

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАРУЩИН Юрій Віталійович

УДК 352.07:342.722 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМКИ ТА
РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ю.В. Марущин

Науковий керівник: Щепанський Е.В. –доктор наук державного управління, доцент .

Харків 2022

АНОТАЦІЯ

Марущин Ю.В. Механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2022.

У дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми з обґрунтування теоретичних засад та розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Для досягнення визначеної мети було визначено, на основі системного аналізу, аспекти функціонування механізмів державного регулювання підтримки та розвитку територіальних громад; та систематизовано світовий досвід організації підтримки та розвитку територіальних громад.

Здійснено аналіз законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, та надано оцінку фінансово-економічному механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах і здійснено, на методологічному рівні, розробку інноваційного механізму державної регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад.

Об'єктом дослідження виступає державне регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, предметом дослідження – механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології

дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі вдосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливості висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта, а також:

провести структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

визначити ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

впровадити: статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси,

статистична інформація Державної служби статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів представлено дослідження полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що автором вперше було обґрунтовано стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах на основі ідентифікації і теоретичного узагальнення головних особливостей і тенденцій розвитку сучасної територіальної ситуації, перетворень та реформаций в державному устрої, економіці і соціальній сфері, систематизації цілей механізмів саморозвитку і державної підтримки муніципальних об'єднань і місцевого самоврядування в Україні.

В дисертаційному дослідженні удосконалено методологічний підхід до феномену розробки інноваційного механізму державної регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад, що розглядається в діалектичній єдності процесів самоорганізації і державного регулювання територіальних систем, та додатку цього підходу до класу територіальних систем іншого рівня, а також концепцію ключових чинників фінансово-економічного механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад, на підставі об'єктивної обумовленості державного сприяння процесам територіального розвитку як необхідної форми компенсації (вирівнювання) нерівномірного розподілу ринково затребуваного ресурсного потенціалу регіонів.

В роботі набуло подальшого розвитку напрями законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, та пропозиції з правового і організаційного впорядкування цього напрямку державної регіональної політики за допомогою інструментів

регулювання як сукупності взаємозв'язаних і закріплених в національному законодавстві правових інститутів місцевого самоврядування, що відбивають особливості його організації в конкретній державі, та систематизація моделей організації підтримки і розвитку територіальних громад, реалізованих за кордоном, що обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, дослідження досвіду реформування територіальної організації місцевого самоврядування в державах, та визначити методи заохочення територіальних об'єднань відповідно до наявного рівня фінансово-економічної забезпеченості місцевого самоврядування.

Таким чином у дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій, щодо удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, а результати проведених досліджень уможливають отримання обґрунтованих висновків.

Ключові слова: механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад, місцеве самоврядування, інноваційний механізм державної регулювання, фінансово-економічний механізм державного регулювання, соціальне партнерство.

ABSTRACT

Yurii Marushchyn. Mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine.

The dissertation for degree of the Candidate of Sciences in public administration on a specialty 25.00.02 - Mechanisms of Public Administration. - National University of Civil Defense of Ukraine. - Kharkiv, 2022.

The study proposes to solve the current problem of substantiating the theoretical foundations and developing practical recommendations for improving the

mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine.

To achieve this goal, based on systematic analysis, aspects of the functioning of mechanisms of state regulation of support and development of territorial communities were identified; and systematized world experience in organizing support and development of territorial communities.

The analysis is carried out of the legislative regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine, and provided an assessment of the financial and economic mechanism of state regulation of support and development of united territorial communities. The strategic directions of support and development of the united territorial communities in modern conditions are substantiated and, at the methodological level, the development of the innovative mechanism of the state regulation of the support and development of the united territorial communities is carried out.

The object of the study is the state regulation of the development of united territorial communities in Ukraine, the subject of the study - the mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine.

The methodological basis of the work are general scientific research methods and special methods based on modern scientific principles of management, economics and related sciences. The research methodology was based on a systematic approach, the methodological specificity of which is determined by the fact that it focuses research on the disclosure of the integrity of the object and the mechanisms that provide it, to identify different types of relationships of complex objects and bring them into a single theoretical picture.

The author used a number of scientific methods, including: hypothetical-deductive method of dissertation research methodology, which allowed to form a research hypothesis, build heuristic models to improve the mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine.

Deductive proof of the hypothesis of the study not only confirmed the correctness of its methodology, the validity of the conclusions, but also provided an

opportunity to put forward and verify practical recommendations for improving the object under study, as well as:

- to conduct a structural and functional analysis, the essence of which is to identify elements of the system of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine;

- identify a number of comparative methods that provided an opportunity to analyze the standards and mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine;

- to introduce: a statistical method that allowed to reveal real and accurate facts of the state of the object under study; prognostic method, which determines the more distant prospects for its development; theoretical and conceptual method that determined the direction of research, embodied in the analysis of functions, structure and parameters of the object, and allowed to identify, comprehend, describe and compare the role of mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine. in activity of each of subsystems, to estimate results of administrative influence, to reveal prospects and mechanisms.

The information base of the dissertation research consisted of regulations, works of foreign and domestic scientists, Internet resources, statistical information of the State Statistics Service of Ukraine and other central executive bodies.

The scientific novelty of the results of this study is to solve the scientific problem of developing theoretical foundations and substantiation of scientific and applied recommendations for improving the mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine.

The most significant results of the dissertation research, which contain scientific novelty, are that the author for the first time substantiated the strategic directions of support and development of united territorial communities in modern conditions on the basis of identification and theoretical generalization of main features and trends of modern territorial situation, transformations and reforms in the state system, economy and social sphere, systematization of the purposes of

mechanisms of self-development and the state support of municipal associations and local self-government in Ukraine.

The dissertation research improves the methodological approach to the phenomenon of developing an innovative mechanism of state regulation of support and development of united territorial communities, which is considered in the dialectical unity of self-organization and state regulation of territorial systems, and applying this approach to the class of territorial systems, as well as the concept of key factors of financial and economic mechanism of state regulation of support and development of united territorial communities, based on the objective conditionality of state assistance to territorial development processes as a necessary form of compensation (equalization) of uneven distribution of market demand for regions.

The work further develops the areas of legislative regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine, and proposals for legal and organizational regulation of this area of state regional policy through regulatory instruments as a set of interconnected and enshrined in national law legal institutions of local self-government reflecting the peculiarities of its organization in a particular state, and systematization of models of organization of support and development of territorial communities implemented abroad, which determines the diversity of organizational forms of local government, study the experience of reforming territorial organization of local government in states, and identify methods to encourage territorial associations in accordance with the existing level of financial and economic security of local self-government.

Thus, the study offers a solution to a pressing problem, which is to substantiate the theoretical foundations and develop practical recommendations for improving the mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities in Ukraine, and the results of research allow to obtain sound conclusions.

Keywords: mechanisms of state regulation of support and development of united territorial communities, local self-government, innovative mechanism of state regulation, financial and economic mechanism of state regulation, social partnership.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Марущин Ю.В. Інструменти бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. Вип. 2. С. 200-210.
2. Марущин Ю.В. Стратегічне планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Вісник Національного Університету Цивільного Захисту України: Серія Державне управління*. 2021. Вип. 2 (15) . С.312-323.
3. Марущин Ю.В. Формування інноваційного механізму соціального партнерства в системі підтримки територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2020. Вип.6 (78). С. 139-148.
4. Марущин Ю.В. Правові засади розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні *Вісник Національного Університету Цивільного Захисту України: Серія Державне управління*. 2022. Вип. 1(16). - С.300-304.
5. Marushchyn Yuii. United territorial community as an object of management: theoretical aspects. *East Journal of Security Studies*. 2018. Vol. 3. P.336-353.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

6. Марущин Ю.В. Європейський досвід організації розвитку територіальних громад. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: матеріали VI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м.Хмельницький, 07 грудня 2017 р.)*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2017. С. 64-67.
7. Марущин Ю.В. Співробітництво територіальних громад: особливості, можливості та загрози. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави: збірник тез XXII щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників*,

докторантів та аспірантів (м.Хмельницький, 24 березня 2018 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 216-219.

8. Марущин Ю.В. Цивільний захист жителів громад в умовах децентралізації. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м.Харків, 19-20 квітня 2018 р.). Х., 2018: НУЦЗУ, С. 206-208.

9. Марущин Ю.В. Практика формування об'єднаних територіальних громад в Україні. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький, 2018: Хмельницький університет управління та права. С. 134-138.

10. Марущин Ю.В. Оцінка фінансової та бюджетної автономності місцевих бюджетів в процесі децентралізації. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез VIII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2019 року). – Хмельницький, 2019: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 82-86.

11. Марущин Ю.В. Передумови модернізації інноваційного механізму державної підтримки розвитку ОТГ в Україні. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як Європейської держави*: збірник тез XXIV щорічної звітної наукової конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (м. Хмельницький, 27 квітня – 30квітня 2020 року). Хмельницький, 2020. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 124-126.

ПЛАН

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМКИ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	20
1.1. Сутність та основний зміст об'єднаних територіальних громад як об'єкта управління	20
1.2. Аспекти функціонування механізмів державної підтримки та розвитку територіальних громад	31
1.3. Світовий досвід організації підтримки та розвитку територіальних громад	41
Висновки до першого розділу	56
РОЗДІЛ 2. ДІАГНОСТИКА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМКИ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	59
2.1. Аналіз законодавчого регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні	59
2.2. Вітчизняний досвід організаційного механізму державного регулювання середовища підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад	81
2.3. Оцінка фінансово-економічного механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад	95
Висновки до другого розділу	108
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДТРИМКИ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	112
3.1. Стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах	112

3.2. Формування механізму соціального партнерства в системі підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад	137
3.3. Розробка інноваційного механізму державної підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад	160
Висновки до третього розділу	169
ВИСНОВКИ	171
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	187
ДОДАТКИ	205

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В ХХІ століття Україна вступила в період кардинального зламу-перетворення усіх основних елементів, тенденцій і сутнісних особливостей системи організації життєдіяльності суспільства і держави. Зміни, що почалися, кореняться в попередньому розвитку країни і кризовими явищами, що загострилися до межі, в економіці, соціальній сфері, ідеології, політиці і в інших областях громадських стосунків. Найважливішою складовою і одночасно наслідком тотальної антикризової трансформації, що розгорнулася, став перехід до принципово нового сенсу і змісту процесів територіального розвитку і механізмів їх регулювання. При цьому зміни в протіканні і регулюванні територіальних процесів в Україні відбуваються на фоні та у відповідності, що позначилася в останній чверті минулого століття загальносвітовою тенденцією, так званій регіоналізації, яку в найзагальнішому вигляді можна визначити як процес і стан зростаючого впливу регіональних чинників, що розширюється на усі сторони людської життєдіяльності.

У контексті історично нового стану державних і громадських взаємин феномен територіальних перетворень набуває нову, особливу роль, інтегровано об'єднуючу та адаптовану до повсякденних потреб людей, що реалізуються у рамках різномасштабних, різнорівневих і різнохарактерних територіальних систем, усі інші види загальнодержавних змін реформацій - економічні, соціальні, адміністративні, правові, політичні та ін. Негативні наслідки відмічених кризових явищ також якнайповніше і концентровано проявляються саме у функціонуванні територіальних систем, але в той же час і демпфування вказаних наслідків забезпечується, передусім, потенціалом стійкості системи.

Питання надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам в Україні, як опосередковано, так і безпосередньо, досліджуються в працях таких учених, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, В. Кампо, П. Любченко, О. Лялюк, М. Пітришина, М. Пухтинський, С. Серьогіна, К. Соляннік та інші.

Значний вклад в розвиток системи аналізу та обґрунтування механізмів державного регулювання підтримки і розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні внесли такі українські учені, як: В. Бабаєв, М. Біль, О. Берданова, В. Вакуленко, О. Василенко, Н. Гринчук, В. Ємельянов, В. Ковальчук, В. Колтун, В. Куйбіда, В. Мамонова, Т. Сахно, В. Стрельцов, А. Ткачук, І. Лопушинський, І. Парубчак, Е. Щепанський, О. Якимчук та інші.

Водночас питання, пов'язані із сучасним станом реалізації законодавства, яке регулює надання державної підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, формування інноваційних механізмів реалізації державного регулювання а також практику соціального партнерства та форми його застосування досліджено недостатньо, що акцентує увагу на важливості цієї проблематики та зумовлює її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (державний реєстраційний номер 0112U002587), що розробляється навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України. Конкретно дисертантом проаналізовано заходи вдосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Мета і завдання роботи. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких *завдань*:

визначити, на основі системного аналізу, аспекти функціонування механізмів державного регулювання підтримки та розвитку територіальних громад;

систематизувати світовий досвід організації підтримки та розвитку територіальних громад;

здійснити аналіз законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

надати оцінку фінансово-економічному механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад;

обґрунтувати стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах;

здійснити, на методологічному рівні, розробку інноваційного механізму державної регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад.

Об'єкт дослідження - державне регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

Предмет дослідження - механізми державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі вдосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливність висновків, а й дав

можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта, а також:

провести структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

визначити ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;

впровадити: статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична інформація Державної служби статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтуванні науково-прикладних рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

вперше:

обґрунтовано стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах на основі ідентифікації і теоретичного узагальнення головних особливостей і тенденцій розвитку сучасної територіальної ситуації, перетворень та реформацій в державному устрої, економіці і соціальній сфері, систематизації цілей механізмів саморозвитку і державної підтримки муніципальних об'єднань і місцевого самоврядування в Україні;

удосконалено:

методологічний підхід до феномену розробки інноваційного механізму державної регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад, що розглядається в діалектичній єдності процесів самоорганізації і державного регулювання територіальних систем, та додатку цього підходу до класу територіальних систем іншого рівня;

концепцію ключових чинників фінансово-економічного механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад, на підставі об'єктивної обумовленості державного сприяння процесам територіального розвитку як необхідної форми компенсації (вирівнювання) нерівномірного розподілу ринково затребуваного ресурсного потенціалу регіонів;

набуло подальшого розвитку:

напрями законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, та пропозиції з правового і організаційного впорядкування цього напрямку державної регіональної політики за допомогою інструментів регулювання як сукупності взаємозв'язаних і закріплених в національному законодавстві правових інститутів місцевого самоврядування, що відбивають особливості його організації в конкретній державі;

систематизація моделей організації підтримки та розвитку територіальних громад, реалізованих за кордоном, що обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, дослідження досвіду реформування територіальної організації місцевого самоврядування в

держав, та визначити методи заохочення територіальних об'єднань відповідно до наявного рівня фінансово-економічної забезпеченості місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення й висновки дисертації можуть використовуватися фахівцями під час написання підручників і навчальних посібників, створення навчально-методичної літератури; в роботі органів державної влади та у процесі формування сучасних засад державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Теоретичні рекомендації та напрацювання, викладені в дисертації враховано в Проєкті Програми економічного і соціального розвитку Хмельницької області на 2022 р. (довідка про впровадження № 99/26-29-7820/2021 від 16.12.2021).

Наукові розробки, пропозиції та рекомендації дисертаційного дослідження, які спрямовано на реалізацію державної регіональної політики, використовуються в процесі законотворчої роботи підкомітету з питань регіональної політики та місцевих бюджетів Комітету з питань розвитку та містобудування Верховної ради України (довідка про впровадження № 01-11-2021/1 від 01.11.2021 р.).

Обґрунтування стратегічних напрямів підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах використано в роботі Агенції регіонального розвитку Хмельницької області (довідка про впровадження від 12.08.2021 р.).

Особистий внесок здобувача. Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету й завдання, методичні підходи до їх вирішення, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані здобувачем особисто в ході дослідження.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертації доповідались і обговорювались на конференціях, конгресах і

семінарах, зокрема: VI Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м.Хмельницький, 07 грудня 2017 р.), XXII щорічний звітний науковій конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів (м.Хмельницький, 24 березня 2018 р.), Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (м.Харків, 19-20 квітня 2018 р.), VII Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м.Хмельницький, 07 грудня 2018 р.), VIII Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м.Хмельницький, 07 грудня 2019 р.), XXIV щорічний звітний науковій конференції науково-педагогічних працівників, докторантів та аспірантів із заочною формою участі «Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як Європейської держави» (м. Хмельницький, 27–30 квітня 2020 року).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 11 наукових працях, у тому числі – 5 статтях в наукових фахових виданнях, із них 1 стаття – в зарубіжному виданні, 6 – тез конференцій. Загальний обсяг публікацій автора за темою дослідження – 3,85 др.арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації 208 сторінок. Обсяг основного тексту становить 175 сторінок. Список використаних джерел включає 185 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Сутність та основний зміст об'єднаних територіальних громад як об'єкта управління

Новий етап територіального розвитку в Україні розпочався у 2014 році із стартом реформи місцевого самоврядування, що передбачало створення об'єднаних територіальних громад як спроможної адміністративно-територіальної одиниці. Цей процес передбачав фінансову децентралізацію з переданням на місцевий рівень відповідних ресурсів та повноважень. Основне завдання реформи – дощенту знищити залишки радянського минулого в адміністративному управлінні державою та сформувати самодостатні адміністративно-територіальні одиниці задля покращення рівня та якості життя громадян. Однак тут доцільно відзначити, що суть реформи - це не ліквідація державної влади в територіях, а розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Про необхідність децентралізації влади в Україні почали говорити з початком новітнього періоду історії з 1990 року, однак в силу різних обставин не вдавалося провести глибинну реформу адміністративно-територіального устрою ні на початку 90-х, ні у 2000-х роках. Процес потроху рухався у зворотному напрямку – зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Однак це не вирішувало проблем конкретної людини у своєму місці проживання. Виконавча гілка влади посилювалася на те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції і тому змушена частину функцій знову перебирати на себе. Постало питання ідеології і змісту реформи децентралізації влади. У цьому контексті важливою є чітка наукова дефініція поняття «територіальна громада».

Поняття «територіальна громада» є відносно новим та малодослідженим для сучасної української державно-управлінської науки. Разом із тим, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася серйозна увага, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Уже в 1955 році, вивчивши 94 визначення територіальних співдружностей, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, в більшості з них найважливішими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки) [3]. З цього часу були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних утворень.

Дослідник Ж. Гербер розглядає територіальні громади як публічні корпорації, зокрема, він дійшов висновку, що територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, але також регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного спеціалізованого об'єднання, скерованого на управління своїм комунальним майном [2].

Також у західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад («community») як територіальних спільностей людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні і економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму [142].

Лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром ідентифікує громаду, як чітко визначену групу індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, у відповідності з локальними умовами, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій [95].

Очевидно, що дослідження територіальних громад з точки зору їхнього функціонування як базового суб'єкта системи територіальної організації влади, потребує системного підходу, що поєднує економічні, соціальні, географічні,

просторові, управлінські та інші аспекти. Так, український дослідник О. Мороз пропонує такий перелік ознак територіальної громади [86]:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування місцевих податків.

З точки зору реалізації реформи децентралізації слід відзначити підхід до розуміння територіальної громади В.І. Кравченка, котрий розглядає територіальну громаду в трьох аспектах: по-перше, як базову адміністративно-територіальну одиницю; по-друге, як форму організації місцевої влади; по-третє, як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт, господарювання. Останні дві ознаки фігурують у дефініції В. А. Баранникова, котрий трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, що здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, з допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення [63].

Таким чином, територіальну громаду можна визначити як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру [15].

Аналізуючи формулювання поняття «територіальна громада» маємо можливість також виділити критерії, що базуються на ознаках місцевої

спільноти, або їх сукупності: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний.

Згідно територіального критерію визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. Так, у конституційно-правовій літературі територіальна громада визначається як основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста [20], місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території» [21]. Цей критерій використаний і в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де територіальна громада визначена як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Як базове таке визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування.

Соціологічний критерій визначення поняття територіальної громади дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Найважливішими системоутворюючими ознаками такої спільності є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, які виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей.

У системі територіальних утворень вихідною є первинна територіальна громада, яка має властивості цілісності і неподільності по функціональному критерію: її складові частини самі по собі не можуть виконувати ті специфічні функції, які властиві даній соціально-територіальній спільності.

Функціонально-цільова активність територіальної громади як складовий аспект поняття громади може бути розкрита за допомогою конституційно-правового критерію, в основі якого лежить визнання та гарантування місцевих інтересів як публічно-правових, а їх носіїв – територіальних громад – як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо їх реалізації. При такому підході функції самоврядування виступають не як результат розподілу і децентралізації влади і управління, а є похідними від колективних інтересів територіальних громад [20]. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Визначення територіальної громади на основі цього критерію дозволяє охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Однак ми вважаємо, що повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Так, В.І. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт [67].

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О.В. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на

увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [17]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальної громади: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [16].

У цьому визначенні відображена переважно аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі ціннісну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів

самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад) [17].

Сьогодні із початком децентралізаційних процесів в Україні зі створенням нових об'єднаних територіальних громад – відчувається друге дихання для громад, які скористалися цим правом. Саме першопрохідці, що пішли добровільним шляхом об'єднання стають життєздатними і набувають автономності від держави. Ще донедавна на практиці не кожне село, селище, місто було самодостатньою адміністративно–територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Поряд з іншими причинами це обумовлювалося дещо авторитарним ставленням держави до місцевого самоврядування, яка розглядає його з позицій радянської ментальності збереження тотального контролю за усіма рівнями управління. Важливу роль у цьому відіграє і менталітет населення, яке не сприймає його місцеві органи як представників влади і волі громадян, і вважає, що місцеве самоврядування – це ще один засіб впровадження державної політики на місцевому рівні.

Наявність системи соціально обумовлених інтересів є важливою інтегральною ознакою територіальної громади, і саме інтереси (потреби) жителів як рушійна сила муніципальної влади є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку системи місцевого самоврядування. Це і офіційно визнані інтереси, які мають підтримку держави та правовий захист. Отже, публічний інтерес є визнаним державою та юридично забезпеченим інтересом соціальної спільності, задоволення якого служить неодмінною умовою гарантії її існування та розвитку [155, с. 6].

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, а муніципальні права особи – члена територіальної громади, як зазначає О.В. Батанов, базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід’ємною частиною територіальної громади, прямо пов’язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління [17, с. 56].

Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси, насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються, насамперед, у сфері комунікативних зв’язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Інтереси ж конкретної особистості – члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, що виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб’єкт-об’єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [11, с. 57].

Отже, територіальна громада є тим самоврядним соціальним центром, формування та належне функціонування якого є необхідною умовою для розбудови суверенної, незалежної, демократичної та правової держави. Територіальна громада як первинний елемент місцевого самоврядування насамперед є органічною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення.

Сьогодні відбувається процес подальшого конституційного врегулювання статусу територіальних громад, що сприятиме розвитку місцевої демократії та належного становлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад. Так, сформований після Революції Гідності Кабінет Міністрів України, своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стала стартом важливої для України реформи. Цією Концепцією визначаються напрямки, механізми, строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. А ухваленою Програмою діяльності Кабінету Міністрів України передбачається розробка та прийняття низки законодавчих актів, що стосуються системи та повноважень органів місцевого самоврядування, проведення волевиявлення громадян тощо.

Виходячи із того, що політичні сили, які створили коаліцію виявились не готовими до швидкого та системного проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за логічною схемою: зміни до Конституції – створення територіальної основи для органів місцевого самоврядування та виконавчої влади (реформа адміністративно-територіального устрою) – розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою та між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади – закріплення за новими рівнями публічного управління необхідних ресурсів – створення системи нагляду за законністю рішень та дій органів місцевого самоврядування перед державою та за їх ефективність перед виборцями.

Відтак Україна розпочала реформу із періоду «добровільного об'єднання громад». Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став фактично головним інструментом реформи, оскільки саме він закладає вимоги

щодо порядку створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Завдяки цьому закону сьогодні в Україні активно створюються нові об'єднані громади, що є безсумнівним рекордом серед усіх європейських держав, де був період добровільного об'єднання.

Особливістю реформи децентралізації є те, що формування об'єднаних територіальних громад фактично позиціонується як реформування базового рівня системи адміністративно-територіального устрою. Процес створення ОТГ відбувається на засадах, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методикою формування спроможних територіальних громад.

Відповідно до цієї Методики, 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.

Відповідно до закону, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має здійснюватись із дотриманням таких умов:

- одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування;
- територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області, можливе об'єднання в одну громаду існуючих територіальних громад сусідніх районів однієї області;
- 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;

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

- адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвиненою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру;

- органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

Порядок об'єднання територіальних громад має включати наступні етапи: ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад; підготовка, громадське обговорення та схвалення сільськими (селищними, міськими) радами проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; підготовка та затвердження обласною державною адміністрацією (Радою Міністрів АР Крим) висновку щодо відповідності проекту рішення Конституції та законам України; прийняття сільськими (селищними, міськими) радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; звернення до Центральної Виборчої Комісії щодо призначення перших виборів депутатів місцевої ради об'єднаної територіальної громади та відповідного сільського (селищного, міського голови).

Загалом, процес формування ОТГ супроводжується появою та пошуком шляхів вирішення цілої низки проблемних питань законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їхнього розвитку. Зокрема, у 2017 р. законодавчо врегульовано механізм добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів; удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, визначено його

повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ; унормовано питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови; унормовано систему оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування, в т.ч. в ОТГ тощо.

1.2. Аспекти функціонування механізмів державної підтримки

З'ясування ролі держави в економіці є предметом багатьох економічних наук. Для визначення її ролі в економічній літературі використовуються різні терміни. Найменше відповідає сутності явища такий поширений термін, як «державне втручання в економіку». Він породжує уявлення про насильницьке втручання, навіть з добрими намірами, однієї самостійної системи (держави) в іншу, як хірургічне втручання в організм людини. Насправді держава є не зовнішньою системою щодо економіки, а її складовою частиною.

