

**Міністерство освіти і науки України  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет  
Навчально-науковий інститут економіки  
Факультет менеджменту і маркетингу  
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ:**

**Завідувач кафедри,  
проф., д. н. держ. упр.**

\_\_\_\_\_ **А.М. Пугач**

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ **2021 р.**

## **ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною  
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»**

**на тему: РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Здобувач**

**Куліш С.М.**

**Науковий керівник,  
д.н. держ. упр., професор**

**Сиченко В.В.**

**Дніпро – 2021**

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

**Факультет** менеджменту і маркетингу

**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування

**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»

**Освітній ступінь:** «Магістр»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри \_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ЗАВДАННЯ**

**на дипломну роботу студенту**

**КУЛІШУ СЕРГІЮ МИКОЛАЙОВИЧУ**

- 1. Тема роботи** «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні»,  
**керівник роботи** Сиченко Віктор Володимирович, д.н.держ.упр. професор, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р. № \_\_\_\_\_.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 10 грудня 2021 року.
- 3. Вихідні дані до роботи:** аналітичні, статистичні дані за темою «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні».
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)**  
Вступ. 1. Наукові засади розвитку територіальних громад в Україні. 2. Методологічні основи розвитку територіальних громад в Україні. 3. Напрямки реформування об'єднаної громади. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)**  
1. Розподіл населення за групами населених пунктів. 2. Показники спроможності Святовасилівської ОТГ. 3. Показники бюджетної забезпеченості територіальних громад. 4. Порогові значення показників бюджетної забезпеченості. 5. Розподіл населення Святовасилівської ОТГ між населеними пунктами та відстань між ними.

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

## 7. Дата видачі завдання

---

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Пор. №	Назва етапів дипломної магістерської роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Грудень 2019	
2.	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Лютий -Квітень 2020	
3.	Аналіз нормативних та методичних джерел, написання аналітичного розділу роботи	Травень-Вересень 2020	
4.	Написання проєктного розділу роботи	Жовтень-Грудень 2020	
5.	Написання висновків та пропозицій	Січень 2021	
6.	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент \_\_\_\_\_ Куліш С.М.  
(підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи \_\_\_\_\_ Сиченко В.В.  
(підпис) (прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

**Тема: «Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні»**

**Дипломна магістерська робота:** 83 с., 1 мал., 5 табл., 78 літературних джерел.

**Мета дипломної магістерської роботи** – вивчення процесів соціально-економічного розвитку територіальних громад з позиції досягнення цілей адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення ризиків у формуванні їх фінансово-економічного потенціалу, наукове обґрунтування напрямів удосконалення інструментарію реалізації реформ у частині досягнення спроможності громад

**Об’єкт дослідження** – процеси стимулювання соціально-економічного розвитку об’єднаних територіальних громад.

**Предмет дослідження** – теоретико-методологічні засади вироблення та реалізації стратегій розвитку ОТГ.

**Методи дослідження:** системний підхід – для теоретичного визначення сутності соціально-економічного розвитку територіальних громад та його оцінки; методи порівняльного аналізу та синтезу – для виявлення закономірностей забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад; статистичні методи для оцінки ефективності стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад; економіко-математичного моделювання – для обґрунтування впливу інструментів бюджетної політики на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

## АНОТАЦІЯ

Визначено сутність соціально-економічного розвитку об’єднаних територіальних громад та його оцінки. Виявлення закономірності забезпечення соціально-економічного розвитку об’єднаних територіальних громад. Оцінено ефективність стимулювання соціально-економічного розвитку територій. Обґрунтовано вплив інструментів бюджетної політики на соціально-економічний розвиток об’єднаних територіальних громад.

## SUMMARY

The essence of socio-economic development of united territorial communities and its assessment is determined. Identifying the patterns of socio-economic development of united territorial communities. The effectiveness of stimulating the socio-economic development of the territories is evaluated. The influence of budget policy instruments on the socio-economic development of the united territorial communities is substantiated.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗІЛ 1. НАУКОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ .....</b>	<b>9</b>
1.1. СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	9
1.2. МЕХАНІЗМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ГРОМАДАХ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ. ..	17
1.3. ВИВЧЕННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН В РЕФОРМУВАННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	23
<b>РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ .....</b>	<b>30</b>
2.1. ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СВЯТОВАСИЛІВСЬКОЮ ОТГ.....	30
2.2. МЕТОДИ ТА ФОРМИ РЕФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ СВЯТОВАСИЛІВСЬКОЇ ОТГ.	37
2.3. ОЦІНКА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ. .....	42
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ГРОМАДИ... 55</b>	<b>55</b>
3.1. ОЦІНКА ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОТГ.....	55
3.2. ОБГРУНТУВАННЯ ЗАХОДІВ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКОЮ ГРОМАДОЮ.....	61
3.3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО НАПРЯМІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РАЙОНІ УКРАЇНИ. ....	67
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.</b>
<b>ЛІТЕРАТУРА.....</b>	<b>76</b>

## ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування як інститут публічної влади в нашій державі є продуктом поступового прогресивного розвитку людської цивілізації, витoki якого сягають часів існування у слов'ян сусідської общини (громади), яка організувала свої справи самостійно, на свій розсуд і самостійно розпоряджалася ресурсами, якими володіла. Місцеве самоврядування як ознака демократичного політичного режиму, де вся повнота влади належить народу (на відміну від тоталітарного чи авторитарного типу політичного режиму) є не лише окремою підсистемою публічного управління й адміністрування та інституцією громадянського суспільства, а ще й політико-правовим механізмом реалізації публічних завдань. Сьогодні на рівні адміністративного району формуються певні моделі самоврядної політики органів місцевого самоврядування, що є проявом актуалізації формування національної моделі організації діяльності самоврядних структур. Але відсутність ефективної політики органів державної влади відносно роз'яснення мети і завдань реформування у сфері місцевого самоврядування негативно позначається на ставленні суспільства до більшості сучасних реформ, у тому числі й децентралізації, і водночас є важливим фактором зниження довіри до інститутів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях. У сучасному публічному управлінні в умовах реформування МС актуалізуються саме питання формування і вдосконалення діяльності цих організаційних структур. Тривалі теоретичні дослідження і накопичений управлінський досвід свідчать про те, що знання організаційних технологій і навички їх використання є найважливішим ресурсом діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС), які дають змогу отримати очікуваний результат з найменшими витратами.

Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні знайшли відображення в

працях вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків: В. Бакуменка, Р. Безсмертного, Ю. Ганушука, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Козюри, В. Куйбіди, С. Чернова та ін. Теоретичні проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, відносин між владою та суспільством досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, Ю. Сурмін, В. Сиченко, В. Токовенко, О. Шпак та ін.

Перед Україною стоїть проблема здійснення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, ефективного впровадження в життя якої сприятиме реалізації політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Важливою стратегією у сфері європейської інтеграції передбачено швидкий комплексний перехід до сучасних методів роботи, сприяння розвитку міжвідомчої взаємодії на горизонтальному рівні, розширення повноважень середньої та нижньої управлінських ланок у сфері обміну інформацією, заохочення активності, ініціативності, глибокої продуманості пропозицій і бачення кінцевих результатів їх реалізації, вивчення та використання кращих практик зарубіжного досвіду в процесі модернізації системи організації публічної влади. Тому вважаємо тему дипломної роботи з огляду на останні напрацювання щодо розвитку системи публічного управління та адміністрування в Україні досить актуальною.

**Мета дипломної магістерської роботи** – вивчення процесів соціально-економічного розвитку територіальних громад з позиції досягнення цілей адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення ризиків у формуванні їх фінансово-економічного потенціалу, наукове обґрунтування напрямів удосконалення інструментарію реалізації реформ у частині досягнення спроможності громад.

Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

– узагальнити наукові праці сучасних вітчизняних учених щодо організації діяльності органів публічної влади на місцевому рівні з метою

визначення проблемного поля дослідження, уточнити понятійно-категорійний апарат;

– здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації; – розглянути наукові підходи до модернізації системи публічного управління територіями;

– дослідити історичну ретроспективу адміністративно-територіального поділу Київської області та Вишгородського району з метою визначення періодизації створення адміністративно-територіальних утворень; – визначити особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України;

– дослідити та згрупувати концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) в Україні, визначити систему існуючих принципів та запропонувати нові;

– розробити інституційну модель та запропонувати напрями модернізації існуючої системи публічної влади в адміністративному районі України.

**Об’єкт дослідження** – процеси стимулювання соціально-економічного розвитку об’єднаних територіальних громад.

**Предмет дослідження** – теоретико-методологічні засади вироблення та реалізації стратегій розвитку ОТГ.

**Методи дослідження:** системний підхід – для теоретичного визначення сутності соціально-економічного розвитку територіальних громад та його оцінки; методи порівняльного аналізу та синтезу – для виявлення закономірностей забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад; статистичні методи для оцінки ефективності стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад; економіко-математичного моделювання – для обґрунтування впливу інструментів бюджетної політики на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретико-методологічному і правовому обґрунтуванні розробки практичних



рекомендацій щодо модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України, а саме: запропоновано та науково обґрунтовано концептуальний підхід до модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України, який інтегрує сукупність теоретико-прикладних положень щодо вдосконалення системи публічної влади на основі впровадження в діяльність принципів належного врядування, що в комплексі формують низку заходів з орієнтацією на більш ефективне використання інституту представництва інтересів територіальних громад району й архітекtonіки публічної влади через обґрунтування доцільності переходу до нових управлінських структур.

Структура та обсяг роботи. Дипломна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 83 сторінки комп'ютерного тексту, що містить 1 малюнок та 5 таблиць. Список використаних джерел із 79 найменувань.

# РОЗІЛ 1

## НАУКОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### 1.1. Сутність та принципи функціонування територіальних громад

Децентралізація не є феноменом ХХ чи ХХІ ст. Вона почалася набагато раніше – ще коли створювалися такі відомі держави як Давня Греція і Стародавній Рим. Класичним тут є саме антична Греція – були міста-поліси, які формували місцеве управління, і повноваження їх були надзвичайно великими – вони вирішували питання податків, війни і миру, торгівлі і навіть міжнародних відносин. Площа Греції і зараз відносно невелика, а розміри полісів взагалі на той час були відносно невеликими – приблизно, як наші райони, хоча були і більші і менші. І хоча переважало там сільське населення – все ж таки центром тогочасного життя були саме міста. [1]

За своїм політичним видом, структура державних органів грецьких полісів середини I тис. до н.е. поділялася на два основних типи: поліси, де панувала демократія і поліси з олігархічним (або аристократичним типом). Для полісів з високим рівнем економіки, інтенсивним сільським господарством, розвиненим ремеслом і активною торгівлею був більш характерний демократичний тип державного устрою. Демократичний лад як би увінчував інтенсивну економіку, динамічну соціальну структуру торгово-ремісничих полісів. [14]

Олігархія, навпаки, в більшості випадків уособлювала в політичній галузі консервативну аграрну економіку та більш традиційні суспільні відносини. Найвищим законодавчим органом були Народні збори, участь у яких надавалася тільки повноправним громадянам, які досягли відповідного віку, були вільними, були автохтонним корінним населенням (а не чужинцем) і не мали боргових зобов'язань (аналогічне ми бачимо і в наш час – інститут

отримання громадянства). Жіноча частина населення не мала права брати участь у політичному і громадському житті суспільства.

До повноважень Народних зборів входило і такий надзвичайний захід як остракізм, тобто заборона перебувати на рідній території – вигнання.

Сьогодні демократія є найжиттєздатнішим типом політичного режиму, вона дає можливість громадянам не тільки обирати лідерів, але ще й контролювати владу [13]. Незважаючи на ті труднощі та складнощі, що виникають в рамках демократичної форми організації суспільства, саме народовладдя найкраще відповідає вимогам сучасності і допомагає вирішити ті проблеми, що неодмінно виникають.

Відсутність впродовж тривалого часу політичної волі для проведення повноцінної масштабної децентралізації влади в нашій державі стала однією з причин посилення відцентрових рухів на сході нашої країни. Наслідками тотальної політики централізації влади в Україні стали:

- велика територіальна залежність від центру та бюджету;
- зниження рівня інвестиційної привабливості сільських територій;
- слабкість громад в питаннях інфраструктури, фінансів та кадрової політики;
- деградація більшої частини сільської місцевості;
- ускладнення демографічної ситуації;
- низький рівень надання населенню публічних послуг;
- зниження рівня довіри до влади;
- підвищення рівня корумпованості влади;
- зниження ефективності управлінських рішень.

На початку реформи у 2014 році тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, наслідком чого став значний регіональний дисбаланс, а відповідно і якість життя та послуг, які отримують наші співгромадяни. Цей стан вимагав негайного проведення кардинальних реформ в плані державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі. [25]

Реформа децентралізації включає в себе добровільне об'єднання та укрупнення існуючих територіальних громад, фінансову децентралізацію, надання громадам нових повноважень та можливостей.

Реформа децентралізації дала поштовх до формування та значного покращення найближчого до громадянина інституту влади— місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоствореним органам місцевого самоврядування дістати повноваження і ресурси, які раніше були тільки у міст обласного значення.

Інтереси громадян, які проживають в межах об'єднаної громади, тепер представляють обраний населенням голова, депутати і виконавчі органи ради у громаді, які забезпечують втілення в життя наданих законом повноважень в інтересах певної громади. У населених пунктах, які увійшли до складу нової об'єднаної громади, право мешканців на місцеве самоуправління та надання послуг громадянам забезпечує інститут старостату. [11]

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення чи створення нових громад здійснюється виключно методом добровільного об'єднання з врахуванням думки місцевих жителів. Обов'язковим при плануванні утворення нових громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного і соціального розвитку і можливості якнайповніше забезпечити надання якісних послуг мешканцям.

#### *Фінансова децентралізація.*

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним прогресивного соціально-економічного розвитку власних територій повинно супроводжуватися якісним та кількісним збільшенням ресурсної та фінансової бази.

Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для

підвищення економічної спроможності та можливості вирішення наявних власних проблем і труднощів.

Об'єднані громади отримали набагато більше повноважень та ресурсів, які до цього мали тільки міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні витрати. Також на розвиток громад повністю надходять кошти від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих повноважень держава їм надає певні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Нові законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет. [17]

Такі покращення вже показали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн). Це — справжній діючий інструмент впливу на отримання результату.

#### *Нові повноваження та можливості.*

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті проведення політики децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – і здійснення зовнішніх запозичень, і самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно свого розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття великої кількості законів щодо децентралізації повноважень та регулювання земельних відносин громади також дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, що дають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень місцевої влади. [16]

Напрацьовані законопроекти, повинні розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою України. [12]

*Цілі та завдання реформи децентралізації влади в Україні.*

Сформувати нову територіальну основу для діяльності органів влади шляхом:

- визначення адміністративно-територіального устрою нового базового рівня для утворення на новій територіальній основі реально спроможних територіальних громад;
- визначення адміністративно-територіального поділу субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади;
- визначення засад адміністративно-територіального поділу країни, порядку утворення, ліквідації, встановлення і розширення меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів;
- створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в процесі виконання нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”.

