

УДК 342.25(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2019-37-69

Болдирєв С. В., Науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Чубарь С. С., студент 2 курсу, 11 групи, ІПКЮ Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

***Анотація.** У статті досліджуються актуальні питання сучасного державотворення в аспектах реформування територіальної організації публічної влади, вдосконалення місцевого самоврядування, впровадження розвиненого децентралізованого устрою, формування та функціонування об'єднаних територіальних громад. У роботі висвітлено основоположні законодавчі, нормативні та доктринальні механізми щодо створення дієвих спроможних територіальних громад, які є базисом для побудови розвиненої демократичної та правової держави.*

***Ключові слова:** реформування територіальної організації публічної влади, децентралізація, спроможні територіальні громади.*

Постановка проблеми: актуальність даного дослідження зумовлена критичною необхідністю проведення потужних та глобальних реформ у сфері місцевого самоврядування, зміни догми «централізація влади» на якісно новий рівень – глибокий децентралізований устрій України та впровадження дієвих демократичних і правових інститутів для майбутнього прогресивного державного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, резюмовані в статті є важливими та необхідними для розвитку української державності, тому активно досліджуються вітчизняними науковцями. Дану проблематику вивчають провідні вчені-конституціоналісти, адміністративісти, економісти, значної уваги заслуговують праці С. Г. Серьогіної, О. О. Петришина, О. М. Бориславської, Т. В. Стешенко, С. Кішевського, О. В. Батанова, А. О. Шевченко, Н. В. Мацедонської, Л. М. Клівіденко .

Мета статті: дослідження побудови нової системи організації публічної влади на загальнодержавному та місцевому рівнях задля виявлення прогалин, недоліків, неточностей; надання доктринальних рекомендацій, порад і нововведень щодо вдосконалення та побудови принципово високого рівня життя українського суспільства та створення демократичної і правої державності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Утвердження та ефективна спроможність місцевого самоврядування в Україні є якісним показником щодо будівництва демократичної та правої держави.

Місьцеве самоврядування є могутнім потенціалом державотворення. Саме цей інститут відіграє значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства. Функціонування місцевого самоврядування має бути спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання членам територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Адже там, де місцеве самоврядування дійсно

функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток в цілому [1].

Місцеве самоврядування є одним із найважливіших атрибутів демократичної правової держави, наявність якого означає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, реалізацію права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення [2, с. 109].

Констатуючи про розвинене місцеве самоврядування, завжди необхідно зіставляти рівень децентралізації, тобто, чим більш глибинним є рівень децентралізованого устрою держави, тим успішніше та якісніше функціонує місцеве самоврядування.

Такий взаємозв'язок обумовлений тим, що децентралізація завжди має на меті передачу певного конкретизованого обсягу повноважень у сферах економіки, фінансування, оподаткування, адміністрування, освіти, екології тощо.

Перехід до децентралізації – це «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки та дає можливість будувати демократію знизу догори. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їхні запити [3, с. 170].

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [4]. Тобто, Основний Закон України стверджує, що вдосконалення місцевого самоврядування, реалізація і забезпечення проведення та впровадження механізму децентралізації покладається на об'єднані територіальні громади, які є базовими елементами в процесі реформи територіальної організації влади.

В історії українського державотворення термін «територіальна громада» є відносно новим, тому необхідно звернутися до доктринального розуміння даного поняття та виокремити ознаки.

Науковець О. В. Батанов розробив концептуальну модель територіальної громади та визначив її як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі» [5].

Територіальна громада як «нормативно-правова модель самоорганізації населення» з управлінськими структурами здатна реалізувати і захищати місцеві інтереси. Це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Такі добровільні об'єднання діють на підставі статуту або за рішенням місцевих референдумів об'єднуються з іншими громадами з метою здійснення самоврядування в межах законів держави. Вони наділені конкретною правосуб'єктністю, а саме правом:

- формувати відповідні органи шляхом проведення виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання;
- проводити місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні звернення, громадські експертизи та обговорення, інші незаборонені конституцією форми місцевої демократії ;
- управляти місцевими бюджетами, рухомим і нерухомим майном комунальної власності;
- укладати міжнародні угоди тощо [6, с. 338–339].