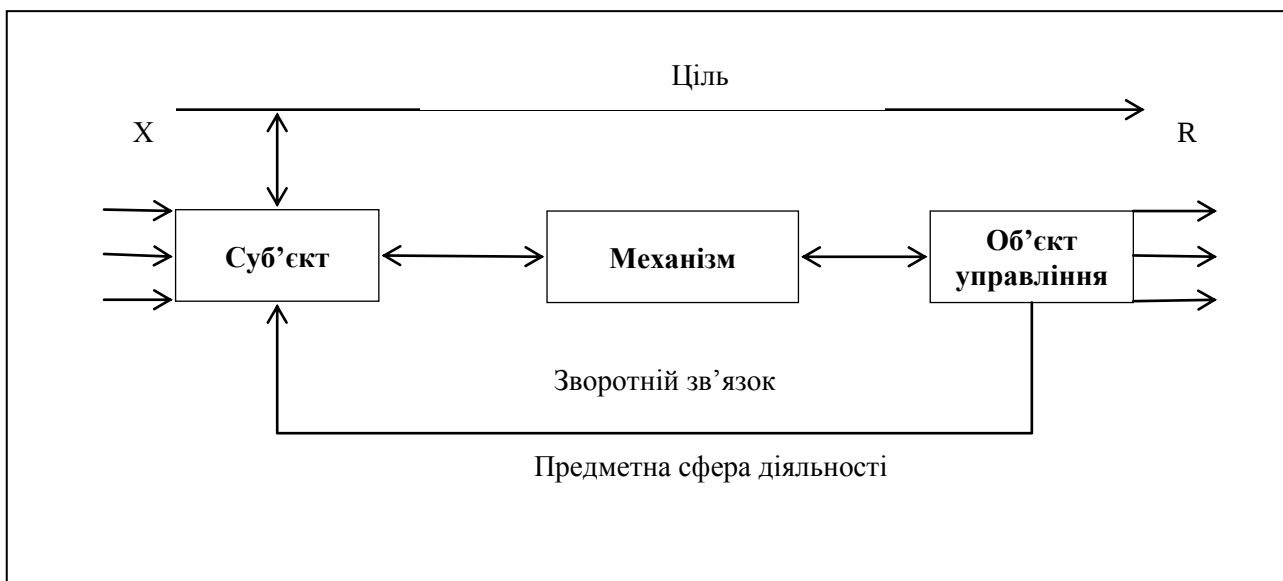
Управління економікою – це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Управління будь-яким процесом починається з того, що цей процес виокремлюють як певний об'єкт. Для впливу на нього з метою реалізації потрібних цілей створюється відповідна організація. Організація здійснює планування заходів, спрямованих на досягнення цілей. Коли створено організацію та визначено плани її діяльності, встановлюються правила поведінки кожного члена організації в межах планових заходів. Підбирається персонал, здатний здійснити намічене. Виникає динаміка управління, яка потребує постійного контролю. Отже, регулювання є однією з функцій управління [178, с. 14].

Саме поняття «механізм» (грец. μηχανή [mechané] – машина) було запозичене зі сфери техніки. На підтвердження даної тези нагадаємо підходи до визначення цієї дефініції, що подає Економічна енциклопедія [40, с. 355]:

1) механізм – це система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності;

2) механізм – це внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію.

В економічній літературі часто застосовується словосполучення «ринковий механізм», «економічний механізм», «організаційний механізм», «організаційно-економічний механізм», «господарський механізм» [139, с. 144]. Незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), Р. Рудніцька констатує, що механізм, це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [137, с. 50]. Відповідно до цього можна стверджувати, що механізм управління як і будь-яка система управління, має складатись із двох підсистем – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт), які мають бути однопорядковими (сумісними) та повинні мати чітко гармонізовані



цїлі (рис. 1.2.1).

Умовні позначення: X – множина ресурсів; R – множина результатів

Рис. 1.2.1. Модель взаємодії суб'єкта, об'єкта і механізму управління

[137, с. 56]

Що ж стосується поняття «механізм державного управління», то в сучасній науковій думці до цього часу не сформовано єдиного підходу до трактування його сутності та складових елементів. Так, Г. Атаманчук [10] механізм формування і реалізації державного управління трактує досить широко, розглядаючи механізм державного управління та механізм виконавчої влади як одну порядкові категорії. Зокрема, науковець механізм формування та реалізації державного управління розглядає як «сукупність та логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси та цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу». У свою чергу, В. Авер'янов механізм державного управління визначає як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. На думку науковця, через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин) [39]. Враховуючи підхід В. Авер'янова, О. Сидорчук робить логічне припущення, що виникнення відносин влади відбувається у два етапи: спочатку певний інтерес певної суспільної групи проходить через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю (суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім – через механізм реалізації ця суспільно значима воля трансформується у суспільні відносини влади. Отже, будь-яка суспільна влада включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізми виникнення зазначених відносин [137, с. 54]. Енциклопедія державного управління пропонує механізм державного управління визначати як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [61]. Аналогічної думки дотримуються й сучасні вітчизняні науковці В.

Бакуменко та Д. Безносенко [12]. Разом з тим, професор О. Оболенський розглядає механізми державного управління через механізм сучасної держави, визначаючи їх як систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами (загальними, що належать до механізму держави в цілому і частковими, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів), засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків, систему, яка виконує завдання і функції держави або забезпечує їх виконання [40].

Звідси можемо зробити проміжний висновок, що механізм державного управління – штучно створена система елементів управління, яка має визначену структуру дисциплінованих взаємозв'язків, сукупність методів, важелів, інструментів впливу на об'єкт управління для реалізації функцій держави та досягнення визначених завдань. В свою чергу, будь-яка діяльність повинна бути обмежена нормативно-правовими нормами та мати інформаційне забезпечення. Система управління повинна мати структуру, яка б визначала сталі зв'язки і відносини всередині механізму, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б його цілісність. Саме для того, щоб система управління (механізм управління) була ефективною, і суб'єкт, і об'єкт управління повинні мати спільні цілі (рис. 1.2.2) [138].

Формування механізму державного управління повинно здійснюватися на науково обґрунтованих принципах, які пред'являються до системи подібного типу, зокрема:

1. Принцип цілеспрямованості: передбачає створення цілеспрямованої системи, в якій всі елементи складають єдиний механізм, спрямований на вирішення конкретного завдання.

2. Принцип безперервності та надійності: проявляється у створенні таких організаційних, економічних, правових та інших умов, за яких досягається стабільність і безперервність ефективного функціонування об'єкту управління. Вирішення цього завдання забезпечується погодженістю функціонування

суб'єкту управління з об'єктом управління, наявністю управлінських технологій, процедур та важелів.

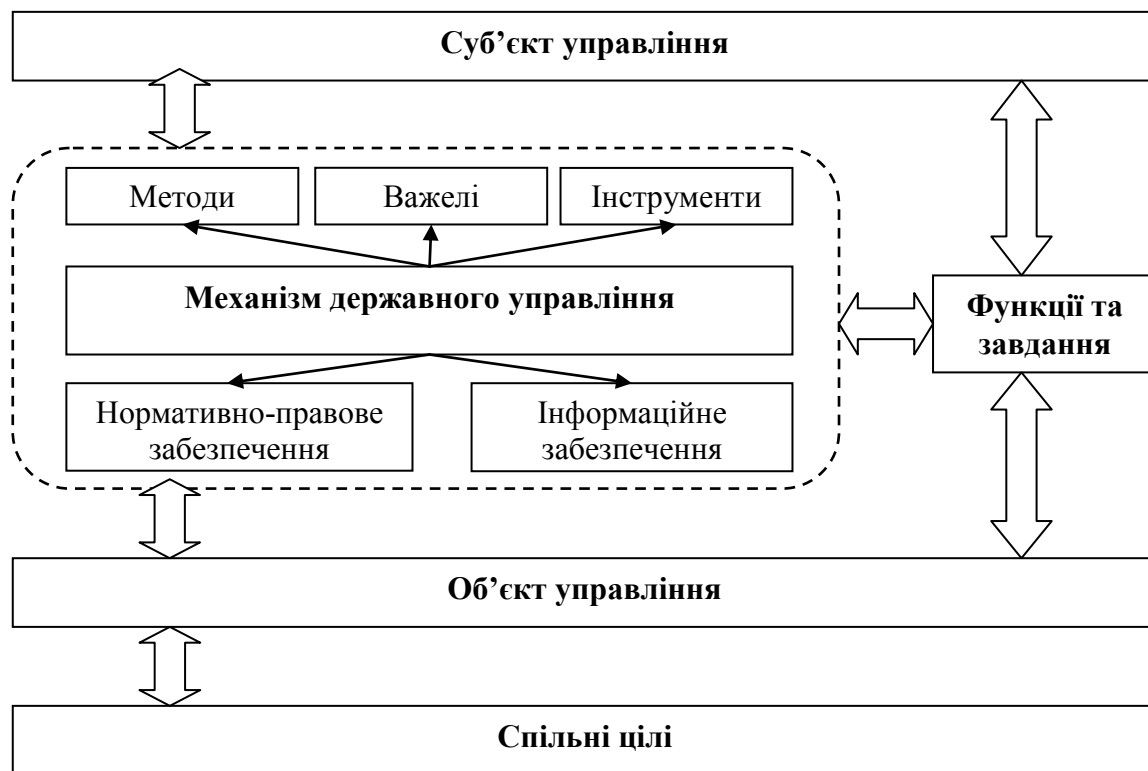


Рис. 1.2.2. Механізм державного управління [138].

3. Принцип планомірності передбачає: що система (механізм) повинна бути націлена на вирішення як поточних, так і довгострокових завдань.

4. Принцип динамізму: допускає, що механізм управління має високу адаптивність до внутрішнього і зовнішнього середовища.

5. Принцип несуперечливості законам управління: повинен бути передбачений комплекс заходів, спрямованих на подолання конфліктно-антагоністичних форм розвитку суперечностей (які пронизують закони), формування механізму управління. Тут варто виділити два основні способи дії управлінських законів: 1) стихійний; 2) через свідоме створення сприятливих умов для використання прогресивних тенденцій у дії цих законів.

6. Принцип цілісності: є вихідним принципом усякої системи. Із цього принципу природно випливають два висновки: по-перше, система може бути зрозуміла як дещо ціле лише у тому випадку, якщо вона як система протистоїть

своєму оточенню – середовищу; по-друге, розмежування системи призводить до поняття елементів системи (механізму) – одиниці, властивості і функції якої визначаються її місцем у рамках цілого.

7. Принцип автономності: складні системи (механізми управління) мають автономну просторову метрику, для них існує автономна віддаль і автономний час. Складні системи мають локальний масштаб часу, що відрізняється від астрономічного. Встановлено, що у відповідних системах діють «закон збереження енергоресурсу», «закон збереження енергоінформативності» [73]. Ці автономні закони реально притаманні системі, їх знання дозволяє розкрити багато важливих властивостей, ідентифікувати та пов'язати процеси, інакше кажучи – пізнати систему емпіричним шляхом.

8. Принцип моделювання: полягає у тому, що складна система може бути представлена кінцевою множиною моделей, кожна з яких відображає певні грані її суті. Цей принцип дає можливість дослідити певну властивість або групу властивостей складної системи за допомогою однієї або декількох спрощених (вузько орієнтованих моделей). Такі моделі завжди простіші від самої системи.

9. Принцип ефективності управління: пов'язаний з можливістю використати безліч варіантів досягнення однієї й тієї самої мети, і завдання полягає в тому, щоб вибрати з них найкращі. Одним із підходів визначення ефективності є пошуки розв'язання «багатокритеріальних» задач. Суть пропонуваного розв'язання зводиться до трьох основних: 1) ранжування критеріїв і зведення багатокритеріальних задач до одного критерію; 2) побудова моделей багатокритеріальних ситуацій; 3) структуризація задачі і апеляція в кінцеву інстанцію [73].

У науковій літературі існують різні підходи щодо типологізації механізмів державного управління (рис. 1.2.3):



Рис. 1.2.3. Класифікація механізмів державного управління

Примітка. Побудовано автором на основі [65; 73; 91; 170; 179].

Так, Н. Брюховецька класифікує механізми державного управління за функціональним призначенням, а саме:

– економічний: механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо;

– мотиваційний: сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи;

- організаційний: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування;
- політичний: механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо;
- правовий: нормативно-правове забезпечення, а також методичні рекомендації та інструкції тощо [170].

Зокрема Р. Ларіна, О. Балуська говорять про існування єдиної за своєю природою системи механізмів управління, яка включає економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [73]. В. Нижник і В. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [91].

Правовий компонент механізму державного управління процесом створення спроможних територіальних громад виступає базою для проведення реформи (об'єднання територіальних громад) і багато в чому обумовлює її успішність. Зокрема погоджуємось із твердженнями В. Ємельянова та А. Шульги, які зазначають, що сьогодні відсутня єдина лінія стратегії державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні, що проявляється у прийнятті нормативно-правових актів, які спрямовані на впровадження і розвиток окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, які часто суперечать один одному або вже діючому законодавству [46].

Повертаючись до питання типологізації механізмів державного управління, В. Шевченко пропонує поділ механізмів державного управління за суб'єктами та об'єктами управління. За суб'єктом управління можна виділити такі механізми державного управління: механізми управління, які використовуються органами законодавчої бази; механізми управління, які використовуються Президентом; механізми управління, які використовуються органами виконавчої влади; механізми управління, які використовуються

органами судової влади; механізми управління, які використовуються органами судової влади [179].

За об'єктами управління В. Шевченко виділяє наступні механізми державного управління: загальнодержавні; регіональні; галузеві; територіальних громад; підприємств і організацій [179]. О. Коротич також пропонує типологізацію механізмів державного управління за суб'єктами управління. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління: вищого рівня (ВРУ Президентом, КМУ); обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями; районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями); місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами) [65].

Погоджуючись з принциповими позиціями вищезгаданих визначень, в контексті нашого дослідження пропонуємо актуалізувати вигляд механізму державної підтримки розвитку громад. Спочатку виділяємо основні блоки цього процесу:

1) правовий блок, який передбачає формування системи законодавчих актів та нормативно-інструктивних документів стосовно сприятливого клімату для розвитку;

2) економічний блок, який включає в себе наступні елементи:

2.1) методичне забезпечення;

2.2) формування джерел інвестування та стимулювання залучення ресурсів для розвитку;

2.3) прогнозування обсягів ресурсів та напрямів їх використання;

3) організаційний блок, до якого включаються наступні елементи:

3.1) формування системи державних органів, необхідних для системи державної підтримки;

3.2) організація розробки і реалізації загальнодержавних, галузевих та регіональних програм;

4) інформаційний блок – формування прозорого інформаційного забезпечення і моніторингу щодо механізмів державної підтримки, привабливості регіонів; видів економічної діяльності та об'єктів; наявних інвестиційних проектів; залучення інвестицій.

Механізм функціонування державної підтримки, виходячи з моделі соціально-економічного розвитку економіки висуває вимоги до безпосередньо до державної інвестиційної політики, серед якої виділяють політику соціально-економічного розвитку, структурно-галузеву політику, антимонопольно-конкурентну, бюджетно-податкову, науково-технічну та соціальну політику. При цьому головним структурним елементом механізму є його концептуальні положення, зокрема в основу державної підтримки повинні бути покладені наступні домінанти:

- забезпечення узгодженості механізмів державної підтримки з вимогами соціально-економічного розвитку країни, зокрема з положеннями структурно-галузевої (в т.ч. промислової, аграрної, будівельної та ін. сфер економічної діяльності), бюджетною, податковою, грошово-кредитної, зовнішньоекономічної, а також регіональної політики;
- забезпечення соціальної та екологічної спрямованості інвестиційної діяльності (зокрема, шляхом стимулювання створення нових та збереження наявних робочих місць, створення та підтримка об'єктів інфраструктури відповідно до науково-обґрунтованих нормативів надання відповідних послуг);
- орієнтація на міжнародні стандарти здійснення інвестиційної діяльності та захисту інвестицій при забезпеченні економічної безпеки країни;
- селективна підтримка і стимулювання розвитку галузей та виробництв, що мають стратегічно важливе значення для економіки та безпеки країни («точок зростання»), а також спеціальних територій (СЕЗ, ТПР тощо);
- забезпечення прозорості інвестиційного клімату та моніторингу інвестиційної привабливості регіонів.



Рис. 1.2.4. Механізм державної підтримки

Примітка. Розроблено автором

Враховуючи вищеподані складові та продекларовані домінанти функціонування механізмів державної підтримки, що відповідає нагальним потребам соціально-економічного розвитку країни, можна схематично представити безпосередньо сам механізм державної підтримки (рис.1.2.4). А основні заходи вдосконалення механізму державної підтримки розглянемо у розділі III цього дисертаційного дослідження.

1.3. Світовий досвід організації розвитку територіальних громад

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації

влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами близькі до українських реалій. Поряд із цим, особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами. Так, у них реформи з децентралізації стали дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як всі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління стимулює до соціально-економічного розвитку, сприяє зростанню довіри населення як до місцевих самоврядних органів, так і до вищого керівництва держави, надає першим фінансової незалежності і зобов'язує до ефективнішого використання місцевих ресурсів.

Європа пройшла довгий шлях свого розвитку. Період централізації там давно перейшов у фазу глибокої децентралізації. На цьому шляху були і здобутки, і помилки. Саме тому українська децентралізація має враховувати як позитивний, так і негативний досвід децентралізації в різних країнах Європи. Під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЦСЄ і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [5].

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління [43].

Децентралізація по-європейськи – це створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії мас для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку місцевих політичних еліт.

Більшість європейських країн за повоєнний період провели по декілька реформ адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Основною ідеологією таких реформ були: наближення послуг до людини через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; передачі повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування; запровадження електронного урядування.

Найбільш «свіжими» прикладами реформам системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування можемо виділити Грузію

(2006 рік), Данію (2007 рік), Латвію (2009 рік), Грецію (2011 рік). Відзначаємо, що у згаданих країнах реформи було здійснено за один тур – одразу було прийнято відповідний законодавчий акт. Натомість, держави, які пробували проводити реформу в два етапи (спочатку добровільний, а потім «примусовий») до цього часу так і не змогли завершити реформу на основі принципу «добровільності».

В Україні політичний істеблішмент, деякі члени експертного та наукового середовища, коли мова йде про українську децентралізацію, говорять що наша країна обрала польський шлях реформи, або «польську модель» місцевого самоврядування.

Насправді це не зовсім так. Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала – це були гміни, утворені ще в 1973 році, за часів комуністичного режиму. Тож польська реформа місцевого самоврядування 1990 року не передбачала зміни територіальної основи [92].

Україна, як і Польща в 1990 році прийняла свій закон про місцеве та регіональне самоврядування, який по суті не був гіршим від польського закону. Проте, на відміну від Польщі, в Україні не було необхідної територіальної основи для спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні, передусім – сільських рад. Надто дрібні сільради не були спроможними реалізовувати всі повноваження, що покладалися на них законом. Саме ця неспроможність призвела до того, що з роками все більше повноважень знову передавались на вищі рівні управління, і реальне місцеве самоврядування розвивалось лише на рівні міст обласного значення. Така відмінність польської та української ситуації призвела до того, що до 2014 року спроможність українського і польського місцевого самоврядування виглядала дуже різною.

Натомість дуже подібна система адміністративно-територіального устрою була у Латвії, яка отримала її у спадок від СРСР, – такі ж дрібні місцеві громади

та райони. Гостинна, цікава, туристично приваблива Латвія тим не менш мала багато проблем, зокрема дисбаланс розвитку різних регіонів. Процес децентралізації в Латвії так само, як і в Україні, включав декілька окремих реформ, які, на жаль, проходили не надто синхронно, через що виникло багато зайвих труднощів і проблем.

Латвія розпочала роботу щодо реформування адміністративно-територіальної системи ще 1998 року, коли з'явилися серйозні наміри вступити до Європейського Союзу. Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії можна умовно розкласти на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну реформи, але кожна з цих реформ не можлива одна без іншої [161].

Після їх проведення всі органи місцевого самоврядування (ОМС), навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Ситуація дуже подібна до української. Спершу латвійські політики боялись комплексної та всеохоплюючої реформи територіального устрою. Тому було запроваджено механізм «добровільного об'єднання волостей». Алгоритм тут був такий: держава надає досить значні кошти в підтримку об'єднання (додаткова дотація в розмірі 5%, а також 285 тисяч євро разової дотації на крайову інфраструктуру), але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, проте в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання пройде уже без преміальних коштів. Не зважаючи на це, добровільно об'єднання відбувалось дуже мляво. Перші шість років добровільного етапу виникло лише 20 об'єднаних громад. Були також спроби розвивати і співробітництво громад, яке теж не було успішним. Але, застосовуючи вагому стимуляцію дотаціями на інфраструктуру, держава таки домоглася прогресу, і в 2009 році створилося 110 об'єднаних громад, які в Латвії називають «краї». При тому ще, незважаючи на «дотаційні пряники», до 2009 року 35 самоуправлінь залишилися неукрупненими, їх об'єднали уже без всіляких дотацій адміністративно (примусово). Вони «образилися» за те, що їх обділили, і подали до суду, але Конституційний суд визнав їх програш.

Загалом, затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення – подальшу територіальну реформу до 2021 року з укрупненням базових адміністративних одиниць і завершення реформи уже через ухвалення закону.

Реформа вирішила багато проблем, але не вирішила все. Політичний компроміс при проведенні реформи мав свою ціну. За реформу проголосували депутати більшості і члени опозиції, але за це вони отримали кілька додаткових країв, які випадали зі схеми, що зараз дає підстави для критики реформи, як не зовсім універсальної.

Досвід Латвії є дуже корисним для України, для цього є багато передумов [161]:

- по-перше, Латвія має досить низьку щільність населення, а особливо на її сільських територіях, вона ще нижча, ніж в українському Поліссі;

- по-друге, латвійці, як і ми, отримали у спадок від СРСР дуже подрібнений адміністративно-територіальний устрій, і вони не могли провести реальну децентралізацію влади без зміни адміністративно-територіального устрою;

- по-третє, в Латвії не вистачало духу провести реформу відразу, коли вона була підготовлена в другій половині 90-х, тому реформа була переведена у режим «добровільного» об'єднання волостей;

- по-четверте, досвід Латвії переконливо свідчить, що після довгого періоду «добровільності» настає період швидкої реформи «за законом».

Латвійська реформа також показала, що в країнах з різноманітними політичними силами реформу проводять в умовах кризи, коли без її проведення вихід з кризи виглядає аж надто затяжним чи неможливим. Реформа, якщо у ній допускається забагато політичних компромісів, не дозволяє вирішувати до кінця проблеми, заради вирішення яких вона починалась. Саме тому надмірне подрібнення територіальних одиниць, як плата за компроміс, є не бажаним. В умовах, коли не всі одиниці базового рівня є спроможними для надання всього

спектру повноважень, відсутність проміжного (регіонального) рівня управління створює додаткові труднощі. Запровадження системи бюджетного вирівнювання за доходами, а не за видатками, розробленої в Україні, підтверджено позитивною практикою Латвії. А сподівання на надмірні надходження від податку на нерухомість у разі запровадження оцінки вартості майна та землі не є виправданим, надмірно завищена вартість оцінки не веде до зростання надходжень місцевих бюджетів, оскільки доводиться надавати пільги платникам податків, особливо в умовах кризи. Ну і наостанок, реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Латвії була тісно пов'язана з механізмами фінансування регіонального розвитку за європейськими рецептами та за європейські гроші. Так само зараз в Україні здійснюються паралельно ці дві реформи, що дає надію на успіх.

Для когось може бути новиною і дивиною, що Естонія, як і Україна, теж перебувала в процесі децентралізації [141]. Там у 2015 році оголосили черговий етап адміністративно-територіальної реформи з об'єднанням громад, що у них розпочиналося ще в 2004-му, але тоді в результаті не досягли бажаного ефекту. Однак цього разу помилки враховано і встановлено чіткі критерії спроможності - громада повинна налічувати не менше п'яти тисяч мешканців. На першому етапі об'єднання є добровільним. Добровольцям обіцяють гранти від держави на розвиток (все, як у нас). Також головам рад або мерам, які втратять свої посади через об'єднання, пропонують грошові компенсації. На цей процес відведено два роки - до виборів у жовтні 2017-го. Тим громадам, що не погоджуються на об'єднання, які налічують менше п'яти тисяч мешканців, на початку 2017 року доведеться примусово об'єднатися, але вже без фінансових заохочень чи компенсацій.

Всі країни Північної Європи (Скандинавії) в різний час уже провели свої головні реформи системи публічного управління, проте вдосконалення управління – це постійний процес, а тому важко сказати, що реформи уже завершені. Адже завершення одного етапу реформи плавно переходить у нову реформу.

Виклики перед реформою в Швеції та Данії не були ідентичні викликам в Україні, але досвід цих країн у проведенні успішних реформ може бути використаним і для України. Скандинавські країни - це малі і досить однорідні країни. В однорідних країнах значно простіше проводити децентралізацію [163].

У країнах Скандинавії є певні спільні характеристики, та найважливішими є такі: високий рівень життя та великий акцент на солідарності (особливо для Швеції), міцна капіталістична економіка та соціалістичний перерозподіл благ.

Передумови реформи 1970 року в Данії майже тотожні передумовам в Україні зараз. Ті ж самі проблеми: депопуляція сільського населення, слабкість сільських муніципалітетів, неможливість виконувати власні функції без їх співпраці, а співпраця не завжди виходила. Процес першої реформи дуже затягнувся. Добровільне об'єднання муніципалітетів відбувалося не так уже й добровільно, було застосовано різні інструменти стимулу та тиску. Однак, в сучасних умовах ця структура управління вичерпала себе. Нові завдання перед муніципалітетами потребували їх нових спроможностей. Отож, у 2002 році почалися перші розмови про нову велику реформу, що були переведені у планування підготовки реформи. В ході реформи визначили один критерій – мінімум 30 тисяч мешканців для муніципалітетів, уряд погодився на 20 тисяч, хоча і тут є винятки, оскільки є острови з меншою кількістю населення. План реформи був прямо шалений. Від початку роботи комісії в 2002 році до проведення виборів на новій основі пройшло 3 роки. В жовтні 2005 року уже були проведені вибори на новій основі. Сьогодні до повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можна встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця [159].