Сформувати ефективне місцеве самоврядування і якісну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі шляхом:

- закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.;

- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;

- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;

- переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення координації (взаємодії) діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування;

- розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій;

- вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;

- створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії.

- створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”;

- створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”.[1]

Над реформою працюють :

Президент України, Головний департамент регіонального та кадрового розвитку та Департамент місцевого самоврядування та децентралізації, Офіс Президента України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерство розвитку громад та територій України, Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація міст України, Обласні державні адміністрації, Районні ради, Районні державні адміністрації, Програма "U-LEAD з Європою"

Мета реформи – формування нового більш ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для жителів, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення і реорганізація інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність. [21]

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут



місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

За 4 роки реформи було створено 882 ОТГ, що об'єднали 4043 громади (36,7% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 року), це 38% території України і близько 69% населення.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв низку розпоряджень щодо визначення нових адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад (в т.ч. 31 тергромад на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей).

Навіщо?

Місцева влада тепер починає працювати для своїх жителів, а не «для галочки».

Мешканців спроможних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область - це все вже вирішує місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека – компетенція влади територіальної громади. Саме влада громади, і більше ніхто, займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за це усе повну відповідальність.

Мешканці територіальних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

Спроможна громада - це ефективна, зрозуміла і зручна для мешканців система управління територією.

З'являються можливості для тих, хто хоче змін.

Звичайно, ми розуміємо, що новоутворені громади не стануть автоматично заможними. Так, дійсно, там з'являється більше повноважень і фінансів. Але це ще не означає повний успіх. На шляху до нього

потрібні лідери, готові діяти рішуче, професіонали, які б змогли залучити і раціонально використати наявні кошти, керівники, які були б готові нести повну відповідальність за свою роботу перед жителями і державою. [10]

Після утворення нових громад такі місцеві лідери отримують свій шанс: стають головами громад, депутатами, старостами чи громадськими активістами. Для них - це можливість очолити зміни тут і зараз, проконтролювати фінансовий потік, зробити своє місто чи село кращим, стати частиною успіху нашої держави.

У спроможних громадах активізуються нові місцеві лідери.

Формується основа сильної країни.

Повноваження, ресурси і відповідальність передаються від центральної влади на місця, бо тільки так можна побудувати міцну державу, стійку до політичних змін всередині та зовнішніх зазіхань.

Рушійною силою в країні стають не політики і чиновники, (як це було раніше) а сильні заможні громади. Вони долають недовіру людей до будь-яких органів влади, бо починають дійсно піклуватися про них: надають якісні та доступні послуги, будують шляхи сполучення та іншу інфраструктуру, турбуються про безпеку людей, не чекаючи, поки це зробить хтось «згори» - з області, чи на державному рівні. В територіальних громадах тепер на це є і повноваження, і кошти. Тому там зростає довіра до влади, підвищується патріотизм, зникає відчуття безпорадності, збільшується активність людей.

Країну, яка складається з таких сильних громад, важко розхитати і зсередини, і ззовні. [15]

## **1.2. Механізми децентралізації влади в громадах сільської місцевості.**

Протягом 2014-2016 років стартував перший етап децентралізації влади в Україні. Україна – велика європейська держава, її площа (разом з Кримом і окупованими територіями Донецької та Луганської областей, які де-юре залишаються українськими територіями згідно міжнародного права) становить

603.700 квадратних кілометрів. І це доволі немало по європейським міркам. Вигідне економічне та політичне становище надає ряд бонусів для торгівлі, в тому числі й між Європою та Азією. Але є в цьому і певні недоліки – великі держави можуть розглядати Україну буферною зоною між країнами Європи та Російською Федерацією. І в чималій території України є як свої плюси (є велика кількість корисних копалин – металів, нафти, газу, графіту, кам'яної солі та ін.; родючі чорноземи – одні з найкращих у світі; потужний рекреаційний та історико-культурний потенціал), так і чималі складнощі – налагодити на такій території транспортне сполучення в будь-яку пору року (в Україні є і пустеля і гірські масиви), та забезпечення всіх потреб людської діяльності на високому рівні – медичні, фінансові, виробничі, освітні, культурні, рекреаційні, соціально-побутові.

В Україні близько 69% міського населення, а 31% сільського населення проживає на великій території – густина населення є відносно невисокою, і налагодити тут інфраструктуру є непростим завданням. Є населені пункти, де відстань до райцентрів (де є, наприклад, банк, лікарня, ЦНАП) може сягати 20, 30 і більше кілометрів. І це, звичайно ж, породжує певні труднощі. І, іноді буває, що для якоїсь дрібниці – довідки, зняти гроші з картки, чи оплати штрафу треба їхати в райцентр і витратити багато грошей і часу, ще й стояти в черзі. І стало зрозуміло, що треба щось змінювати, тому що в сільській місцевості надзвичайно багато ресурсів громадян просто витрачається в нікуди – на транспорт і так далі, коли б можна було їх вкладати в щось з певною користю – як наслідок, підвищиться купівельна спроможність громадян, це позитивно вплине на торгівлю. Звичайно ж, з'являться нові робочі місця і тепер кошти всі не йтимуть на подальший перерозподіл в центр – а там – як вирішить столиця. Відтак, зменшується зацікавленість в результатах своєї праці – немає гарантії, що кошти, які заробив один регіон, надійдуть саме до нього, а не до іншого, дотаційного. Також, разом із запровадженими змінами, зменшиться, а з часом, можливо, і взагалі припиниться відтік з сільської місцевості в міста, та за кордон на заробітки. Не є також позитивним явищем те, що людям з вищою

освітою (до початку процесу децентралізації влади в Україні) в сільській місцевості фактично ніде працювати і застосувати свої знання. А особливо, якщо громадянин навчався за бюджетні кошти, а працює не за спеціальністю (наприклад, продавцем) або взагалі виїжджає за кордон. І де можна працювати такій особі в селі? Школа, маленька сільська рада і все. А якщо вузькопрофільний спеціаліст? Наприклад, архітектор, дизайнер, менеджер готельно-ресторанного бізнесу чи митник? [19]

З початком децентралізації в села починає «надихатися» на нове життя, відроджуватись ринок праці. Підприємливі громадяни навіть без підтримки влади починають налагоджувати інфраструктуру, коли молодь не тікає з села – з'являються автосервіси, невеличкі СТО, ремонти телефонів та іншої техніки та багато-багато іншого. Власники цих установ починають виходити з тіні і сплачувати податки до місцевого бюджету.

Відповідно до прийнято Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», українським урядом визначено нові адміністративні центри та закріплено території 1470 спроможних територіальних громад, де вже проведені місцеві вибори восени 2020 році на новій територіальній основі.

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість об'єднувати зусилля та втілювати в життя спільні проекти. Зокрема 1354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво. [18]

Згідно статті 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад -

1. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

2. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською.

Також, згідно цього закону з усіма поправками і доповненнями на вересень 2020 року, треба зазначити деякі важливі принципи добровільного об'єднання територіальних громад :

принцип економічної ефективності;

у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, що має власний представницький орган місцевого самоврядування;

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

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

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

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;

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), що має найрозвиненішу інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

{Частина друга статті 4 в редакції Закону № 562-IX від 16.04.2020}

Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території

сусіднього району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр новоствореної об'єднаної територіальної громади.

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між жителями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його мешканців у раді та виконкомі. Повноваження старости визначені додатково в спеціальному законі.

Крім того, створюються виконавчі органи районних і обласних рад. На сьогодні вони відсутні взагалі. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

Місцеві держадміністрації будуть ліквідовані, на їх місці постануть префекти. Виписані для них повноваження передбачають, передусім, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з огляду на дотримання Конституції і законів. Президент також може тимчасово зупинити повноваження органу місцевого самоврядування, а після визнання акту цього органу неконституційним – достроково припинити його повноваження.

Староста в ОТГ та його повноваження.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що у населених пунктах, які не визначені адміністративними центрами, обиратимуть старосту на строк повноважень місцевої ради (на 5 років). Він є посадовою особою місцевого самоврядування та керується під час своєї діяльності Положенням про старосту.

До основних повноважень старости належать:

представництво інтересів мешканців села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

допомога (в тому числі і первинна правова) жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб та інші обов'язки, визначені Положенням.

Положення про старосту мають затверджувати сільська, селищна, міська рада відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. [21]

Староста обирається в порядку, визначеному Виборчим кодексом України.

Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (фактично обраним стає кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців).

Староста має робоче місце на території старостинського округу, де він обирався. У нього - чіткий графік роботи, зручний для жителів. Він організовує заходи у селі, аналізує проблеми громади та пропонує власні варіанти їх вирішення. Також староста відповідає за активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями. Староста наділений низкою повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 54-1). Староста також може бути уповноважений радою ОТГ чи її виконавчим комітетом на здійснення інших

повноважень, які передбачені іншими законами. Наприклад, на складання протоколів про адміністративні правопорушення, надання безоплатної первинної правової допомоги та ін.

Нові дороги, нові водопроводи, нові переробні підприємства, нові навчально-виховні заклади, нові центри культурного розвитку і нові інвестори – об'єднані громади Дніпропетровщини започатковують нову якість життя.

Уже цього року майже 70% територій сільських районів Дніпропетровщини будуть охоплені об'єднанням у нові громади.

Шістнадцять об'єднаних громад уже півроку успішно працюють, будуючи в селах та селищах нові дороги, освітлення, транспортне забезпечення, і навіть басейни та футбольні академії. [17]

Ще стільки ж громад – більше не заздрять сусідам, а запроваджують у себе європейські стандарти життя.

### **1.3. Вивчення досвіду європейських країн в реформуванні територіальних громад.**

На відміну від України у Конституціях деяких держав прямо зазначено право громад, муніципалітетів, гмін та комун на об'єднання.

Згідно з Конституцією Польщі [14] «основною одиницею територіального самоуправління є гміна (громада)» (ст. 164); «одиниці територіального самоуправління є юридичними особами» (ст. 165); «одиниці територіального самоуправління мають право на об'єднання» (ст. 172). Населення гміни утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства, а гміна розуміється одночасно як самоврядна громада і відповідна територія [15]. Наділення гміни статусом юридичної особи автоматично забезпечило їхнє право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені й під власну відповідальність [8, с. 218-219].

Важливим також є устрій Естонії. Він багато в чому корисний для України.



Естонія тривалий час “проштовхувала” добровільне об’єднання громад. Та за 18 років (з 1996 по 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16%, з 254 до 213. Та відносно недавно там зважилися на добровільно-примусову реформу. Як наслідок, за рік кількість громад скоротилася до 79. Райони тут також ліквідують – вже наступного року. Більшість їх функцій перейде “вниз”, і лише окремі послуги (передусім, пов’язані з охороною здоров’я) керуватимуться на вищому державному рівні.

Треба сказати, що при об’єднанні одиниць місцевого самоуправління в Естонії їхні представницькі органи організують укладання договору про об’єднання, в якому зазначають: 1) назву та статус одиниці місцевого самоуправління, а також порядок використання її символіки; 2) терміни дії правових актів (до встановлення нових правових актів існуючі правові акти діють на території, на якій вони були встановлені); 3) внесення змін в положення та інші правові акти у зв’язку із зміною адміністративно-територіального устрою; 4) вирішення пов’язаних із зміною адміністративно-територіального устрою організаційних та бюджетних питань; 5) терміни дії планів розвитку; 6) терміни дії договору про об’єднання [10]. Отже, в Естонії об’єднання одиниць місцевого самоврядування носить тимчасовий характер і не призводить їхньої до повної трансформації. Волості або міста самостійно визначають процедури їх розформування.

Конституцією Естонської Республіки [17] визначено, що «вирішенням всіх питань місцевого життя та його благоустроєм займаються місцеві самоуправління, які діють самостійно на підставі законів» (ст. 154); «одиницями місцевого самоуправління є волості та міста» (ст. 155); «місцеві самоуправління мають право створювати союзи разом з іншими місцевими самоуправліннями» (ст. 159). В Естонії під місцевим самоврядуванням розуміють встановлені Конституцією право і обов’язок одиниці самоуправління - волості або міста - як демократично створених органів влади на підставі законів самостійно облаштовувати місцеве життя і керувати ним, виходячи з

виправданих потреб та інтересів населення волості чи міста з врахуванням особливостей їхнього розвитку [11].

В Іспанії Конституція гарантує автономію муніципалітетів, які володіють всією повнотою прав юридичної особи. Тут муніципалітети також є і громадами і одиницею адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до ч. 3 ст. 141 Основного Закону Іспанії «можуть створюватись об'єднання муніципалітетів, відмінні від провінцій [16, с. 97].

У Швейцарії право на місцеве самоврядування на місцевому рівні представлено комунами, а на регіональному рівні кантонами. Правовий статус комун регулюється конституціями кантонів. Так, згідно зі ст. 110а Конституції кантону Берн «кантон забезпечує створення спеціальних корпорацій комун, призначених для обов'язкового регіонального співробітництва між комунами. Створення і розформування корпорації вимагає згоди більшості виборців та більшості комун, які до неї входили» [4, с. 123]. Комуни у Швейцарії, як і громади в Україні, не є адміністративно-територіальними одиницями.

Найдетальніше положення про правовий статус громад визначено в Основному Законі Австрії, де визначено, що кожна земля ділиться на громади, які є територіальною одиницею з правом самоуправління та одночасно адміністративно-територіальною одиницею. Згідно із ст. 116 а Конституції Австрії «для виконання окремих задач у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватись на підставі згоди в союзи громад, але об'єднання союзів громад не повинно ставити під загрозу функціонування громад як самоуправних одиниць та низового управлінського ланцюга... В союзах громад, створених на підставі згоди, необхідно прийняти положення про вступ та вихід громад, а також про розпуск громад» [17, с.65-66].

Створення корпорацій комун у Швейцарії та союзів громад у Австрії більш нагадує форму міжмуніципального співробітництва між цими суб'єктами, яка використовується саме для виконання окремих задач у сфері власної компетенції. В цьому випадку громади зберігають свій статус і можуть припиняти угоди стосовно міжмуніципальної співпраці на свій розсуд.

Геть від СРСР

Україна, Латвія, Грузія – ці держави поєднує не тільки бажання втекти подалі від так званого “старшого брата”. Вони зрозуміли, що старий радянський адміністративно-територіальний поділ є несумісним із викликами сучасності і новою реальністю.

Найпростіше вчинила Грузія.

Яким би не було ставлення до Саакашвілі, які б політичні помилки він не робив в Україні, але неможливо заперечити той факт, що після 2003 року його команда змогла побудувати нову Грузію – всупереч усім стереотипам та очікуванням.

Грузинський уряд не став “заморочуватися” громадськими консультаціями, добровільними об’єднаннями. 2006 року тут відбулася швидка реформа, яка просто ліквідувала найнижчий рівень самоврядування – сільський та селищний. Тобто самі села залишилися, а от депутатів та сільського голову там вже не обирають.

Тепер 65 колишніх районів Грузії, по суті, перетворилися на 65 великих муніципалітетів і стали базовою ланкою місцевого самоврядування.

Приклад Латвії – ще більш несподіваний і неоднозначний. “Європейська правда” детально писала про “дивну” латвійську адміністративно-територіальну реформу та її недоліки.

