– намагання органів місцевої влади вирішувати за рахунок інвестиційних коштів локальні проблеми замість питань стратегічного значення тощо.

Проблеми функціонування ДФРР не компенсуються достатньо значними фінансовими ресурсами, які отримують об'єднані територіальні громади за рахунок субвенцій на формування інфраструктури відповідних територій. Зазначений фінансовий інструмент також має певні недоліки, серед яких:

– щорічне зменшення обсягів фінансування у розрахунку на одну громаду;

– недосконалість формули розподілу субвенції, непропорційність між чинниками, що застосовуються для цих цілей;

– неврахування при розподілі субвенції соціально-економічних потреб територіальних громад, що може негативно впливати на процеси їх розвитку;

– використання інвестиційних коштів переважно на а капітальний ремонт та реконструкцію дорожнього господарства та об'єктів соціальної інфраструктури: закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення [38] тощо.

Така ситуація ускладнюється й проблемами виділення субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Дослідження демонструють, що основними з них є:

- дублювання заходів, які фінансують за кошти різних інвестиційних інструментів;
- непрозорий механізм розподілу інвестиційних коштів між окремими територіями;
- нерівність можливостей отримання територіальними громадами фінансування, політизація процесу розподілу коштів;
- низький рівень співфінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів місцевих бюджетів, що може зумовити неефективне використання наданих ресурсів;
- недостатня прозорість звітності щодо освоєння інвестиційних коштів, недостатнє висвітлення у засобах масової інформації та офіційних веб-сторінках органів влади та місцевого самоврядування [14].

Вагома значущість інвестиційних інструментів, що підтверджує європейський досвід, з одного боку, та наявність проблем їх застосування у вітчизняній практиці стимулювання розвитку територіальних громад, з іншого, - вимагає необхідність удосконалення механізму державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад. На думку вітчизняних експертів, основними шляхами таких змін мають бути такі.

По-перше, це збільшення фінансування за рахунок коштів ДФРР на проєкти економічного спрямування, тобто тих, що передбачають розвиток підприємництва, дорожньо-транспортної інфраструктури, сільського господарства, туризму тощо. Як альтернатива - розмежування цільового призначення різних джерел фінансування так, як це здійснюється в Європейському Союзі, де структурні фонди мають відповідне тематичне спрямування. Як зазначалося вище, Європейський фонд регіонального розвитку підтримує проєкти, спрямовані на забезпечення економічного зростання, підвищення рівня зайнятості, конкурентоспроможності. Фонд наближення зосереджується на інфраструктурі та відновлювальних джерелах

енергії. Європейський соціальний фонд інвестує в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки [16]).

По-друге, доречно встановити норму щодо обов'язкового залучення до проєкту, які фінансуються з державного бюджету, коштів приватних інвесторів, що стимулюватиме органи місцевого самоврядування забезпечувати інвестиційну привабливість територіальної громади.

По-третє, необхідно також удосконалити процедури розподілу коштів, діяльності конкурсних комісій, підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за розроблення проєктів, підготовку та оформлення проєктної документації.

В цілому мають бути змінені акценти державної фінансової підтримки територіальних громад, заміна надання готових фінансових ресурсів на створення умов для активізації їх діяльності у напрямі підвищення своєї інвестиційної привабливості, економічного зростання.

Важливо також скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами.

Висновки до розділу 3.

1. Проаналізовано європейський досвід щодо впровадження механізмів вирівнювання та стимулювання розвитку територіальної громади, зокрема застосування фінансових та інвестиційних інструментів.

2. Показано, що навіть при відсутності в європейських країнах універсальної моделі організації міжбюджетних відносин, неоднозначності та диференційованості фінансових відносин, існує низка позитивних особливостей, які можуть слугувати прикладом для застосування в Україні.

3. Продемонстровано також позитивний досвід впровадження інвестиційних інструментів в рамках політики згуртування Європейського Союзу, який може бути корисним для України.

4. Визначено можливості впровадження європейського досвіду забезпечення територіального розвитку у вітчизняній практиці публічного управління, основні особливості його використання. Зокрема, доречним та/чи важливим є:

- використання досвіду європейських країн, зокрема скандинавських, при формуванні системи міжбюджетних відносин, підвищення рівня фінансової автономності місцевих бюджетів;

- удосконалення механізмів використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, розмежування цільового призначення різних фінансових інструментів стимулювання розвитку територіальних громад в Україні.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного у кваліфікаційній роботі дослідження можливостей та напрямів впровадження зарубіжного досвіду публічного управління розвитком територіальної громади можна зробити такі висновки.