У Швеції у 60-70-х роках минулого століття також було проведено кілька реформ територіального устрою. Сьогодні можна з впевненістю стверджувати, що саме вони дали змогу зберегтися місцевому самоврядуванню на всій території країни, посилити ресурсні спроможності муніципалітетів і в слабозаселених територіях. Остання з них – 1962 року, вплинула на всі три типи муніципалітетів оскільки вона ґрунтувалась на теорії центральних міст. Це означало, що нові муніципалітети мають організовуватись навколо міст – центрів зростання. Це був принципово новий підхід до побудови одиниць місцевого самоврядування. Було вирішено, що мінімальна чисельність населення має бути не менше 8 тисяч осіб, аби забезпечити передачу середньої освіти на муніципалітети [158].

Шведський уряд в нормативних документах лише закріпив положення, що муніципалітети в межах карти створюють комітет, який погоджує всі процедури об'єднання. Однак, протягом кількох років виявилось, що процес іде надто повільно, найбільшій просто не об'єднувались. Тому в 1969 році парламент встановив граничну дату об'єднання – 1971 або 1974 рік (прив'язка до виборів). Так завершилась реформа, що подолала фрагментарність територіального устрою. Нові муніципалітети отримали нові великі повноваження та нові ресурси. Фактично після цього уряд виділяє кошти, потрібні муніципалітету, але уже не керує їх розподілом – це прерогатива органів муніципалітету. Варто відзначити, що відповідальність за охорону здоров'я було передано на рівень графств (областей), оскільки вважається, що на нижчому рівні управління неможливо забезпечити належну якість послуг. Зазначимо, що Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, також рекомендує підтримку системи охорони здоров'я здійснювати на рівні області [69].

Реформа 1962 року в Швеції за своєю логікою аналогічна тій, що має бути проведена в Україні за Концепцією реформи № 333-р від 01 квітня 2014 року. Нові органи місцевого самоврядування в Швеції мали бути структуровані навколо міста-центру, що стане ядром для надання послуг. Місто-центр – це

територія зі щільною забудовою, що, природно, виконує адміністративні, комерційні, соціальні та культурні функції для своїх мешканців та мешканців навколишніх територій. Навколишня територія – це територія, на якій місто домінує над іншими центрами.

Досвід регіоналізації у Швеції та Данії не є зараз першопохідним для України, адже, на відміну від цих невеликих країн, адміністративно-територіальний устрій яких довгий час не передбачав існування регіонального рівня, Україна практично завжди (за винятком короткого часу в 20-х роках минулого століття) мала регіональний рівень управління. Цікавим є досвід використання регіонального рівня для планування регіонального розвитку та транскордонного співробітництва, що тільки починають розвиватися в Україні.

Розглянемо ще одну країну. Франція - успішна країна, яка не здійснила укрупнення комун. У Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально. Проте тут не все так просто: тисячі французьких комун не мають власних бюджетів, їхні мери не отримують зарплати, а закон змушує їх створювати різні організації міжмуніципального співробітництва (ММС). У Франції зараз немає комун, які не охоплені ММС, тому ті, хто використовує просто загальну кількість комун у Франції, як приклад для наслідування, має розуміти, що це дуже складна система, яка має в собі елементи примушення до співробітництва [130].

Модель адміністративної системи Франції вибудовувалась багато років. Так, децентралізація у них ведеться вже понад тридцять років. В 70-тих роках, коли вся Європа об'єднувала громади (базовий рівень) французи також оголосили про добровільне об'єднання громад, але жодна громада не об'єдналась. У 1989 році Міністр внутрішніх справ запропонував запровадити міжмуніципальну взаємодію, як певну альтернативу об'єднанню комун. Зараз тут діють різні варіанти об'єднання: метрополії, агломерації, спеціальні угруповання, синдикати, об'єднання з особливим статусом і т.д. Починаючи з 2010 року у Франції знову почали говорити про злиття комун, і зараз є кілька

таких прикладів [165]. А держава сьогодні вирішила скоротити кількість нинішніх угруповань комун.

Досвід Франції ще більше переконує, що кожна країна вибудовує свою систему виходячи із передусім двох складових: практичної необхідності та політичних можливостей. Необхідність децентралізації у Франції балансується традиційним впливом Сенату і тому загальні для Європи тенденції до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування у Франції замінено різного роду заміниками на кшталт «угруповань міжмуніципального співробітництва», що породжує додаткові витрати на управління та ускладнює систему.

Актуальним для України є негативний досвід Чехії, де пішли шляхом організації територіальних громад незалежно від чисельності населення, на цей час близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб, при цьому на місцях відчувається нестача власних фінансових ресурсів і відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість послуг для населення [135].

Ведучи мову про аспекти, що є ключем до успішного розвитку територіальних громад, узагальнюючи низку наукових праць, виділимо основні з них: державна підтримка, акцент на спроможності, визначення пріоритетних завдань для забезпечення сталого розвитку. Розглянемо їх детальніше.

Державна підтримка. У Великобританії та Нідерландах діють норми права, які визнають розвиток територіальних громад окремою сферою публічної політики і, виходячи з цього, здійснюють державну підтримку їх розвитку. Так, у Великобританії працює Фонд з розвитку громад, який активно співпрацює з урядовим Департаментом з питань громад і місцевих органів влади. За своїм функціональним станом він не лише отримує фінансування від центрального уряду, але також і від недержавних фондів. Подібні організаційні утворення – Федерація з вивчення розвитку громад і Організація з обміну досвідом розвитку громад, що об'єднують наукове та експертне середовище із розвитку територіальних громад. А у Нідерландах – лише Національна

організація з розвитку громад отримує державне фінансування, тоді як місцеві організації, що сприяють розвитку громад є залежними від регіональної (місцевої) влади.

Поряд із вищезгаданими країнами є держави, де на національному рівні відсутнє законодавче регулювання питань розвитку територіальних громад. Тут вважається, що ця сфера перебуває у віданні місцевих органів влади, які є відповідальними також і за регулювання участі громадян у процесах місцевого розвитку. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина, на державному рівні ніколи не виділялося поняття розвитку громад як професійної сфери. Над цим здебільшого працювали співробітники федеральних соціальних служб, які за своєю ініціативою шукали можливості для створення колективного, за участі громадян, підходу у вирішенні питань місцевого розвитку. Хоча в останній час, саме на місцевому рівні помітний ріст чисельності проектів, спрямованих на розвиток територіальних громад, які фінансуються неурядовими організаціями. Цей тренд не пройшов поза увагою федеральної влади і у 2002 році було створено мережу організацій «Федеральна робоча група із соціального міського розвитку і розвитку громад» (BAG). В Іспанії аналогом є неурядова організація, яка бере участь у реалізації низки програм соціального забезпечення каталонського уряду, а також у залученні громадськості до обговорення, прийняття й реалізації програм місцевого розвитку.

Фінансування проектів розвитку територіальних громад у Східній і Центральній Європі з боку ЄС триває і зараз, завдяки чому було досягнуто багато позитивних результатів, хоча раніше можна було чути негативні прогнози деяких авторів відносно розвитку територіальних громад у країнах колишнього соціалістичного табору. Так, у звіті про виконання Європейського проекту з вивчення громадської участі тих людей, які проживають в індустріальних районах відзначається, що дослідження показало істотні відмінності між колишніми соціалістичними країнами і старими країнами – членами ЄС у підходах і мірі участі громадян у вирішенні місцевих проблем. Хоча в перших країнах і існує певний прогрес, але традиції громадської

активності і волонтерського руху, що поширені в багатьох західноєвропейських країнах, усе ще є відносно слабо розвиненими в Центральній і Східній Європі [1, с. 16].

Також варто відзначити, як показує практика, успіх або неуспіх діяльності організацій із розвитку територіальних громад багато в чому залежить від відкритості місцевої влади, а саме від того, наскільки вона дозволяє громадянам брати участь у визначенні й вирішенні найбільш важливих проблем і в задоволенні їхніх потреб. Зокрема, готовність місцевих органів влади довіряти і сприяти можливості місцевих жителів реалізовувати програми і проводити кампанії, націлені на зміцнення соціальних зв'язків і вирішення актуальних проблем, має ключове значення в розвитку територіальних громад.

Акцент на спроможності. Так, в кращих світових практиках досвіду проведення реформ місцевого управління, що знайшли своє відображення в українській версії реформи з децентралізації влади, спроможною територіальною громадою визнається така громада, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади [173].

За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій

території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про мобілізацію внутрішніх резервів територіальних громад.

Перш за все мова йде про створення реєстрів ресурсів громади, щоб у повній мірі зарахувати до своїх бюджетів 60% податку на доходи громадян. У ході реформи місцеві ради отримали власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджено обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримала також 5% від продажу алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишається 100% єдиного податку та Інші місцеві податки і збори.

Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. При цьому за кошти платників податків утримуватиметься одна рада, один голова, один виконком, а не декілька – що збереже кошти для реальних справ. З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги. Це дозволить місцевим радам об'єднаних громад вже в найближчому майбутньому забезпечити додатковими робочими місцями їх жителів та значно покращити стан населених пунктів, а значить, і якість життя громадян.

Визначення пріоритетних завдань для забезпечення сталого розвитку. Більшість європейських науковців у своїм працях зазначають необхідність визначення пріоритетних завдань у розвитку територіальних громад, для вирішення яких необхідно концентрувати зусилля. Так, пріоритетними виділяються наступні завдання:

- забезпечення сталого розвитку;
- модернізація інфраструктури;
- підвищення можливостей працевлаштування для місцевих жителів;
- забезпечення участі громадян у публічному управлінні;
- посилення громадянського суспільства і місцевої демократії;
- розвиток культурної різноманітності;
- вирішення проблем соціальної інклюзії.

Якщо говорити про практичну діяльність різних організацій із розвитку територіальних громад, то вони мають свої власні пріоритети, що визначаються національними і/або місцевими особливостями і обсягом наявних ресурсів.

Підсумовуючи викладене, варто навести певні узагальнення. Так, відзначаємо, що надзвичайно ефективним та дієвим інструментом швидкого й добровільного об'єднання громад є механізм надання інфраструктурних дотацій розвитку. Практика вищезгаданих країн також демонструє важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищує рівень фінансової спроможності новоутворених об'єднаних територіальних громад. Досвід показує, що у добровільному процесі об'єднання не варто нехтувати спроможністю, бо мета реформи – не укрупнення, створення громад, здатних надавати своїм мешканцям спектр якісних послуг. Отже, робимо висновок, що Україна реалізовує свою модель, яка по суті є інтегрованим досвідом багатьох, в першу чергу скандинавських країн та Польщі. Відзначаємо, що у нашій державі реформа проводиться досить системно і увібрала багато кращої європейської практики.

Висновки до першого розділу.

Нинішня стадія територіального розвитку в Україні розпочалася в 2014 році. Саме тоді відбувся повноцінний старт реформи місцевого самоврядування, що передбачав створення об'єднаних територіальних громад як спроможної адміністративно-територіальної одиниці. Даний процес передбачав фінансову децентралізацію – передачу на місцевий рівень відповідних повноважень та ресурсів для їх виконання. Основне завдання реформи – повністю ліквідувати залишки радянської командно-адміністративної системи управління державою та виробити самодостатні адміністративно-територіальні одиниці задля поліпшення рівня та якості життя громадян. Однак, в ході написання цього розділу ми відзначили, що суть реформи – не ліквідація урядової влади в територіях, а саме розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

З точки зору реалізації реформи децентралізації нами було проаналізовано та відзначено різноманітні підходи до розуміння територіальної громади. І, в підсумку, поняття «територіальна громада» ми визначили як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно проживають на визначеній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури розв'язують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують місцеві податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Аналізуючи формулювання «територіальної громади» ми також виділили критерії, що базуються на ознаках місцевої спільноти, або їх сукупності: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний. Так, територіальний критерій пов'язаний з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. А соціологічний критерій

дозволяє нам розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Щодо конституційно-правового критерію – він визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Комплексний же критерій містить у собі характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування.

Загалом, територіальна громада – це самоврядний соціальний центр, формування та належне функціонування якого є необхідною умовою для розбудови суверенної, незалежної, демократичної та правової держави.

Особливістю реформи децентралізації є те, що формування об'єднаних територіальних громад фактично позиціонується як реформування базового рівня системи адміністративно-територіального устрою. Загалом, процес формування ОТГ супроводжується появою та пошуком шляхів вирішення цілої низки проблемних питань законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їхнього розвитку.

Здійснюючи аналіз ми прийшли до висновку, що механізм державного управління – штучно створена система елементів управління, яка має визначену структуру дисциплінованих взаємозв'язків, сукупність методів, важелів, інструментів впливу на об'єкт управління для реалізації функцій держави та досягнення визначених завдань. В свою чергу, будь-яка діяльність повинна бути обмежена нормативно-правовими нормами та мати інформаційне забезпечення.

Погоджуючись з принциповими позиціями визначень, викладених у цьому розділі, ми актуалізували вигляд механізму державної підтримки

розвитку громад. Так, було виділено основні блоки цього процесу: правовий, економічний, організаційний та інформаційний. За результатом нами було розроблено та схематично представлено механізм державної підтримки.

Також в цьому розділі було проаналізовано європейський та загалом світовий досвід «децентралізації». Відзначено, що кожна країна мала свій унікальний досвід. На цьому шляху були і здобутки, і помилки. Узагальнено децентралізація передбачає створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Більшість країн за повоєнний період провели по декілька реформ адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Основною ідеологією таких реформ були: наближення послуг до людини через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць; передачі повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування; запровадження електронного урядування. Не зовсім точним є твердження багатьох політиків та експертів, коли вони говорять про українську децентралізацію, що Україна обрала польський шлях реформи. Насправді ми реалізуємо свою унікальну модель, яка по суті є інтегрованим досвідом багатьох, в першу чергу скандинавських країн та Польщі. Відзначаємо, що у нашій державі реформа проводиться досить системно і увібрала багато кращої європейської практики.

РОЗДІЛ 2.

ДІАГНОСТИКА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз законодавчого регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні

Сталий розвиток інституту об'єднаних територіальних громад вимагає ефективного використання їхнього потенціалу при врахуванні усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики. Яка ж конкретна роль у забезпеченні розвитку сучасного суспільства належить територіальній громаді? Громада є суттєвим елементом, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, існують інші, наприклад під територіальною громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [74]. Однак упровадження такої загальнодержавної реформи, як реформа з децентралізації влади, потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень, що дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В

основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [26].

Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою частиною українського законодавства і має прямо застосовуватись в реальному житті. Насправді ж тут ситуація не є надто простою. Адже Хартія виписана мовою, яка є класичним законом. Вона визначає лише головні принципи, які мають розвиватись в національному законодавстві. Тому радше Хартію можна використовувати в частині тлумачення окремих норм українських законів, що стосуються повноважень місцевого самоврядування. Тут варто зауважити наступне:

По-перше: дефініція місцевого самоврядування за Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Хартії певним чином різняться, зокрема, Хартія трактує це так:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом».

Як бачимо, у визначенні Хартії мова йде не тільки про право, а й про реальну спроможність, що означає просту річ. Не може бути місцевого самоврядування там, де немає спроможності виконувати надані повноваження. Відтак в результаті ми маємо органи місцевого самоврядування у значній кількості громад, де місцевого самоврядування відповідно до Хартії бути не може, оскільки спроможність цих органів є досить низькою, щоб виконувати надані повноваження.

По-друге, ратифікувавши Хартію, вітчизняний парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає частина 2 статті 3 Хартії.

В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівень належить до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування».

Тому виходячи із загальної логіки норм-принципів, які викладені в Хартії, можна стверджувати, що і Конституція України, і законодавство щодо місцевого самоврядування в Україні не суперечить цьому документу [162, с.55].

Якщо поглянути в історію розвитку процесів децентралізації і становлення сучасних ОТГ, відзначаємо, що ще протягом перших років відновлення незалежності нашою державою у 1990–1991 роках Верховною Радою України було закладено перші правові камені у фундамент побудови в Україні багатоповерхової будівлі ринкової економіки та суттєвої зміни усієї системи влади. Саме в цей час із Конституції України було вилучено норми відносно «керівної та спрямовуючої сили» Компартії, зупинено цілу главу Конституції, де визначалася соціалістична економічна система, здійснено розподіл державної влади на три гілки влади, запроваджено інститут президенства і, найголовніше, ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні» від 07.12.1990 №533-XII.

Практично цим Законом місцеві ради народних депутатів (так їх тоді називали) були звільнені як від опіки партійних комітетів, так і вертикального впливу з боку «вищестоящих» органів. Цей факт мав стати тією рушійною силою для початку прискішеної децентралізації влади та стрімкого піднесення місцевого самоврядування, як це відбулося, наприклад, у Польщі. Однак в Україні ствердний наслідок не був таким значним. Постає питання: чому?

Відповідаючи на нього зауважуємо, що в Україні в той історичний проміжок часу так і не спряглися виробити потрібну для децентралізації влади новітню територіальну основу, викресливши при цьому радянський порядок адміністративно-територіального устрою, який відповідав би канонам до територіальної організації влади, що висувуються до великих країн з ринковою економікою. Попри слабкі спроби окремих народних депутатів України та науково-фахового середовища озвучувати необхідність вдосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) ще в першій половині 90-х років ХХ ст., вищі політичні еліти показали неготовими до сприйняття ідеї щодо доцільності та необхідності розробки і впровадження такої реформи. Адже на зорі відновлення державності ми були перед необхідністю вирішення цілого ряду надважливих політичних, економічних, соціальних та інших гострих проблем. Важка економічна ситуація 90-х років і необхідність якнайшвидшої побудови спроможної інституційної системи державного ладу, а також питання, породжені реальним формуванням у країні кланово-олігархічної системи влади, відтягнули введення нового порядку АТУ.

Попри назрілу гостру потребу, позитивний досвід реформування АТУ у тій самій республіці Польща, старт подібної роботи в інших державах-сусідах, що прагнули до інтеграції в систему об'єднаної Європи, в Україні робота над підготовкою реформи АТУ та місцевого самоврядування системно так і не поставала. Хоча в 1997 р. Верховною Радою України навіть був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», однак Президент України ветовав його, оскільки цей законодавчий акт не пропонував конкретного вирішення проблем адміністративно-територіального устрою, які стоять перед Україною, але натомість містив ряд норм, що породжували протиріччя основним законом – Конституцією України.

Вже у 1998 р. була схвалена Концепція реформи системи управління, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Виконання окремих заходів щодо АТР розпочалося аж у двохтисячному році. Метою такого реформування було проголошено

«поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте в наступний період впродовж чотирьох років не було розроблено жодних конкретних заходів. Спочатку набула розповсюдження думка відносно укрупнення регіонів. Услід були пропозиції здійснювати територіальні трансформації не вище районного рівня. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті покращення наявної його системи. Тобто через чотири роки стала очевидною відсутність системи поглядів, сформованих для розв'язання цієї справи. Замість реформи було запропоновано проведення такого собі «косметичного ремонту».

Наступні події відбулися вже зі зміною Президента України і подоланням політичної кризи, що тоді пройшла з широкою мирною демонстрацією, яка дістала назву «Помаранчева революція». Саме у 2005 році питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового складу Кабінету міністрів. Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була сформована робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив конкретний перелік заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначена робоча група напрацювала проект реформування АТУ, однак з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї моделі узагальнених дій передбачала проведення у 2009-2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та фіскальної реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад. Та ця спроба знову була приречена на провал, тут можемо виділити такі основні обставини: відсутність чіткої політичної єдності виконавчої гілки влади; відсутність

центрального органу при Кабміні відповідального за цю реформу; не було розроблено та ухвалено цілісної концепції проведення реформи, а, отже, незрозуміло, як саме повинна була би завершитися реформа та який обсяг, і, які саме ресурси потрібні; проти реформи виступили різні політичні еліти, що побачили можливість на основі критики реформи заробити для себе нові дивіденди; а для бізнес-спільноти ще не назрівало питання вільних земельних ділянок у містах, оскільки ще можна було приватизувати виробничі площі підприємств, на яких «вовки вили», а в селі простоювала пустою значна площа придатних сільськогосподарських угідь, покрита хащами бур'янів.

Чергові вибори 2006 року змінили політичну палітру парламенту. Новий Кабмін, у березні 2007 року утворює теперішнє Міністерство регіонального розвитку та будівництва. Фактично Україна вперше підійшла до можливого початку реформи АТУ з наявністю інституційної складової. Однак робота над підготовкою цієї реформи знову була зупинена позачерговими виборами 2007 року та формуванням нового складу Уряду. Реально на початок 2008 року в Україні склалася принципово нова ситуація щодо активного просування ідеї реформи АТУ та місцевого самоврядування на принципово новому рівні: основні обставини, що підштовхують реформу, поєдналися, а, отже, з'явився реальний шанс для її проведення реформи. Та знову нічого не вдалося. Разом з цими, відзначаємо, що впродовж 2008–2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального ладу була сформована досить глибоко, зокрема:

- 1) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» [128], що визначило основну суть і зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні;

- 2) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» [116]. Цим документом було визначено створи підготовки нормативних актів, потрібних для реформи, та призначалися виконавці. Також в межах цього плану

Мінрегіонбуд підготував проекти наступних законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект необхідних змін до Конституції України;

3) прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [129] та Розпорядження від 23.09.2009 № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [115]. Саме ці акти визначали головні підходи до створення новітнього ладу підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначалися заходи та відповідальні за їх здійснення;

4) Мінрегіонбуд підготував проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, а рішенням колегії міністерства затверджено Методику моделювання громад. Всіма областями здійснено таке моделювання та сформовано перелік нових громад із відповідними графічними макетами.

Як і в попередні роки, організатори реформи зустріли спротив владної системи, що не могла досягнути суті проведення децентралізації, адже від цих дій центральні органи виконавчої влади втратять свій вплив. Також додалися очікування чергових президентських виборів. І, у підсумку, незважаючи на значний обсяг проведеної системної роботи, реформу знову було «відсунуто в шухляду».

Вибори Президента України у 2010 році не дали жодного поштовху для реформи, про ніяку децентралізацію не було й мови, почалося відбудовування вертикалі виконавчої влади. А формування нового Уряду в цьому ж році та домінування у правлячій більшості світосприйняття міцної вертикалі влади внесло суттєві зміни в роботу щодо продовження системної роботи з реформи, зокрема:

1) Урядом не виконувалися раніше затверджені плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування

системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Варто відзначити, що цих документів ніхто не скасовував, їх просто не виконували.

2) У Верховній Раді України за ініціативи Уряду ухвалено Закон від 07.09.2010 № 2500-VI «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [106] щодо порядку утворення районних рад», яким доценту обмежено місцеве самоврядування у столиці: міський голова перестав очолювати виконавчий орган, в районах міста було скасовано районні ради і місцеві вибори в 2010 році в Києві не проходили.

3) Верховною Радою України було ухвалено Закон від 10.07.2010 № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [102], який дав перспективу провладній партії одержати привілеї на виборах і перемогу навіть у територіях, де традиційно підтримка виборців відсутня.

4) Мінрегіоном було підготовлено проект Закону «Про об'єднання громад», який внесено на розгляд Верховної Ради України за № 9590 від 14.12.2011. Однак при розгляді цього законопроекту Верховною Радою України в травні 2012 року він був відхилений [124].

5) Хоча Мінрегіоном також було розроблено нову редакцію Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, у травні 2012 року на засіданні Уряду її було знято з розгляду на невизначений час [157].

6) Кабмін визнав такими, що втрачають чинність Концепцію реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації [103].

Попри те, що у Національному плані дій на 2011-2012 роки завбачено підготувати ряд проектів нормативних актів, які б дали поштовх до реформування місцевого самоврядування, ці законопроекти так і не внесені до Верховної Ради [123]. Отже, можна стверджувати, що загалом період 2010–2012 років характеризується, як відхід від раніше напрацьованих проектів реформ і фактичне зупинення їх просування. Спроби секторальних реформ, як-

от охорони здоров'я, в окремо взятих регіонах також наразилися на питання нераціонального адміністративно-територіального устрою областей і перенесення рішення питання – дефініція просторових засад для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – на рівень акта Кабінету Міністрів поза всією системою адміністративно-територіального устрою навряд чи вирішить проблему [160].

Законодавче підґрунтя для радикального повороту системи влади та її територіальних засад на усіх щаблях розпочало створюватися у 2014 році. Так, у квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт важливої для України реформи, яка зараз більш відома як децентралізація.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія. На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

Варто відмітити, що саме у чинній редакції Конституції України закріплено на конституційному рівні гарантії для існування самоврядування на місцях, а також було окреслено основні правові засади його функціонування. Так, місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які

були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ряду інших дотичних законів. Так, стаття 7 Конституції встановлює: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування». Цю норму ми трактуємо таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу 1 «Загальні засади», зміни до якого, відповідно до статті 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром стаття 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Частина 2 статті 19 Конституції України фактично встановлює вимоги до законодавства, що регулюватиме місцеве самоврядування: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Фактично, виходячи із юридичного змісту цієї статті, ми повинні розуміти, що регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися законами. Це дає додатковий захист від втручання в діяльність органів місцевого самоврядування через нормативні акти виконавчої влади. Але це накладає серйозні обов'язки на законодавця, який має в законі передбачити достатньо глибоке і повне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Проте ця стаття має певну суперечність з пунктом 15 статті 92, де вказано, що виключно законом визначаються «засади місцевого самоврядування». Саме з юридичного змісту п. 15 ст. 92 та частини 1 ст. 140 «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливим для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є частина 2 статті 5 Конституції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Саме з цієї норми видно, що Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та порядок їх здійснення.

Додатково стаття 140 встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи. З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад стаття 141 встановила принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються прямими виборами. Статті 142-145 Конституції містять ще цілу низку правових норм, проте, цитованих тут норм Конституції вже є достатньо, щоб стверджувати, що місцеве самоврядування має для свого розвитку конституційну основу.