Створення об'єднаних територіальних громад має започаткувати нову парадигму в управлінні не лише на місцевому рівні, але й у державі загалом, що у кінцевому підсумку має стати підґрунтям для відчутного поліпшення якості життя населення [7, с. 1034].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – жителі, об'єднані

постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [8].

Використання терміна «жителі» у чинному конституційному законодавстві слід тлумачити як акцентування уваги законодавцем на головній ознаці територіальної громади – прив'язаності місцевого співтовариства до території природного проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу [9, с. 10].

Причому, необхідно зазначити, що брати участь у конституційних формах безпосередньої демократії, таких як вибори чи референдум, мають право виключно громадяни України. Дане твердження узгоджується зі ст.70 Конституції України, яка резюмує, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років [4].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлено основні умови щодо добровільного об'єднання, серед яких:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

2. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Після добровільного об'єднання відповідні міста, селища і села зберігають свій статус. Зміна статусу населеного пункту можлива лише за рішенням Верховної Ради України [9, с. 18].

3. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості.

4. Найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром [10].

Сьогодні переважна більшість територіальних громад в Україні, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, не можуть вирішувати питання місцевого значення повною мірою. Причин для цього порівняно небагато (недостатність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури, кваліфікованих кадрів тощо), але їх наявність часто-густо призводить до того, що значна частина сільських та селищних громад «левова» частку питань місцевого значення не можуть вирішувати належним чином, зокрема, утримувати приміщення та будівлі комунальної власності, здійснювати збір та вивезення побутових відходів, будувати та ремонтувати дороги, забезпечувати благоустрій сільських територій тощо. Іншими словами, більшість територіальних громад сьогодні в Україні залишаються неспроможними [11, с. 38–39].

Для більш точного та вичерпного з'ясування дефініції «спроможні територіальні громади» необхідно звернутися до Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Методики спроможними територіальними громадами визнаються територіальні громади сіл (селищ, міст),

які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [12].

Формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням кількох критеріїв:

1) здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

3) розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

4) фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

5) трудової міграції населення;

6) доступності послуг у відповідних сферах [12].

Вважаємо за необхідне визначити переваги спроможних територіальних громад, серед них, виділяємо:

1. Прозоре планування місцевого розвитку, постановка та виконання стратегічних завдань.

2. Залучення інвестицій, розвиток власної економіки, сприяння місцевому підприємництву.

3. Розвиток місцевої інфраструктури, раціонально використаний з отриманими субвенціями з Державного бюджету.

4. Ефективне використання механізмів співробітництва територіальних громад для вирішення комплексних питань місцевого значення (спільне створення чи спільне утримання підприємства, які забезпечують збір, вивезення, сортування та захоронення побутових відходів).

5. Мешканці швидко та без зайвої бюрократичної тяганини за місцем свого проживання отримують адміністративні та соціальні послуги – реєструють бізнес та майно, одержують довідки, дозволи чи ліцензії, паспорт, субсидії, соціальну допомогу тощо.

6. Сучасні заклади освіти (дитячий садок, школи), медицини (фельдшерсько-акушерські пункти), культури (клуб, бібліотеки) та спорту (спортивні секції чи ДЮСШ), місця для відпочинку та дозвілля з кваліфікованими працівниками.

7. Якісні та доступні кожному дороги, транспорт з маршрутами сполучення всередині громади та за її межі, водопостачання, газ, освітлення вулиць, інтернет-зв'язок тощо.

8. Ефективна взаємодія органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування, спільно вирішуючи низку питань місцевого значення.

9. Ефективне використання найбільш активними членами територіальної громади законодавчо передбачених інструментів місцевої демократії та способів впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб [11, с. 41–42].

