

– послаблення фінансової бази регіонального рівня управління та можливості його впливу на внутрішню регіональну асиметрію розвитку територій;

– намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів, що проявилось введені галузевих субвенцій місцевим бюджетам для фінансування делегованих повноважень, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, соціальна, на підготовку кадрів, що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Отже, місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл;

– подальше послаблення системи місцевих фінансів в державі: у 2015 р. мало місце зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України та підвищення залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів. Така ситуація частково обумовлена необґрунтованим перерозподілом доходів від податку на доходи фізичних осіб та передачею їх значної частини до держбюджету, в результаті чого місцеві бюджети у 2015 р. недоотримали 32,4 млрд.грн.;

– недостатність переданого на місцевий рівень бюджетного ресурсу для фінансування делегованих повноважень, зокрема у сфері освіти та медицини, може спричинити до необґрунтованого скорочення мережі закладів соціальної інфраструктури;

– відсутність реальних фінансових важелів стимулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад в ході реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Зазначені ризики мають враховуватись при виробленні подальших кроків реалізації реформи фінансових основ місцевого самоврядування та обґрунтуванні моделі адміністративно-фінансової децентралізації в Україні.

**Тимечко І.Р.**, к.е.н., с.н.с., докторант  
ДУ «Інститут регіональних досліджень  
ім. М.І. Долишнього НАН України»

### **УЗАГАЛЬНЕННЯ ПІДХОДІВ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

У контексті реалізації реформи децентралізації в Україні слід зазначити, що в розвинених європейських країнах в основі сучасного місцевого самоврядування лежить теорія вільних громад, за якою місцеве самоврядування визнається самостійним та незалежним від центральної влади інститутом. Для ефективного реалізації такого підходу на практиці необхідні певні передумови: демократичні традиції, відповідний рівень політичної культури та достатній рівень розвитку громадянського суспільства. Система місцевого самоврядування, що базується на системі територіальних громад, за цих умов характеризується наступними рисами (ознаками) [1]: наявність чітко усвідомлених суспільних інтересів та готовність громадян брати на себе політичну відповідальність за прийняті рішення; розмежування компетенцій держави і територіальної громади, за якого держава мінімально втручається у процес місцевого самоврядування; діяльність органів місцевого самоврядування має демократичний та прозорий характер; реалізується принцип субсидіарності при розподілі повноважень; - посадові особи органів місцевого самоврядування мають спеціальну освіту та дотримуються особливої етики.

О. Гураль, застосовує історико-правовий підхід визначення територіальної громади, як середовища, де українці в умовах багатовікової бездержавності, розділення української території, багаторазової денаціоналізації провідної верстви українства, зберігали громадську, державну та правову традицію [2].

О. Батанов вбачає в територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, які постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [3]. Вчений зазначає, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей. Ознакою територіальної громади є соціально-демографічна взаємодія, тобто сусідські відносини, спільні правила та норми поведінки, відчуття належності та співпричетності до подій у громаді, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями.

Д. Хіллері (Hillery) визначає громади (community) як об'єднання людей в межах території, з поділом праці в спеціалізовані та взаємозалежні функції, із спільною культурою та соціальною системою, яке організовує свою діяльність, члени якого усвідомлюють їх єдність та приналежність до громади і хто може діяти колективно в організованому порядку. Уже в 1955 році, Дж. Хіллері дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, в більшості з них найважливішими є такі ознаки територіальної громади: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки).

К. Йонассен (Jonassen С.Т.) визначив елементи громади (community) [5]: населення; територіальна база; взаємозалежність спеціалізованих частин громади і поділ праці в ньому; спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; усвідомлення жителями єдності та належності до громади; можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем.

М.О. Баймуратов виділяє такі характерні ознаки територіальних громад [6]:

– територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії;

– інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної

держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Також, на думку цього автора, можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб;

–інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;

–майнова, яка впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність;

–фіскальна, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів.

Р. Шаффер (Shaffer R.) пропонує наступні підходи дослідження громади [7]:

–якісний підхід, ключовим є питання рівень якості життя членів громади;

–екологічний підхід, вивчення громади у природно-географічному просторі;

–етнографічний підхід, вивчення певного способу життя, акцент робиться на культурному просторі;

–соціологічний підхід, розглядає громаду як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп та більш великих соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах із зовнішнім середовищем;

–економічний підхід вивчає взаємодію суб'єктів економічних відносин в межах територіальної громади враховуючи наявні ресурси громади.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування територіальних громад зробила відомий науковець - лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами. Е. Остром ідентифікує «громади» так: чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, у відповідності з локальними умовами, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій. Основні положення лауреата Нобелівської премії з економіки Е. Остром [8]:

–територіальні громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами;

–якість громадського користування ресурсами залежить від особливостей кожної громади та її здатності до саморегулювання;

–результати створення суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від набору правил, які регламентують створення і використання суспільних благ. Тому формування таких передумов повинно базуватися на інституціоналізації соціальних норм громад, які є ефективними не тільки при формуванні кооперативної поведінки, але також заохочують до кооперативної поведінки в довготривалій перспективі;

–децентралізація влади та прийняття рішень стає можливою і доцільною у випадку, якщо в її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, якість життя населення покращується.

### **Список літературних джерел**

1. Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності: аналітична записка/ Ю. Каплан// НІСД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm>

2. Гураль, Павло Федорович. Територіальна громада в Україні: історико - правове дослідження: автореф. дис. д-ра юрид. наук / П. Ф. Гураль. – Львів: Б. в., 2009. – 40 с.
3. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: [монографія] / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ВД «Ін Юре», 2003. – 512 с.
4. Hillery, G.A. Definitions of Community: Areas of Agreement. New York: Rural Sociology (20). - 1955. - P.111-123
5. Jonassen C.T. Community Typology // Community Structure and Analysis. – N.Y., 1959. – P. 20–21
6. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
7. Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities. Iowa, Iowa State University Press // Ames, 1989. – P. 4.
8. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элиностр Остром; пер. с англ. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. - 447 с.

**Фашевський М.І.**, д.г.н., проф.,  
**Білоконь І.В.**, к.е.н., доц.  
ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

### **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Важлива роль у законодавчому вирішенні проблем регіональної політики, розвитку регіонів та формуванні територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднаних структур належить Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятому у березні 2015 року. Зазначений закон сприяє вирішенню проблем удосконалення механізмів формування та функціонування територіальних громад.

Разом з тим, окремі положення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і його законодавчі засади формування об'єднаних мікрорегіональних систем вимагають доповнення. Насамперед необхідно зауважити відсутність в законі прямого тлумачення змісту понять «громада» і «територіальна громада». В ньому вказується лише на те, що територіальні громади села, селища, міста є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій і повноважень. Звідси можна зробити висновок про те, що територіальна громада села, селища, міста – це жителі цих типів населених пунктів. В роз'ясненні Конституційного суду України вказується на те, що «Територіальна громада – жителі, об'єднанні постійним місцем проживання у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Звідси випливає, що об'єднувчою силою громади є спільність місця проживання і адміністративного управління. Таке тлумачення громади і чинників її єдності є не повним.

Громада в загальному науковому розумінні – це сукупність людей, які мають спільні засади діяльності, соціальної організації, форми відносин, етнонаціональні пріоритети, певне