Щоб вирішити окремі питання на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним

завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [16]. Згаданий Закон дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За менш як півроку у 2015 році було створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), в 2016 році до них долучилось ще 198, а станом на початок листопада 2018 року створено вже 865 об'єднаних територіальних громад. До складу цих ОТГ увійшли 3981 колишніх місцевих рад. Більше 8,4 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 787 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. За темпами добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування Україна показала дуже хороші результати, що викликало захоплення з боку наших європейських партнерів, які, відверто кажучи, уже втомились від українських обіцянок, які ніколи не реалізуються.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [143, с. 115]. Цей закон створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

Варто зауважити, що цей проект було підготовлено ще у липні 2012 року і, незважаючи на те, що даний Закон є аполітичним та суто практичним він так і

виносився на розгляд Верховної Ради. Співробітництво територіальних громад, або на європейський лад «міжмуніципальне співробітництво» – достатньо розвинута сфера взаємовідносин органів місцевого самоврядування, однак практики такого співробітництва у нашій державі так і не було. Не було її з кількох причин, серед них:

- психологічна неготовність керівників органів місцевого самоврядування до співпраці;
- органи місцевого самоврядування не мали достатнього обсягу ресурсів для ефективного розпорядження ними;
- відсутність чіткої законодавчої бази, яка би регулювала питання співробітництва.

Головна ідея проекту нормативного акту, який пізніше втілювався у Законі – поєднання зусиль суміжних громад для вирішення певного завдання в інтересах усіх учасників співробітництва. Даний Закон також став одним із перехідних етапів до створення великих об'єднаних територіальних громад. Зокрема, ті дрібні громади, які одразу не бажали об'єднуватися в ОТГ, не бачили вигод від такої форми організації влади на власній території, отримали можливість почати із співробітництва. Так, вони змогли би домовлятися та співпрацювати над вирішенням того чи іншого питання, і, у підсумку, отримавши ефективний результат – самостійно прийти до ідеї про необхідність створення ОТГ.

Підставами для організації співробітництва є юридично закріплене волевиявлення заінтересованих територіальних громад, як це визначено відповідними нормами Закону. Даний Закон створив умови для запровадження в Україні 5-ти юридичних форм співробітництва, що стало особливо актуально для громад після початку реального процесу децентралізації, коли важливі повноваження органів виконавчої влади передаються місцевому самоврядуванню за умови, що воно може реалізовувати ці повноваження.

Співробітництво територіальних громад здійснюється у формі [127]:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Співробітництво, з огляду на його форму та організаційну модель в певній сфері, може мати такі очевидні економічні ефекти [31, с. 10]:

1. Скорочення інвестиційних витрат:
 - 1.1. Відсутність необхідності розширення інфраструктури;
 - 1.2. Спільне використання коштів;
2. Спільне використання таких ресурсів як автопарк, техніка:
 - 2.1. Спільне використання майна;
 - 2.2. Кращий ступінь використання дорогої техніки;
 - 2.3. Заощадження коштів через спільні закупки та їх більший обсяг;
3. Оптимізація робочих процесів:
 - 3.1. Логістичні переваги через планування спільних транспортних маршрутів;
 - 3.2. Залучення спеціалізованих кадрів .

Станом на 27 лютого 2018 р., згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад (далі - Реєстр), укладено 140 таких договорів (рис. 2.1.1).

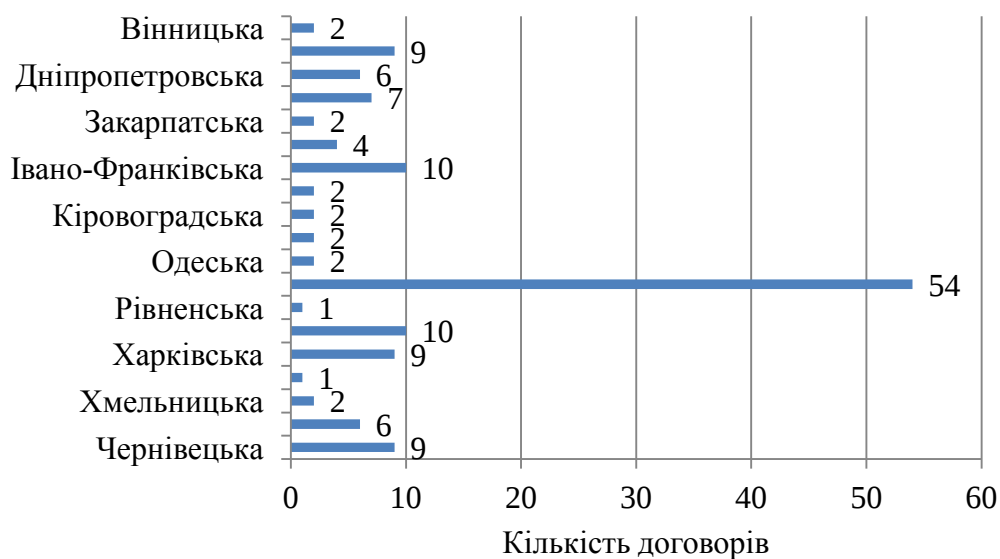


Рис. 2.1.1. Кількість договорів про співробітництво територіальних громад

Примітка. Побудовано автором на підставі [136]

Проте, як свідчить проведений аналіз, розподіл цих договорів за 5 основними не є однаковим (рис. 2.1.2). Найбільш розповсюдженою формою співробітництва територіальних громад є реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів – 106 договорів, або 76%. Разом з тим, не набула поширення така форма співробітництва як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень – лише 1 договір.

Практичне втілення приписів Закону України «Про співробітництво територіальних громад» сприяє вирішенню низки наявних проблем в регіонах, наприклад, дозволяє спільне утримання полігонів твердих побутових відходів, створення спільних юридичних служб чи з питань благоустрою для сільських територіальних громад, передача повноважень від Державної архітектурно-будівельної інспекції органу місцевого самоврядування потребує створення останнім власного бюро, де має працювати сертифікований архітектор.

Більшість сільських громад не спроможні створити та утримувати таке бюро (службу), але вони можуть його створити в рамках співробітництва.



Рис. 2.1.2. Форми співробітництва територіальних громад*

Примітка. Побудовано автором на підставі [136].

Щодо перспектив затребуваності визначених законодавством форм співробітництва у найближчій перспективі, то вони не втратять своєї актуальності навіть за умов, коли усі територіальні громади добровільно об'єднуються. Це означає, що закон дозволяє організовувати співробітництво усім громадам, незалежно від того, чи є вони об'єднаними чи ні. Приміром, співробітництво може бути організовано між об'єднаними територіальними громадами і тими, які ще не об'єдналися. Першим прикладом співробітництва із таким суб'єктним складом слід вважати організоване співробітництво між Глухівською міською територіальною громадою та Березівською сільською об'єднаною територіальною громадою. Так, сторони домовилися спільно фінансувати інфраструктурний об'єкт – удосконалений полігон по складуванню

твердих побутових відходів в м. Глухові Сумської області для захоронення на цьому полігоні твердих побутових відходів, що збиратимуться та вивозитимуться з території Березівської громади.

Процес добровільного об'єднання громад, який розпочався із ухвалення закону «Про добровільне об'єднання громад», дещо пригальмував процеси укладання договорів співробітництва між громадами, але практика свідчить, що цей процес має бути відновлено і він може бути дуже корисним для територій навколо великих міст, де утворення ОТГ суттєво відрізняється від параметрів, які фіксуються у Методичних рекомендаціях з формування спроможних територіальних громад.

Великі міста, отримавши досить серйозні фінансові ресурси в наслідок бюджетної децентралізації, не включились у процеси утворення ОТГ, натомість невеликі міста і особливо села, розміщені навколо великих міст, які отримують від такого сусідства значну економічну вигоду, почали діяти більш активно. Як наслідок, навколо деяких великих міст – Хмельницький, Тернопіль, Одеса, Дніпро почали активно формуватись сільські ОТГ, які демонструють непоганий розвиток власної бюджетної сфери та наповнення місцевих бюджетів.

Це в свою чергу викликало стурбованість у найбільших містах, містах обласних центрах, які раптом «почали розуміти», що навколо них формується кільце досить сильних гравців, з якими доведеться домовлятися щодо вирішення низки міських проблем. Особливо гостро ситуацію відчув Львів, де проблема Грибовицького сміттєзвалища, про яку знали багато десятиліть і не намагались її вирішувати, стала проблемою виживання самого Львова і проблемою усієї України.

Ще один важливий нормативний документ – Закон України «Про засади державної регіональної політики» [111]. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. З його прийняттям державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з, 0,5 млрд в 2014 до

19,37 млрд грн у 2018 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [154, с. 28–29].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток, зокрема, було прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного [104] та Податкового [107] кодексів України. Розглянемо кожен із них.

У ході підготовки проекту Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [104] були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ в зарубіжних країнах, зокрема: Польщі та Німеччини. У підсумку завдяки цьому Закону було врегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів, функціонуванням бюджетної системи України в особливий період. Основні положення, закону сприяли розширенню наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;

- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та

податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні 2-5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;

- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Завдяки цим змінам розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад і, в підсумку, відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році [26].

А Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» сприяв тому, що нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі - 12 ОТГ. У цьому напрямі на законодавчому рівні реформовано процедуру оформлення дозвільної документації у будівництві, змінено формат роботи Держархбудінспекції України на адміністративно-консультативний, затверджено Державні будівельні норми щодо складу та змісту схеми планування території [112], якими регламентується питання розроблення й упровадження документації з просторового планування в ОТГ.

Ще одні законодавчі ініціативи були втілені в пакеті законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Узагальнюючи наведене, робимо висновок, що нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Однак, наразі не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану виконуються згідно з графіком [98]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато корективних правок, починається дискусія, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об'єднаними громадами.

У грудні 2018 року Кабінет Міністрів України оголосив перехід до нового етапу децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії, коли жителі можуть висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас. Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман пропонує до 2020 року завершити процес формування об'єднаних громад і перейти до етапу незмінності децентралізації та впровадження якісних стратегій розвитку регіонів, направлених на примноження передусім економічного потенціалу і підвищення стандартів життя людей [35]. В контексті реформи децентралізації, до 2020 року планується завершення етапу об'єднання громад та створення якісної територіальної основи, а також закріплення її в Конституції, яка зробить реформу незворотною [132]. В результаті цього чергові місцеві вибори 2020 року мають бути проведені вже на новій законодавчій та територіальній основі.

Найближчим часом очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- «Про міські агломерації». Визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

- Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

2.2. Вітчизняний досвід організаційного механізму регулювання середовища розвитку об'єднаних територіальних громад

Починаючи із 2015 року в Україні впроваджується так званий субрегіональний рівень керування, призначений замінити традиційну вертикаль держава-область-район і віддати максимальні важелі самоуправління об'єднаним територіальним громадам. Держава сприяє розвитку громад, надаючи ресурси і наділяючи повноваженнями. Логіка процесу очевидна: на найнижчому рівні набагато краще визначаються «вузькі місця», що потребують фінансування, звідси слідує, що громади із більшою користю вкладають інвестиції та використовують власні надходження коштів задля поліпшення життєвого рівня, ніж місцеві адміністрації, які діяли б на свій розсуд.

Децентралізація стала однією з реформ, з якими асоціюються як значні надії, так і досягнуті відчутні результати. Понад 68% українців зараз проживає у «децентралізованій Україні» – об'єднаних територіальних громадах та містах обласного значення. При цьому станом на кінець 2017 року 61% українців або відчували покращення свого становища внаслідок децентралізації, або очікують на нього [57].

Модель децентралізації, яку було обрано Україною в 2014 році, а саме – децентралізація до громад, а не до «регіонів» (яку нав'язливо нам хотіли «всунути» російські і проросійські діячі), виконала також важливе завдання для національної безпеки. Модель, що ми реалізуємо дозволяє зшивати державу – якраз через громади, які тепер тисячами ниточок пов'язані як власне з державою (через прямі бюджетні відносини з державним бюджетом України), так і між собою (через механізми співробітництва територіальних громад, обміну досвідом та кращими практиками, участі у проектах, які реалізуються за рахунок Державного фонду регіонального розвитку та бюджетної підтримки Європейського Союзу тощо).

Подолано скепсис (мовляв, в Україні не можна провести жодної реформи), ключові противники децентралізації серед політичних сил по суті визнали свою помилку і перестали публічно воювати з реформою, знято з порядку денного питання «федералізації» України.

Зараз стоїть завдання продовжити проведення децентралізації, переходячи від дискусії про повноваження та ресурси, збільшені бюджети та відремонтовані школи, до виправлення виявлених недоліків (зокрема, бюджетних дисбалансів і соціально-економічних диспропорцій, недоступності низки публічних послуг) і запровадження нових інструментів задля швидкого зростання місцевої та регіональної економіки, збалансування асиметрії розвитку держави та регіонів.

Поява першопрохідців – об'єднаних 159 територіальних громад – показала несподівані проблемні аспекти пошуку ресурсів для розвитку місцевих територій. Виявилося, що виділення рекордних обсягів бюджетних субвенційних коштів для новоутворених громад (які б повинні стати прикладом для решти) не є достатньою умовою для їхнього розвитку, адже не всі змогли ефективно використати ці кошти.

Однак, неможливо відкинути той факт, що внаслідок фінансової підтримки, наочні вже і перші проміжні результати: за останні два з половиною роки в ході проведення реформи з децентралізації влади вже реалізовано кілька тисяч об'єктів (заходів), зокрема: капітально відремонтовані чи побудовані нові школи, дитсадочки, лікарні, нові дороги, освітлені вулиці та прокладені водогони. Власні доходи місцевих бюджетів у 2015 році складали 98,2 млрд грн, у 2016 році зросли до 146,6 млрд, або майже на 150 %, а у 2017 році сягнули 192,7 млрд грн., тобто ще зросли більш як на 130 % [82; 85].

У процесі здійснення реформи експертним середовищем виділено такі кінцеві блоки цього процесу, зокрема: формування спроможних територіальних громад та посилення ролі і відповідальності місцевого самоврядування; покращення якості надання публічних послуг; трансформація районного та обласного рівня управління з впровадженням нової моделі державного нагляду

та контролю. Основна рамка бачення, куди має рухатися процес децентралізації — через об'єднання і концентрацію людських, інфраструктурних, земельних та фінансових ресурсів — створити нову потужну адміністративну одиницю, на території якої проживання її мешканців буде максимально комфортним.

Результати бюджетно-фінансової децентралізації демонструють низку позитивних тенденцій [7, с. 264]:

1. Україна увійшла до групи найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. Місцеві бюджети перевищили за розміром 15 % ВВП України і становлять понад 51 % консолідованого бюджету України.

2. Зросла чисельність сформованих об'єднаних територіальних громад, передусім у сільських територіях, які вперше за всі роки незалежності отримали пряме бюджетне фінансування власної інфраструктури, що дало змогу побудувати сотні кілометрів водогонів, облаштувати освітлення вулиць, відремонтувати сотні шкіл, дитячих садочків, відкрити нові футбольні поля, спортивні зали тощо.

3. Зросли податкові надходження місцевих бюджетів.

4. Зросла роль місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів.

5. Зросли фінансові можливості місцевих бюджетів

6. Запровадження нових видів міжбюджетних трансфертів.

7. Зростання частки капітальних видатків місцевих бюджетів.

Розглянемо більш детально окремі з вищезгаданих здобутків.

Загалом протягом 2015–2018 рр. було створено 731 об'єднану територіальну громаду (з них 26 — очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів), що становить 31,1 % від загальної кількості рад базового рівня, де проживає 6,4 млн осіб (18 % від загальної кількості населення України), що відображено на рис. 2.2.1.

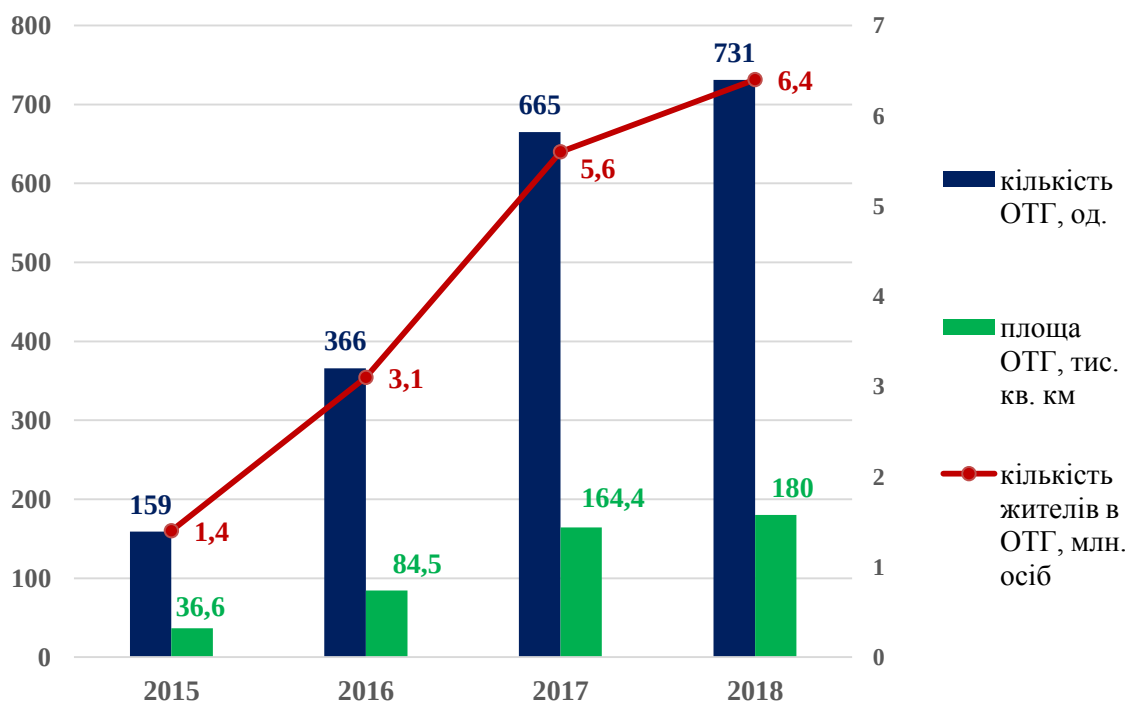


Рис. 2.2.1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад [85]

А площа ОТГ складає 32,2 % від загальної площі України (без урахування тимчасово окупованих територій), однак станом на 10 травня 2018 р. 68,9 % [85] територіальних громад залишаються необ'єднаними.

Однією з головних цілей об'єднання територіальних громад є економічна результативність, тому зрозуміло, що головним чинником стимулювання є фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад. Її умовно можна розділити на дві частини: економічна/фінансова підтримка процесу створення ОТГ та джерела надходжень до бюджетів створених ОТГ.

Перша з цих форм підтримки визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зокрема, у розділі III. Так, визнається, що здійснення організаційної, методичної, інформаційно-просвітницької, та фінансової підтримки добровільного об'єднання покладено на державу (рис. 2.2.2).

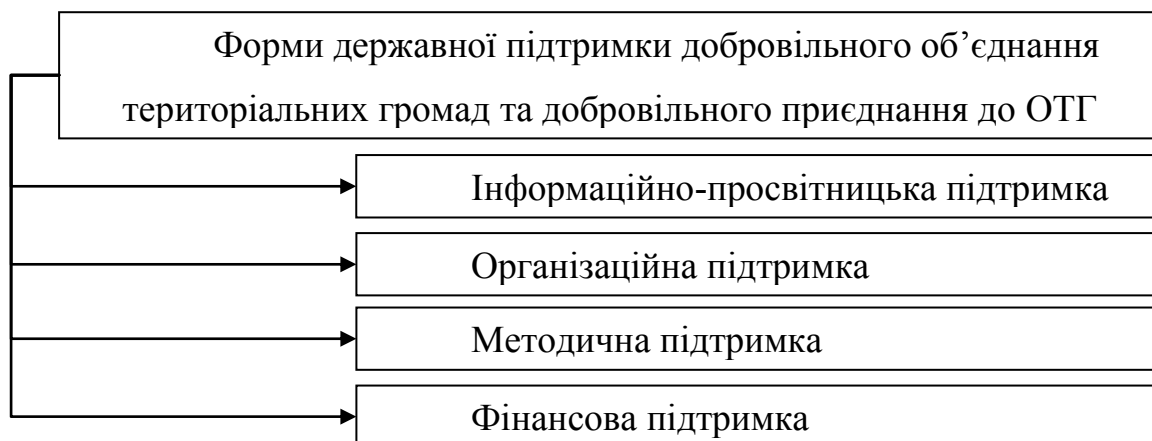


Рис. 2.2.2. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад

Примітка. Розроблено автором на основі [110].

Стаття 9 Закону говорить, що інформаційно-просвітницьке сприяння та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до них забезпечують місцеві державні адміністрації та Рада міністрів АРК. А щодо методичного забезпечення такого об'єднання-приєднання, визначення форми та обсягів підтримки здійснює Мінрегіонбуд [110]. Як бачимо, законодавець передбачив кілька видів підтримки добровільного процесу утворення нових громад.

Беручи до уваги позитивний тренд збільшення чисельності ОТГ, зосередимо увагу на інструментах бюджетної підтримки місцевих громад [176], правові та нормативні основи яких розміщено у таких актах:

1. Бюджетному кодексі України (визначено особливості формування бюджетів ОТГ);
2. Законі України «Про державний бюджет» на відповідний рік (встановлено суми міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам);

3. Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (визначено особливості фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст).

Згідно правових поданих вище законодавчих актів, бюджети ОТГ, сформовані на новій основі отримують прямі міжбюджетні відносини з головний бюджетом держави у формах:

- базової та реверсної дотацій;
- медичної і освітньої субвенції;
- «децентралізаційної» (на формування інфраструктури ОТГ), «політичної» (на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій) субвенцій та «Субвенції для регіональної єдності держави» (Державний фонд регіонального розвитку (далі - ДФРР) [156];
- інших дотацій та субвенцій, якщо є підстави для таких міжбюджетних трансфертів.

Статтею десятою згаданого вище Закону передбачено один з найбільш вагомих важелів, що ним держава стимулює територіальні громади до об'єднання, а саме — фінансову допомогу для об'єднання-приєднання територіальних громад добровільно. Ця підтримка здійснюється шляхом надання ОТГ ресурсів у вигляді коштів «децентралізаційної» субвенції, а порядок її отримання детально виписано в подальших нормах Закону. Тут варто відзначити, що загальний розмір згаданої форми грошової допомоги з держбюджету щороку змінюється, що безпосередньо пов'язане із необхідністю щорічного прийняття бюджету на відповідний рік [110].

В процесі створення ОТГ формують власну структуру, для функціонування якої потрібна відповідна інфраструктура. З огляду на наведене, підтримка держави має спрямуватися на створення та подальший розвиток цієї інфраструктури. Водночас саме до цього пункту є найбільше відкритих питань, які мають отримати відповідне роз'яснення в найближчому часі або й потребуватимуть внесення чергових змін до цього Закону. Так, у даний час, на нашу думку, наявна недосконала методологія обрахунку обсягів

«децентралізаційної» субвенції. Це і було однією з причин затвердження в держбюджеті 2017 року недостатнього розміру підтримки, чим створено ризики нерівномірного забезпечення інфраструктурного розвитку громад, які пройшли процедуру об'єднання в різний час.

Рахункова палата України за результатами проведеного аудиту [126] звернула увагу Мінрегіону на необхідність здійснення точкових корекційних заходів у питанні законодавства в сфері планування потреби в коштах «інфраструктурної» субвенції. У 2016 році Уряд розподілив передбачений 1 млрд грн. між всіма 159 новоутвореними громадами у звичайній пропорції з врахуванням площі та чисельності сільських жителів відповідних громад. На той час, громади отримали від 860 тис. грн до 28 млн грн. Вже у наступному році обсяг коштів становив 1,5 млрд грн, однак і громад було вже 366. Та розподіливши кошти за тією ж формулою, у підсумку допомога варіювалася від 425,8 тис. грн до 27,9 млн грн. Час ішов, потяг децентралізації неупинно рухався вперед. І на протязі всього 2017 року було утворено 299 ОТГ додатково. А це, в свою чергу, означало, що в 2018 році мінімальний розмір грошових субвенційних вливань в ОТГ повинен був скласти 2,5 млрд грн, але, у бюджетом 2018 року на «децентралізаційну» субвенцію припало 1,9 млрд грн. У підсумку ОТГ отримують від 293,2 тис. грн до 17,6 млн грн. При збереженні попередніх темпів об'єднання розмір субвенції у 2019 році може становити 4,2 млрд грн, а за умови охоплення об'єднавчим процесом всіх тергромад – біля 10 млрд грн. Така динаміка зростання розміру «децентралізаційної» субвенції не може бути рівною реальній спроможності бюджету української держави в сучасній макроекономічній ситуації.

Поряд із цим, зберігаючи загальний масштаб цієї субвенції у розмірі 1,5 млрд грн у наступних роках при значному збільшенні кількості ОТГ, розмір грошових субвенційних вливань у громади буде мізерним. А це дискредитує ключові аспекти реформи державного управління та децентралізації, проведення якої є пріоритетною для Уряду.

Узагальнюючи вищезазначене бачимо, що тут постає необхідність законодавчо врегулювати квестію гарантованого розміру мінімальної допомоги ОТГ від держави, з врахуванням реальної спромоги «головного гаманця держави».

Варто віддати належне Кабміну, який в даному контексті в лютому 2018 року схвалив проект змін до Закону [169]. Так, пропонується, що розмір «децентралізаційної» субвенції щороку буде спадати на 20 відсотків. Держава надаватиме таку підтримку протягом п'яти років (з наступного року після об'єднання) пропорційно до чисельності сільських мешканців і площі ОТГ, а також враховуючи щорічне скорочення розміру територіальним громадам, які отримували її у попередні роки. Вищезазначений проект, у разі позитивного голосування в стінах Верховної ради, набере чинності в перший день 2019 року.

У рамках втілення реформи фінансово-територіальної передачі повноважень, за результатами 2015–2017 рр. ОТГ показали помітний висхідний рух свого розвитку [85]. Як бачимо, частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП протягом 2014–2018 років зростає на 2 %, а власні ресурси цих бюджетів збільшилися майже в 2,3 раз: із 98,2 млрд грн на початковій фазі реформи до 231 млрд грн (за прогнозом Міністерства фінансів України) [85]. Гарну динаміку росту демонструє показник частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України. Так, лише за січень-лютий 2018 року у порівнянні з аналогічним періодом попереднього року приріст загального фонду місцевих бюджетів склав 21,3 % — і така тенденція триває четвертий рік поспіль. У попередньому періоді ці доходи зросли на понад 30 %. Тут варто виокремити, що коли ми будемо брати до уваги ще і трансферти — понад 50 % зведеного бюджету належить місцевим бюджетам [101]. Однак, останнє твердження є хибним, в наступному параграфі ми розберемо чому саме. Поряд з цим, беручи до розгляду блок показників виконання власних доходів місцевих бюджетів, можна стверджувати всі вони зростуть більш як у півтора рази у 2018 році проти 2016 року, а найбільший

темپ росту у ПДФО на 1 мешканця — понад 182%, або на 340,9 грн (з 413,6 грн до 754,5 грн відповідно).