В умовах формування спроможних та дієвих територіальних громад та запровадження якісної реформи децентралізації необхідно створити та реалізувати потужну бюджетну та фінансову систему, яка б сприяла економічному нарощуванню та розвитку на місцях.

Метою об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади. Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад зумовлена низкою важливих чинників [13, с. 446].

По-перше, фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів приводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади.

По-друге, в Україні відсутній досвід управління фінансами об'єднаної територіальної громади. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викоринення корупції у сфері місцевих фінансів.

По-третє, запроваджуються прями міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей бюджету з інших видів бюджетів.

По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті об'єднаної територіальної громади. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. При цьому зростає значення якісного планування розвитку об'єднаної громади та спрямування ресурсів на вірно визначені в ньому пріоритети. Зростання обсягу фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи управління об'єднаної територіальної громади, приводить до підвищення ризиків несправедливого їх розподілу або неефективного використання.

По-п'яте, чинне законодавство, яке регламентує функціонування об'єднаних територіальних громад, передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування потреб на належне забезпечення публічних послуг під час пла-

нування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади [13, с. 446–447].

Європейське співтовариство акцентує увагу на міцній фінансовій основі місцевих бюджетів, в основі яких покладено місцеві фінанси. Для наповнення фінансових фондів органи влади повинні більш активно впроваджувати інвестиційно-інноваційну політику. У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що регіони повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава має створити всі умови для цього [14].

Функціонування місцевих фінансів, згідно з Хартією, полягає в такому:

- місцева влада повинна самостійно формувати власні фінансові ресурси;
- власні фінансові ресурси повинні на законодавчій основі поступати в повне розпорядження органів влади;
- за рахунок місцевих податків та зборів може формуватися четверта частина власних коштів; – місцева влада має право встановлювати розміри місцевих податків і зборів (у межах закону);
- фінансовий механізм формування власних коштів повинен відповідати усім законам та нормативам, а кожен елемент фінансового механізму взаємопов'язаний між собою;
- місцева влада повинна проводити політику фінансового вирівнювання фінансово слабких територій;
- фінансова допомога надається дотаційними платежами без спеціального призначення і сприяє укріпленню місцевої влади тощо.

У контексті децентралізації бюджетної системи є формування власних доходів, тому що:

- а) бюджети територіальних громад є базовою ланкою у бюджетній системі;
- б) власні доходи є фінансовою основою місцевого самоврядування [15, с. 615].

Слід звернути увагу на те, що бюджетна система України зараз не відповідає потребам розвитку територіальних громад.

Пов'язано це з тим, що хоча й упроваджується децентралізація в країні, однак відбувається надмірна централізація фінансових ресурсів. Місцеві органи влади не мають можливості в повному обсязі виконувати свої функції, реалізовувати власну політику, здійснювати нарощування матеріальної та фінансової бази, створювати сприятливий інвестиційний клімат на рівні регіонів [15, с. 615].

Бюджетна політика запроваджує новий механізм бюджетного регулювання і вирівнювання, в основі якого покладено планування доходів та видатків на одного жителя території. Виходячи із цього, кожен громадянин буде мати частку фінансових ресурсів для отримання суспільних благ, а в цілому район буде забезпечений фінансовими ресурсами. Це буде сприяти оптимізації і підвищенню ефективності використання бюджетних коштів [15, с. 616].

Успіх бюджетної децентралізації полягає в такому:

1. В основі політичних рішень мають бути економічні критерії. Для цього необхідно провести функціональний розподіл повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування;

2. Необхідно впорядкувати комунальну власність, чітко визначати об'єкти, систему управління та перерозподіл між органами влади щодо надання суспільних благ і послуг;

3. Необхідно закінчити передачу соціальної сфери та підприємств місцевим органам влади разом із джерелами та обсягами фінансування;

4. У дохідній частині місцевих бюджетів необхідно зменшити частку трансфертних платежів. Внести зміни у Податковий кодекс, що передбачали би встановлення справедливих норм їх розподілу [16].