Та навіть попри критику й недоліки латвійського підходу, слід зазначити: все-таки, країна більше виграла від реформи, аніж програла. До 2009 року тут існувало більш ніж 500 муніципалітетів. Невелика балтійська держава просто не могла існувати далі з такою шаленою кількістю місцевих влад.

Після реформи в Латвії залишилися 118 громад, тобто кількість громад скоротилася майже в п’ять разів. Також під час проведення реформи були ліквідовані райони та прирівняні до районів міста – в них просто зникла потреба, їх повноваження тепер перейшли “вниз”, до громад.

“Епідемія” злиття громад, яка пройшла різними країнами, не є дивною.

В Раді Європи визначають, що це вже не перша велика хвиля муніципальних об'єднань у Європі. Була ще одна, в 1960-70 роках; в той момент вона зачепила в основному північноєвропейські країни.

В коментарі “Європейській правді” Даніель Попеску, колишній спецрадник уряду України з питань децентралізації, нині – керівник профільного департаменту (з питань демократичного врядування) у Генеральному секретаріаті Ради Європи, назвав кілька причин цього.

По суті, старі громади виявилися надто малими для нових реалій. Ігнорувати це Україна не має права.

“Зменшилась вага традиційної сільськогосподарської економіки, яка вимагає невеликих сіл зі швидким доступом до навколишнього поля; сільські мешканці, які колись жили відірвано від світу, тепер розраховують отримувати державні послуги нарівні з тими, хто живе в містах; крім того, державне управління стає дедалі складнішим, як технічно, так і юридично”, – перерахував експерт. [18]

“Сучасна хвиля злиття була зумовлена головним чином фінансовою та економічною кризами”, – наголосив він.

Неможливо ефективно управляти фінансами і забезпечувати якісні послуги у селищі, де живе 1000 мешканців – звісно, якщо не йдеться про надбагату державу, яка не рахує свої витрати.

Тому не дивно, що “епідемія об'єднань” найбільше зачепила Східну та Південну Європу, де часом не вистачає грошей на нагальні потреби – а отже, доводиться шукати приховані резерви.

#### Досвід Балкан

На наш погляд, найрадикальніше зменшення кількості муніципалітетів відбулося саме в Греції. Після кризи, що розпочалася у 2008-2009 роках, ця держава відчувала гостру потребу в економії коштів.

Хоча реформа тут розпочалася ще у “багаті часи”. Адже маленькі села як самостійні одиниці – не тільки економічно не вигідні, але й просто неефективні.

На першому етапі реформи, у 1999 році, кількість муніципалітетів скоротилася вп'ятеро, з 5825 до 1033. Другий етап продовжив скорочення: кількість муніципалітетів зменшилася з 1033 до 325, а регіонів – з 50 до 13. Деякі функції, що раніше здійснювалися на регіональному рівні, були передані укрупненим муніципалітетам.

Масштаб реформи справді вражає:

за два етапи кількість місцевих громад скоротилася майже у 18 разів, з 5825 до 325.

Греція, звісно, стала не єдиною країною Балкан, яку зачепила “мода” на укрупнення громад. У 2015 році в Албанії відбулося радикальне об'єднання муніципалітетів, їхня кількість скоротилась з 380 до 61.

Цікавим є також приклад Македонії. На початку 1990-х років ця країна вирішила йти “проти течії”. В той час як держави Західної та Північної Європи працювали над злиттям громад, тут вирішили розділити їх. Замість 34 муніципалітетів тут створили 123, майже вчетверо збільшивши кількість органів місцевого самоврядування... Але за 10 років країна була вимушена визнати помилку.

Роз'єднані громади довелося наново об'єднувати. Після реформи 2002 року тут лишилося 80 муніципалітетів.

Добра воля.

Звісно ж, “стара Європа” не лишилася осторонь цього процесу. Навпаки – тут реформа почалася раніше.

Ми вже згадували, що перша хвиля об'єднань була ще в 60-70-х роках минулого сторіччя, але подекуди цей процес триває. Наприклад, у Норвегії, де нещодавно розпочався амбітний процес об'єднання муніципалітетів.

В Ірландії (яка, до слова, також складно пережила фінансову кризу) муніципалітети вже були доволі великими, за українськими мірками, та їх додатково скоротили – з 85 муніципальних одиниць до 31. Данія в 2006 році скоротила кількість муніципалітетів з 271 до 98, а 19 областей замінила п'ятьма регіонами.

Не всі держави зважилися на примусове об'єднання регіонів.

У Фінляндії триває повільна поступова реформа, внаслідок якої кількість муніципалітетів скоротилась з 460 в 1990-му до 320 в 2014 році. Нідерланди також тривалий час поступово скорочували їхню кількість – з 672 в 1990 до 403 в 2014 році.

Але звісно ж, ці масштаби об'єднання неспівставні з “країнами-лідерами”.

“Всі держави, які досягли успіху в об'єднанні громад, пройшли через етап їх обов'язкового злиття. Винятком є хіба що країни, які за 20-25 років зменшили кількість муніципалітетів на 20-25%, як Нідерланди”, – пояснює Даніель Попеску.

До того ж Україна може з гордістю говорити, що за темпами добровільного об'єднання ми вже стали лідерами в Європі. Від 2015 року в Україні створено майже 700 ОТГ, тобто майже 30% сіл, селищ та міст за три роки домовилися про злиття.

Жодній державі Європи ще не вдалося довести добровільний процес до завершення. [19]

“Якщо Україна на суто добровільній основі завершить повноцінне широкомасштабне об'єднання громад за короткий термін, вона може стати першою країною в світі, яка досягне цього”, – каже Попеску, який є одним із ключових експертів Ради Європи з цього питання.

На шляху до утворення нових громад досвід інших держав є дуже важливим. Тим більше, що наведені приклади (Грузія, Латвія, Естонія, Греція, Македонія, Албанія, Ірландія, Данія, Нідерланди, Іспанія, Польща, Швейцарія та Фінляндія) – це не виключний перелік країн, які проводили аналогічну реформу.

Вивчати і враховувати їхній досвід потрібно перш за все нам самим [35].

## РОЗДІЛ 2

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### **2.1. Особливості системи управління Святовасилівською ОТГ.**

Святовасилівська сільська територіальна громада (до 2016 року – Єлізарівська) – об'єднана територіальна громада Солонянського району Дніпропетровської області, що утворилась 14 серпня 2015 року шляхом об'єднання Святовасилівської, Новомар'ївської, Наталівської та Промінської сільських рад Солонянського району. Святовасилівська сільська рада є юридичною установою, яка включена до єдиного Державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців з 03.11.2016 р.

Адміністративний центр — селище Святовасилівка.

Територія 23192,10 га, з них земель державної власності – 962,9816 га

Площа сільськогосподарських земель 19379,8 га, з них:

- рілля: 18422,85 га;
- пасовища: 82,02812 га;
- ставки: 278,1174 га;
- ліс: 282 га.

Святовасилівська територіальна громада займає північну і західну частину Солонянського району. На південному заході вона межує з Новопокровською ОТГ. На півночі Святовасилівська територіальна громада межує з Криничанським районом, на північному заході – з Софіївським районом.

За статистичними даними, згідно даних Соціального паспорту Святовасилівської ОТГ чисельність наявного населення становить 3930 особи.

Особливістю розселення Святовасилівської сільської територіальної громади є нерівномірність розподілу жителів по селах. Середньостатистично на один населений пункт громади приходиться 207 людей, але фактично розміри

сіл за чисельністю населення, що проживає в них відрізняються в десятки разів. Наприклад, чисельність населення села Новомар'ївка (583чол) перевищує населення села Барвінок (2чол) в 291 раз! В Новомар'ївці проживає населення більше, ніж в 9-ти населених пунктах разом взятих.

Розподіл населення за укрупненими групами сіл показано в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Розподіл населення за групами населених пунктів.

	Одиниці виміру	Населені пункти з кількістю населення			
		Більше 1000 чол	500 – 999 чол	100 – 499 чол	Менше 100 чол
Кількість населених пунктів	одиниць	0	2	8	9
Кількість населення	чоловік	0	1518	2023	389
Питома вага	%	0	38,6	51,5	9,9

Як можна побачити з таблиці 2.1, села з чисельністю більше 1000 чоловік в громаді відсутні. Натомість, лише 2 села, в яких проживає 38,6% людей, мають населення більше 500 чоловік. Переважна більшість (51,3 %) чоловік проживає в 8-ми населених пунктах. На 9 нечисленних пунктів припадає 9,9% жителів сільської територіальної громади.

У сіл з низькою чисельністю населення немає потенціалу для розвитку, в них немає робочої сили, відсутня інженерна та соціальна інфраструктура, а її створення (будівництво) є економічно недоцільним. Тому членам громади потрібно прийти до суспільного консенсусу (згоди) з питання функціонального призначення та соціального статусу малих сіл, їх перспектив, ролі і значення для громади.

Одночасно необхідно виділити в громаді групу сіл, в яких є потенціал і можливий перспективний розвиток слугують запорукою вдалої розробки та реалізації в подальшому в цих селах проектів економічного і соціального розвитку.

Концепцією майбутнього розвитку Святовасилівської сільської громади є підвищення рівня і якості життя населення. Основним завданням



(інструментом) є диверсифікація економіки, тобто зміна її структури, різноманітність галузей. Будь-яка «однобока» економіка, що базується на одній галузі (особливо сировинної), завжди є неефективною. Поки в економіці громади переважає сільське господарство, її жителі ніколи не позбудуться низьких зарплат і хронічного безробіття, а бюджет – нестачі коштів. Дуже важливо розвивати інші галузі, перш за все промисловість. Потрібно змінити сільськогосподарський тип економіки на промислово-аграрний.

Сьогодні, як вже зазначалося, обсяг сільськогосподарської продукції перевищує обсяг промислової продукції. При промислово-аграрному типі економіки частка промисловості в структурі економіки дорівнює або перевищує частку сільського господарства. Продуктивність праці працівників в промисловості (в залежності від галузі) в 3-5 разів вище, ніж в сільському господарстві.

Сьогодні кількість жителів, що реально шукають роботу і бажаючих працювати, розрахована за допомогою методології Міжнародної організації праці, становить понад 30% осіб. Тобто є вільна робоча сила для забезпечення промисловості додаткових робочих кадрами.

Крім того, створення промислового виробництва завжди тягне за собою появу так званих «супутніх виробництв», які також створять робочі місця.

Не варто забувати і про те, що середня зарплата в промисловості в 2-3 рази вище, ніж в сільському господарстві. Вартість створення одного робочого місця в промисловості у багато разів більше, ніж вартість створення робочого місця в торгівлі, сфері обслуговування або ІТ-технологіях. Тому організація промислового виробництва на території сільської громади вимагає залучення великих обсягів інвестицій. Звідси постає найголовніше питання – як залучити, інвесторів до Святовасилівської об'єднаної територіальної громади?

Порівняльний аналіз показує, що з трьох ОТГ району Солонянська селищна громада є найбільшою, її трудові (населення), земельні ресурси перевищують в два рази аналогічні ресурсів двох інших ОТГ, разом узятих. Це підвищує її конкурентоспроможність перед іншими територіями, тобто

збільшує її привабливість для інвесторів і можливості для подальшого розвитку. Тому для залучення інвесторів керівництву Святовасилівської громади потрібно застосувати новий інноваційний підхід.

Такою управлінською інновацією може стати демонстрація сучасного рівня управління розвитком, професійний підхід до роботи з інвесторами.

Управління розвитком починається зі здатності органів влади планувати свій розвиток на перспективу, а не жити сьогоднішнім днем. Інвестори дуже цінують таку здатність – для них це показник надійності та передбачуваності партнера (органу влади). Підтвердженням такої здатності може стати офіційно затверджений на сесії ради план стратегічного розвитку громади.

Ще одним підтвердженням сучасного рівня управління розвитком є професійний підхід органу влади до роботи з інвесторами. Професійний підхід полягає в підготовці якісного інвестиційного продукту та його продажу інвесторам на умовах конкуренції, відкритості та прозорості. Такий підхід застосовується у всіх розвинених і успішних країнах світу, але для України він поки є екзотикою і чимось особливим. І якщо керівництво зможе освоїти і застосувати такий підхід, воно забезпечить надходження інвестицій на територію громади і її розвиток.

Сьогодні у підприємців в Україні, щоб отримати і оформити землю під бізнес, йдуть роки життя, не рахуючи витрачених нервів і грошей. Якщо в громаді інвесторам запропонують отримати у власність землю «за один день», за результатами земельних торгів, з повним пакетом документів, вона прославиться на всю країну, забезпечивши собі не тільки інвестиції, але і перспективи розвитку [70].

Завдання влади – дати бізнесу землю, все інше він зробить сам: вкладе гроші, створить виробництво, дасть людям роботу і зарплату, а бюджету додаткові доходи.

Здатність реально і ефективно працювати по залученню інвестицій і буде головною конкурентною перевагою Святовасилівської територіальної громади перед іншими громадами і територіями.

Не менш важливим є планування доходів сільського бюджету Святовасилівської громади на 2021 – 2022 роки, яке здійснюється на основі положень Бюджетного та Податкового кодексів України, програми діяльності Кабінету Міністрів України, положень основних напрямків бюджетної політики на 2018 - 2020 роки, які схвалені розпорядженням №411-р Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 року «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018- 2020 роки».

При розрахунку прогнозу доходів сільського бюджету Святовасилівська сільська рада враховує основні показники не тільки соціального, але й економічного розвитку своєї громади на цей період.

Пріоритетними завданнями для досягнення результатів в частині реалізації власної бюджетної політики є: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, міжбюджетні відносини.

Пріоритетом розвитку освітньої галузі в громаді є забезпечення доступу до якісної освіти усім мешканцям громади відповідно до європейських стандартів освіти.

У 2021 – 2022 роках передбачаються заходи спрямовані на:

- удосконалення навчальних закладів та установ освіти за допомогою спільної участі шкіл у плануванні освітнього процесу у громаді;
- збереження та інноваційний розвиток мережі навчальних закладів дошкільної освіти, в яких будуть створені належні умови для всебічного і творчого розвитку дітей;
- можливість отримання якісної освіти для дітей з «особливими потребами»;
- модернізацію дитячих спортивних майданчиків;
- створення умов для позашкільної освіти не менше як 70% дітей.

Пріоритетом розвитку галузі охорони здоров'я керівництво громади вважає забезпечення населення якісними та доступними медичними послугами, направленними на профілактику та виявлення захворювань на ранніх стадіях,

створення максимально сприятливих умов для покращення життя людей та стимулювання мешканців для ведення здорового способу життя.

У 2021 - 2022 рр. планується здійснювати наступні заходи:

- підвищення рівня медичних послуг для населення, розширення можливостей доступності та якості медичних послуг;
- впровадження новітніх підходів до організації функціонування закладів охорони здоров'я та їх фінансової підтримки;
- подальший розвиток системи медичного обслуговування та реформування системи охорони здоров'я для населення;
- значне зниження рівня захворювань серед населення.