Варто відзначити, що фіскальна децентралізація стала однією із базових основ формування фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні. Завдяки проведеній фіскальній децентралізації новостворені територіальні органи самоврядування отримали значні гроші та розширені повноваження, що дозволило їм реалізовувати проекти модернізації власної інфраструктури, а також здійснювати нове будівництво, створювати комунальні підприємства, закуповувати необхідну їм техніку, дбати про благоустрій території та ін.

Якщо додатково враховувати факт, що державна підтримка на розвиток громад та розбудову їх інфраструктури зросла у 2018 році у порівнянні з 2014 роком в 39 разів [85], можемо говорити, що держава, в контексті реалізації реформи фінансової децентралізації, створює передумови для прискореного економічного і соціального розвитку регіонів України, переведення інструментів розвитку держави на нову основу.

Ще одним результатом фіскальної децентралізації є зростання залишків капіталу загального фонду бюджетів ОТГ, дані про обсяг яких з місяця в місяць публікуються Мінрегіонбудом [85]. Проте саме мобілізацію значних коштів, що розміщуються на депозитах бюджетами ОТГ центральні органи виконавчої влади оцінюють, як неефективність управління цими коштами і не бажання їх освоювати. З точки зору виконавчої влади і місцевого самоврядування, краще витратити гроші в заходи та проекти, які дадуть можливість і «затягнути» інвестиції, і стимулювати економічну активність, або сприятимуть майбутньому зростанню [28]. Бо стримування коштів на депозитному рахунку схоже на сховок грошей під подушкою і нагадує стару приказку: «І сам не гам, і другому не дам». Такі дії — це ретроградна модель консерваторів, в очах яких можна розгледіти побоювання та деяку недалекоглядність і неготовність брати на себе відповідальність за майбутнє своєї громади, своїх земляків та не робити рішучі кроки вперед. Хоча заради справедливості зазначаємо, що тут є і інша

сторона медалі — для реалізації вагомих проектів завдяки коштам бюджету ОТГ можна спочатку акумулювати достатні фінансові ресурси, а розміщення їх у депозитаріїв - одне з можливих джерел їхнього нарощення.

Разом з тим, повністю зрозумілою є критика органів місцевого самоврядування щодо неефективності управління власними коштами, коли говоримо про не використання можливості залучення додаткових коштів для реалізації заходів чи проектів з метою вдосконалення інфраструктури територій з ДФРР або закордонних інвестиційних фондів.

Подальшого нормативного та законодавчого роз'яснення потребує нещодавня оцінка реформи міжбюджетних відносин, опублікована Рахунковою палатою України [96]. Так, мова йде про те, що після отримання нових повноважень дохідна частина бюджетів ОТГ збільшилася в 4 рази. Однак, за рахунок чого відбулося це об'єднання? Відповідь одна – за цей час в переважній своїй більшості об'єдналися лише ті громади, на території яких функціонують великі підприємства-роботодавці, які до старту реформи наповнювали податком на доходи фізичних осіб районний рівень бюджетів. А це заподіяло «точкове вимивання» потужної податкової бази з районних бюджетів, чим сприяло дисбалансу та загостренню дефіциту в грошах, бо ж усі ОТГ незалежно від того, чи успадкували від старого району джерела доходів, повинні взяти на себе фінансування статей, які раніше покривалися за рахунок перших.

Також, залучивши додаткові джерела доходів, а також отримавши медичну і освітні субвенції органи місцевого самоврядування чомусь залишилися осторонь у питанні забезпечення належного функціонування галузі охорони здоров'я. В переважній більшості громад на первинну ланку (ПМСД) не було виділено жодної копійки власних коштів. Однак запуск медичної реформи та утворення Національної служби здоров'я повинні підштовхнути керівництво громад до вирішення цього питання.

Також і в частині соціального захисту населення не виконуються делеговані повноваження. А причина проста — відсутність кадрів, обладнання,

облаштованих робочих місць, що в підсумковому результаті унеможливило ведення обліку одержувачів соціальних допомог і, відповідно, проводити їх фінансування. Навіть виділення рекордних «децентралізаційних» субвенцій, не сприяло вирішенню згаданих проблем. І все через те, що зараз ми не маємо законодавчо закріпленого визначення поняття «типова інфраструктури» для ОТГ.

Уряд визначив лише перелік заходів, але не уточнив пріоритетних сфер, куди треба перш за все вкласти отримані грошові кошти. А тлумачення на кшталт «здійснення інших заходів...» дає змогу лавірувати та нерозважливо «викидати» кошти на все: від створення нового ландшафтного парку до будівництва дитячого майданчиків з каруселями чи встановлення паркану біля пам'ятного знаку на в'їзд до населеного пункту.

Сьогодні, в умовах сучасних реформ система бюджетного вирівнювання як вагомий інструмент реалізації політики розвитку регіонів переживає суттєву модернізацію, що безпосередньо зв'язане із децентралізацією ресурсів та повноважень. З 2015 р. в Україні впроваджено вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць (а не їх видаткових потреб) та використання в якості інструментів вирівнювання базової та реверсної дотацій. Перехід до вирівнювання «за доходами» вважається одним із найвагоміших досягнень сучасної фінансової децентралізації. Водночас теперішню систему вирівнювання в нашій державі слід вважати змішаною, оскільки вона водночас приймає інструменти вирівнювання як за доходами територій, так і за видатками.

Нові інструменти вирівнювання за доходами можемо визнати такими, що позитивно впливають на динаміку розвитку територіальних громад на сучасному етапі. Проте механізми їх функціонування пов'язані з низкою ризиків та проблем, основні з яких вказані нижче.

- Зростання ступеня диференціації регіонів як за фінансовою спроможністю, так і за ступенем видатків бюджетів на місцях. Найбільша варіація доходів місцевих бюджетів простежується саме на низових рівнях

(територіальні громади, міста, ОТГ), що породжено здебільшого об'єктивними чинниками, а саме: диференціацією розмірів населених пунктів та рівнем їх спроможності в економічній та соціальній сферах; наближеністю/віддаленістю від сильних осередків ділової активності тощо. Зважаючи на те, що сьогодні на територіальні громади лягає відповідальність за функціонування закладів соціальної інфраструктури, зростання асиметрій між ними є причиною посилення нерівності у перспективі отримання якісних соціальних послуг жителями громад.

- Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, – вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9) [42]. Загалом у 2017 р. лише чотири регіони мали індекс відносної податкоспроможності відповідних місцевих бюджетів вищий за 1,1, а ще 10 – вищий за 1,0. Важливо, що в областях з індексом податкоспроможності, який перевищує 1,1, більше половини жителів мешкає в адміністративно-територіальних одиницях із суттєво вищим за середньоукраїнське значенням податкоспроможності (ІП вищий за 1,2). Натомість у регіонах, де ІП нижчий за 0,9, більше половини мешканців (а в Рівненській області понад 70 %) проживає в адміністративно-територіальних одиницях, індекс податкоспроможності яких є нижчим за 0,8. У цілому по країні 31 % місцевих бюджетів територіальних громад, де проживає 18 % від усього населення країни, мали індекс податкоспроможності менший за 0,5, що свідчить про низьку фінансову спроможність та високу дотаційність місцевих бюджетів.

- Розподіл платників реверсної дотації та одержувачів базової дотації за рівнями в 2017 р. також вказує на існування дисбалансів. Основним реципієнтом базової дотації є районний рівень – 375 бюджетів районів (що становить 82 % від усіх бюджетів районів) одержали загалом 3746,5 млн грн базової дотації (що становило 64,4 % усього її обсягу в 2017 р.). Основними платниками реверсної дотації у 2017 р. були міста обласного значення, зокрема обласні центри, які формували 70,5 % усіх надходжень державного бюджету від реверсної дотації. Одночасно частка в обсягах базової дотації, яка надходила до 53 міст обласного значення (здебільшого невеликих районних центрів), не перевищила 6,7 %. Теперішній механізм вирівнювання бюджетів допустив територіальним громадам з вищим економічним потенціалом отримати додаткові фінансові потоки. Протягом останніх трьох років відбувалося збільшення обсягів фінансових ресурсів, що залишаються після горизонтального вирівнювання, практично у всіх обласних центрах.

- Низькою є фінансова спроможність переважної більшості новостворених територіальних громад в Україні. 80 % ОТГ впродовж 2017 р. отримували базову дотацію, тобто їх податкова спроможність була нижчою за рівень 0,9 від середньо українського значення. Більше цього, для 40 ОТГ базова дотація стала одним із ключових джерел доходів бюджетів і забезпечила понад 30 % у їх структурі. Лише кожна п'ята ОТГ не одержувала базову дотацію, а 37 ОТГ (із 366 функціонуючих у 2017 р.) сплачували реверсну дотацію до державного бюджету у обсязі більше 1 % від власних доходів. Фактично рівень дотаційності ОТГ відповідає рівню районних бюджетів (які в сучасних умовах концентрують той же ресурс від ПДФО у громадах, що не об'єднались). Зазначене свідчить, по-перше, про необхідність перегляду низки рішень про створення територіальних громад на предмет їхньої фінансової спроможності, ефективності роботи обраних органів місцевого самоврядування та доцільності подальшого існування; по-друге, об'єднані громади не акцентують увагу на підвищенні рівня економічної активності (та, відповідно, рівня податкових

доходів), а радше змагаються за бюджетний ресурс, який найчастіше спрямовують на розвиток соціальної інфраструктури [146, с. 69].

Отже, підсумовуючи всі аспекти процесу реалізації децентралізації на українському просторі та його складової — етапу добровільності, можемо зробити наступні висновки.

Україна рухається в напрямку, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування, та, використовуючи досвід країн Європи (передусім Польщі), декларує пріоритетом реформ децентралізацію з перерозподілом повноважень від центрального управління на місця в громади.

Диспергування цього процесу виокремило багато елементів. Окремі з них — бюджетна децентралізація, можливість передачі повноважень на рівень громад та стимулювання до утворення незалежних бюджетів — сьогодні вже прописані в нормах Законів. Та попереду ще досить складний процес узгодження інших площин децентралізації з додаванням актуальних змін у відповідні підзаконні акти, які мають забезпечити неухильне виконання реформ. Так виокремлюємо, що уряду необхідно в найкоротші строки встановити жорсткіші умови використання субвенції, аби унеможливити ризики розтринькування «децентралізаційних» коштів в проектах з малим соціальним та економічним впливом або через реалізацію яких не розвивається пріоритетна інфраструктура.

Якщо розглядати загальний процес об'єднання територіальних громад на даному етапі все ще добровільно як окрему складову, то головною перевагою Закону є можливість для майбутньої спроможної ОТГ отримати чіткі повноваження й незалежну функціональну стійкість задля задоволення потреб жителів громад. Цей процес об'єктивно потрібен нашому суспільству, адже, зважаючи на значне число малих територіальних громад, які є суто дотаційними [174, с. 138], вести мову про належний рівень задоволення потреб жителів цих громад виключено. І саме завдяки об'єднанню в нові громади призведе до вагомого покращення економічної ситуації в державі та створить передумови для делегування повноважень згаданим громадам.

А залучення бюджетних інструментів підтримки ОТГ забезпечить досягнення однієї з фундаментальних цілей об'єднання — економічної результативності і досягнення ефекту мультиплікації, коли отримані ресурси посилюють можливості території й стимулюють появу нових додаткових ресурсів, що поки є резервами для розвитку.

2.3. Оцінка фінансово-економічних механізмів державної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад

У науковому середовищі механізм визначається як множина взаємопов'язаних елементів, організованих у систему, що призначена для забезпечення сталого функціонування визначеного суб'єкта. Якщо розглядати систему в історичному процесі розвитку суспільного виробництва – варто відзначити, що структура і зміст механізму не є константною. В економічній літературі наведено цілий ряд трактувань поняття «механізм», який ми розглянули у першому розділі цього дисертаційного дослідження.

В контексті цього параграфу варто виділити сутність фінансово-економічного механізму. Хоча, більша частина фахового кола дослідників логічно зводять його до двох структурних елементів: фінансового та економічного. Однак, інша сторона науковців досліджують окремо ці категорії – «фінансовий механізм» та «економічний механізм», тобто єдино правильної думки щодо загального змісту згаданих понять та властивостей їхньої конструкції немає. Розглянемо наявний понятійний апарат визначення згаданих механізмів за допомогою табл. 2.3.1.

Безсумнівним є той факт, що потрібний комплексний підхід до даного питання, який вбере в єдине ціле всі згадані в таблиці елементи в єдину систему. Тобто, з метою дієвого управління і економікою, і фінансами -

фінансовий і економічний механізми треба все ж розглядати як єдиний фінансово-економічний механізм.

Таблиця 2.3.1

Наукові підходи до трактування понять «фінансовий механізм» та «економічний механізм»

Автор	Визначення поняття
М. А. Пессель [9]	Фінансовий механізм – це сукупність методів, за допомогою яких здійснюється дія економічних законів
П. В. Баранов [14]	Фінансовий механізм – складова частина економічного механізму управління народним господарством. Це сукупність форм і методів організації фінансових відносин та їх використання на користь розширеного відтворення
Райзберг Б. А. [134]	Фінансовий механізм – це складова частина господарського механізму, сукупність стимулів, важелів, інструментів, форм та способів регулювання економічних процесів та відносин
Плющ І.С. [99, с. 3]	Економічний механізм – це практичний вираз системи виробничих відносин, що включають засновану на інтересах (відповідальності) сукупність економічних важелів і регуляторів виробництва.
Брижак О.П. [58, с. 77]	Економічний механізм – сукупність методичних інструментів, які дають можливість моделювати варіанти прийнятих рішень, розробляти засоби їх аналізу й реалізації, чим підвищують їх обґрунтованість та знижують ризик від упровадження
Лукінов І.І. [75, с. 4]	Економічний механізм – досить складна сукупність регуляторів, за допомогою яких реалізуються складові загальнодержавної і ринкової політики – монетарної, валютної, цінової, фінансової, банківсько-кредитної, платіжної, податкової, митної, бюджетної, страхової, тощо. І цей механізм теж поступово трансформується (удосконалюється і ускладнюється). З’являються все нові економічні зв’язки (внутрішні і зовнішні), які потребують відповідних взаємоузгоджень, прямих і опосередкованих регуляторів

Загалом, поняття фінансово-економічного механізму можемо звести до твердження, що це сукупність методів виконання економічних, виробничих, майнових та інших відносин шляхом фінансового впливу на соціально-економічний розвиток. Тут також доцільно виділяти фінансові інструменти, за допомогою яких виконуються рішення, а також фінансові індикатори, що показують становище суб'єкта фінансових відносин.

Розглядаючи фінансову складову нашого механізму, констатуємо, що результати фінансової децентралізації свідчать про правильний напрямок реформи. Так, протягом 2018 року надходження власних доходів до загального і спеціального фондів місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 263,5 млрд грн, що на 34 млрд грн або на 14,8% більше, у порівнянні з 2017 роком.

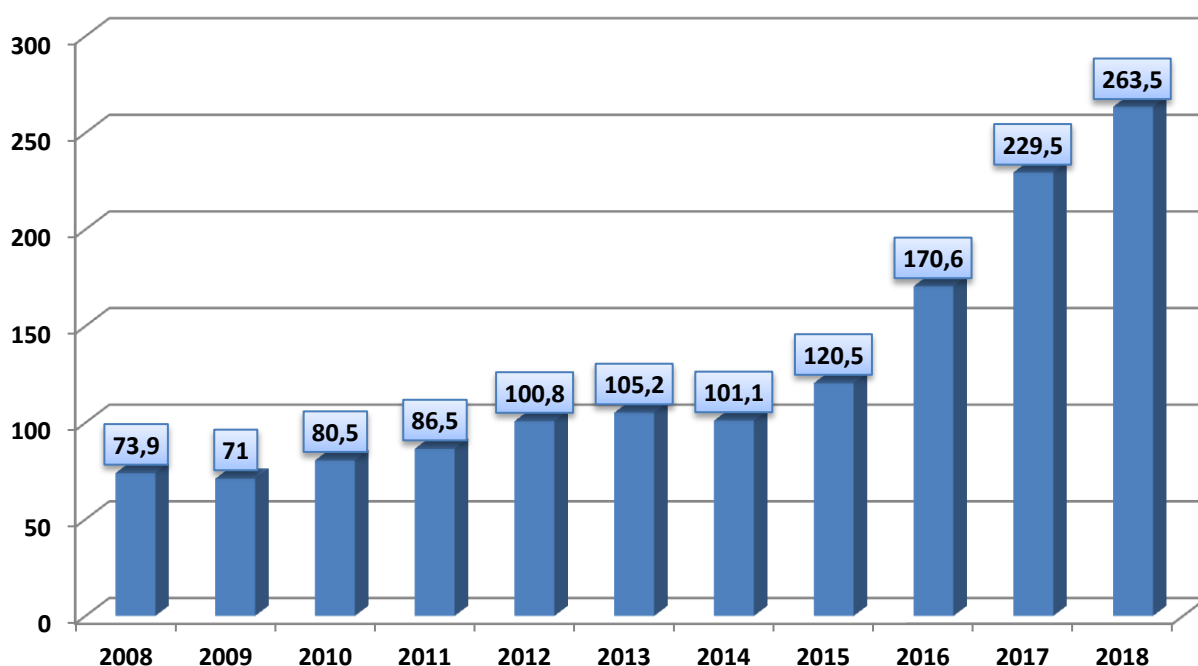


Рис. 2.3.1. Доходи місцевих бюджетів у 2008-2018 роках (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

Разом з цим ми вважаємо, що для аналізу варто брати до уваги більш довгий проміжок часу, до прикладу, десятирічний період: 2008-2018 роки. Тут за доцільно буде поділ періоду на дві частини – до старту реформування (2008-

2014 роки) та після нього (2014-2018 роки). Як бачимо на рис. 2.3.1 доходи місцевих бюджетів протягом першого виділеного нами часового проміжку зростають помірними, нешвидкими кроками: абсолютний приріст 2014 року проти 2008 року складає всього 27,2 млрд грн., а темп приросту майже дотягує до 37%. Однак зі стартом реформи і початком нашого другого умовного періоду зростання доходів місцевих бюджетів відбувається більш стрімко: якщо у 2014 році їх обсяг становив 101,1 млрд грн, то за п'ять років абсолютний приріст склав 162,4 млрд грн., тобто у 2,6 рази; темп приросту – 161%.

Оцінюючи результати реформи міжбюджетних відносин акцентуємо увагу саме на основному завданні її проведення за деякими заходами, зокрема:

1. Підвищення фінансової та бюджетної автономності місцевих бюджетів. У структурі дохідної частини місцевих бюджетів частка міжбюджетних трансфертів на 2014 рік відносно 2008 року зростає на 10,2 відс. пункта, а на останній звітний період (2018 рік), у порівнянні з 2014 роком, зменшилася на 3,3 відсоткових пункти, однак є значущою – 53,2% (рис. 2.3.2). При цьому в більшій ніж половині регіонів України частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перейшла 60 відсотків. Разом з цим, якщо у 2014 році частка дотацій вирівнювання (в яких відсутні ознаки цільового спрямування і органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення про напрями використання цих ресурсів) становила 46,4 відс., то в останніх аналізованих нами роках частка базової дотації – до трьох відсотків.

Тут також варто акцентувати увагу на той факт, що половина субвенційних грошових вливань у 2014-2018 роках в місцеві бюджети із державного є коштами для забезпечення виконання програм соціального захисту (субсидії та інші допомоги і пільги). А органи місцевого самоврядування фактично стали в згаданий період такою собі «обслугою», що просто виконує агентські функції, в рамках методики розробленої Урядом. Тобто, просто одержують гроші під фактично взяті зобов'язання на відшкодування відповідних витрат.

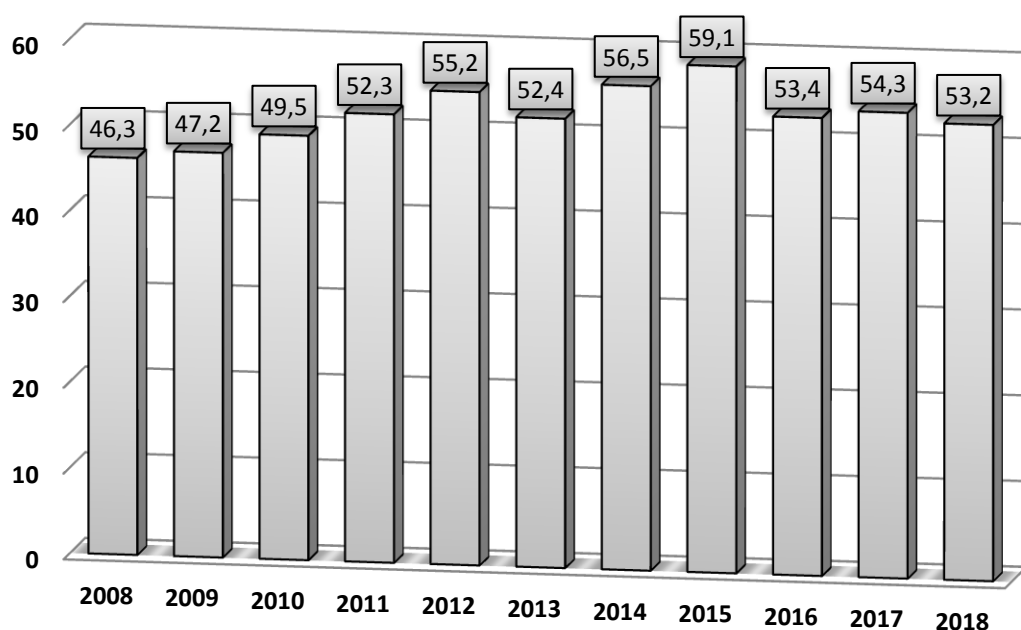


Рис. 2.3.2. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2014-2018 роки, (%)

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

Якщо розглядати європейську практику з цього питання, то частка трансфертів, яку вони займають в структурі доходної частини місцевих бюджетів не переходить межу в 50% (Франція – 23%, Польща – 29%, Швеція – 37%). І тут у «старих» країнах-членах Європейського Союзу, де наявне стало підґрунтя для економічних процесів, саме згадані нами дотації з державного бюджету (в окремих випадках до 70 % загальної величини всіх трансфертів) виступають на провідних ролях (Швеція, Німеччина, Франція), тоді як у країнах, що недавно влилися в європейську єдину сім'ю (Польща, Латвія), ці дотації не перевищують і 30%.

Підсумовуючи перший захід реформи міжбюджетних відносин можемо зробити висновок, що в результаті аналізованого нами десятирічного періоду не вдалося підвищити автономію саме місцевих бюджетів, а рівень самостійності органів місцевого самоврядування при ухваленні рішень про напрямки розподілу одержаних коштів від центрального уряду значно знизився. Тому останні доповіді високопосадовців про здобутки децентралізації є м'яко кажучи маніпулятивними в частині, коли вони неодноразово оперують різними

статистичними свідченнями на користь реформи місцевого самоврядування [166; 177]. Також заслуговує уваги той факт, що при аналізі останніх досліджень та публікацій з цієї тематики окремі вчені сприймають ці слова за істину, ніяк не обґрунтовуючи їх, ба більше – надалі продовжують спотворювати факти [83; 151]. Вважаємо, що основна помилка в згаданих тезах закладена в методиці розрахунків, що пропонується Мінрегіонбудом [171; 172]. Так, згідно цього способу обрахунків:

Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті	показник виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів (з трансфертами)	
	показник виконання усіх доходів загального фонду зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів)	%

Для прикладу візьмемо 2016 рік. Отже, частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті $= 341,4:782,9=0,475$ або 47,5%, що яскраво видно у джерелах [83; 172]. Відобразимо розрахунки, здійснені на основі вищеподаної методики на діаграмі (рис. 3.2.3). Тепер слідуючи цій логіці, частка державного бюджету у зведеному бюджеті $= 100\% - 47,5\% = 52,5\%$, або 411,0 млрд. грн. Однак, цю величину ми ніде не знайдемо у казначейському звіті про виконання бюджету за 2016 рік, натомість маємо ряд інших показників, серед них: «Разом доходів загального фонду державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів)» = 571,6 млрд грн. та «Всього доходів загального фонду державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)» = 574,7 млрд грн. Звідси вважаємо, що правильно було би шукати цю частку відносно показника «виконання усіх доходів загального фонду зведеного бюджету (з урахування міжбюджетних трансфертів)», що можна відобразити у наступному вигляді:

Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті	показник виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів (з трансфертами)	,%
	$\frac{\text{показник виконання усіх доходів загального фонду зведеного бюджету (з трансфертами)}}{\text{показник виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів (з трансфертами)}}$	

Однак його відстеження не передбачено жодним нормативним документом Міністерства фінансів України. За великим рахунком і не варто взагалі торкатися міжбюджетних трансфертів, адже це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, тобто вони були вже обліковані попередньо.