Важливим елементом під час реформування організації публічної влади, побудови децентралізованого устрою з розширеними повноваженнями та можливостями на місцях, територіальні громади повинні забезпечуватися правом дієвих та потужних інструментів місцевої демократії щодо безпосередньої участі, волевиявлення громадян та механізмом впливу на орга-

ни місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо прийняття корисних рішень на місцевому рівні.

Відповідно, виходячи з аналізу законів та підзаконних актів можна виокремити форми місцевої демократії, до них належать:

- створення консультативно-дорадчих органів;
- створення органів самоорганізації населення;
- створення громадських об'єднань;
- ініціювання розгляду електронних петицій;
- проведення громадських слухань;
- участь в громадських обговореннях;
- подання місцевої ініціативи;
- подання депутатам письмових доручень;
- вимагання звітування сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради;
- здійснення моніторингу порядку ухвалення рішень місцевою радою;
- проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою;
- відвідування пленарних засідань місцевої ради та засідань постійних депутатських комісій;
- проведення загальних зборів громадян;
- подання проектів на фінансування з бюджету участі;
- проведення місцевого референдуму [11, с. 52].

Доцільно сформулювати основні положення, відповідно до яких має проводитися реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, побудови самодостатніх територіальних громад:

- чітка правова основа реформи, законодавче визначення статусу територіальних громад, механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень тощо;
- передача найширшого переліку владних повноважень на низовий рівень системи управління (рівень територіальних громад) за принципом субсидіарності;
- запровадження дієвих механізмів контролю за органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Передбачене реформою укрупнення територіальних громад без впрова-

дження контролю за владою і забезпечення її відповідальності може створити ширші можливості для зловживань органів місцевого самоврядування;

- запровадження механізмів широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні й формування управлінських рішень;

- розвиток громад як публічних корпорацій, наголос на власних ресурсах та можливостях, безпосередня участь громади у вирішенні господарських питань;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на території за межами населених пунктів;

- децентралізація повноважень має супроводжуватись адекватною для виконання цих повноважень децентралізацією бюджетних ресурсів [17, с. 16–17].

Передумовами успішного проведення реформи є:

- наявність політичної волі та консолідація політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази. Реформа адміністративно-територіального устрою передусім має бути наповнена економічним, а не політичним, змістом і спрямована на підвищення ефективності управління;

- широка суспільна підтримка, лише за умови якої реформа має шанс на успіх. Заручитися підтримкою громадськості можна, формуючи суспільний попит на реформу, запропонувавши прийнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою;

- ґрунтовне опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;

- адекватне кадрове та ресурсне забезпечення реформи. Для зміцнення кадрового забезпечення необхідно вирішити питання щодо переведення службовців органів місцевого самоврядування до новоутворених органів влади. Необхідно також забезпечити механізми формування фінансового ресурсу для проведення реформи та подальшого функціонування територіальних громад [17, с. 17].

Висновки: констатуючи вищенаведене дослідження, стверджуємо, що запущені процеси реформування організації публічної влади в аспекті децентралізації та створення спроможних територіальних громад є серйозним та потужним криголамом старої, корупційної, недосконалої державницької системи, що сприяють створенню та розвитку якісної синергії нових демократичних політичних сил, глобальних системних реформ, стимулювання економіки й побудови демократичної та правової держави.

Незважаючи на позитивність даних новацій, необхідно усвідомлювати, що такі процеси є складними, диференційованими, багаторівневими та масштабними, під час реалізації яких можливі суттєві перепони та завади, тому необхідно ретельно досліджувати та вдосконалювати існуючий стан, оскільки такі зміни стосуються безпосередньо всіх сфер суспільного життя.