Пріоритетними завданнями у напрямку соціального захисту населення виступають реалізація соціальних ініціатив Президента України, політики у сфері соціального захисту населення, що проживає на території громади, підвищення рівня життя не тільки малозабезпечених громадян, інвалідів, одиноких пенсіонерів, осіб, що перебувають у тривалій екстремальній ситуації, але і забезпечення соціального захисту громадян, мобілізованих на строкову військову службу, учасників АТО та їх сімей, допомога у задоволенні соціальних потреб мешканців, що опинились у складних життєвих обставинах, наданням цільової допомоги, послуг та забезпеченням росту рівня доходів населення.

Основними завданнями та заходами на 2021 – 2022 роки стануть:

- створення умов для надання громадою всебічної соціальної підтримки найбільш вразливим і незахищеним верствам населення;
- сприяння всебічному підвищенню рівня соціальної захищеності населення громади, матеріальна підтримка ветеранів війни та праці, інвалідів, потерпілих від наслідків аварії на ЧАЕС;
- забезпечення соціального захисту учасників анти терористичної операції та членів їх сімей;
- реалізація заходів соціального забезпечення, адаптації, психологічної реабілітації, професійної перепідготовки учасників АТО.

Реалізація цих завдань дозволить підвищити інформованість населення про можливості отримання від держави соціальних допомог, покращити рівень соціального захисту населення, підвищити фінансування соціальної підтримки, що надається для малозабезпечених верств населення.

Головними напрямками розвитку галузі культури в громаді є забезпечення розвитку мистецтва і підвищення духовного рівня українського суспільства, формування цілісності культурно-національної ідентичності, збереження, відтворення та примноження культурних та духовних здобутків.

У 2021 – 2022 роках передбачено здійснити такі заходи:

- зміцнити матеріально-технічну бази культурних закладів громади;
- провести культурно-мистецькі заходи міжнародного та всеукраїнського рівня для популяризації культурних надбань;
- сприяти міжнародному та міжрегіональному співробітництву в галузі культури, поглибити міжнародні культурні зв'язки.

Результати, досягнення яких планується:

- створити умови для функціонування в громаді мережі закладів культури і мистецтва;
- залучити недержавні кошти для підтримки у гуманітарній сфері;
- забезпечити повноту і оперативність комплектування бібліотечних фондів літературою, яка буде сприяти розвитку національної культури, збереженню рідної мови, зацікавлювати краєзнавчими матеріалами з актуальних питань екології, права, економіки, етнографії, підприємницької діяльності;
- підтримати високопрофесійну мистецьку творчість, для забезпечення якісного рівня національної культури.

Пріоритетом напрямком бюджетної політики у середньостроковому плановому періоді стосовно регулювання міжбюджетних відносин стане забезпечення самостійності сільського бюджету громади та зміцнення його фінансової та економічної спроможності, підвищення рівня прозорості та ефективності управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні шляхом:

- збереження частки доходів місцевого бюджету в загальному обсязі доходів зведеного бюджету на рівні не менше 20 відсотків;
- зменшення диспропорцій у податкоспроможності сільського бюджету громади завдяки механізмам горизонтального вирівнювання;
- використання програмно-цільового методу при складанні та виконанні бюджету громади;
- застосування середньострокового прогнозування бюджетного процесу на місцевому рівні;
- підвищення ефективного використання бюджетних коштів за рахунок використання інструменту гендерно-орієнтованого бюджетування в пілотному режимі [19].

## **2.2. Методи та форми реформування структури Святовасилівської ОТГ.**

Основною метою діяльності сільської ради у сфері бюджетно-фінансової політики є формування достатніх ресурсів для фінансування пріоритетних напрямів соціального та економічного розвитку громади та підвищення рівня ефективності освоєння бюджетних коштів. Сутність фінансово-бюджетної політики виявляється у поєднанні конкретної мети та відповідних засобів вирішення поставлених завдань.

Цілі фінансово-бюджетної політики обґрунтовані потребами економічного розвитку і досягненням певного рівня індивідуального і суспільного добробуту. Фінансово-бюджетна політика має конкретний вектор спрямування, і в своїй реалізації потребує знаходження компромісу між існуючими потребами та реальними можливостями.

Державне регулювання соціально-економічного розвитку країни за допомогою бюджетної політики є одним із найефективніших інструментів.

Мета фіскальної політики - конкретний результат. В цьому випадку, якщо бюджет розподіляється тільки на основі функціонально-економічної

класифікації видатків або економічної класифікації, то такий розподіл має вигляд форм, заповнених даними за основними категоріями витрат, але не містить інформації про їх мету та потенційний ефект.

Отже, як ми бачимо, ця методологія не встановлює чіткого зв'язку між використовуваними ресурсами і результатами, отриманими спільнотою. У цьому випадку неможливо проаналізувати, чи ефективно використовуються кошти для надання тих чи інших послуг. Проаналізувавши вищевикладене, можна стверджувати, що затримка застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні має такі негативні особливості:

1) надання послуг на конкурсній основі не розвивається в зв'язку з тим, що відсутній аналіз ефективності співвідношення вартості послуг до суми коштів, використаних для їх надання;

2) основною метою фінансування з точки зору існуючих підходів до планування місцевого бюджету є підтримка історично склалася мережі бюджетних установ без урахування ефективності їх роботи;

3) в умовах жорсткої обмеженості бюджетних коштів здійснюється пропорційне скорочення фінансування бюджетних установ, незалежно від того, наскільки ефективно чи неефективно вони надають послуги;

4) менеджери не мають достатньої інформації для оцінки рівня задоволеності одержувачів послуг, доступності послуг, встановлення пріоритетів і відмови від неефективних послуг або зміни способу надання таких послуг.

На сьогоднішній день багато країн досить успішно користуються методами бюджетування, орієнтованими на соціально вагомий результат.

Спільною метою всіх цих методів є досягнення конкретного довгострокового, відповідаю чого потребам суспільства результату.

А оскільки такий результат також повинен бути досить об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою таких методів бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг та ефективності бюджетної політики в цілому. Застосування цих методів допоможе чітко розставити пріоритети в

рамках існуючих фіскальних обмежень, а також отримати зворотній зв'язок від широкої громадськості про стан задоволеності послугами, що надаються за рахунок бюджетних коштів.

В Україні програмно-цільовий метод є однією зі складових системи управління державними фінансами, розвиток якої забезпечується відповідно до стратегії розвитку системи фінансового менеджменту.

Метою розробки даного компонента є забезпечення розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі для адаптації бюджетних програм до пріоритетів соціально-економічного розвитку і забезпечення вимірності соціально значущих результатів державної політики, підвищення ефективності використання бюджету.

Впровадження ПЦМ в бюджетний процес на місцевому рівні дає можливість контролювати ефективність і результативність бюджетних коштів шляхом проведення оперативного моніторингу та оцінки бюджетних програм, а управлінські рішення за результатами такої оцінки забезпечать досягнення стратегічних цілей і, відповідно, підвищать рівень довіри до влади.

На виконання вимог прикінцевих положень Бюджетного Кодексу України щодо запровадження програмно-цільового методу з січня 2019 року, бюджет Святовасилівської ОТГ на 2020 рік затверджувався з врахуванням норм програмно-цільового методу бюджетування.

Прогнозні показники бюджету на 2020 рік.

Загальний обсяг видатків бюджету Святовасилівської об'єднаної територіальної громади на 2020 рік, з урахуванням міжбюджетних трансфертів становитиме 36315 043,00 грн. , у тому числі:

- по загальному фонду – 35333 091,00 грн;
- по спеціальному фонду – 981952,00 грн.

У порівнянні з затвердженими видатками на 2019 рік видатки бюджету на 2020 рік збільшено на 2370554,0 грн., або на 10,3%.

Враховуючи, що Верховною Радою України на сьогоднішній день не прийнято закон про Державний бюджет України на 2019 рік, обсяги освітньої



та медичної субвенцій визначено відповідно до схваленого Кабінетом Міністрів України проекту вищезазначеного закону, у таких розмірах:

- освітня субвенція з державного бюджету в обсязі – 12006800,00 грн.;
- медична субвенція з державного бюджету в обсязі 769700,00 грн.

За економічною класифікацією найбільшу питому вагу у видатках бюджету громади (30511923 грн.) складають захищені видатки – 84,0%.

Показники місцевого бюджету сільської ради на 2020 рік спрямовані на забезпечення фінансовими ресурсами заходів громади за вищезазначеними напрямками, проведення раціонального використання бюджетних коштів, забезпечення можливості надання якісної освіти, забезпечення належного рівня соціального обслуговування малозабезпечених верств населення, підвищення культурного рівня населення.

При формуванні бюджету в пріоритетному порядку передбачається потреба в грошових коштах: на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до умов оплати праці, встановлених законодавством України, і розміром мінімального розміру оплати праці; на оплату послуг електропостачання, водопостачання, природного газу, вугілля та зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Затверджені ліміти на споживання енергії в натуральному вираженні для кожної бюджетної установи, виходячи з обсягу відповідних бюджетних асигнувань.

Голова сільради в процесі виконання бюджету села протягом бюджетного року має право виконувати своїми дорученнями за погодженням з постійною комісією сільської ради з планування, фінансів, бюджету та соціально-економічного розвитку села. сільрада з подальшим їх затвердженням на засіданнях сільської ради:

Перерозподіл видатків за програмними класифікаційними кодами витрат і обсягів міжбюджетних трансфертів в межах загальної суми бюджетних асигнувань головного розпорядника коштів загальних і спеціальних фондів сільського бюджету з внесенням відповідних змін до додатку до рішення сільради, в тому числі перелік об'єктів фінансування, які підлягають реалізації

за рахунок бюджету розвитку, і перелік місцевих (регіональних) програм, що фінансуються за рахунок коштів сільського бюджету;

З метою ефективного використання субвенцій і дотацій з державного та інших бюджетів: збільшити (зменшити) доходи і витрати сільського бюджету на суму міжбюджетних трансфертів після прийняття відповідних постанов і ухвал з державного та інших бюджетів і затвердити їх розподіл як зазначених сільських фондів.

Відповідно до статей 43 та 73 Бюджетного кодексу України «надано право виконавчому комітету сільської ради отримувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України позики на покриття тимчасових касових розривів сільського бюджету, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, в межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду» [19].

Відповідно до статті 16 Бюджетного кодексу України «надано право сільському голові за погодженням з постійною комісією з питань соціально-економічного розвитку села, бюджету та фінансів сільської ради здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів сільського бюджету на депозитах у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з подальшим їх поверненням до кінця бюджетного періоду».

У загальному фонді бюджету Святовасилівської громади на 2019 рік до доходів належать надходження, визначені статтею 64 Бюджетного кодексу України.

Джерелами формування спеціального фонду бюджету громади на 2020 рік є надходження, що визначені статтею 691 Бюджетного кодексу України.

Для забезпечення виконання вимог частини 2 статті 77 Бюджетного кодексу України сільський голова має право протягом двох тижнів з дня офіційного опублікування закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» після консультації з постійною комісією з планування, фінансів, бюджету

та соціально-економічного розвитку сільської ради своїм розпорядженням внести зміни в данне рішення в частині приведення міжбюджетних трансфертів та видатків, що проводяться за рахунок таких трансфертів, відповідно до обсягів затверджених зазначеним законом.

Основна мета розвитку сіл Святовасилівської сільської ради:

Підвищення якості життя та добробуту громадян сільської ради шляхом забезпечення позитивної динаміки економічного зростання, подальшого розвитку малого та середнього бізнесу, соціальної сфери та інфраструктури на селі, ефективного використання наявного природно-ресурсного потенціалу.

Цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку на 2020 рік.

Святовасилівська об'єднана територіальна громада вбачає свій розвиток, як розвиток самостійного багатофункціонального утворення з стійкою та збалансованою економікою, активним і взаємовідповідальним громадянським суспільством, комфортним сільським середовищем, яке б забезпечувало високий рівень життя населення та сприятливих умов для суспільної та господарської діяльності [66].

### **2.3. Оцінка фінансово-економічної спроможності територіальної громади.**

Інститутом організації суспільного життя є не тільки держава але і місцеве самоврядування. Розмежування спеціальних функцій та завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною виникнення фінансів цих органів. Місцеві фінанси, так само як і державні, є інструментом для реалізації функцій суспільного життя. І ті, і інші фінанси слугують не приватним, а суспільним інтересам, мають публічний характер і формують спроможність територіальних громад.

Так які ж вони спроможні територіальні громади? Спроможні територіальні громади – «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»[40].

В спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних мешканцям публічних послуг [8]. Виділяють наступні аспекти спроможності громад: інституціональний, нормативно правовий (українське та європейське законодавство), ресурсний ( власні ресурси громади, фінансова система країни).

У рамках реформи бюджетної децентралізації, що відбувається в нашій країні з 2014 року, на першому місці стоїть розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади, бо воно передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси: розподіл видатків і доходів за рівнями бюджетної системи; визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видаткові зобов'язання та джерела доходів. Від ступіню завершеності цих процесів залежить реальний рівень політичної, адміністративної та фінансової децентралізації.

Взагалі, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих повноважень без компенсації видатків бюджетними надходженнями, не тільки обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а й виступає стримувальним фактором розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація виступає ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їх фінансової автономії в подальшому [56].

«Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи» визначається як сукупність фінансового потенціалу муніципального утворення, результативності використання коштів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку. Отже, «фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення (або муніципального

утворення) – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі» [43].

Водночас слід нагадати, що існують різні методи та думки щодо тлумачення категорії «фінансові ресурси територіальних громад», зокрема: доходи місцевого бюджету та позабюджетні фонди адміністративних територіальних одиниць, доходи домогосподарств та фіскальний дохід. Ресурси комерційних суб'єктів та фінансово-кредитних установ, а також фінанси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. На додаток до категорій, що використовуються для пояснення поняття «фінансова спроможність», важливо також визначити та мати фінансові резерви, які разом з фінансовими ресурсами місцевої громади становлять її фінансовий потенціал [50].

Відповідно до ст.142 Конституції України «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [42], тобто саме їх розвиток сприяє збільшенню фінансової спроможності громад.

З точки зору дослідження спроможності територіальних громад варто відзначити модель порівняльної оцінки від експертів фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» і SKL International), які представляють аналіз бюджетів об'єднаних територіальних громад по всім 24 областям на постійній основі [55].

Розглянемо детальніше базові показники оцінки фінансово-економічної спроможності Святовасилівської ОТГ Солонянського району

Дніпропетровської області представлені на малюнку 2.1, які найкраще характеризують фінансові аспекти діяльності об'єднаної територіальної громади. В процесі створення об'єднаної територіальної громади, організація її життєдіяльності повинна забезпечити максимальне використання всіх наявних ресурсів. Тому під час формування рейтингу у 2017 та 2018 роках було відібрано 4 основні показники оцінки фінансової спроможності громад.

Перший показник — «власні доходи на 1 мешканця» («співвідношення обсягу власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ») — дає можливість оцінити, як громада розпоряджається ресурсами своєї території: чи всі підприємства вчасно платять податки, чи у всіх підприємців працівники офіційно оформлені.

Другий показник — «рівень дотаційності бюджетів» («співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету») — показує дотаційну залежність громади від державного бюджету.

Третій показник — «капітальні видатки на 1 мешканця» («співвідношення видатків розвитку до кількості мешканців відповідної ОТГ») — вказує на те, скільки грошей громада витрачає на свій розвиток, розбудову власної інфраструктури громади.