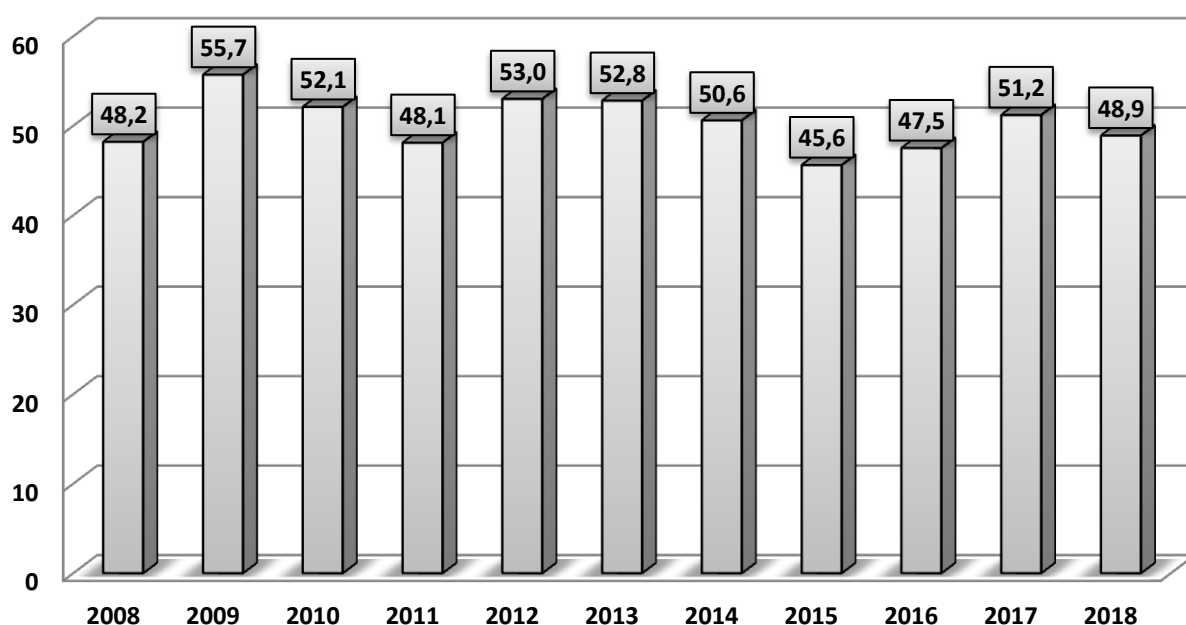


Рис. 2.3.3. Частка місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) у зведеному бюджеті України, %

Примітка. Побудовано автором на основі [172; 100]

Отже, ми приходимо до остаточної думки, що подання і відображення показників за цим методом буде абераційними діями. І, навіть твердження на кшталт «...вперше в історії України, якщо брати трансферти - понад 50% зведеного бюджету належить місцевим бюджетам» [101] не витримує критики, бо ж як бачимо із діаграми на рис. 2.3.3. до початку реформи децентралізації цей показник неодноразово перетинав межу в п'ятдесят відсотків.

2. *Розширення дохідної основи для місцевих бюджетів.* Як ми уже зазначали у параграфі про законодавчі інструменти, при старті процесу децентралізації наші парламентарі прийняли Закон України «Про Державний бюджет на 2015 р.» [109]. Цим нормативно-правовим актом було внесено ряд змін в Бюджетний кодекс [24], що торкнулося саме реформи міжбюджетних відносин. Ініціатори цих законопроектів та сподвижники реформи передбачали у пояснювальних записках, що фінансові ресурси місцевих бюджетів планово зростуть вже у 2015 р. на більш ніж 30 млрд. грн. І, оскільки нова система декларує самостійність у прийнятті місцевих бюджетів, то цей фактор у майбутньому повинен буде стати фактором дво-триразового росту доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів та створить ефект синергії. Тобто органи місцевого самоврядування, нарешті отримують достатню кількість грошових ресурсів для вирішення стратегічних завдань розвитку своїх громад. Бюджетна децентралізація тоді передбачала цілий ряд заходів, серед них:

- передача місцевим бюджетам акцизного податку від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу, надходжень від ліцензій на право експорту, імпорту та оптової торгівлі алкогольною та тютюновою продукцією;

- збільшення відсотку зарахування екологічного податку з 35 до 80%, при цьому 55% будуть направлятися в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення;

- розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна [23].

Як бачимо із діаграми на рис. 2.3.4, із 2008 року і завершуючи 2014 роком (крайнім перед початком децентралізаційних процесів) доходи місцевих бюджетів росли не досить жваво, фактично за шість відзначених років темп приросту склав лише 68,5%, або 94,2 млрд грн. Натомість вже у наступному – 2015 році наші доходи, порівняно з 2014 роком, починають рости помітніше (одразу на 62,8 млрд грн.) і досягають позначки в 294,5 млрд грн, у тому числі,

доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів – на 19,5 млрд грн, а надходження трансфертів – на 43,4 млрд грн. При цьому акцентуємо свою увагу на показнику приросту доходів місцевих бюджетів, який був вищим, ніж у попередніх періодах.

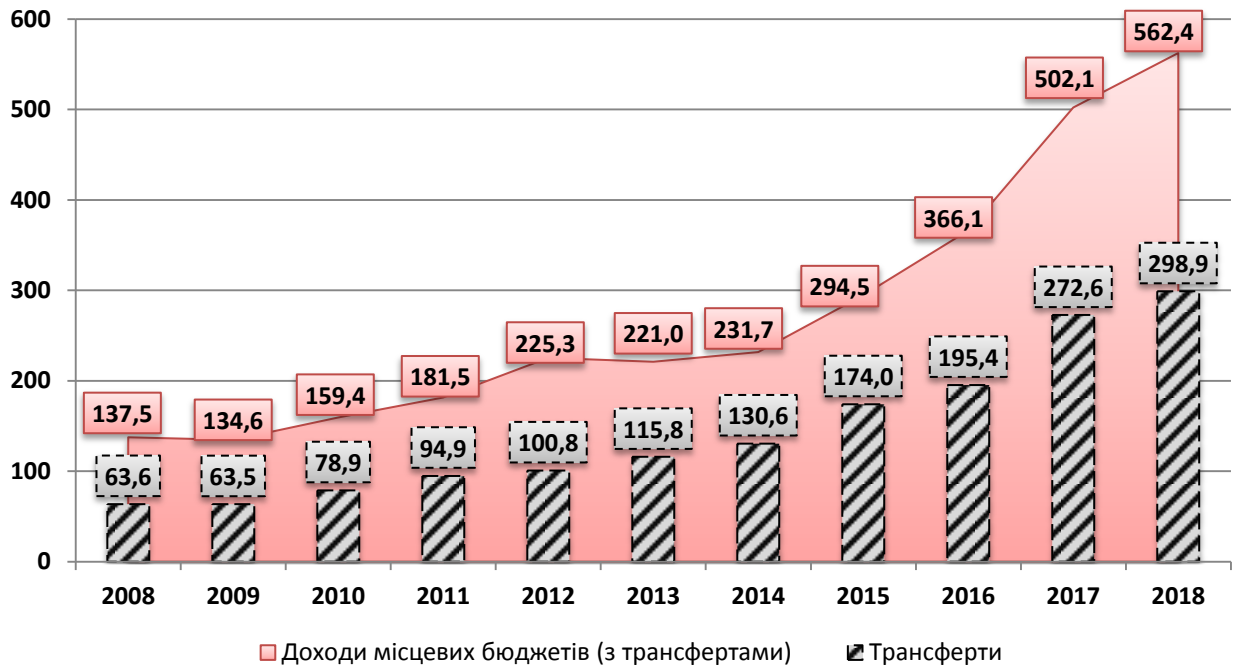


Рис. 2.3.4. Динаміка доходів місцевих бюджетів за 2008-2018 роки, млрд грн.

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

Разом із цим розширення у структурі доходів місцевих бюджетів за рахунок включення до них додаткових доходів допустило підвищення у 2015 році, порівняно з 2014 роком, доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) лише на 12,1 млрд гривень. В той же час відбулася передача до державного бюджету деякої частини доходів, що до цього зачислялися в бюджети органів місцевого самоврядування, до державного бюджету надійшло 18,1 млрд гривень. Тобто завдяки старту реформування системи спостерігаються існуючі плюси і для державного бюджету, а саме в частині перерозподілу ставок зарахування доходів між державним і місцевими бюджетами.

Підсумовуючи другий захід реформи міжбюджетних відносин можемо зробити висновок, що його досягнуто частково. Бо хоча і доходи місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) зросли удвічі та досягли прогнозних показників, та при цьому і дохідна частина державного бюджету поповнилася за рахунок перерозподілу ставок зарахування доходів та приросту трансфертів з державного бюджету.

3. Впровадження осучасненої системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками. Третій захід реформи – осучаснення системи вирівнювання передбачає забезпечення місцевих бюджетів належними доходами та покликаний стимулювати місцевих органи влади до розширення як бази оподаткування, так і залучення додаткових надходжень. Однак, за період впровадження реформи згадану місію не було досягнуто.

Так, за результатами аналізу аудиторами Рахункової палати встановлено, що найменш фінансово забезпечені як до реформи міжбюджетних відносин, так і після залишаються районні бюджети (у 2014 році дотаційними були більше 99%, у 2017 році - 82%) [30]. І система горизонтального вирівнювання так і не стала тим відчутними поштовхом до розширення податкової бази місцевих бюджетів, бо зведення в одне коло всіх місцевих бюджетів (районних, міст обласного значення та бюджетів ОТГ) призводить до надмірного вилучення коштів з одних бюджетів (міст обласного значення) та подекуди необґрунтованого збільшення підтримки для інших. Ще один фактор, що характеризує недосяжність місії – відсутність у Бюджетному кодексі України параметрів, що ураховували би відмінності податкоспроможності місцевих бюджетів.

4. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад. Основний принцип, з якого почалася реформа децентралізації – принцип добровільності і, відповідно, перший етап формування спроможних територіальних громад – створення ОТГ. З цією метою держава «напекла смачних пряників» у вигляді надання додаткових повноважень, ресурсів і відповідальності, серед них: і прямі міжбюджетні

відносини з державним бюджетом, і субвенція на розвиток інфраструктури новоутворених ОТГ. В результаті активні громади сформували новий сильний прошарок громад, що відображено нами на рис. 2.2.1. Однак тут є невеликий негатив, бо не всі громади захотіли пройти етап добровільного формування. В першу чергу об'єдналися лише ті громади, на території яких розміщена вагома податкова база, розмір якої забезпечує гарний рівень податкоспроможності. Решта неохоплених процесом децентралізації громад очікує вже на адміністративне укрупнення.

Розглянемо до прикладу Волочиський район Хмельницької області, де у 2015 році було утворено три з числа перших 159 об'єднаних громад в Україні. Згідно першого перспективного плану формування громад від квітня 2015 року в районі передбачалося створення двох громад з центрами у місті Волочиську та селищі Наркевичах, однак вже восени того ж року обласна адміністрація та Кабмін затвердили перспективний план із трьома громадами (додалася громада із центром у селищі Війтівці). У рамках реалізації реформи децентралізації влади у Волочиському районі з першого січня 2016 року почали розвиватися три об'єднані територіальні громади, площа яких становила понад 943 кв. км (85,5% площі району). До складу громад на початку реформи увійшло 38 базових рад з населенням 46,9 тис. осіб (90,2% від населення району). А, станом на 01 січня 2019 року, у зв'язку із приєднанням ще однієї (Соломнянської) сільської ради до Волочиської ОТГ, площа території громад вже займає 980 кв. км (85,9% території) з населенням 48,5 тис. жителів (93,3% від населення району). В листопаді 2018 року, розпорядженням Кабінету Міністрів України, було знову оновлено перспективний план формування територій громад. Згідно нього, в разі прийняття рішення про завершення періоду добровільного об'єднання та початку адміністрування передбачається закриття так званих «білих плям»: необ'єднані Богданівська, Купільська, Поповецька, Холодецька сільські ради будуть включені до Волочиської ОТГ, а Новогреблівська до Базалійської.

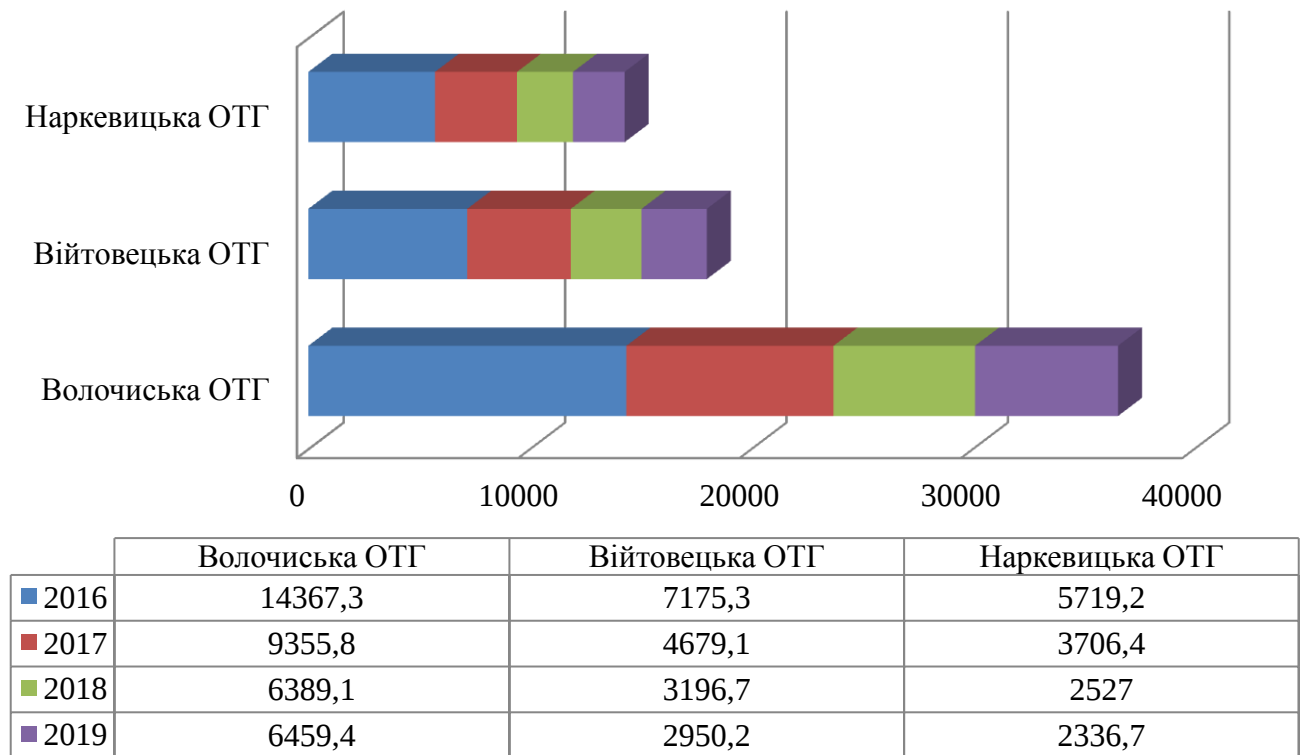


Рис. 2.3.5. Обсяг «децентралізаційної» субвенції для об'єднаних територіальних громад Волочиського району у 2016-2019 роках, тис. грн

Примітка. Побудовано автором на основі даних управління агропромислового, економічного розвитку та інфраструктури Волочиської райдержадміністрації

Починаючи з 1 січня 2016 року держава почала фінансово підтримувати об'єднані територіальні громади та передбачила в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури їх територій. Загальний розмір цієї субвенції за 2016-2019 роки складає 68 862,2 тис. грн. для об'єднаних територіальних громад Волочиського району (рис. 2.3.5). А це дало змогу реалізувати понад 80 проектів та заходів на ввірених ОТГ територіях: ремонтуються дороги, рекреаційні майданчики, оновлюються будівлі шкіл, дитячих садків, ФАПів та амбулаторій, відкриваються спортивні і культурні центри. Найбільше коштів за проектами - 37%, громади району спрямували на закупівлю спецтехніки, 22% - ремонт комунальних доріг, 16% на будівництво

водогонів та мереж вуличного освітлення, 14% - культура, 7% - освіта, 4% - медицина.

Ще одне джерело розвитку громад - Державний фонд регіонального розвитку. Так, у 2015-2018 роки за рахунок коштів ДФРР проводилося фінансування 6 об'єктів соціально-культурного та житлово-комунального господарства загальною вартістю 11 млн гривень. Серед них: будівництво модульної котельні в м. Волочиську, реконструкція хірургічного корпусу і ремонт харчоблоку центральної районної лікарні, будівництво двох водогонів (с. Сарнів, с. Бубнівка), капітальний ремонт лікарської амбулаторії загальної практики сімейної медицини в смт. Наркевичі. Також у 2017-2018 роках освоєно 7,4 млн грн коштів субвенції обласного бюджету на водогони в селах Пахутинці, Шмирки, Бубнівка, Баглаї, Юхимівці, Чернява та Кушівка Наркевицької ОТГ та с. Бокиївка і с. Порожня Війтовецької ОТГ. Завдяки «політичній субвенції» на проекти соціально-економічного розвитку Волочиського району 2016-2018 років вдалося залучити понад 40,7 млн грн коштів так званої «політичної» субвенції, що дало змогу реалізувати 250 проектів, заходів з фінансування будівництва, реконструкції, капітального ремонту, придбання обладнання.

Поряд з цим, хочемо акцентувати увагу, що у зв'язку із фактом, що не всі жителі Волочиського району за весь період децентралізації (2016-2018) не були охоплені цим процесом, потенційні втрати лише за рахунок «інфраструктурної субвенції» складають 8 млн 992 тис. грн, і це без урахування потенційної зміни податкових надходжень, зокрема, повернення ПДФО, а це: потенційні два десятки кілометрів нового водогону, або пару кілометрів ремонту асфальтованої автодороги чи нова амбулаторія. Отже, можемо зробити висновок, що надання інфраструктурної субвенції є хорошим стимулом до об'єднання громад.

Висновки до другого розділу.

Постійний розвиток інституту об'єднаних територіальних громад вимагає ефективного використання їхнього потенціалу при врахуванні усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування посиляється на інтереси мешканців територіальних громад і передбачає передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини відповідальності, повноважень та ресурсів.

У засадах цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. Європейська хартія місцевого самоврядування сьогодні є складовою частиною українського законодавства і має прямо застосовуватись в реальному житті.

При аналізі тенденцій розвитку реформи децентралізації і становлення сучасних ОТГ, ми відзначали, що протягом перших років відновлення незалежності нашою державою законодавцем було закладено перші правові камені у фундамент побудови держави. Однак, попри назрілу гостру потребу в Україні робота над підготовкою реформи АТУ та місцевого самоврядування системно так і не поставала. Заради об'єктивності нами виокремлено, що в різні періоди все ж з'являлися окремі законодавчі ініціативи, але вони не пропонували конкретного вирішення проблем адміністративно-територіального устрою. Замість всеохоплюючої реформи - «косметичний ремонт».

Законодавче підґрунтя для радикального повороту системи влади та її територіальних засад на усіх щаблях почало створюватися в 2014 році, зокрема: затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і План заходів щодо її реалізації. Саме ці акти дали повноцінний старт децентралізації. Для реалізації їхніх положень необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України,

а також сформувати пакет нового законодавства. На жаль, політичні обставини не дозволили прийняти зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому реформа розпочалася в межах чинної Конституції.

Подальший розвиток практики формування ОТГ спонукав до вирішення окремих питань на рівні територіальних громад. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад». Їхня мета - створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів; поєднання зусиль суміжних громад для вирішення певного завдання в інтересах усіх учасників співробітництва.

В цьому розділі роботи розглянуто та проаналізовано також низку законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. А це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Реальним свідченням підтримки процесу децентралізації в Україні стало прийняття Законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Так, було врегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Загалом їхні основні положення сприяли розширенню наявної дохідної бази місцевих бюджетів.

Найближчим часом очікується прийняття таких важливих законів щодо засад адміністративно-територіального устрою України, запровадження державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування (так звані префектури та префекти), а також оновлення законів про місцеві

вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про проходження служби в цих органах, тощо.

Аналізуючи вітчизняний досвід організаційного механізму регулювання середовища розвитку об'єднаних територіальних громад нами акцентовано, що модель децентралізації, яку було обрано Україною в 2014 році, а саме – децентралізація до громад, а не до «регіонів», виконала також важливе завдання для національної безпеки. Квестія забезпечення сталого розвитку на місцевому територіальному рівні залишається актуальною і важливою в системі територіального поділу української держави. Фіскально-бюджетний відхід від моделі з централізованим управлінням став підвалиною значного зростання власного «гаманця» у формі бюджетів ОТГ, проте поряд із додатковими фінансовими ресурсами органи місцевого самоврядування одержали більші повноваження, що сприяє ефективному утриманню комунальних установ та покращенню якості надання послуг (адміністративних, соціальних) жителям своєї громади. Звідси трансформація місцевого самоуправління у процесі децентралізації вимагає ефективної практики використання інструментарію бюджетної підтримки ОТГ, а також здійснення інспекційного впливу за використанням ними власних фінансових фондів.

Держава сприяє розвитку громад, надаючи ресурси й наділяючи повноваженнями. Логіка процесу очевидна: на найнижчому рівні набагато краще визначаються «вузькі місця», що потребують фінансування. Звідси слідує, що громади із більшою користю вкладають інвестиції та використовують власні надходження коштів задля поліпшення життєвого рівня, ніж місцеві адміністрації, які діяли б на свій розсуд. Саме поява першопрохідців показала несподівані проблемні аспекти пошуку ресурсів для розвитку місцевих територій. Виявилося, що виділення рекордних обсягів бюджетних субвенційних коштів для новоутворених громад (які б повинні стати прикладом для решти) не є достатньою умовою для їхнього розвитку, адже не всі змогли ефективно використати ці кошти. Однак неможливо відкинути той факт, що внаслідок фінансової підтримки наочні вже і перші

проміжні результати: за останні роки в ході проведення реформи з децентралізації влади вже реалізовано кілька тисяч об'єктів (заходів), зокрема: капітально відремонтовані чи побудовані нові школи, дитсадочки, лікарні, нові дороги, освітлені вулиці та прокладені водогони.

Основна рамка бачення, куди має рухатися процес децентралізації — через об'єднання і концентрацію людських, інфраструктурних, земельних та фінансових ресурсів — створити нову потужну адміністративну одиницю, на території якої проживання її мешканців буде максимально комфортним.

ОТГ показали помітний висхідний рух свого розвитку. Як бачимо, власні ресурси місцевих бюджетів збільшилися майже в 2,3 рази. Гарну динаміку зростання демонструє показник частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України.

Детальніше вивчення цього процесу виокремило багато елементів. Окремі з них — бюджетна децентралізація, можливість передачі повноважень на рівень громад та стимулювання до утворення незалежних бюджетів — сьогодні вже прописані в нормах законів. Та попереду ще досить складний процес узгодження інших площин децентралізації з додаванням актуальних змін у відповідні підзаконні акти, які повинні забезпечити неухильне виконання реформ. Цей процес об'єктивно потрібен нашому суспільству, адже, зважаючи на значну кількість малих територіальних громад, які є суто дотаційними, вести мову про належний рівень задоволення потреб жителів цих громад неможливо. І саме об'єднання в нові громади призведе до вагомого покращення економічної ситуації в державі та створить передумови для делегування повноважень згаданим громадам. А залучення бюджетних інструментів підтримки ОТГ забезпечить досягнення одного з фундаментальних цілей завдань — економічної результативності і досягнення ефекту мультиплікації, коли отримані ресурси посилюють можливості території й стимулюють появу нових додаткових ресурсів, які поки що є резервами для розвитку.

РОЗДІЛ 3.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Стратегічні напрями розвитку об'єднаних територіальних громад
в сучасних умовах

Сучасні умови нашого світу змінюються безперервно, що відбувається внаслідок творчої та економічної активності як окремих людей, так і малих та великих груп, які разом формують наше суспільство. Такий хід перманентних перемін ми можемо іменуємо «розвитком». Під цим словом маємо на увазі послідовне удосконалення технологій і соціальних майданчиків, що визначають наш устрій життя. Підходячи до розгляду цього питання з історичного боку, цей розвиток не відбувається еволюційно (послідовно та плавно), а, навпаки, революційно («переломно», «стрибкоподібно»), тобто перехід з одного технологічного майданчика до іншого кардинально змінює устрій життя. Хоча обидва способи розвитку подій ведуть у напрямку змін, проте характеризуються різними процесами. Якщо еволюція – це фаза поступового росту, то революція – це механізм вирішення певних проблем, які цьому росту заважають.

Еволюція показує собою здебільшого плавні переміни, що приводять у наслідку і до деяких якісних змін. Це пливуче нагромадження змін, що підіймає ступінь розвитку суспільства і цим виявляє поступ, прогресивну еволюцію. Однак, варто відзначити, що ця дорога складніша, бо вимагає від нас усіх долучитися до всіх процесів, починаючи від постійної громадської участі та контролю місцевої влади. Основна вада еволюції – це те, що маси в умовах загальної недовіри до влади надто прикрашують її речників та діяльність, яку вони виконують, а тому будь-який промах постійно помітніший та більш обговорюваний, ніж успіх. Люди прагнуть до стрімкого результату, і коли

якісно нових втілень за деякий період роботи не робиться, то революційні настрої в суспільстві, що приводять нові кадри до влади, переростають на каталізатор, який цю владу хоче швидше передати та вкласти в інші руки.

Свідченнями цього є три останні промислові революції, які пройшли за неповні 200 років. Нині ми вже на початку четвертої революції, яка вчергове може сильно внести зміни в наш звичний світ. Такі «стрибоподібні» зміни несуть глобальну природу і відбиваються на існуванні людства загалом.

З'явившись як інновації, ці технологічні і соціальні майданчики на якийсь час стають констант існування. А звідси нам вдається з деякою ймовірністю передбачити розвиток регіональної соціально-економічної спільноти (громади) на певний відрізок, а потому – подіяти на цей розвиток через порядок та систему цілей, що є нічим іншим, як стратегією. В свою чергу, регіональний розвиток треба розуміти як хід систематичних перемін у визначеному локальному середовищі, що підтримує позитивні переміни умов життя територіальної громади, які можна охарактеризувати як неупереджено, – через систему соціально-економічних даних, а також суб'єктивно – через особисте відчуття членами громади ступеня власного комфорту. Очевидно, що локальний розвиток – це керований процес, який відбувається з використанням підходящих інструментів. Або другими словами – повинен бути суб'єкт, який і буде керувати розвитком через планування.