1. Встановлено, що для позначення базового територіального утворення вітчизняні та зарубіжні фахівці застосовують різні терміни, а саме територіальний колектив, територіальна громада, територіальна спільнота, місцева співдружність, місцева община, місцева комуна, місцеве співтовариство, що зумовило відсутність єдного розуміння сутності поняття «територіальна громада». Водночас, більшість науковців у галузі публічного управління та адміністрування виокремлюють такі її ознаки, як певна територія проживання людей та соціальна взаємодія між ними. Продемонстровано, що недостатньою також є регламентація зазначеного поняття у законодавстві України.

З'ясовано, що при визначенні сутності поняття «публічне управління розвитком територіальної громади» вітчизняні дослідники беруть за основу його регулюючу функцію. При цьому під регулюванням розвитку територіальної громади експерти пропонують розуміти створення сприятливих умов з боку органів влади усіх територіальних рівнів для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом використання різних інструментів та методів впливу (економічних, організаційних, фінансових, правових). За такого визначення територіальна громада, з одного боку, виступає суб'єктом місцевого самоврядування, отже має бути спроможною виконувати відповідні функції та забезпечувати розвиток своєї території. З іншого боку, вона виступає об'єктом публічно-управлінського впливу, а тому державне регулювання її розвитку, на думку більшості експертів, має полягати у вирівнюванні та стимулюванні її соціально-економічного розвитку.

Такий підхід до розуміння сутності територіальної громади допоміг виокремити два напрями вивчення зарубіжного досвіду: по-перше, аналіз способів підвищення спроможності громад, що тісно пов'язано з процесами децентралізації, по-друге, застосування інструментів вирівнювання та стимулювання розвитку територіальних громад.

2. На основі аналізу основних положень законодавства України з питань місцевого самоврядування та розвитку громад, їх відповідності вимогам ключових документів Ради Європи встановлено, що окремі норми Європейської хартії місцевого самоврядування залишаються нереалізованими, відмічається недостатнє виконання керівних та основоположних принципів, відповідно існує потреба подальшого реформування та забезпечення розвитку інституту місцевого самоврядування, в тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

3. Здійснено аналіз європейського досвіду застосування механізмів посилення спроможності територіальних громад, зокрема реформування адміністративно-територіального устрою та формування багаторівневого управління. За його результатами встановлено, що у вітчизняній практиці широко застосовуються європейські механізми та способи підвищення спроможності територіальних громад, зокрема укрупнення територіальних одиниць, сприяння міжмуніципального співробітництва, формування багаторівневого управління шляхом розвитку взаємодії з приватними структурами та громадськими організаціями.

Проаналізовано також європейський досвід впровадження механізмів вирівнювання та стимулювання розвитку територіальної громади, зокрема застосування фінансових та інвестиційних інструментів. Показано, що навіть при відсутності в європейських країнах універсальної моделі організації міжбюджетних відносин, неоднозначності та диференційованості фінансових відносин, існує низка позитивних особливостей, які можуть слугувати прикладом для застосування в Україні. Продемонстровано також позитивний

досвід впровадження інвестиційних інструментів в рамках політики згуртування Європейського Союзу, який може бути корисним для України.

5. В цілому визначено можливості впровадження європейського досвіду забезпечення територіального розвитку у вітчизняній практиці публічного управління, основні особливості його використання. Зокрема, доречним та/чи важливим є:

- розширення механізмів стимулювання співробітництва територіальних громад;

- розширення взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з питань розвитку територіальних громад;

- використання досвіду європейських країн, зокрема скандинавських, при формуванні системи міжбюджетних відносин, підвищення рівня фінансової автономності місцевих бюджетів;

- удосконалення механізмів використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, розмежування цільового призначення різних фінансових інструментів стимулювання розвитку територіальних громад в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 21. С. 173–180
2. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / Іжа М.М., Надолішній П.І., Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
3. Баймуратов М. О. Територіальна громада у національному та міжнародному вимірах. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. - 2017. - Вип. 13. - С. 121-132.
4. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн —Видавн. дім Ін Юре, 2003. – 512 с.
5. Беновська Л.Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2. С. 87-100.
6. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад : монографія / О. Ю. Бобровська, І. В. Шумік. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 232 с.
7. Буркова Л. А., Адамовська В. С., Ярова А. Б. Територіальна громада як базовий суб'єкт місцевого самоврядування: тенденції розвитку та напрямки вдосконалення. *Вісник Криворізького національного університету*. - 2020. - Вип. 50. - С. 173-179.
8. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. № 3. – С. 6–10

9. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page> (дата звернення: 20.06.2018).
10. Воротін В. Є., Коваль О. М. Пріоритети влади щодо реформування місцевого самоврядування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. третьої щорічної всеук. наук.практ. конф. (м. Київ, 06 груд. 2019 р.). Київ, 2019. С. 46-50.
11. Гоголь Т. В., Мельничук Л. М. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. *Право та державне управління*. 2022. №1. С. 216-225.
12. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
13. Дмитровська В. С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування. URL: www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf
14. Донченко К.. Як держава фінансово підтримує децентралізацію. URL: https://mbiz.censor.net.ua/resonance/3083525/yak_derjava_fnansovo_pdtrimu_det_sentralzatsyu
15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за наук. ред. : Ю. В. Ковбасюка та ін. К. : НАДУ, 2011
16. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС. Застосування принципів та обмін досвідом. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf
17. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 20.04.2018).