І четвертий показник — «питома вага видатків на утримання апарату управління» («питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі доходів загального фонду без трансфертів») — дає можливість зрозуміти, скільки фінансових ресурсів громада витрачає на утримання місцевих чиновників за рахунок бюджету [43].

У 2019 році до базових показників додали ще чотири індикатори:

- «видатки загального фонду на 1-го мешканця» («співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ»);
- «видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця» («співвідношення обсягу видатків на утримання апарату

управління, проведених за рахунок коштів загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ»);

- «питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ» («відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів»);

- «питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків» («частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ»).

Область Назва ОТГ	Роки	Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Показник 5		Показник 6		Показник 7		Показник 8		Загальний рейтинг		
		Площа ОТГ (км <sup>2</sup> )	Чисельність населення (тис.ос.)	Доходи загального фонду на 1-го мешканця (без трансфертів) (грн.)	Рейтинг	Видатки загального фонду на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Видатки на утримання апарату управління на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без трансфертів) (%)	Рейтинг	Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду (%)	Рейтинг		Питома вага капітальних видатків у загальній сумі видатків (загальний та спеціальний фонди) (%)	Рейтинг
Дніпропетровська	2017	231,9	4,3	3 547,4	101				2 598,1	32	0,8%	58	31,4%	268					92	
Святовасилівська	2018	231,9	4,3	3 538,8	129				1 215,7	108	5,5%	87	35,3%	166					126	
ОТГ	2019	231,9	4,2	4 353,3	133	6 614,7	114	1 410,1	164	5 136,3	14	10,1%	134	32,4%	136	77,6%	165	43,4%	11	70

Малюнок 2. 1. Показники оцінки спроможності Святовасилівської ОТГ за 2017-2019 роки.<sup>1</sup>

За основними показниками у 2017 році Святовасилівська ОТГ займає серед 366 громад України 92 місце в загальному рейтингу, а по Дніпропетровській області 13 місце поміж 34 громад. Показник власних доходів об'єднаних громад Дніпропетровського регіону на одного мешканця. по 34-х ОТГ області склав 4829,7 грн., а по Святовасилівській ОТГ – 3547,4 грн, що свідчить про досить непоганий рівень доходів громади.

ОТГ Дніпропетровщини у 2017 році змогли спрямувати кошти на проведення капітальних видатків в сумі 553478,4 тис грн, що в розрахунку на 1

<sup>1</sup> від експертів фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» і SKL International)

жителя становить 2102,1 гривень, а по досліджуваній ОТГ – 2598,1 грн. За цим показником спроможності громада посіла 32 місце в загальному рейтингу і 9 в регіональному, що свідчить про фінансово-економічну спроможність Святовасилівської громади.

За підсумками 2017 року найбільша питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (без урахування трансфертів) становить – 39 %, найменша – 5 %. Питома вага видатків на утримання апарату управління в Святовасилівській ОТГ склала 31,4 %. За цим показником громада на 268 місці по Україні і 30 по Дніпропетровщині [57].

За основними показниками у 2018 році Святовасилівська ОТГ займає в рейтингу серед 248 громад у групі 4 (з населенням менше 5 тис. осіб) 126 місце. Середній показник власних доходів об'єднаних територіальних громад на одного мешканця склав 3712,2 грн., а по Святовасилівській ОТГ – 3538,8 грн, що свідчить про середній рівень доходів громади.

Питома вага базової дотації у власних доходах, що розрахована як співвідношення обсягу базової дотації до загальної суми доходів ОТГ (без субвенцій) Святовасилівської ОТГ у 2018 році склала 5,5 % (87 місце рейтингу), що в порівнянні з іншими громадами у групі 4 (по двох громадах показник дотаційності перевищує 50%, найвище значення становить 60,3%) свідчить про більшу фінансову незалежність громади від дотацій.

За підсумками 2018 року питома вага видатків на утримання апарату управління в Святовасилівській ОТГ склала 35,3 %. За цим показником громада на 166 місці серед 248 громад 4 групи.

Обсяги використання капітальних видатків показують фінансову та інституційну спроможність громади в розрізі можливостей їх соціально-економічного розвитку, створення власних матеріальних активів або отримання запланованого соціального ефекту. За підсумками 2018 року з місцевих бюджетів 665 ОТГ на капітальні видатки спрямовано 6,9 млрд грн. Із розрахунку на одного мешканця громади отримали 1234,3 грн. В



Святовасилівській ОТГ цей показник – 1215,7 грн. За цим показником спроможності громада посіла 108 місце в рейтингу громад 4 групи [56].

За підсумками 2019 року, до бюджетів 806 ОТГ надійшло 39,4 млрд гривень. Із розрахунку на одного мешканця по всіх ОТГ дохід в середньому становить 4737,7 грн., по Святовасилівській ОТГ – 4353,3 грн.

Середній обсяг видатки загального фонду на 1-го мешканця за підсумками 2019 року по всіх 806-ти ОТГ склав 6861,8 грн, по досліджуваній територіальній громаді – 6614,7 грн.

Середній показник видатків на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця по всіх 806 ОТГ становить 943,9 гривень, по групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1389,8 грн (max – 4927,4 грн, min – 322,9 грн), а в Святовасилівській громаді – 1410,1 грн.

Цей показник дає можливість порівняти управлінські витрати на одного мешканця в ідентичних за чисельністю населення ОТГ.

За підсумками 2019 року із бюджетів 806 ОТГ було проведено капітальних видатків на суму 12,8 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 806 ОТГ із розрахунку на одного мешканця склав 1546,6 грн., по групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1741,6 грн (max – 15398,1 грн, min – 242,7 грн), по Святовасилівській громаді – 5136,3 грн, що підняло її на 14 сходинку рейтингу.

У групі 4 рівень дотаційності бюджетів лише у трьох громадах перевищує 50% (або 1,0% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 62,6%. У Святовасилівській ОТГ цей показник збільшився майже вдвічі (10,1%), але в порівнянні з іншими громадами є невисоким.

Середній рівень видатків на утримання апарату управління по Україні становить 19,9%, у групі 4 (населення до 5 тис. осіб) – 29,2%, у досліджуваній громаді – 32,4%.

Прослідковується загальна тенденція підвищення частки видатків на управління в ОТГ з меншою чисельністю населення.

У четвертій групі кількість ОТГ, де видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів, становить 264 (91,7% від загальної

кількості ОТГ в групі), у тому числі по 26 ОТГ цей показник становить понад 50%. Найбільша питома вага управлінських видатків становить 86,1%, а найменша – 10,0%.

За підсумками 2019 року із загального фонду бюджетів 806 ОТГ було проведено видатків на фінансування заробітної плати з нарахуваннями на суму 35,7 млрд грн, що становить 62,7% від обсягу видатків загального фонду бюджетів ОТГ.

Середній показник питомої ваги заробітної плати у видатках загального фонду по групі 4 (до 5 тис. осіб) становить 73,3% (max – 91,8%, min – 25,7%), по Святовасилівській ОТГ – 77,6%.

Обсяги капітальних видатків відображають спроможність територіальних громад забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту.

Середній рівень питомої ваги капітальних видатків по 806 ОТГ становить 18%, по групі 4 (до 5 тис. осіб) – 21,0% (max – 63,1%, min – 4,3%), по обраній для дослідження ОТГ – 43,4%.

Аналіз фінансово-економічної спроможності Святовасилівської ОТГ за порівняльно оціночною моделлю від експертів фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» і SKL International) показав, що громада достатньо спроможна і стабільно розвивається.

Слід зазначити, що оцінку спроможності українських громад можна здійснити і іншими способами. Так, наприклад, Зелінського С.Е. пропонує здійснювати аналіз на основі наступного переліку показників (див. табл. 2.2).

Перші три показники допомагають визначити загальну бюджетну спроможність будь-якої територіальної громади. Якщо коефіцієнт спроможності менше 1, то власних надходжень та інших доходів для покриття необхідних для громади витрат вистачає. Чим більше значення коефіцієнту

власного бюджетного забезпечення, тим краще. Позитивне значення профіцит-дефіцит свідчить про профіцит бюджету громади, а негативне – про дефіцит.

Таблиця 2.2

## Показники спроможності Святовасилівської ОТГ.

№	Показник	Формула для розрахунку	Результат розрахунку
1	Коефіцієнт спроможності (КС)	Видатки / (Податки + Доходи)	0,666
2	Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення, тис.грн. на 1 особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення	15,084
3	Профіцит – Дефіцит (ПД), тис.грн.	Доходи - Видатки	806,437
4	Витрати на владу, %	(Видатки на утримання ОМС / Видатки) * 100	19,00
5	Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС	114,7
6	Найбільші податки, %	((Земельний податок + Єдиний податок) / Податки) * 100	41,33
7	Ефективність земельного податку, тис.грн. на 1 га	Земельний податок / Загальну площу	0,204
8	Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис.грн. на 1 дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку	11,234
9	Ефективність витрат на шкільну освіту, тис.грн. на 1 дитину	Витрати на шкільну освіту / Кількість дітей шкільного віку	39,901
10	Ефективність витрат на культуру, тис.грн. на 1 особу	Витрати на культуру / Кількість населення	0,130
11	Ефективність соціальних витрат, тис.грн. на 1 особу	Витрати на соціальну допомогу / (Пенсіонери + Інваліди)	0,236
12	Ефективність первинного медичного забезпечення, тис.грн. на 1 особу	Витрати на охорону здоров'я / Кількість населення	0,196

Не менш важливими показниками можна вважати і значення частки (%) витрат на владу, що складаються з оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування та утримання органу влади, від загальних витрат, і кількість населення на одну посадову особу. Ці показники дають розуміння ефективності утримання органу влади. Чим менше громада витрачає на владу і чим більше населення приходить на одну посадову особу, тим більшою є ця ефективність [43].

Аналіз наступних двох показників показуює, які податки є найбільшими і складають основну частину надходжень до бюджету громади. Для сільських ОТГ — це земельний і єдиний податки. Ефективність земельного податку, яка визначається надходженням коштів в перерахунку на 1 га землі, для сільських і селищних громад виступає важливим показником.

Інші показники відображають фінансову ефективність різних видів соціального забезпечення, яка розраховується у вигляді витрат, які нормуються на 1 людину (дитину). Саме ці індикатори повинні показати, як фактично зміниться фінансове утримання державних послуг, що є пріоритетом для місцевої влади, особливо в сільській місцевості.

Проаналізувавши таблицю 2.2 бачимо, що Святовасилівська ОТГ є фінансово та економічно спроможною.

Також для визначення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад користуються методом коефіцієнтів, за допомогою яких обраховують інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів (таблиця 2.3).

Вихідними даними для розрахунків слугують такі показники:

ВДмб – власні доходи місцевих бюджетів;

Дмб – доходи місцевих бюджетів;

Офт – офіційні трансферти з Державного бюджету;

МП – місцеві податки і збори;

ПНмб – податкові надходження місцевих бюджетів;

ДВДб – доходи місцевих бюджетів, які вилучені до Державного бюджету (реверсна дотація).

Таблиця 2.3

## Показники бюджетної забезпеченості територіальних громад

№	Показник	Формула для розрахунку	Вагове значення	Результат розрахунку
1	Коефіцієнт фінансової незалежності	$K_{фн} = \frac{ВДмб}{Дмб + Офт}$	0,3	0,49
2	Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{пс} = \frac{МП}{ПНмб}$	0,1	0,55
3	Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	$K_{пз} = \frac{МП}{ВДмб}$	0,2	0,38
4	Коефіцієнт бюджетної спроможності	$K_{бз} = \frac{Дмб}{Дмб + Офт}$	0,2	0,63
5	Коефіцієнт трансфертної залежності	$K_{тз} = \frac{Офт}{Дмб + Офт}$	0,1	0,37
6	Коефіцієнт вилучення	$K_{в} = \frac{ДВДб}{Дмб}$	0,1	0
7	Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів	$K_{інт} = \sum_{i=1}^n K_i \times V_i$		0,44

Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів розраховується як сума добутків коефіцієнтів бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів ОТГ та вагових значень цих коефіцієнтів.

Порогові значення показників бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів територіальних громад представлені в таблиці 2.4.

З таблиць 2.3 та 2.4 бачимо, що коефіцієнт фінансової незалежності Святовасилівської ОТГ, який характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними доходами має значення 0,49 і є нестійким.

Коефіцієнт податкової самостійності, який характеризує ступінь формування податкових надходжень місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів має значення 0,55 і є нормальним.

Таблиця 2.4

## Порогові значення показників бюджетної забезпеченості

№	Показники	Тип бюджетної забезпеченості			
		Абсолютна	Нормальна	Нестійка	Кризова
1	Коефіцієнт фінансової незалежності	Більше 0,7	0,5 – 0,7	0,3 – 0,5	Менше 0,3
2	Коефіцієнт податкової самостійності	Більше 0,6	0,5 – 0,6	0,2 – 0,5	Менше 0,2
3	Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	Більше 0,7	0,5 – 0,7	0,3 – 0,5	Менше 0,3
4	Коефіцієнт бюджетної спроможності	= 1	0,9 – 0,99	0,5 – 0,9	Менше 0,5
5	Коефіцієнт трансфертної залежності	Менше 0,2	0,2 – 0,3	0,3 – 0,4	Більше 0,4
6	Коефіцієнт вилучення	Менше 0,2	0,2 – 0,3	0,3 – 0,4	Більше 0,4
7	Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів	Більше 0,7	0,5 – 0,7	0,3 – 0,5	Менше 0,3

Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів, який характеризує ступінь формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів має значення 0,38 і є нестійким. Коефіцієнт бюджетної спроможності характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними та закріпленими доходами становить 0,63 і є нестійким. Коефіцієнт трансфертної залежності характеризує ступінь залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів. Для Святовасилівської громади цей коефіцієнт становить 0,37, що вказує що трансфертна залежність нестійка. Коефіцієнт вилучення показує частку доходів місцевих бюджетів вилучену до Державного бюджету і є абсолютним.

Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів Святовасилівської громади має значення 0,44, що вказує на нестійку спроможність досліджуваної громади.

Для підвищення власної фінансової незалежності органи місцевого самоврядування Святовасилівської ОТГ повинні здійснювати пошук шляхів для зміцнення фінансового потенціалу своїх територій. Одночасно з цим, їх завданням має стати підготовка привабливих інвестиційних пропозицій та створення додаткових робочих місць. Такі кроки дадуть змогу збільшити власні доходи місцевих бюджетів і зменшити трансфертну залежність від державного бюджету.

Проведений аналіз дає можливість зрозуміти, що значна диференціація у ресурсному забезпеченні громад відповідним чином відображається на якості та обсягах публічних послуг, які надаються громадянам на різних територіях. В свою чергу, фінальною метою децентралізації та одним з головних завдань державної економічної та соціальної політики повинно стати всебічне сприяння в підвищенні фінансового потенціалу територій, та максимально можливе вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій за для забезпечення мешканців громад високим рівнем надання публічних послуг незалежно від того, де вони проживають[54].

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ГРОМАДИ

#### 3.1. Оцінка програм соціально-економічного розвитку ОТГ.

Основною метою Плану соціально-економічного розвитку Святовасилівської об'єднаної територіальної громади є створення умов для повноцінного незалежного функціонування об'єднаної громади, через зростання добробуту та підвищення добробуту населення, забезпечення позитивних змін в економіці, підвищення її конкурентоспроможності як основи для гармонійного зростання стандартів та показників економічного розвитку.