Список використаних джерел:

1. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник у 2-х томах . Відповідальні за випуск: М.О. Багмет, В.М. Ємельянов. Том. 2. Миколаїв. Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2012. Випуск 9. 236 с.
2. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія. О.О. Петришин. Харків. Право, 2014. 192с.
3. Кішевський С. Оновлення Конституції, як завершення революції. С. Кіщенко. Центр перспективних досліджень. 2015. № 1. С. 169–170.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. О. В. Батанов. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2 (12). С. 52
6. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3 (104). С. 332–342.
7. Полякова С. В. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад. Економіка і суспільство, 2017. № 13. С. 1033–1039.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні. Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М., Болдирев С. В., Лялюк О. Ю., Баранова Л. М., Печений О. П. Харків. НДІ державн. буд-ва та місц. само- врид. Серія «Наукові доповіді». 2017. Вип. 21. 216 с.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
11. Успішна територіальна громада: будуємо разом. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сейтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.
12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від від 8 квітня 2015 р. № 214. Редакція від 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
13. Нездойминога О. Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. Економіка і суспільство. 2017. № 11. С. 443–449.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (Текст). Організація місцевого самоврядування в Україні : зб. нормат.-прав. актів. упоряд.: П. М. Любченко, К. Є. Соляник, Л. В. Челомбитько. Харків : Юрайт, 2012. 296 с.
15. Мацедонська Н. В., Клівіденко Л. М. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах. Н. В. Мацедонська, Л. М. Клівіденко. Економіка і суспільство. 2017. Вип. 8. С. 613–618
16. Мацедонська Н. В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні. Л. М. Клівіденко, Н. В. Мацедонська. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. 2017. № 6. URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>
17. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ. НІСД. 2016. 61 с.

References:

1. Istorii ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. (VoisI–2, Vol. 2). (2012). M O. Bahmet, V.M. Yemelianov. (Eds.). Mykolaiv. Vyd-vo ChDU. Issue 9. [in Ukrainian].
2. Petryshyn O. O. (2014). Pravovi zasady mistsevoho samovriaduvannia v zarubizhnykh krainakh ta Ukraini: teoretyko-pravovyi ta porivnialnyi analiz. Kharkiv. Pravo [in Ukrainian].

3. Kishchevskiy S. (2015). Onovlennia Konstytutsii, yak zavershennia revoliutsii. *Tsentr perspektyvnykh doslidzhen*. № 16, 169–170 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Batanov O. V. (2008). Terytorialna hromada – pervynnyi subiekt munitsypalnoi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky. *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii*. № 2 (12), 52 [in Ukrainian].
6. Shevchenko A. O. (2017). Pravova pryroda i status terytorialnoi hromady: doktrynalnyi aspekt. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. № 3 (104), 332–342 [in Ukrainian].
7. Poliakova S. V. (2017). Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: problemy obiednanykh hromad. *Ekonomika i suspilstvo*. № 13, 1033–1039 [in Ukrainian].
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. (1997). 24, art. 170 [in Ukrainian].
9. Dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini. Serohina S. H., Bodrova I. I., Liubchenko P. M., Boldyriev S. V., Lialiuk O. Yu., Baranova L. M., Pechenyi O. P. (Eds.). (2017). Kharkiv. NDI derzhavn. bud-va ta mists. samo- vriad. Seriiia «*Naukovi dopovidi*». issue 21 [in Ukrainian].
10. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 13, art. 91 [in Ukrainian].
11. Uspishna terytorialna hromada: buduemo razom. Bryl M., Vrublevskiy O., Dancheva O., Seitosmanov A., Chubarov E. (Eds.). (2018). Kharkiv. Vydavnychiy budynok Faktor [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 r. № 214. Redaktsiia vid 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. Nezdoimynoha O. Ye. (2017). Osoblyvosti formuvannia biudzhetu terytorialnoi hromady. *Ekonomika i suspilstvo*. № 11, 443–449 [in Ukrainian].
14. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985 r. Orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. P. M. Liubchenko, K. Ye. Soliannik, L. V. Chelombytko. (Eds.). (2012). Kharkiv : Yurait [in Ukrainian].
15. Matsedonska N. V., Klividenko L. M. (2017). Detsentralizatsiia v Ukraini ta osnovni shliakhy yii vprovadzhennia v suchasnykh umovakh. *Ekonomika i suspilstvo*. issue 8, 613–618 [in Ukrainian].
16. Matsedonska N. V. (2017). Svitovyi dosvid biudzhetnoi detsentralizatsii ta shliakhy yoho vprovadzhennia v Ukraini. L. M. Klividenko, N. V. Matsedonska (Eds.). *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta*