18. .
19. Калиновський Ю. Спроможна територіальна громада як фундамент вітчизняного державотворення. *Acta de historia & politica: saeculum XXI*. 2019. Vol. 1. С. 107-116.
20. Комітет статистики Європейського Союзу: сайт. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
21. Конституція України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 16.10.2017).
22. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад — системний підхід до реалізації національних інтересів України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_24 (дата звернення: 29.10.2020)
23. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. *Фінанси України*. 2007. № 9. С. 102- 105.
24. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. *Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб.* Київ. 2017. 110 с.
25. 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.*
26. Мельничук Л. М. *Державне управління соціальним розвитком регіонів: реалії та перспективи: монографія.* Луцьк, 2018. 440 с.
27. 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.*
28. Нестор В. Р. *Поняття "територіальна громада" в Україні та Сполученому Королівстві. Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 1(2). С. 13-17.
29. Письменний В.В. *Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн.* Вісник

Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». 2014. № 3. С. 112-122.

30. Плєнтньов М. В. Розвиток територіальної громади: наукові консультації. *Часопис економічних реформ*. 2022. № 4 (48). С. 26–31.

31. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ : USAID, 2015. С. 4.

32. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією: наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 року № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>

33. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

34. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами) / Верховна Рада України. URL:

35. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1508-18> (дата звернення: 20.09.2016).

36. Рекомендація Ради Європи з питань вдосконалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2374>

37. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

38. Стадник М. Аналіз розподілу субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2016-2017 роках. URL: <https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/2017-12-21-subvenciyiinfrastruktury-2016-2017.pdf>

39. Теліпко В. Е., Панасюк С. А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Київ: Центр учбової літератури, 2011. 400 с.
40. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
41. Труфен А.О. Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення децентралізації в Україні: монографія. Запоріжжя : КПУ, 2016. 328 с.
42. Шевчук Б. М. Територіальна громада: поняття, статус та ознаки. *Ефективність державного управління*. - 2019. - Вип. 4. - С. 39-49.
43. Шигапова Е. Окремі аспекти імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 181-185.
44. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. Вип. 2(167). 2015. С. 93
45. Blochliger H. Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation. URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/43072896.pdf>
46. Cohesion Policy – Investing in Growth and Jobs. Legislative proposals for EU Cohesion Policy 2014-2020. Brussels, 2011. 186 p
47. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. 2008. C115. P. 47-200
48. Decentralisation and local governance. 2011. URL: http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-localgovernance_EN.pdf
49. Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. URL: <http://www.aldaeurope.eu/plus/public/publications/72-decentralization-and-local-governance-insee-web-30062011.pdf>

50. Hiller G. A. Definitions of Community: Areas og Agreement / G. A. Hiller // Rural Socioogy. – 1955. – June. – P. 778

51. Hooghe L., G. Marks. Unraveling the central state but how? Types of multilevel governance. The American Political Science Review. 2003. Vol. 97 №2, pp.233–243.

52. Integrating Case Management for Vulnerable Children: A process guide for assessing and developing an integrated case management system / UNICEF. URL: <http://maestral.org/wp-content/uploads/2017/08/Integrating-Case-Management-for-VC.pdf> (дата звернення: 15.04.2018).

53. Jonassen C. T. Community Typology /C. T. Jonassen // Community Structure and Analysis. – New York, 1959. – P. 20–21.

54. Jourmard I., Giomo C. Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. OECD Economics Department Working Papers. 2005. No. 436. P. 9.

55. Ruśkowski E., Salachna J. Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. 272 s.; Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook. 10.2007. URL: www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf

56. Scepanovic V. EU Regional Development Policy in the Accession Countries: Opportunistic Decentralization, Fiscal Risks, and the Premature Death of Multi-Level Governance. 2016. URL: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/41304>

57. The European Social Fund: Investing in people / European Commission ; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg, 2016. 24 p.

58. The Open Method of Coordination.EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Martina Prpic, Members' Research Service. PE 542.142. URL: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

59. Torre A. Comment – The difficult equation of territorial reforms: from big is beautiful to the impossible simplification of the institutional layer-cake. 2017. URL: www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2017_num_497_1_10796

60. Tromme M., Volintiru C. Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries URL: <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>