План соціально-економічного розвитку визначає цілі і завдання, які спрямовані на розвиток населених пунктів громади:

- розбудова і покращення інфраструктури ОТГ;
- аналіз наявних своїх ресурсів, визначення стану демографічної ситуації, стану розвитку інфраструктури та економіки;
- створення умов для якісного та безпечного середовища життєдіяльності населення об'єднаної територіальної громади;
- визначає сильні та слабкі сторони, можливості та загрози розвитку територіальної громади.

Основна мета розвитку Святовасилівської об'єднаної територіальної громади це створення умов для:

- проведення капітального ремонту доріг;
- вирішення питань щодо збирання та транспортування твердих побутових відходів;
- покращення умов розвитку малого та середнього бізнесу, надання можливості підприємливим громадянам реалізувати свої можливості і сподівання – а також збільшити кількість товарів і послуг, які можна надати тут, на місці, а не їздити до обласного центру;
- якісного надання всіх видів комунальних послуг;
- покращення соціальної сфери та інфраструктури в селі;



- покращення умов утримання дошкільних та шкільних навчальних закладів;
- ефективного використання наявного природно-ресурсного потенціалу;
- покращення і розвиток наявних рекреаційних ресурсів, створення бази для зеленого туризму і налагодження транспортного зв'язку для нього [50].

Зміни чи доповнення до програми затверджуються сесією Святовасилівської сільської ради за поданням сільського голови, виконкому сільської ради або відповідних постійних депутатських комісій.

Святовасилівська об'єднана територіальна громада була утворена 13.09.2015 року.

На території громади розташовано 19 населених пунктів, в тому числі сімнадцять сіл та селища Святовасилівка і Незабудине, створено чотири старостинських округи. Центром територіальної громади є селище Святовасилівка, розташоване в центрі громад, що об'єднались.

Селище Святовасилівка розташоване в центральній частині Дніпропетровської області за шістдесят кілометрів на південний захід від міста Дніпро – обласного центру та за тридцять кілометрів на захід від смт. Солоне – колишнього райцентру.

Транспортне сполучення між селами, з центром старостату, з центром об'єднаної територіальної громади, с смт. Солоне (колишнім райцентром) та з містом Дніпро наведено в таблиці 3.2.

На території громади, як і взагалі в області гостро стоїть питання раціонального використання робочої сили, її правильний поділ між галузями господарства, ліквідація безробіття, та інше. На сьогодні дуже актуальною є необхідність постійного підвищення якості робочої сили. Збільшується кількість працюючих з вищою освітою, причому найвищий освітній рівень мають штатні працівники державного управління та фінансової діяльності. В

цей же час найнижчий освітній рівень мають штатні працівники сільського господарства.

У рамках регіональної програми зайнятості населення передбачено здійснення цілої низки заходів, спрямованих на активізацію економічної діяльності населення, розширення сфери застосування праці, „детінізації” зайнятості, зменшення дисбалансу між попитом та пропозицією робочої сили, створення умов для самостійної зайнятості та соціальної підтримки незайнятих, зареєстрованих у державній службі зайнятості, у тому числі:

- залучення до громадських робіт безробітних громадян;
- посилення контролю за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення і про обов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, забезпечення реалізації прав і гарантій працівників, недопущення випадків використання найманої сили без оформлення трудових відносин з роботодавцем (а це трапляється дуже часто – особливо в сільському господарстві, особливо використання фермерами найманої, навіть дитячої праці);
- зниження соціальної напруги шляхом визначення домогосподарств, у яких жодна з осіб працездатного віку не має роботи, і сприяти працевлаштуванню таких осіб [39].

Одним з найважливіших питань об’єднаної громади є стан дорожнього покриття на більшості доріг. Майже щороку проводиться ямковий ремонт доріг, є навіть власний асфальтний завод (приватний, не комунальний чи державний), але ці заходи не можуть в повній мірі вирішити проблему.

Залізничний транспорт в Святовасилівській ОТГ проходить через такі села – селище Незабудино, село Промінь, та Селище Святовасилівка. Напрямок руху – Апостолово – місто Дніпро Дніпропетровської області. На станціях зупиняються тільки приміські поїзди.

Автомобільний транспорт. Автомобільний транспорт займає одну з провідних ролей, як у внутрішніх зв’язках громади, так і в зовнішніх зв’язках.

Крім того, він обслуговує та доповнює залізничний. В силу невеликої кількості населення транспорт постійно зкорочується (раніше ходило маршрутне таксі Новомар'ївка - Незабудино – Наталівка –Чорнопарівка – Святовасилівка – Шульгівка – Дніпро. Також було не два, як зараз, а чотири потяги в кожную сторону, один з них – Кривий Ріг – Апостолово – Святовасилівка – Дніпро.

Клімат помірно континентальний. Сприятливі природно-кліматичні умови дозволяють вести інтенсивне сільське господарство, сприяють вирощуванню зернових культур та отриманню високоякісного продовольчого зерна.

На території, яку охоплює територіальна громада, знаходиться близько **50** об'єктів господарювання (сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, промислові підприємства, торговельні комплекси, АЗС, аптечні кіоски та інші підприємства).

На території громади діють близько 30 фермерських господарств, які мають власні паї та орендовані наділи селян громади. Дрібні фермери працюють за єдиною прощеною системою оподаткування. Всі вони сплачують земельний податок, який є найбільшим джерелом прибутку в громаді.

На території Святовасилівської об'єднаної територіальної громади діє макаронна фабрика, де працює майже 100 осіб. Фабрика має власний автотранспорт для підвозу своїх працівників на роботу. Тут працюють не тільки жителі Святовасилівки, але й навколишніх сіл, так як здійснюється підвіз до робочого місця. Сплачує фабрика податки в місцевий бюджет, додатково надає посильну допомогу дитячому садку та місцевій школі продуктами власного виробництва.

Виконуючи програму Президента «Велике будівництво», на території Святовасилівської об'єднаної територіальної громади був збудований і зданий і експлуатацію асфальтний завод. Для жителів громади це додаткові робочі місця( потрібні водії на великі габаритні машини, оператори по виготовленню асфальтної маси, електрики, майстри–наладчики, бульдозеристи, охоронці), робітники для укладки асфальту і т.д). Створено близько 40 робочих місць.

Люди одержують за досить важку працю і достойну заробітну плату, підприємство сплачує чималі податки до місцевої громади. Але не кожна людина зможе витримати такі важкі умови праці. Підприємство по виробництву асфальту знаходиться за 200 м від населеного пункту. Жителі громади вже неодноразово зверталися до органів місцевої влади та до керівництва підприємства про зменшення викидів у атмосферу відходів виробництва. Дороги державного значення ремонтуються, а от дороги місцевого значення знаходяться у вкрай незадовільному стані. Кошти на будівництво та утримання цих доріг в громаді відсутні. Потрібно знаходити компроміс в цій ситуації. Місцевій владі, депутатському корпусу треба домогтися від представників заводу обладнати більш ефективні очисні споруди.

За сучасних ринкових умов в Україні все більшого значення набуває якісна обробка і зберігання зернових, круп'яних та олійних культур безпосередньо у виробника або ж у спеціалізованих, пристосованих до цього зерносховищах. Вирішення цієї проблеми дасть змогу виробнику бути вільним у питаннях щодо продажу свого врожаю у найбільш вигідний для нього час – за встановлення найвищих цін на вирощену продукцію.

На території Святовасилівської громади працює хлібоприймальне підприємство «Белгравія», яке ще залишилося з радянських часів. Раніше на цьому підприємстві працювало більше 100 людей, всі вони були жителями Святовасилівської (Єлізарівської) сільської ради, спеціальним транспортом підвозились на роботу. Підприємство займалося оптовою торгівлею зерна, насінням та кормами для тварин. Надавало послуги населенню автотранспортом, кормами. На сьогоднішній день на підприємстві «Белгравія» працює не більше 40 осіб. Надає послуги у рослинництві; облаштування ландшафту, оптова торгівля зерном та кормами для тварин, здавання в оренду власного нерухомого майна. Підприємство закуповує у місцевих фермерів зерно за ринковими цінами в Україні. Зерно досушується, доочищується і береться на зберігання від фермерів [68].

На цьому підприємстві в основному працюють тільки жителі Святовасилівки, тому що транспортне забезпечення між старостинськими округами майже відсутнє. Людям немає змоги дістатися на робоче місце, особливо в зимовий період.

ТОВ «Белгравія» сплачує податки до місцевого бюджету. Всі працівники підприємства соціально захищені. Вчасно виплачується заробітна плата, лікарняні листи оплачуються в повному обсязі. Керівництво підприємства дбає про життя і здоров'я своїх працівників. Тому щоквартальне проходження медогляду є обов'язковим для них.

Працює автозаправна станція № 24 товариства з обмеженою відповідальністю «ЛІВЕД ОЙЛ». Це зручно як для жителів Святовасилівки, так і для жителів навколишніх сіл громади. Працевлаштовано на автозаправці 11 чоловік.

На території громади є два фельдшерсько-акушерські пункти – у селах Промінь і Новомар'ївка.

В селищі Святовасилівка є амбулаторія сімейної практики та медицини – раніше, за радянських часів тут був і стаціонар – зараз, в нових умовах планується його відновити, оскільки кількість медперсоналу, яка останнім часом (до утворення громади) зменшилась до критичних 10 чоловік, знову поступово збільшується і зараз нараховує більше 20 осіб.

На території громади ( на жаль, тільки в селищі Святовасилівка) є 2 аптечних кіоски.

Діють і магазини – майже 2 десятки по всій громаді, хоча треба наголосити, що майже половина з них знаходиться у Святовасилівці, а в таких селах – як Хижине, Матросове, Чернігівка, Карайкове, Барвінок, Голубинівка, Дальнє, Томаківка, Якимівка, Шульгівка та Орлове – їх взагалі немає через невисоку чисельність і низьку купівельну спроможність населення – підприємцям просто не вигідно сплачувати податки при таких низьких продажах.

На території громади є 4 школи – 3 з них I-II ступені акредитації (неповні середні школи) – у селах – Незабудино, Промінь і Новомар’ївка та опорна школа I-III ступені акредитації у Святовасилівці, де нещодавно був зробений капітальний ремонт.

Також є і система дошкільної освіти – 4 дитячих садочки у тих населених пунктах, де є і школи.

Таким чином, можна зробити висновок, що соціально-економічний розвиток Святовасилівської громади є на середньому рівні, аграрно-промислового типу – більша кількість працездатного населення і більша кількість доходів належить саме до аграрної сфери. Але нестача роботи, особливо в маленьких селах спричиняє таке негативне явище як міграцію – і до великих міст і за кордон [77].

### **3.2. Обґрунтування заходів з децентралізації системи управління сільською громадою.**

В Україні є різні типи громад – є такі, що включають територію селищ міського типу і, навіть, міст, є такі, що утворилися на базі однієї-двох колишніх сільських рад, а також такі, які займають великі природні території – густота населення там відносно маленька, і відстань між населеними пунктами є досить великою. І це породжує певні труднощі. Святовасилівська громада належить саме до останнього типу - вона досить велика за розмірами, і включає 19 об’єктів – транспортне сполучення між собою, з центром старостату, з центром об’єднаної територіальної громади, с смт. Солоне (колишнім райцентром) та з містом Дніпро наведено в таблиці 3.2.

**Святовасилівська об’єднана територіальна громада складається з :**

**Святовасилівська сільська рада**

- селище Святовасилівка
- село Рясне
- село Орлове
- село Чернопарівка

- село Шульгівка

#### **Наталівська сільська рада**

- село Наталівка
- село Барвінок
- селище Незабудине
- село Хижине

#### **Промінська сільська рада**

- село Промінь
- село Голубинівка
- село Дальнє
- село Карайкове
- село Матросове
- село Якимівка

#### **Новомар'ївська сільська рада**

- село Новомар'ївка
- селище Незабудине
- село Томаківка
- село Чернігівка

Як ми бачимо, транспортне сполученням є досить слабким – особливо на території колишніх Наталівської сільської ради та Новомар'ївської сільської ради. По колишній Наталівській сільській раді взагалі тяжка ситуація – люди займаються переважно малопродуктивним сільським господарством, нормального транспортного зв'язку немає. У таблиці вказано, що транспортний зв'язок відсутній, якщо до зупинки транспорту більше 5 кілометрів» [46].

По колишній Новомар'ївській сільській раді ситуація не набагато краща – лише селище Незабудине є залізничною станцією, та від села Новомар'ївка

Таблиця 3.2

Розподіл населення Святовасилівської ОТГ між населеними пунктами.

№	Населений пункт	Відстань до центру старостату (км) і можливості добиратися	Відстань до центру території альної громади (км) і можливості добиратися	Відстань до смт. Солоне (км) і можливості добиратися	Відстань до м. Дніпро (км) і можливості добиратися
1	с.Новомар'ївка	-	22, залізниця	50, відсутня	80, залізниця
2	с.Святовасилівка	-	-	30, маршрутне таксі	60, маршрутне таксі і залізниця
3	с.Промінь	-	10, маршрутне таксі і залізниця	40, маршрутне таксі	70, залізниця
4	с-ще Незабудине	8, відсутня	18, залізниця,	50, відсутня	80, залізниця
5	с.Наталівка	-	14, відсутня	44, відсутня	75, відсутня
6	с.Рясне	2, маршрутне таксі	2, маршрутне таксі	30, маршрутне таксі	60, маршрутне таксі і залізниця
7	с.Чорнопарівка	3, маршрутне таксі	3, маршрутне таксі	30, маршрутне таксі	60, маршрутне таксі і залізниця
8	с.Орлове	3, маршрутне таксі	3, маршрутне таксі	33, маршрутне таксі	63, маршрутне таксі і



					залізниця
9	с.Незабудине	6, відсутня	17, відсутня	17, відсутня	77, залізниця
10	с.Шульгівка	2, маршрутне таксі	2, маршрутне таксі	30, маршрутне таксі	60, маршрутне таксі і залізниця
11	с.Якимівка	10, маршрутне таксі	15, маршрутне таксі	45, маршрутне таксі	75, відсутня
12	с.Томаківка	3, відсутня	25, відсутня	55, відсутня	85, відсутня
13	с.Хижине	3, відсутня	25, відсутня	55, відсутня	85, відсутня
14	с.Дальнє	4, маршрутне таксі	6, маршрутне таксі	36, маршрутне таксі	66, відсутня
15	с.Матросове	2, маршрутне таксі	8, маршрутне таксі	38, маршрутне таксі	68, відсутня
16	с.Чернігівка	3, відсутня	25, відсутня	55, відсутня	85, відсутня
17	с.Карайкове	3, відсутня	13, відсутня	43, відсутня	73, відсутня
18	с.Голубинівка	2, відсутня	12, відсутня	42, відсутня	72, відсутня
19	с.Барвінок	6, відсутня	20, відсутня	50, відсутня	72, відсутня

відносно недалеко (близько 3 кілометрів) до залізничної станції, звідки можна дістатися до села Промінь, селища Святовасилівка та міста Дніпро.