Планування свого розвитку дає територіальній громаді краще досягнути власні цілі, виокремити особисті плюси, які якраз і перевагами, а також ризики, які можуть на неї очікувати, сприяє продуктивному та ефективному використанню наявних ресурсів (економічних, людських), впровадженню механізмів моніторингу і контролю за їх використанням, і, основне, – дає можливість забути про «гасіння» проблем, які беруться нізвідки, а бути готовим до таких викликів. Це особливо актуально зараз, коли новоутворені об'єднані територіальні громади починають формувати нові шляхи у розвитку. Вони отримали і ресурси, і повноваження та є відповідальними перед власними жителями за створення належного рівня безпеки та комфорту. А для цього

треба прогнозувати розвиток, треба будувати та реалізовувати плани, треба рухатися вперед.

Для кращого розуміння предмету стратегічного планування в новоутворених об'єднаних територіальних громадах, вважаємо за необхідне показати загальні підходи до стратегічного планування в контексті побудови збалансованих інтересів всіх сторін процесу: і держави, і регіонів, і громад. Тут важливо відзначити, що з початку отримання незалежності нашої держави, а особливо із початком розвитку місцевого самоврядування і нової політики в сфері територіальної організації влади і до старту реформи децентралізації наші громади сіл та міст, в рамках міжнародних програм технічної допомоги, створили і затвердили чималу кількість планів та стратегій розвитку, та на жаль, у зв'язку із обмеженим фінансовим ресурсом своїх бюджетів ці документи так і залишилися нереалізованими. Однак із початком реформи, яку прийнято називати децентралізацією влади обставини почали принципово змінюватися і це по факту стало відповіддю України на ріст асиметрії розвитку деяких громад та вже назрілою необхідністю стандартизувати свої підходи у регіональній політиці з європейським вектором.

Завдання державної ваги – забезпечити своїх громадян рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг та зберегти єдність державного простору при регіональних відмінностях. Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору та стійкості держави. Координація політики розвитку секторів економіки у територіях є запорукою вирішення регіональних проблем, а не їх посилення [164, с. 6].

І мова йде не лише про перемини в секторах, які традиційно зав'язані на території. Практика запровадження децентралізації може додатково намітити шлях до перемоги у низці негативних подій в нашій державі, до прикладу, корупція.

В законодавчій сфері в ході децентралізації вже прийнято ряд актів, що сприяють відрегулювати адміністративно-територіальний устрій, поділити компетенції органів влади, ресурсно їх підтримати. І установити порядок відповідальності та контролю згаданих органів влади. А найпростіший з цих складових, хоч як це не проглядається парадоксально – адміністративно-територіальна реформа. Однак реалізація цієї реформи проходить важко. Навіть сьогодні, коли ми вже майже на фініші першого добровільного етапу формування нової карти громад, відбуваються жваві дискусії. Хоча б здавалось, Кабмін ще в 2014 чітко сформулював повноваження на кожному рівні адміністративно-територіального устрою, але замах на зміну загальної концепції реформи тривають. Логіка проста – всі ми люди і маємо свої інтереси, амбіції і не хочемо віддавати свій вплив та владу іншим. А звідси і починається саботаж в окремих сферах. Наприклад, повноваження з центрального рівня спускаються на низи, але фінансово не підкріплюються і гроші удержуються в столиці. Звичайно, публічно це не прийнято робити, бо всі хочуть бути хорошими, прагнуть подобатися, хочуть благ і вигод для себе, а в майбутньому переобратися на виборну посаду чи вилізти далі по кар'єрній драбині. Тобто свідомо уникають конфліктів, хоча і знають всю важливість роботи. Це має відношення до багатьох секторальних напрямків діяльності уряду.

Але ми вже в курсі, що децентралізація – це не просто перерозподіл ресурсів і відповідальності. Система повноважень спирається на достатню складну концепцію територіальної організації влади.

Існує ряд вимог щодо передачі повноважень від держави до місцевого самоврядування. І вони (повноваження) діляться на три групи [32]:

- 1) ті, які не можуть бути передані ні за яких умов;
- 2) ті, які є органічними для місцевого самоврядування;
- 3) повноваження, які можуть бути передані при певних умовах та обмеженнях.

Так, не може бути передана безпекова політика та дипломатія. Тут можна розбирати безпекову складову і в широкому значенні загроз та інструментів, але кримінально-процесуальна сфера є виключною компетенцією країни. Формування і належне утримання гідного ступеня комфорту для проживання жителів – органічне для місцевої влади. А участь держави тут тільки загальний нагляд. Однак повноваження, що є між цими складовими, треба вже розбирати на предмет того, в якій мірі вони відповідають таким передумовам:

1) необхідність отримання якісних та уніфікованих адміністративних послуг громадянами.

2) на кожному щаблі адміністративно-територіального устрою утворюються виборні органи місцевого самоврядування.

3) повноваження повинні делегуватися на самий низовий щабель, де є необхідність та доцільність реалізації згаданих повноважень (тут важливо врахувати ресурсне забезпечення: фінанси, кадри, розвиток місцевої інфраструктури тощо).

4) органи місцевого самоврядування готові реалізувати надані їм повноваження, мають необхідне нормативне підґрунтя та спроможні кадрово.

5) держава, в свою чергу, гарантовано забезпечує належний рівень фінансування через механізми перерозподілу місцевих податків та зборів. А також забезпечує загальний нагляд за дотриманням законності.

6) представники громадянського суспільства стають частиною системи моніторингу та контролю за владними інституціями на всіх рівнях.

Сьогодні Україна майже сформувала необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським практиці. Сьогодні в нас наявні Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ухвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (яка дуже близька за структурою до подібних документів країн-членів Європейського Союзу), розроблено План заходів з її реалізації, затверджено Концепцію реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, а для забезпечення фінансової спроможності новоутворених громад відкореговано Бюджетний та Податковий кодекси.

Визначено, що метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [111]. А реалізація цієї політики здійснюється на основі таких принципів:

1) законності – відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) співробітництва - узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

3) паритетності - забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

4) відкритості - забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

5) субсидіарності - передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації;

6) координації - взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;

7) унітарності - забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

8) історичної спадкоємності - врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;

9) етнокультурного розвитку - відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;

10) сталого розвитку - розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

11) об'єктивності - розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких реально досягти та які можливо оцінити.

В законодавстві закріплено, що регіональні стратегії розвитку є інструментами реалізації державної регіональної політики, а їх розроблення здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону.

З урахуванням зазначеного реалізація Стратегії дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачає поєднання таких складових частин [113]:

1) секторальної (галузевої) — підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

2) територіальної (просторової) — досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

3) управлінської — застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування специфіки розвитку кожного регіону. Також варто відзначити, що коли організаційну конструкцію регіональної політики є можливість швидко замінити, то поліпшення її системної складової перейде у тягучим процес. Ці слова можна підкріпити світовим досвідом, бо треба буде, щоб змін зазнали не лише засоби згаданої політики, але мають здійснитися і переміни ментального рівня, що стимулюватимуть регіональні еліти брати ношу відповідальності за успішність ввіреної території. А впровадження згаданої ідеї напряду залежить від покращення системи регіонального управління, покращення ефективності роботи її суб'єктів та формування механізму соціального партнерства, який ми розглянемо у наступному підрозділі.

А це в свою чергу веде до того, що на аванс-сцену виходить питання інституціональної спроможності реалізації державної регіональної політики. І один з основних моментів - ми маємо перспективи для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

ДФРР сформульовано у вигляді бюджетної програми Державного бюджету згідно статті 24-1 Бюджетного кодексу України. Цією нормою визначено, що при складанні Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України ДФРР визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [24].

Практично, з 2015 року, державна регіональна політика в нашій державі увібрала в себе європейський формат і одержала конкурентне фінансове забезпечення із Державного бюджету України згідно визначеного порядку та

прозорого механізму, вираженого у чітку формулу. Регіони одержали перспективи планувати та фінансувати місцевий розвиток. А з появою у 2016 році ще одного фінансового інструменту, покликаного сприяти розвитку ОТГ (субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад) змінилася парадигма самої регіональної політики в Україні (табл. 3.1.1).

Таблиця 3.1.1

Зміна парадигми у державній регіональній політиці [164, с. 9]

	Традиційна регіональна політика	Нова парадигма регіональної політики
Цілі	Балансування економічного розвитку через тимчасову компенсацію розривів розвитку між регіонами	Виявлення та реалізація прихованого та недооціненого потенціалу розвитку регіону
Стратегії	Секторальний підхід	Інтегровані проекти розвитку
Інструменти	Субсидії та державна допомога	«М'яка» та «тверда» інфраструктура
Суб'єкти	Центральний уряд	Різні рівні урядування
Філософія	Перерозподіл ресурсів від більш розвинутих до менш розвинутих регіонів	Розбудова конкурентного регіону шляхом залучення усіх регіональних суб'єктів розвитку та використання ключових активів регіону

На даний час всі області мають розроблені та затверджені стратегії розвитку. За інформацією групи радників з провадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою», станом на грудень 2019 року завершується розробка регіональних стратегій на період до 2027 року і планів заходів з їх реалізації на 2021-2023 рр. [145]. Адже у січні 2020 року відбір проєктів для фінансування з ДФРР розпочнеться на новій онлайн-платформі, яка дозволить зробити це лише тим, хто матиме затверджені вищезгадані документи.

Однак, як свідчить практика, в окремих областях ще й досі не всі менеджери здатні ефективно використати нові інструменти регіонального розвитку. Як бачимо із таблиці 3.1.2, результати роботи протягом 2015-2018

років показали, що за цей проміжок часу понад 3,4 мільярди гривень (з майже 15,4 мільярдів) не були освоєні в областях і повернулися до державного бюджету. А, якщо брати весь час існування такого інструменту як ДФРР (починаючи з 2012 року) ця сума стає ще більш вражаючою – 5859,6 млн грн не вкладено у розвиток регіонів України.

Таблиця 3.1.2

**Використання коштів Державного фонду регіонального розвитку за
2012-2019 рр., тис. грн**

Рік	Направлено відкритих асигнувань	Виконано	Відхилення	
			+, -	%
2012	1 533 579,18	1 004 686,24	528892,94	65,5
2013	637 010,02	419 899,01	217111,01	65,9
2014	0	0	0	x
2015	2 889 668,21	2 377 023,32	512 644,90	82,3
2016	3 000 000,00	2 694 540,94	305 459,06	89,8
2017	3 500 000,00	3 089 859,92	410 140,08	88,3
2018	6 000 000,00	3 798 546,21	2 201 453,79	63,3
2019	7 170 000,00	5 486 066,04	1 683 933,96	76,5
Разом	24 730 257,41	18 870 621,68	5 859 635,73	76,3

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

Відповідно до даних таблиці 3.1.3, в 2015 р. затвердили 876 проєктів, з них було завершено 532 [22], у 2016 р. – на 66 проєктів менше, з них повністю завершено – 502 (69 проєктів було реалізовано в ОТГ, що складає 8,5 % від їх загальної кількості). Наступний звітний 2017 рік дав старт для 803 проєктів, з яких вдалося реалізувати лише половину. В послідовному 2018 р. до фінансування було затверджено 806 проєктів, які вдалося остаточно закрити. На жаль, в подальшому 2019 – 2020 роки не дають підстав для оптимізму. Лейтмотивами тут стали народження негативних фінансової кризи, спад промислового виробництва і, як наслідок – падіння економіки. Та, напевно, найбільший виклик, до якого не було готове наше суспільство приніс 2020 рік – світова пандемія коронавіру та його поширення інфекції регіонами України

Таблиця 3.1.3

Кількість проєктів Державного фонду регіонального розвитку у 2015-2020 рр.

Рік	Кількість затверджених до фінансування проєктів	Кількість завершених проєктів	Відхилення	
			+, -	%
2015	876	532	344	60,7
2016	810	502	308	62,0
2017	803	401	402	49,9
2018	806	806	0	100,0
2019	707	дані відсутні	х	х
2020	461	дані відсутні	х	х
Разом		х	х	х

Примітка. Побудовано автором на основі [22; 122]

В розрізі цього питання доречним буде також згадати і ще про два значних інструменти, покликаних стимулювати місцевий розвиток територій, про які ми згадували в попередньому розділі:

1) «децентралізаційна» субвенція, або субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (табл. 3.1.4):

Таблиця 3.1.4

Використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за 2016-2019 рр., тис. грн

Рік	Профінансовано	Освоєно	Відхилення	
			+, -	%
2016	1 000 000,00	945 557,85	54 442,15	94,6
2017	1 500 000,00	1 434 114,80	65 885,20	95,6
2018	1 900 000,00	1 861 287,27	38 712,73	98,0
2019	2 100 000,00	2 060 067,74	39 932,23	98,1
Разом	6 500 000,00	6 301 027,66	198 972,34	96,9

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

2) «політична» субвенція, або субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (табл. 3.1.5):

Таблиця 3.1.5

Використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій за 2011-2019 рр., тис. грн

Рік	Профінансовано	Освоєно	Відхилення	
			+, -	%
2011	1 153 067,20	1 048 393,87	104 673,33	90,9
2012	2 795 301,00	1 914 688,66	880 612,34	68,5
2013	1 336 957,00	912 486,73	424 470,27	68,3
2014	500 000,00	227 265,50	272 734,50	45,5
2015	275 000,00	722 115,79	-447 115,79	262,6
2016	3 255 000,00	2 790 955,07	464 044,93	85,7
2017	6 149 000,00	6 233 984,15	-84 984,15	101,4
2018	5 000 000,00	4 998 610,57	1 389,43	99,9
2019	4 756 618,10	2 978 850,59	1 777 767,51	62,6
Разом	25 220 943,30	21 827 350,93	3 393 592,37	86,5

Примітка. Побудовано автором на основі [100]

Розглядаючи узагальнено всі три згадані інструменти підтримки регіонального розвитку, можемо констатувати, що з початком реалізації реформи децентралізації влади справді відбувається зміна парадигми у державній регіональній політиці, значно зростає розмір субвенційних вливань в місцеві бюджети.

Та поряд з цим, маємо повне право говорити як про відсутність в регіонах достатньої кількості реальних проєктів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів субвенції з однієї сторони, так і про те, що більшість проєктів – довгобуду, окремі ще навіть радянські, проектно-кошторисна документація на які щоразу потребує коригування. Хоча тут треба одразу відмітити, що це в більшості випадків кошти ДФРР, бо саме тут розглядаються до фінансування більш дорого вартісні об'єкти, на відміну від

«політичної» та «децентралізаційної» субвенцій. А виразивши згадані джерела розвитку у загальну суму бачимо, що результати роботи в регіонах в напрямку реалізації проектів місцевого розвитку протягом 2011-2019 років свідчать, що загальний показник освоєння коштів складає 88,3%, або іншими словами майже 9,5 мільярдів гривень (з майже 56,5 мільярдів) не були використаними.

Поруч зі зміною державної регіональної політики, завдяки якій вдалося сформувати нову законодавчу основу, в Україні продовжується «широка» децентралізація. Завдяки їй новоутворені ОТГ та міста обласного значення отримали значний гандикап фінансового ресурсу на соціально-економічні потреби. Як неодноразово наголошувалося, децентралізація дає можливості місцевим громадам та областям стати більш самостійними у питаннях розвитку і формуванню комфортного середовища для своїх мешканців. А успіху досягають ті, хто повірив реформу, взяв відповідальність і невпинно підвищує власну спроможність, покращує умови для ведення бізнесу, розвитку території, залучає інвестиції. А це означає, що успішними є регіони, що якісно написали та послідовно впроваджують стратегії свого розвитку.

Як у розвинутих країнах світу, так і в нашій державі, впроваджується та активно розвивається стратегічна складова планування сталого місцевого розвитку територій. Сьогодні дуже переформатовуються функції, які включено в процес планування. А саме планування набуває вигляду знаряддя для підвищення конкурентоспроможності регіонів держави, таким собі об'єднавчим колом суб'єктів регіонального розвитку довкола визначеної системи пріоритетів. Активізація цієї роботи є органічним етапом розвитку територій, а також роботою місцевих управлінців у пошуку інструментів, що дозволяють адекватно реагувати на різноманітні зміни сучасного світу (розробка та впровадження новітніх технологій, їх вплив на соціально-економічний розвиток та довкілля).

Зі стартом реформи територіальної організації влади в Україні місцеві органи влади одержали повноваження, що були підкріплені фінансовим ресурсом; посилюють відповідальність за підвищення комфорту та якості життя

своїх мешканців. А першочерговим інструментом досягнення цих орієнтирів є розробка стратегій розвитку, стратегічного планування об'єднаних територіальних громад.

Сьогодні «стратегію» можна тлумачити як головний курс дій, спрямований на впровадження певної ідеї в реальність. Звідси, стратегії розвитку новоутворених об'єднаних територіальних громад, повинні містити в собі мету, послідовність і пріоритетність дій для свого розвитку, включаючи набір обґрунтованих засобів для їх досягнення. Основні методичні засади формування і реалізації прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30 березня 2016 року № 75 [114].

Цим нормативним документом визначено, що система прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади включає:

- 1) стратегію розвитку об'єднаної територіальної громади;
- 2) план (програму) соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади;
- 3) інші довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі та відповідному регіоні, з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення.

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади - є документом, що визначає на довгостроковий період (7 років) стратегічні та оперативні цілі, індикатори (показники) їх досягнення, пріоритети та завдання для сталого економічного і соціального розвитку об'єднаної територіальної громади та який розробляється з урахуванням положень Закону України «Про засади державної

регіональної політики» і постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів».

В широкому значенні стратегія ОТГ – вектор руху громади. Реалізація цього вектору здійснюється через плани (програми) соціально-економічного розвитку, які вже є тим чітким документом, що визначає стратегічні цілі та пріоритети розвитку ОТГ на коротко- та середньостроковий період (3 - 5 років), конкретизує завдання та заходи у рамках таких цілей та пріоритетів, відповідальних виконавців та строки виконання заходів, обсяги фінансування, джерела фінансування та індикатори (показники) оцінки результативності виконання заходів.

Процес стратегічного планування – це процес довготривалий, що повинен включати визначений алгоритмом дій, спрямований на вирішення запиту громади на сталий розвиток. А саме «сталий розвиток» громади можна забезпечити шляхом поєднання економіки, суспільства та екології (рис. 3.1.1). Ми вважаємо, що гуртування цих складових забезпечить належний рівень комфорту та якості життя мешканців громади. Розглянемо ці складові, які забезпечують сталий розвиток.

Економіка формулює економічний розвиток території та громади. Вона є тим необхідним базисом для формування сприятливого бізнес-середовища залучення інвестицій, створення нових та підтримка наявних робочих місць.



Рисунок 3.1.1. Складові сталого розвитку громади

Примітка. Побудовано автором на основі [164, с. 9-25]

Суспільство, або соціальна сталість включає в себе освітню, медичну, культурну складову, а також відчуття безпеки середовища існування громади.

Екологічна складова передбачає виконання ряду задач, що сприятимуть покращенню навколишнього середовища громади, це і благоустрій території, і санітарне благополуччя, і вирішення екологічних проблем та сприяння чистому довкіллю.

Варто відзначити, що згадані складові не можна розглядати окремо, оскільки вони міцно взаємопов'язані. На нашу думку, саме цей підхід сприяє об'єднанню планів (програм) розвитку громади у загальний документ – стратегію, а сам процес її написання – стратегічне планування. І саме від його якісного наповнення залежить як економічний приріст, так і покращення життя мешканців громади у безпечному екологічному середовищі.

З початком новітнього етапу розвитку громад перед керівними структурами органів місцевого самоврядування постає чималий спектр різнопланової проблематики, від успіху вирішення якої залежить добробут

мешканців відповідної території. Сьогодні, звичайно, отримавши фінансовий ресурс і, набуваючи управлінського досвіду на місцевому рівні, менеджери громади, насамперед, приділяють увагу вирішенню нагальних проблем, питань, що вже років висіли в громаді. А це майже не залишає часу, щоб розробити генеральний план на майбутнє. Однак така ситуація лиш на першопочатках. З часом всі починають розуміти, що справа честі громади і її очільника – сприяти благополучному росту майбутнього своїх дітей та громади в цілому. Дуже простий приклад. У 2018 році мільйони людей спостерігали за запуском компанією Ілона Маска SpaceX надважкої ракети-носія Falcon Heavy з червоною Tesla на борту на еліптичну навколосонячну орбіту з Космічного центру Кеннеді у штаті Флорида США [4]. За словами Маска, створення нової цивілізації поза межами нашої планети – гарантія майбутнього для всього людства. Динозаври не мали космічної програми і ми знаємо, як це для них скінчилося. «Змінюйся, або помри», - твердження, яке з кожним днем нашого технологічно розвинутого суспільства набуває особливої актуальності. Ми звичайно, перебільшуємо, але це лиш для того, аби сколихнути увагу і привернути її до питання необхідності прогресивних змін, сформульованих у вигляді стратегічних планів – того ефективного інструменту, який дає змогу органам влади на місцях бути готовим до майбутніх змін.

Зазначимо, що впровадження на територіальному рівні програмно-цільового методу управління соціально-економічним розвитком, було кроком вперед порівняно з директивним методом планування, який використовувався раніше. Але, на жаль, аналіз програмного розвитку територій показав, що існують певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади, серед яких, на нашу думку, основними є [146, с. 63]:

- недостатньо глибокий аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні та наявних ресурсів. Зазвичай, аналітичні розділи програм містять лише опис соціально-економічної ситуації, рідше у них виявляються тенденції розвитку, ще рідше трапляється аналіз економічного потенціалу, майже відсутній аналіз

переваг і недоліків територіального розвитку, зовнішніх та внутрішніх факторів, які на нього впливають;

- слабка розробка блоку основних цілей. Часто цілі розвитку навіть якісно нечітко визначені, не говорячи вже про їх кількісний вираз. Відсутня наукова обґрунтованість таких цілей;

- в місцевих програмах складно знайти чітке формулювання і наукове обґрунтування стратегічного вибору;

- важливим недоліком програм є слабка підтримка програмних заходів дієвим механізмом їх реалізації;

- недостатня ув'язка різних програм, комплексних та галузевих, які діють на відповідній території між собою, відсутня єдина методологічна база для їх підготовки;

- не завжди програмні заходи належним чином ув'язані з відповідним фінансуванням;

- через брак коштів на розвиток щорічні програми спрямовані, передусім, на латання дірок без послідовної роботи на перспективу, що не сприяє належній ефективності використання обмежених бюджетних коштів;

- відсутні механізми моніторингу, завдяки яким можна було б відслідковувати процес реалізації програми соціально-економічного розвитку території та корегувати її при зміні зовнішніх чи внутрішніх факторів.

Подоланню зазначених недоліків, безумовно, буде сприяти застосування такого методу як стратегічне планування розвитку територіальної громади, технологія реалізації якого має істотні відмінності від існуючого нині способу підготовки програм. Серед них можна виділити такі [148, с. 64]:

1. Планування здійснюється «від майбутнього», а не «від досягнутого». Це означає, що на самому початку планувального процесу формулюється головна, основоположна мета розвитку міста (стратегічне бачення), задля досягнення якої і розробляється стратегічний план.

2. Головна мета визначається не вузьким колом фахівців, а громадою загалом через своїх представників у робочій групі, яка працює над розробкою

стратегічного плану, а також через широке обговорення питання в засобах масової інформації, за допомогою громадських слухань, соціологічних опитувань тощо. Отже, забезпечується узгодження інтересів зацікавлених сторін.

3. Стратегічний план не є жорстким ні за змістом, ні за термінами. Робоча група зі Стратегічного планування є постійно діючою, хоча її склад протягом тривалого часу може істотно змінюватися. Робоча група може змінювати деякі пріоритети, конкретні заходи Стратегічного плану на основі ретельного аналізу змін внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на територіальний розвиток. Орієнтація йде на передбачення потрібних змін та завчасну підготовку до них, а не реакція на події, що вже відбулися.

4. Застосовується проектний підхід до реалізації стратегічних пріоритетів. Тобто, конкретні заходи, що їх вносять до плану дій, повинні бути чітко сформульованими, мати розроблені критерії оцінювання виконання, фінансові показники, терміни реалізації та відповідального за виконання.

5. Здійснюється постійний моніторинг за процесом реалізації плану та аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі, визначаються показники оцінювання рівня досягнення цілей та наближення до кінцевого результату.

Перспективне планування розвитку території має важливі переваги у порівнянні із звичайним плануванням. До них можна віднести те, що:

- стратегічний план розвитку населеного пункту, створений громадою, виходячи з її інтересів і пріоритетів, є більш стабільним, так як є результатом співпраці трьох основних секторів громади – місцевої влади, підприємницьких структур і громадських організацій. Передбачені у стратегічному плані заходи реалізуються не тільки за рахунок зусиль місцевої влади, але й іншими суб'єктами територіального розвитку. Досвід розвинених країн світу показує, що внаслідок цих спільних зусиль стають розповсюдженими такі явища як спонсорство бізнесових структур, допомога громадських організацій у вирішенні місцевих проблем. Крім того, підприємці, котрі знають, що їхня

діяльність перебуває в головному руслі розвитку території, працюють більш впевнено та більш охоче інвестують власні кошти у розширення виробництва, розвиток трудових ресурсів тощо;

- стратегічний план є організуючим документом, який дозволяє використовувати наявні фінансові та інші територіальні ресурси цілеспрямовано, тобто більш ефективно. Нова ідеологія розвитку території виходить з того, що коштів на програми соціально-економічного розвитку завжди буде мало, очікувань з боку територіальної громади з точки зору якості громадських послуг – більше, а реакція на можливе збільшення податків – негативна. Тому необхідно оптимальне використання людських і фінансових ресурсів на стратегічних напрямках;

- стратегічне планування як спільна праця територіальної громади над визначенням власного кращого майбутнього і його досягненням, суттєво сприяє самоусвідомленню громади, її згуртуванню, що підвищує соціальну та політичну стабільність у суспільстві;

- сформований стратегічний план забезпечує територіальній громаді кращий доступ до кредитних ресурсів чи технічної допомоги, що надається різними фінансовими та благодійними організаціями західних країн. Досвід інших держав, наприклад Польщі, свідчить, що міжнародні фінансові структури розглядають бізнес-плани міст чи їх заявки на отримання грантів лише за умови наявності у цих міст стратегічних планів розвитку, з яких видно, що мета, для досягнення якої територія потребує коштів, передбачена в стратегічному плані територіального розвитку, а отже, підтримується територіальною громадою [45].