- upravlinnia. № 6. URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr> [in Ukrainian].
17. Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia. (2016). Kyiv. NISD [in Ukrainian].

Болдырев С. В., Чубарь С. С.

**Объединение территориальных громад
в механизме децентрализации власти**

Анотация. В статье исследуются актуальные вопросы современного государственного строительства в аспектах реформирования территориальной организации публичной власти, совершенствования местного самоуправления, внедрения развитого децентрализованного устройства, формирования и функционирования объединенных территориальных общин. В работе освещены основополагающие законодательные, нормативные и доктринальные механизмы по созданию способных территориальных общин, которые являются базисом для построения развитого демократического и правового государства.

Ключевые слова: реформирование территориальной организации публичной власти, децентрализация, способные территориальные общины.

Boldyriev S. V., Chubar S. S.

**Association of territorial communities
in the mechanism of decentralization of authority**

Summary. The article deals with important issues of modern state formation in terms of reforming the public authority territorial organization, improvement of local self-government, introduction of a developed decentralized state structure, formation and functioning of united territorial communities.

The main legislative, normative and doctrinal mechanisms for creating effective capable territorial communities, which are the basis for building a developed democratic and law-governed state, have been covered in the article.

It is investigated that transition period is the current state of the country's development. This period has significant and crucial disadvantages, which, unfortunately, might lead to regressive and sometimes, fatal consequences; therefore there is an urgent demand for immediate and systematic reforms. It is stated in the article that local government has particular importance and influence under political and economic crisis and is becoming a fundamental state institution in our country.

Economic and legal issues such as budget receipts, financing, taxation, and available resources are considered with regard to introducing decentralization and carrying out of the capable territorial communities' activity. The current state of territorial communities functioning has been investigated and the significant shortcomings of the reform have been identified. Recommendations have been provided to improve and enhance further development of territorial communities.

It is determined that decentralization and formation of united territorial communities are the key and fundamental instruments of the existence in the international community for a state based on the democracy. It has been determined that the overwhelming majority of territorial communities in Ukraine can not fully solve issues of local importance despite the existence of the right provided for by the law. It has been concluded that it is necessary to create and implement a powerful budgetary and financial system that will facilitate economic growth and development at the local level in the conditions of the formation of capable and efficient territorial communities.

It is ascertained that local authorities are not able to fully perform their functions, implement their own policies, increase the material and financial resources and create favorable investment climate at the regional level.

It is detailed that an important element in reforming the organization of public authority is the introduction of powerful instruments of local democracy in terms of direct expression of the will of the citizens and mechanisms of influence on local authorities to adopt socially useful decisions.

It is determined that the main purpose of the functioning of local self-government is to direct the creation and maintenance of a favorable living environment that is necessary for the full development of a person, provision of high-quality public services to members of territorial communities on the basis of sustainable development of a capable community.

It is pronounced that the creation of united territorial communities is the beginning of a new paradigm in governance at the local and state levels, which ultimately serves as a basis for tangible improvement in the quality of life of the population.

The conclusion has been drawn that introducing such innovations presupposes complex, differentiated, multilevel and large-scale processes, which might cause significant obstacles, and therefore it is necessary to thoroughly research and improve the current situation, because such changes directly refer to all spheres of social life.

Key words: *reform of territorial organization of public power, decentralization, capable territorial communities.*