По колишній Проміньській сільській раді ситуація трохи краща. Але не кардинально – ходить маршрутне таксі через села Якимівка – Матросове – Промінь – Дальнє – Орлово – Святовасилівка – Рясне – Солоне. Це маршрутне таксі ходить один раз на день, іншого транспорту немає.

І тільки по колишній Єлізарівській (так називалось селище до перейменування у 2015 році) сільській раді ситуація хороша, але - далеко не ідеальна. Є вищезгадане транспортне сполучення з смт. Солоне, маршрутне таксі Святовасилівка – Дніпро (яке проходить через Криворізьку трасу, і через

інші села об'єднаної територіальної громади не проходить – що також створює певні незручності жителям навколишніх чи дальніх сіл). Це маршрутне таксі ходить двічі на добу в кожен бік.

Також курсує потяг Апостолове –Дніпро, який проходить через селище Незабудино, наступна станція проходить поблизу (1,5 кілометри) села Промінь, далі Святовасилівка на місто Дніпро. Це транспортне сполучення також ходить двічі на добу в кожен бік.

**Перелік інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Центром надання адміністративних послуг виконавчого комітету Святовасилівської сільської ради**

1. Реєстрація місця проживання особи.
2. Зняття з реєстрації місця проживання особи.
3. Реєстрація місця перебування особи.
4. Оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи.
5. Видача виписок з погосподарської книги.
6. Видача витягів з рішень виконкомів та сесій сільської ради та витягів із розпоряджень сільського голови.
7. Видача ордера на заселення житла.
8. Дозвіл на зрізання зелених насаджень.
9. Дозвіл на поділ земельної ділянки на декілька ділянок.
10. Дозвіл на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних видовищ та інших масових заходів.
11. Дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду.
12. Затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду.
13. Затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність.

14. Затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).
15. Надання в оренду земельних ділянок фізичним особам.
16. Надання в оренду земельних ділянок юридичним особам.
17. Надання в оренду комунального майна.
18. Надання викопіювання з генерального плану населеного пункту Святовасилівської сільської ради.
19. Надання викопіювання з проекту формування території та встановлення меж Святовасилівської сільської ради.
20. Надання викопіювання з технічної документації з нормативно-грошової оцінки Святовасилівської сільської ради.
21. Надання відповіді на запити щодо отримання публічної інформації.
22. Надання дозволу на внесення змін до свідоцтва про право власності на житло.
23. Надання дозволу на оформлення права власності на житловий будинок з надвірними будівлями та спорудами.
24. Надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність.
25. Надання дозволу на розробку технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).
26. Присвоєння поштової адреси об'єктам нерухомого майна.
27. Продовження терміну оренди земельної ділянки.
28. Реєстрація народження та видача свідоцтва про народження.
29. Реєстрація смерті та видача свідоцтва про смерть.
30. Реєстрація шлюбу та видача свідоцтва про шлюб.
31. Надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.
32. Продовження терміну дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами.
33. Видача довідки про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб.

34. Проведення обстеження матеріально-побутових умов проживання.

Але за деякими послугами чи документами все одно необхідно їхати в область.

У старости є багато повноважень. Він є ніби посередником між місцевими жителями і місцевою владою, краще розбирається на місцях в певних питаннях, може видавати деякі документи – наприклад, довідку про склад сім'ї, але в основному треба їхати в центр – Святовасилівку. Необхідно розуміти, що староста – все-таки має тільки дорадчу, а далеко не головну функцію (печатки у старост з'явилися трохи більше року тому). У старости немає навіть помічника, і, наприклад, на випадок хвороби його немає ким замінити, і з тих повноважень, що прописані законодавчо, в нього є дуже мало – майже виключнопредставницькі функції.

Таким чином, можна зробити висновок, що необхідна децентралізація і в самих громадах – особливо у такій великій за розмірами, як Святовасилівська, щоб для вирішення певних, відносно нескладних завдань не треба було їхати в центр, чи місто Дніпро [45].

### **3.3. Пропозиції щодо напрямів модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України**

Якщо співставити два поняття «управління» із «врядуванням», то, на наш погляд, концепція управління по відношенню до врядування є більш радикальною, оскільки передбачає односторонній вплив держави на життєдіяльність суспільства, в той час, як врядування направлене на взаємодію органів публічної влади з громадськістю в процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень.

Сьогодні існує значна концептуальна роздробленість поняття «демократичне врядування», а саме 183 виокремлено концепції: нового державного управління (нового публічного менеджменту); належного (доброго, ефективного) врядування; політичних мереж; співвідношення демократичного

врядування і публічного управління, а також із публічним адмініструванням; ефективного державного управління.

Виходячи з того, що територіальний розвиток логічно визначено В.В. Мамоновою як синтезоване поняття, структурними компонентами якого є політичний, економічний, соціальний, екологічний розвиток у певному просторі, а модель розвитку території – як просторову модель політикоеколого-соціо-економічного розвитку або просторову модель політикосталого розвитку, то реалізація державної політики, яка спрямовується на розвиток територій здійснюється з метою політичного, економічного, соціального, екологічного розвитку у певному просторі, шляхом застосування найбільш доцільних інструментів для досягнення такої мети. Нами адміністративний район розглядається як єдність соціального, економічного, культурного, природно-кліматичного та політичного простору. Отже, система публічної влади має єдину структуру, що включає в себе географічну, економічну, політико-адміністративну, етнічну, соціокультурну, правову, політичну підструктури і відповідні цим підструктурам соціальні інститути управління.

У світовій літературі на тему публічного врядування існує практично повна згода щодо тісного зв'язку між структурами публічного врядування та дієздатністю. Тому не вражає той акт, що бюрократична модель, розроблена М. Вебером на початку ХХ ст. для розвинутих суспільств, сьогодні залишається тим орієнтиром, на який зважають при аналізі публічної адміністрації, бо ця організаційно-соціологічна модель передбачає як найбільш прийнятні типові підходи: чітка регламентація повноважень і відповідальності за прийняття рішень, ієрархічна розстановка посад, письмова фіксація дій, професійний адміністративний персонал, зарахований на службу довічно, кар'єрне просування за результатами діяльності тощо [63].

Навіть якщо через 100 років після М.Вебера й розроблено інші концепції для 184 публічної адміністрації (наприклад, «New Public Management»), їх варто розглядати як доповнення базової моделі Вебера, а не як альтернативу їй. Отже, коли мова йде про систему публічної адміністрації в сучасних державах, то

йдеться про пошук найефективніших структур. Упродовж останніх десятиліть європейські країни постійно намагалися переглянути свої адміністративні структури і внести до них відповідні зміни. Фактично через кожні 20-30 років відбувалася повна інвентаризація структур публічної адміністрації, і це відбувається в країнах, де зроблено наголос на планувальній та управлінській функціях, та проведено лібералізацію стосунків із громадянами у рамках політичних постулатів демократії, громадськість залучається до прийняття рішень і відповідає за них.

Концепції реформування повинні зрівноважити різні ситуації напруги, одна з яких полягає в загальній політичній відповідальності уряду на рівні центральних органів виконавчої влади і у постулаті послідовної децентралізації. Отже, на рівні центральних органів виконавчої влади мають визначатися програми та закони, що стосуються всієї країни, а їх чітке виконання повинне забезпечуватися за допомогою належних управлінських структур. Складна ситуація з розподілом адміністративних функцій і завдань для різних рівнів управління: центральні органи виконавчої влади, області, райони, міста й ОТГ покривають відповідний адміністративний рівень, який визначається територією та населенням.

Адміністрація на кожному рівні зобов'язана мати таку організацію, яка б результативно й ефективно виконувала віднесені до її компетенції завдання. Це означає, що існує залежність між переліком завдань та розміром території, кількістю населення, на які повинна поширюватися компетенція відповідних органів. Де саме той оптимум між переліком завдань і розміром адміністративної одиниці, абстрактно визначити важко. Щоб остаточно визначитися з варіантом концепції проведення адміністративної реформи і прийняти політичне рішення, необхідно здійснити, на наш погляд, такі три кроки:

- 1) розуміння визначення основних положень та принципів АР;
- 2) розробка альтернативних моделей на основі відповідних принципів;

3) оцінювання цих моделей за критеріями та важливістю (аналіз практичної вартості) [47].

Отже, в ході широкої дискусії може бути прийняте правильне політичне рішення та можна врахувати у ньому всі аспекти, розробити та оцінити альтернативи. Рішення має зберігати свою дієвість протягом тривалого терміну і сприйнятися широким загалом, чого можна досягти тільки високим рівнем прозорості процесу. Нарешті досягається компроміс, який тримається на якихось принципах та моделі. Як приклад можна розглянути процес прийняття рішення про адміністративну реформу в Данії, в якому на базі кількох експертних висновків і за результатами роботи декількох комісій було розроблено різні моделі. У 2007 р. набула чинності концепція, яка за формою не відповідала жодній з попередньо запропонованих моделей, але спиралася на широкий суспільний консенсус. Поняття «модель» має декілька значень, проте всі вони, у відповідності до словника української мови, співвідносяться із «зразком» «якого-небудь нового виробу, взірцевим примірником чогось; форма якого змінюється для відтворення в іншому матеріалі».

Питання моделей демократичного врядування має особливе значення для побудови сильної демократичної української держави в сучасних умовах суспільного розвитку, тому, розглядаючи демократичну модель А.Ф. Колодій, акцентує увагу на «визначальній ролі громади у вирішенні гострих суспільних проблем дозволить подолати залишки синдрому меншовартості українців і додасть сили українській державності». Бегей І. визначає модель управління як «теоретично обумовлену цілісну сукупність уявлення про те, як виглядає система управління, яка її структура та функції, як вона взаємодіє з різними суб'єктами, як адаптується до змін».

Існує значна кількість моделей адміністративної, або комунальної самоврядної реформи. Еволюційні моделі суспільного розвитку - різні підходи і тенденції еволюційного розвитку, серед яких:

а) модель «реставрація» - тенденція до повернення старого порядку, яка існує доти, доки чітко не визначився напрям подальшого розвитку;

б) модель «порядок будь-якою ціною» як реакція на дезорганізацію у суспільстві;

в) полісистемна модель - тенденція інтеграції політичного, економічного, соціального та гуманітарного плюралізму.

Пропонуємо зупинитися більш ретельно на п'яти найбільш цікавих, на наш погляд, моделях адміністративної реформи для України:

1) адміністрації на районному та обласному рівнях і надалі залишаються державними, повноваження районної та обласної рад розширюються. Передбачається укрупнення ОТГ. Отже, збереження статус-кво.

2) на районному та обласному рівнях створюються ОМС, що для виконання своїх постанов утворюють місцеві адміністрації;

3) ОДА зберігається, вона отримує 225 департаментів як ще один адміністративний рівень; райони територіально переформатовуються на менші за розміром; створюються ОМС (виконавчі комітети).

4) урядування на обласному рівні залишається за ОДА. Замість РДА впроваджуються департаменти як структури ОДА. На рівні областей і департаментів створюються ОМС (виконавчі комітети), що перебирають на себе посади та управління державної адміністрації. Моделі 2 та 4 зберігають по суті державну адміністрацію на районному та обласному рівнях з утворенням органів місцевого самоврядування.

5) ОДА перетворюється на префектуру, а на рівні району ліквідується.

На обласному та районному рівнях створюються ОМС (виконавчі комітети). На рівні району, міст і територіальних громад адміністрація виконувала б як державні, так і комунальні функції, а голови районної та місцевої (міста чи села) адміністрацій були б відповідальними як за нижній рівень державної влади, так і за комунальну адміністрацію («німецька модель»).

Ця модель передбачає максимальну «громадізацію (комуналізацію)» публічного врядування в Україні. Між цими моделями також існують відмінності у питанні призначення керівного персоналу (президентом, урядом чи ОМС) [12].



## ВИСНОВКИ

Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати такі висновки:

1. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації. Зазначено, що районні ради не виступають представницькими органами районних громад, оскільки Конституцією України не визнаються такі громади і не розглядається населення району як суб'єкт місцевого самоврядування.

2. Досліджено процес децентралізації з огляду не лише на територіальну організацію держави, а й на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Отже, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму в процесі практичної реалізації. Виділено основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу: вертикальну, горизонтальну, предметну, територіальну, функціональну. Наголошено на тому, що однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення народовладдя є нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування в правову систему держави.

3. Розглянуто наукові підходи до модернізації системи публічного управління територіями. Зазначено, що модернізація – це сукупність соціальнополітичних, виробничо-технологічних, господарсько-економічних, культурних та інших змін у суспільстві, спрямованих на впровадження нових форм суспільного існування, перехід від традиційного суспільства до відкритого, від індустріального до інформаційного, від тоталітарного до демократичного.

Доведено, що модернізація публічної влади в адміністративному районі України – процес, пов'язаний зі створенням і впровадженням нововведень, який охоплює всі структурні відтворювальні елементи соціально-економічної

системи: від розробки концепції до її практичної реалізації на основі інноваційних продуктів і технологій.

4. Визначено особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України: цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів (ОТГ, міст обласного значення, селищних і сільських рад), кожен з яких також є системою; незведення властивостей адміністративного району як системи в цілому до суми його складових елементів; безперервність функціонування; здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей; керованість (через систему публічної влади); складність і багаторівневий характер структури, які впливають на соціально-економічні процеси. Зазначено, що система публічної влади в адміністративному районі є поєднанням державної та самоврядної влади, проте при цьому спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на певних адміністративно-територіальних рівнях.

Відповідно публічна влада розглядається як сукупність різноманітних зв'язків: по-перше, вертикальних – взаємовідносини між різними її рівнями, а, по-друге, горизонтальних, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня, тобто устрій суб'єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці пропонуємо визначити як інституційну модель публічної влади в адміністративному районі України.

5. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дає змогу звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, тим самим наділяючи її більшим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

6. Доведено, що в українській науковій спільноті напрацьовані різноманітні концепції вдосконалення адміністративно-територіального устрою, але і досі жодна з них не реалізована. Аналіз цих концепцій дав змогу

виокремити такі групи концептуальних підходів, у яких: 1) обґрунтовується ідея укрупнення системи адміністративно-територіального устрою (макрорегіоналізації) зі збереженням трирівневого поділу; 2) обстоюється позиція розукрупнення системи адміністративно-територіальних одиниць; 3) акцентується увага на необхідності реформування базового та середнього рівнів адміністративно-територіального устрою.

7. Розроблено інституційну модель системи публічної влади в адміністративному районі України, яка чітко окреслює владно-управлінські взаємовідносини на територіальному рівні (село, селище, місто, ОТГ), рівні адміністративного району та національному рівні, а також запропоновано напрями модернізації існуючої моделі системи публічної влади в адміністративному районі України.

8. Вважаємо, що під час реформування владних відносин, пов'язаних із делегуванням повноважень органів публічної влади, першочерговим завданням є найбільш оптимальний розподіл повноважень між органами публічної влади та адміністрування, який би забезпечував якомога ефективнішу реалізацію і функцій держави, і функцій місцевого самоврядування, зводячи до мінімуму необхідність делегування повноважень одних органів іншим.

9. Делегування повноважень має відбуватися виключно тоді, коли така можливість передбачена Конституцією України, та базуватися на принципах обґрунтованості й доцільності. Установлено, що головним завданням залишається формування самодостатніх і спроможних громад – “фундаменту” реформи децентралізації, що передбачає: дотримання принципу добровільності об'єднання територіальних громад, який залишається базовим; розширення мотивації для ОТГ: законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування (за межами населеного пункту); надання податкових преференцій (акцизу) лише спроможним громадам; закріплення за містами обласного значення статусу спроможних – спрощення процедури об'єднання (приєднання); відмова від стимулювання утворення дрібних і фінансово неспроможних громад.

10. Вважаємо, що до наступних місцевих виборів доцільно прийняти закони України “Про адміністративно-територіальний устрій України” і “Про префектуру в адміністративному районі”, а також внести відповідні зміни до ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме до існуючих принципів додати такі: рівності, повсюдності і територіальності МС, стабільності, перспективності, участі населення, відповідності системи публічної влади очікуванням громадян; крім того, розширити та конкретизувати форми безпосередньої демократії, наведені у ст. 7–9, щодо активізації участі населення в розробці, прийнятті та реалізації управлінських рішень на території.

Таким чином, доведено, що отримані в процесі дослідження результати в цілому мають не тільки теоретичне значення, а й чітко виражену практичну спрямованість. Основні положення, викладені в роботі, є науковим підґрунтям для подальшого розвитку теорії та систем управління, прикладного застосування у сфері підтримки та розвитку взаємодії держави, її органів та інституцій з громадянським суспільством для формування високого рівня активності та ініціативності громадян.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авшенюк Н.М. Розвиток транснаціональної вищої освіти в контексті глобалізації ринків освітніх послуг / Н.М. Авшенюк // Теорія і практика управління соціальними системами, 2018. – № 4. – С. 69-77.
2. Адамик Б.П. Банківські електронні послуги : Навчальний посібник / Б.П. Адамик. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 96 с.
3. Алексеєнко Л.М. Суперечності взаємодії елементів програмно-цільового методу в процесі бюджетування сфери соціально-культурних послуг / Л.М. Алексеєнко, Б.С. Шулюк // Формування ринкових відносин в Україні, 2018. – № 4. – С. 190-197.
4. Андрєєва О.І. Обґрунтування теоретичних підходів до визначення механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг / О.І. Андрєєва // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2017. – № 3. – С. 133-137.
5. Антохов А.А. Ринок освітніх послуг у світлі класичного та новітніх підходів до дослідження / А.А. Антохов // Регіональна економіка, 2009. – № 1. – С. 251-259.
6. Ахмедова А.М. Маркетинг услуг: сущность, определяющие факторы и специфические особенности / А.М. Ахмедова // Економіка та держава, 2017. – № 6, червень. – С. 34-36.
7. Бабкіна І. Державне регулювання ринку рейтингових послуг / І. Бабкіна // Вісник НБУ, березень 2019. – С. 30-33.
8. Баб'юк І., Чепель О. – «Основні аспекти формування спроможних територіальних громад», – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/463/>.
9. Балук Н.Р. Визначення впливу комунікаційних засобів на поведінку споживачів страхових послуг Західного регіону / Н.Р. Балук // Регіональна економіка, 2018. – № 2. – С. 151-156.

10. Біла С.О. Удосконалення державного управління ринку транспортно-транзитних послуг в Україні / С.О. Біла // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2007. – № 1. – С. 16-19.
11. Білаш О.В. Державне регулятивне структурування вітчизняного ринку страхових послуг / О.В. Білаш // Формування ринкових відносин в Україні, 2019. – № 4. – С. 104-111.
12. Бесчастний В.М. Соціальна політика держави в галузі освіти / В.М. Бесчастний // Інвестиції : практика та досвід. – 2009. – №19. – С. 42-43.
13. Бондар В.П. Система контролю якості аудиторських послуг / В.П. Бондар // Формування ринкових відносин в Україні, 2009. – № 1(92). – С. 139-142.
14. Брус С.І. Розвиток ринку лізингових послуг в Україні / С.І. Брус // Фінанси України, 2008. – № 11. – С. 75-85.
15. Булах Т.М. Організаційно-економічне забезпечення регіонального розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // Формування ринкових відносин в Україні, 2008. – № 4. – С. 143-149.
16. Булах Т.М. Основні напрями вдосконалення організаційно-економічного забезпечення регіонального розвитку підприємництва у сфері послуг / Т.М. Булах // Підприємництво, господарство і право, 2008. – № 7 (151). – С. 156-159.
17. Булах Т.М. Шляхи поліпшення ресурсного забезпечення розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // Формування ринкових відносин в Україні, 2017. – № 1. – С. 66-69.
18. Бусуйок Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг / Д.В. Бусуйок // Часопис Київського університету права, 2018. – № 1. – С. 239-245.
19. Бюджетний кодекс України, – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
20. Версаль Н.І. Сучасні теорії державного регулювання економіки// Фінансово-кредитне стимулювання економічного зростання: Матеріали міжнар.

наук.-практ. конф. Тези доп. (3-5 червня 2005 р.) / Відп. ред. Р.А. Слав'юк. – Луцьк: ОВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – 794 с.

21. Вітренко А. Необхідність рекламної діяльності банківських установ в умовах кризових явищ в економіці України / А. Вітренко // Банківська справа, 2019. – № 3. – С. 73-80.

22. Восколович Н.А. Экономика платных услуг : учеб. пособие для вузов / Н.А. Восколович. – М.: ЮНИТИ, 2007. – 400 с.

23. Галиць О.В. Визначення конкурентноспроможності банку та стратегії її підвищення / О.В. Галиць // Регіональна економіка, 2007. – № 2. – С. 216-221.

24. Гаманкова О.О. Методи державного регулювання ринку страхових послуг / О.О. Гаманкова // Формування ринкових відносин в Україні, 2009. – № 10. – С. 71-73.

25. Глущенко С.В. Інвестиційні послуги банків: зарубіжна практика та українські перспективи / С.В. Глущенко // Фінанси України, 2007. – № 5. – С. 96-104.

26. Гонтажерская Л.И. Ринок туристичних послуг в Україні / Л.И. Гонтажерская. - Донецьк : Східний видавничий дім, 2008. - 180 с.

27. Горбач Л.М. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. для вузів / Л.М. Горбач, О.Б. Каун. – К. : Кондор, 2009. – 436 с.

28. Горелов Д.М. Сучасні стандарти надання публічних послуг громадянам органами державної влади / Д.М. Горелов // Стратегічні пріоритети, 2007. – № 3 (4). – С. 12-16.

29. Грищенко І.М. Фактори розвитку комерційних послуг в економіці України / І.М. Грищенко // Економіка та держава. - № 2. - 2007. - С. 22.

30. Гулик Т. Тенденції розвитку ринку банківських послуг з кредитування корпоративних клієнтів в Україні / Т. Гулик // Банківська справа, 2007. – № 6. – С. 12-25.

31. Давидова О.Г. Інноваційна діяльність рекреаційних підприємств як об'єкт управління / О.Г. Давидова // Проблеми науки, 2018. – № 8. – С. 2-5.

32. Журба О.В. Сучасний стан надання управлінських послуг органами державної влади в Україні / О.В. Журба // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2009. – № 3. – С. 5-9.

33. Заблоцька Р.О. Світовий ринок послуг : Підручник / Р.О. Заблоцька. – 3-є вид. – К. : Знання України, 2005. – 280 с.

34. Закревський А.С. Забезпечення захисту прав людини і громадянина як споживача адміністративних послуг / А.С. Закревський, В.І. Горбатюк // Фінанси України, 2017. – № 1. – С. 98-103.

35. Занфіров В.А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери / В.А. Занфіров // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2009. – № 4. – С. 35-40.

36. Западинчук О.П. Інформаційно-комунікативні технології як інструмент проведення адміністративної реформи / О.П. Западинчук // Стратегічні пріоритети, 2018. – № 3. – С. 127-132.

37. Зборовська О.М. Структурний аналіз позицій комерційних банків на ринку банківських послуг / О.М. Зборовська // Держава та регіони. Серія: Економіка і підприємництво, 2006. – № 6. – С. 115-118.

38. Ібрагімов Е.Е. Теоретико-методологічні аспекти формування ринкового механізму ціноутворення в телекомунікаційній сфері / Е.Е. Ібрагімов // Формування ринкових відносин в Україні, 2008. – № 1. – С. 155 - 159.

39. Іванова А.М. Стимулювання інвестиційних процесів на ринку торговельних послуг (на прикладі м. Києва) / А.М. Іванова // Актуальні проблеми економіки, 2019. – № 4. – С. 95-105.

40. Козіна В, «Формування спроможних територіальних громад, Держслужбовець, травень, 2015/№ 5 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>

41. Коваль М. Правове регулювання організаційно-управлінських відносин при наданні публічно-владних послуг / М. Коваль, І. Ковбас // Юридична Україна, 2017. – № 8 (92). – С. 39-46.



42. Конституція України , – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

43. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. URL : [http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/30350/1/МО\\_2019\\_7.pdf](http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/30350/1/МО_2019_7.pdf).

44. Литвиненко В.М. Щодо змісту поняття "соціальні послуги" в теорії та законодавстві / В.М. Литвиненко // Держава і право : зб. наук. праць : юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.].- К. : Ін-тут держави і права, 2008. - Вип. 40. – С. 305-311.

45. Лифар В.В. Технологія створення транзитної послуги на основі процесного підходу / В.В. Лифар // Регіональна економіка, 2019. – № 1. – С. 228-237.

46. Леснікова, М. В. Методологічні підходи до вдосконалення статистичного обліку зовнішньої торгівлі послугами / М. В. Леснікова // Статистика України, 2019. – № 2. – С. 21-27.

47. Логвінов В. Роль інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління / В. Логвінов // Державне управління і України: реалії та перспективи: Зб.наук.пр./ за заг.ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 200-205.

48. Медведєва Ю.Є. Концепція ринку муніципальних послуг / Ю.Є. Медведєва // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії, 2017. – Вип. 40. – С. 197-208.

49. Мельник Т.М. Міжнародна торгівля послугами: тенденції, чинники, національні пріоритети / Т.М. Мельник, Н.О. Іксарова // Формування ринкових відносин в Україні, 2017. – № 6 (109). – С. 197-202.

50. Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем / Г. Михайлів // Економічний аналіз. – №7. – 2010. – с. 97-99.

51. Никоненко С.В. Аналіз сутності страхової послуги та її впливу на формування соціального капіталу / С.В. Никоненко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво, 2018. – № 5. – С. 49-51.
52. Огаренко Т. Аналіз особливостей попиту на освітні послуги з метою прогнозування : [Т.Огаренко, викл., Класичний приватний ун-т «ЗІДМУ», м. Запоріжжя] / Т. Огаренко // Вища школа, 2009. – № 10. – С. 86-98.
53. Опанасович О.В. Інформаційні технології як інструмент регулювання ринку страхових послуг в Україні / О.В. Опанасович // Актуальні проблеми економіки, 2017. – № 10 (112). – С. 215-220.
54. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12192>.
55. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз, – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>.
56. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10649>.
57. Прес-центр ініціативи «Децентралізація», Якою є фінансова спроможність ОТГ Дніпропетровщини, – аналіз від експертів – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/8404>.
- 58.Проніна О. В. Екологічна експертиза послуг / О. В. Проніна // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 6. – С.60–63.
59. Ринок фінансових послуг : Навч. посібник / М.А. Коваленко, Л.М. Радванська, Н.В. Лобанова, Г.М. Швороб. – Херсон : Олді-плюс, 2004. – 572 с.
60. Родіонов О.В. Впровадження та вдосконалення системи управління якістю послуг вищого навчального закладу / О.В. Родіонов // Проблеми науки, 2018. – № 9. – С. 15-18.

61. Самойленко А.А. Експертиза послуг зв'язку: навч. посібник / А.А. Самойленко / М-во освіти і науки України, Київський нац. торговельно-економіч. ун-т. – К. : [Київ. нац. торг. - екон. ун-т], 2009. – 232 с.
62. Семен Н.І. Організаційно-економічні аспекти діяльності банківських установ на ринку лізингових послуг / Н.І. Семен // Регіональна економіка, 2006. – № 4. – С. 165-172.
63. Семенова М. Господарсько-правове регулювання діяльності суб'єктів, що надають екскурсійні послуги / М. Семенова // Юридична Україна, 2009. – № 11-12. – С. 88-93.
64. Сербінов О. Відомості щодо надання телекомунікаційних послуг як один із видів криміналістично значимої інформації про абонента мобільного зв'язку / О. Сербінов // Підприємництво, господарство і право, 2017. – № 5 (173). – С. 166-168.
65. Сергеева Л.Н. Концепція розвитку кредитування сфери послуг / Л.Н. Сергеева, О.А. Миронов // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво., 2019. – № 3. – С. 243-246.
66. Сірий Ю.М. Особливості бюджетного забезпечення сфери надання соціально-культурних послуг як напрям державного регулювання / Ю.М. Сірий // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2018. – № 2. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua>
67. Сиченко В.В. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти / В.В. Сиченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2009. – № 1 (24). – С.265–273.
68. Сиченко В.В. Запровадження Європейської парадигми кредитно-трансферної системи у ЗВО в Україні / В.В. Сиченко // Економіка та держава. – 2009. – № 9 – С.73–77.
69. Сиченко В.В. Механізми регулювання системи освіти : сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / В.В. Сиченко // Донецьк : Юго-Восток, 2010. - 400 с.

70. Стефенсон Р. Маркетинг финансовых услуг / Р. Стефенсон / Пер. с англ. В.В. Ильина, А.В. Болдышевой; Под ред. Е.В. Калугина. – М.; СПб. : Вершина, 2007. – 252 с.
71. Стеценко С. Законодавче забезпечення охорони здоров'я в Україні / С. Стеценко, І. Сенюта // Право України, 2007. – № 6. – С. 96 - 100.
72. Ткач В.О. Розвиток системи маркетингу туристичних послуг : монографія / В.О. Ткач, Т.С. Кукліна / М-во освіти і науки України, Запорізь. нац. техн. ун-т. – Запоріжжя : Нова ідеологія, 2018. – 112 с.
73. Толкачева С.Г. PR-технологии на рынке образовательных услуг / С.Г. Толкачева // Школьные технологии, 2019. – № 3. – С. 104-112.
74. Трохименко В.І. Ринок банківських послуг в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку / В.І. Трохименко // Статистика України, 2017. – № 2. – С. 26-31.
75. Улановський О. Козир у конкурентній боротьбі: Нетрадиційні банківські послуги: як, кому, навіщо? / О. Улановський // Консалтинг в Україні, 2008. – № 5-6, травень-червень. – С. 13-16.
76. Фойгт Н.А. Децентралізація, деінституціалізація та модернізація як сучасні виклики реформування соціальних послуг в умовах демографічного старіння / Н.А. Фойгт // Економіка та держава, 2018. – № 9. – С. 108-111.
77. Черниш О.І. Розвиток системи освіти у сучасних умовах / О.І. Черниш, Л.В. Беззубко, Л.С. Соколова / Монографія. – Донецьк: «ВІК», 2005. – 132 с.
78. Юрій С.І. Ринок фінансових послуг як інституційна основа ринкової економіки / С.І. Юрій, О.О. Луцишин // Фінанси України, 2017. – № 11. – С. 48-59.