Разом з цим відзначаємо, що стратегія – не є всеохоплюючим документом, який описує весь «фронт роботи» для розвитку громади, а є більше стратегічним баченням розвитку. Наріжним каменем цього бачення є основна, базова функція, яку виконує громада в системі району, регіону, країни. А його необхідною ознакою – є впізнаваність громади в зовнішньому середовищі, яка відображається в її основних географічних, економічних,

соціальних, історичних, культурних та інших характеристиках, що ними має відзначатися громада у майбутньому.

Так, до прикладу, ГО «Інститут громадянського суспільства» в рамках проекту «Підтримка розвитку ОТГ у Хмельницькій області», що фінансується: GIZ Німецьким бюро міжнародного співробітництва в Україні, Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні», Шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні», проектом ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку України», Програмою Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні та проектом «Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», у відповідності до методології, запропонованої Проектом Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» напрацювала ряд стратегічних бачень об'єднаних територіальних громад в різних куточках України, зокрема:

- «Волочиськ 2020» – активна інвестиційно приваблива та водночас екологічно чиста громада на межі Поділля і Галичини, територія гармонійного поєднання промислового розвитку на основі високих технологій та екологічного сільського господарства. Туристично приваблива лікувально-оздоровча територія (курортна зона). Громада затишна і комфортна для проживання, бізнесу і відпочинку. Громада економічно активних людей, підприємництва і підприємців, де легко відкрити та вести свій власний бізнес. Громада щирих і привітних людей.

- «Громада Сатанів» – європейський бальнеологічний курорт в серці Подільських Товтрів, екологічно чиста, туристично приваблива територія, яка пропонує гостям високий рівень туристичного і рекреаційного сервісу та якісні екологічні продукти; громада активних та підприємливих людей, де легко відкрити та вести власний бізнес; громада культурного і релігійного багатоманіття, в якій затишно, безпечно та комфортно жити, працювати і відпочивати і яка дбає про прийдешні покоління.

- «Баранівська громада» – це органічний простір щедрої природи, активних громадян, інновацій та органічного виробництва.

- Недобоївська ОТГ – заможна громада успішних людей з високою якістю життя і чистим довкіллям. Громада визначає динаміку економічного розвитку «фруктової» агломерації.

А в подальшому, саме завдяки згаданим «стратегічним баченням» через механізм розробки стратегічного плану відбувається консолідація та концентрація провідних сфер (напрямків), що сприятимуть якісним змінам у майбутньому, у загальний документ – стратегію розвитку, таку собі базову відправну точку. А далі на основі стратегії створюються деталізовані взаємопов'язані програми соціально-економічного розвитку різного часового діапазону, які відповідають наявним та адекватним можливостям централізованого фонду фінансових ресурсів закумульованих у формі бюджету на відповідний період.

Новаторським у практиці стратегічного планування в Україні в останні кілька років є формування Плану реалізації Стратегії як набору стратегічних програм по кожній стратегічній цілі, кожна з яких (програм) складається з певної кількості проектів в рамках кожної операційної цілі. Але розгляду структури цілей вважаємо за доцільне виділити фактори та явища, які впливають на стратегії розвитку, використовуючи метод SWOT-аналізу. До прикладу візьмемо показовий варіант – Волочиську міську об'єднану територіальну громаду Хмельницької області (додаток А).

А далі розглянемо на підставі проведеного SWOT-аналізу маємо структуру цілей Стратегії розвитку Волочиської громади викладено у таблиці 3.1.6, затвердженої рішенням сесії громади від 25 листопада 2016 р. № 3-15/2016 «Про затвердження Стратегічного плану розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади до 2020 року» [120].

Таблиця 3.1.6

Структура цілей Стратегії розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади Хмельницької області [149]

Стратегічні цілі	Операційні цілі	Завдання
1. Підвищення економічної спроможності громади	1.1. Покращення можливостей для розвитку малого бізнесу та залучення інвестицій	1.1.1. Підготовка об'єктів для залучення інвестицій
		1.1.2. Удосконалення процедур залучення інвестицій
		1.1.3. Популяризація інвестиційних можливостей громади
		1.1.4. Покращення інфраструктури підтримки бізнесу
		1.1.5. Розвиток комунальних підприємств громади
	1.2. Розвиток туризму	1.2.1. Створення нових туристичних продуктів
		1.2.2. Популяризація туристичних можливостей
2. Розвиток сільських територій	2.1. Підвищення доходів сільських домогосподарств	2.1.1. Запровадження нових культур та технологій у дрібнотоварному сільськогосподарському виробництві, у т.ч. у домогосподарствах
		2.1.2. Підтримка розвитку сільськогосподарської кооперації
	2.2. Розвиток інфраструктури сільських територій	2.2.1. Покращення інфраструктури водозабезпечення та водовідведення сільських територій
		2.2.2. Покращення транспортної доступності для розблокування економічного або соціального розвитку сіл
		2.2.3. Покращення управління твердими побутовими відходами
	2.3. Підвищення якості життя у сільських територіях	2.3.1. Підвищення якості послуг мережі освітніх закладів
		2.3.2. Підвищення якості послуг закладів охорони здоров'я
		2.3.3. Розширення можливостей для забезпечення культурних потреб та здорового способу життя
		2.3.4. Підвищення поінформованості та самоорганізації сільського населення

В розрізі цього питання вважаємо за необхідне також розглянути нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування місцевого розвитку. Її можна умовно поділити на три блоки [19, с. 17]:

- перший – визначає роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема – через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку;
- другий – формує основні засади стратегічного планування на місцевому рівні (від держави до окремої території);
- третій – визначає особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії місцевого розвитку юридичних і фізичних осіб.

Коротко розглянемо основні нормативно-правові акти кожного з них. Так, основою першого блоку є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.

Другий блок складається з таких документів: Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики», Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики», Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку», «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку», Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методики розроблення, проведення

моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» та ряду інших.

Третій блок – засади участі населення та юридичних осіб у формуванні стратегії розвитку регіону, складається з цілої низки документів. Серед них: Закони України: «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про статус депутатів місцевих рад», Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» тощо.

Узагальнюючи наведене відзначаємо, що в Україні вже створено достатню нормативно-правову основу для того, щоб якісно сформувати нову політику держави щодо розвитку регіонів, яка є співставною кращим європейським практикам і ґрунтується на переконаннях підвищення конкурентоспроможності громад та регіонів через механізми включення всіх суб'єктів регіонального розвитку та використання наявних ресурсів відповідної території. Запорукою успіху є використання інструментарію стратегічного планування. Новоутворені об'єднані територіальні громади повинні, перш за все, сформулювати стратегічне бачення свого розвитку, розвинувши його в стратегію місцевого розвитку. І саме вона має стати тим фундаментом для створення та розвитку інноваційної системи планування розвитку регіонів в контексті реформи територіальної організації влади (децентралізації).

3.2. Формування механізму соціального партнерства в системі підтримки об'єднаних територіальних громад

Відповідно до прогнозу розвитку світової економіки, МВФ вважає, що Україна є найбіднішою державою Європи. При цьому наводяться розрахунки про найменший показник ВВП на душу населення серед європейських країн - менше трьох тисяч доларів та 134 місце у світовому рейтингу: між Бутаном та Філіппінами з одного боку, та Гондурасом і Лаосом з іншого [167]. Проте всі ми українці знаємо – не в такій вже й злиденній країні ми живемо. Особливо порівняно з екваторіальною Африкою або сусідкою-Молдовою, яка вперше обійшла Україну в рейтингу МВФ. Адже за багатством природних ресурсів та розвиненістю промисловості Україна суттєво випереджає ту ж Молдову, яка живе за рахунок експорту вина, фруктів та грошових переказів заробітчан. Проте тепер, завдяки кільком рокам реформ, навіть аграрна Молдова обігнала Україну: і за рівнем ВВП на душу населення, і навіть за середньою офіційною зарплатою, яка на 50 доларів вища, ніж в Україні.

Результати щорічного звіту Credit Suisse про світовий добробут - підтверджують дані МВФ [6; 180]. Україна - в самому кінці рейтингу. На першому місці - Швейцарія, в якій на кожного дорослого мешканця припадає по 530 тисяч доларів США. В Німеччині, наприклад, 280 тисяч на кожного дорослого, в Росії - майже 20 тисяч, в тій же Молдові - 3 тисячі на людину. В Україні ж - лише півтори тисячі доларів. За цим рейтингом Україна удвічі програє Молдові, в 13 разів - Росії та у 180 разів Німеччині.

Здавалося б, рівень життя в Україні має бути значно вищий. Тим паче, що з-під уламків розваленого СРСР Україна вийшла другою за величиною економікою Радянського Союзу. Через майже тридцять років 60% українців, за даними ООН, живуть за межею бідності, а за версією Світового банку - таких 25%. І це на тлі величезного розриву між багатими та бідними, коли віп-автомобілі продаються краще, ніж автівки середнього класу, а світові бренди

класу люкс представлені в Україні краще, ніж компанії масового ринку. Чому ж так? Головна причина - відсутність реформ, які свого часу вивели країни Балтії, Польщу та Чехію на новий якісний рівень, і проведення яких українці досі очікують.

Політики не йдуть на докорінні реформи як через вплив олігархів, так і через небажання псувати собі рейтинги. Українським підприємцям у свою чергу простіше і надійніше продавати за кордон сировину, ніж будувати новий завод, щоб виробляти продукцію з високою доданою вартістю та створювати нові робочі місця. Окрім того, ринок землі досі не відкритий, а масштабної приватизації не відбулося.

Як наслідок західні інвестори не приходять, люди не мають роботи, а держава - податків. Натомість олігархи та агрохолдинги зберігають свої монополії, а політики - йдуть на перевибори. І хоча після кризи 2014-го українська економіка зростає 15-й квартал поспіль, що яскраво видно на рисунку 3.2.1, але повільніше, ніж в середньому у світі. А значить - відставання України збільшується.

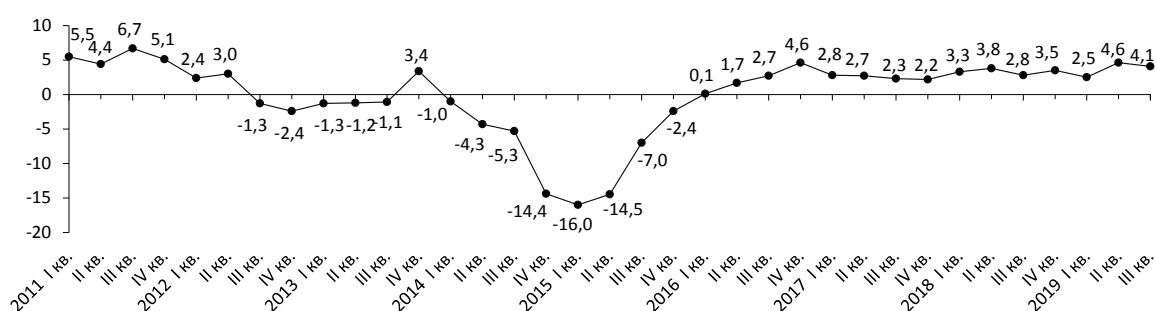


Рис. 3.2.1. Зміна реального ВВП (у % до відповідного кварталу попереднього року) [41]

І нехай українські експерти пояснюють погані показники тим, що МВФ користується неправильною методологією, яка виходить тільки з «білих» - офіційних зарплат, ділить ВВП країни ще й на мешканців окупованого Донбасу і Криму, а також на мільйони трудових мігрантів, які виїхали з України. Проте

ці фактори так чи інакше присутні в багатьох країнах. Але останнє місце в Європі - все ж за Україною. І значить, перепис населення, заробітчани чи навіть тіньова економіка - не головні причини.

В подальшому експерти прогнозують, що економічне зростання української економіки прискориться до 3,5% у 2020 році та близько 4% у наступні роки внаслідок пом'якшення монетарної політики, структурним реформам та поліпшенню інвестиційного клімату [90]. Разом з цим, такі темпи не означають підйому в економіці, а лише констатують факт, що ситуація стабілізується шляхом гальмування негативних процесів. Провідним способом такої стабілізації є впровадження ідеології соціального партнерства, що виробляє пошук та напрацювання певних компромісних рішень, налагодження ефективних взаємозв'язків між суб'єктами соціально-трудових взаємин, стабільне сприяння між ними конструктивним суспільним переговорам.

Першим, хто вжив термін «партнерство» в контексті соціальних відносин між роботодавцями та працівниками почав вживати англійський філософ Джон-Стюарт Мілль. У повсякденному житті він схвалював реформи на вигоду широких прошарків населення. Так, у 1848 році вийшла друком в п'яти книгах його робота «Основи політичної економії і деякі аспекти їх застосування до соціальної філософії». У цьому дослідженні Дж. С Мілль проявив себе передовим для тієї доби вченим і громадською постаттю та доводив думку, що розвиток соціальних відносин відбуватиметься шляхом об'єднання робітників із капіталістами і через об'єднання робітників між собою [175].

Далі у період світових воєн створилися всі умови, коли держава вимушена була активно втручатися в економіку та соціальні взаємини. Почало формуватися соціальне законодавство, зокрема, розвиток отримали програми підвищення рівня життя громадян, що передбачало створення систем охорони здоров'я, освіти, тощо. Згодом ці програми було доповнено гарантованими державою мінімальними стандартами соціального забезпечення (мінімальна зарплата, робочий час та його тривалість, відпустки та ін.). Фактично згадані програми є об'єктами системи соціального партнерства.

В широкому значенні під «соціальним партнерством» розуміють систему колективних відносин між найманими працівниками, роботодавцями та державою, яка забезпечує реалізацію їх соціально-економічних прав та інтересів [48;175]. Соціальне партнерство реалізується у формах перемовин, консультацій, обміну інформацією, пошуком компромісних рішень та контролю за їх реалізацією. Головними сторонами соціального партнерства в сучасному суспільстві виступають: держава, наймані працівники в особі профспілок, роботодавці або власники [37, с. 43], їх взаємодію ми можемо відобразити на рисунку 3.2.2:

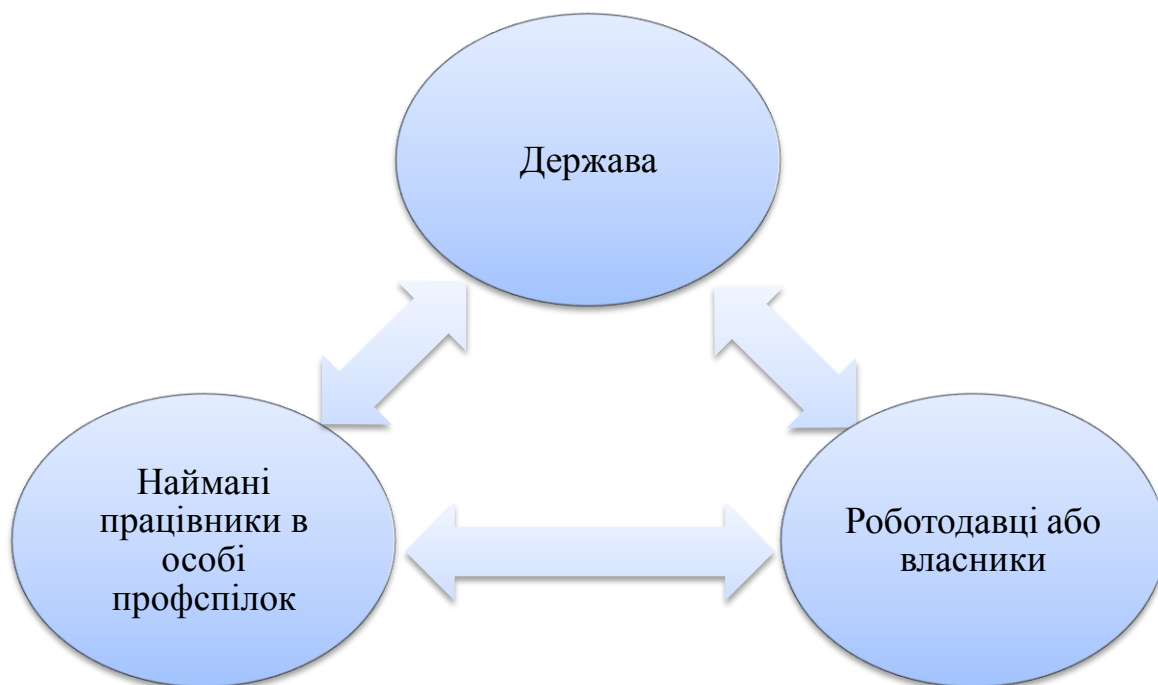


Рис. 3.2.2. Взаємодія сторін соціального партнерства

Примітка. Побудовано автором на основі [37, с. 43].

Чільними принципами соціального партнерства є:

- законність;
- рівноправність сторін;
- демократичні засади;
- добровільність і реальність зобов'язань;
- обов'язковість виконання домовленостей;
- відповідальність за виконання зобов'язань;

– контроль за виконанням домовленостей.

Суть соціального партнерства приходить через його функції. Так, його можна розглядати як механізм взаємоузгодження соціальних інтересів з урахуванням їх розбіжностей. Також його можна розглядати і як засіб реалізації соціальної політики, що забезпечує участь усіх соціальних суб'єктів в організаційно-управлінській діяльності. При цьому соціальне партнерство може забезпечити взаємодію соціальних суб'єктів у будь-якій сфері – економічній, політичній, культурній та ін. [13].

Узагальнюючи, тепер можна схематично відобразити саму систему системи соціального партнерства (рис. 3.2.3):

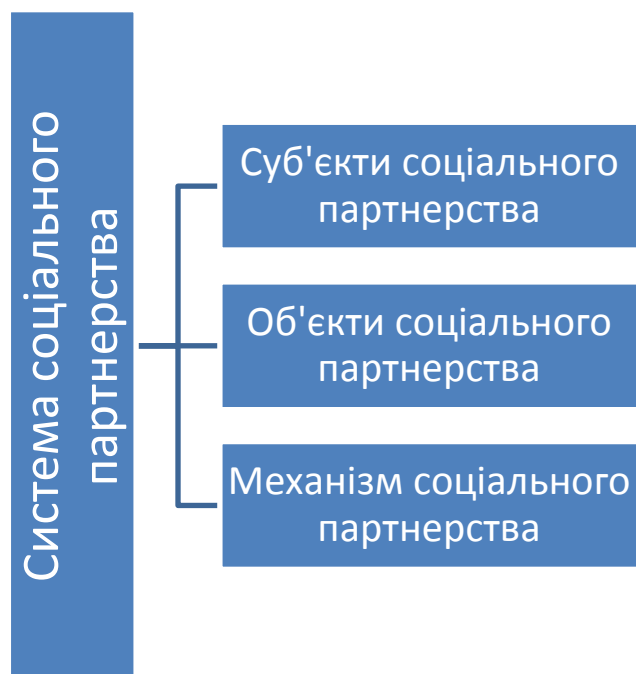


Рис. 3.2.3. Система соціального партнерства

Примітка. Побудовано автором

Розглядаючи світовий досвід соціального партнерства можемо констатувати, що багатоманіття його прикладів зумовлене певними особливостями певної держави. Так, особливістю американського зразка є те, що перед початком колективних переговорів формується т.з. «колективно-договірна одиниця». Норми її організації формуються Національним управлінням з трудових відносин, якому доручено проведення виборів колективно-договірного уповноваженого. Правова підстава – заява від

робітників чи їх профспілки (за підписами не менше як третини трудового колективу). Шляхом таємного голосування робітники цієї колективно-договірної одиниці уповноважують визначену профспілку на проведення переговорів з ініційованого ними питання, а згадана організація одержує відповідний сертифікат від зазначеного вище управління. Щодо Європи, то особливістю є те, що різні профспілки можуть проводити переговори напряду з роботодавцем. Тут виокремлюють два приклади, або дві моделі:

- 1) німецьку – базується на залученні колективу до управління виробництвом шляхом створення спеціальних органів на тарифній автономії;
- 2) скандинавську – базується на залученні колективу в розподіл результатів виробництва.

Розглянемо більш детально практику соціального партнерства в сучасній Німеччині. Так, наріжний камінь соціального партнерства ФРН – виробнича рада, яка формується на підприємстві і являє собою представницький консолідований орган. Через цю раду робітники мають змогу відстояти свої інтереси перед роботодавцями. Виробничі ради організовуються згідно Закону «Про правовий порядок підприємств» шляхом проведення виборів. У них не мають права брати участь особи, які репрезентують позиції роботодавця (провідні службовці, члени правління тощо). Роботодавця зобов'язують не рідше разу на рік доповідати на загальних зборах про наявний стан та перспективи розвитку підприємства.

Соціально-трудові відносини регулюються на законодавчих гарантіях найманих робітників, зокрема, захист від звільнення протягом певного часу; право на захист від безробіття; посилений соціальний захист мають робітники-інваліди. Варто відзначити, що специфічною властивістю регулювання праці у ФРН є поділ функцій між радами підприємства та профспілками. Так, основними задачами профспілки є ініціювання та здійснення тарифних переговорів, а також підвищення стандартів для працюючих. Окрім взаємоузгодження позицій через проведення переговорів у фірмах, які мають статус акціонерного товариства, сутність соціального партнерства

концентрується в основному у понятті «мітбештіммунг», або правовому забезпеченні участі найманих працівників в управлінні підприємством і прийнятті соціально-економічних рішень, зокрема, створюється і працює ще наглядова рада, за якою передбачено контроль роботи управління. Ця наглядова рада обирає правління, яке щорічно затверджує баланс акціонерного товариства, а також за її погодженням приймаються рішення відносно інвестицій, або в глобальному, продажу чи ліквідації фірми.

В контексті цього питання вважаємо за доцільне повернутися до нашої схеми на рис.3.2.3 та розглянути безпосередньо сам механізм соціального партнерства (МСП). Отже, під МСП ми розуміємо сукупність методів та інструментів, завдяки яким вдається досягти рівноваги і задовольнити всі сторони соціального партнерства. Як будь-який механізм, МСП має кілька складових, сукупна взаємодія яких забезпечує позитивний наслідок і реалізацію поставленої мети.

Схематично відобразити механізм соціального партнерства (рис. 3.2.4):



Рис. 3.2.4. Механізм соціального партнерства

Примітка. Побудовано автором на основі [77]

Головний елементом взаємодії у МСП є переговорний (переговорно-договірний) процес, який по суті є отим наріжним каменем фундаменту, довкола якого гуртується решта. Зокрема, це:

- порядок виявлення і узгодження позицій сторін (до прикладу, створення робочої групи чи спеціальної комісії);
- експертиза запропонованих та опрацьованих пропозицій сторін;
- положення та норми законодавства;
- моніторинг та контроль за виконанням узгодженого договору;
- судовий захист (в разі порушення умов договору).

Щодо нашої держави, то в Україні розвивається тристороння модель соціального партнерства (або т.зв. модель трипартизму). Згідно неї, у регулюванні соціально-трудових відносин, крім найманих працівників, профспілок і роботодавців провідну роль займає держава. Так, у вигляді законодавця держава розробляє нормативно-правові акти, визначає правовий статус учасників процесу переговорів, може виступати і посередником при розгляді конфліктних ситуацій тощо. Ще одна особливість – держава і сама є роботодавцем. Загалом, передумови формування та подальшого розвитку інституту соціального партнерства в Україні мають наступні особливості:

– довготривалий проміжок часу наша держава розвивалася в командно-адміністративній системі управління радянського устрою, розвал якої зумовив економічну та соціальну кризу в суспільстві;

– в Україні сформувалася несправедлива система розподілу благ, що призвело до поляризації суспільства і фактичну відсутність «середнього класу»;

– при перерозподілі державної власності на початку відновлення незалежності України в 90-х роках минулого століття, формуванні олігархічної системи багато громадян хоч і отримали частки власності у вигляді мізерного пакету акцій реорганізованих підприємств а акціонерні товариства, але так і не отримали реальної можливості впливати на політику розвитку цього підприємства чи розподілу прибутків;

– через безкарність та відносну недієвість системи правосуддя Україна роками перебуває у другій сотні країн за індексом сприйняття корупції (за даними міжнародної антикорупційної організації Transparency International [140]). Бізнес-середовище часто-густо перебуває в дискримінаційних ситуаціях. Створюється патова ситуація: держава не захищає інтереси бізнесу, а бізнес не дотримується законів. У підсумку в нашому бізнесі більше схем, ніж підприємництва.

– профспілки в Україні не мають реальної влади та підтримки в суспільстві, не є тим голосом, який готові почути на владному олімпі. В більшості випадків профспілок в малому бізнесі немає взагалі, а ті, що є – не мають довіри і, як наслідок, не утримуються за рахунок членських внесків, а існують завдяки майну, що здають в оренду;

– чинний КЗпП, що був ухвалений ще за радянських часів, не стимулює мотивацію до праці та розвиток власної продуктивності. Ще гірше, коли роками політичний популізм нарощує соціально спрямоване законодавство, не підкріплене достатньою економічною складовою;

– третина економіки перебуває в тіні, що а ж ніяк не сприяє розвитку соціального партнерства. Так, за даними Мінекономрозвитку рівень тіньової економіки у 2018 році склав 30% від обсягу офіційного ВВП, що відображено на рис. 3.2.5. На «тіньових» підприємствах, як правило, недотримуються норми трудового законодавства (про охорону праці, соціальні гарантії) та відбувається ухиляння від сплати податків (приховування доходу від бізнесу, приховування реальної кількості найманих працівників, зарплата у «конвертах»).



Рисунок 3.2.5. Інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні (у % від обсягу офіційного ВВП) і темпи приросту/зниження рівня реального ВВП (у % до попереднього року) [152]

Зазначені нами особливості сучасного етапу розвитку економіки та суспільства говорять, що партнерські відносини та соціальне партнерство в Україні проходять набагато складніший шлях свого розвитку, порівняно з рештою світу. А тому в подальшому потрібен цілеспрямований пошук оптимальної моделі соціального партнерства, а особливо в умовах реформи децентралізації та зміни системи адміністративно-територіального устрою.

Фактично, місцеві вибори 2015 року дали старт трансформації системи та механізму соціального партнерства. До цього часу основним гравцем (суб'єктом) в українській моделі трипартизму основний фокус був зосереджений на державі в особі державних інституцій, про ми вже відмічали вище. Схематично відобразимо це на рисунку 3.2.6.

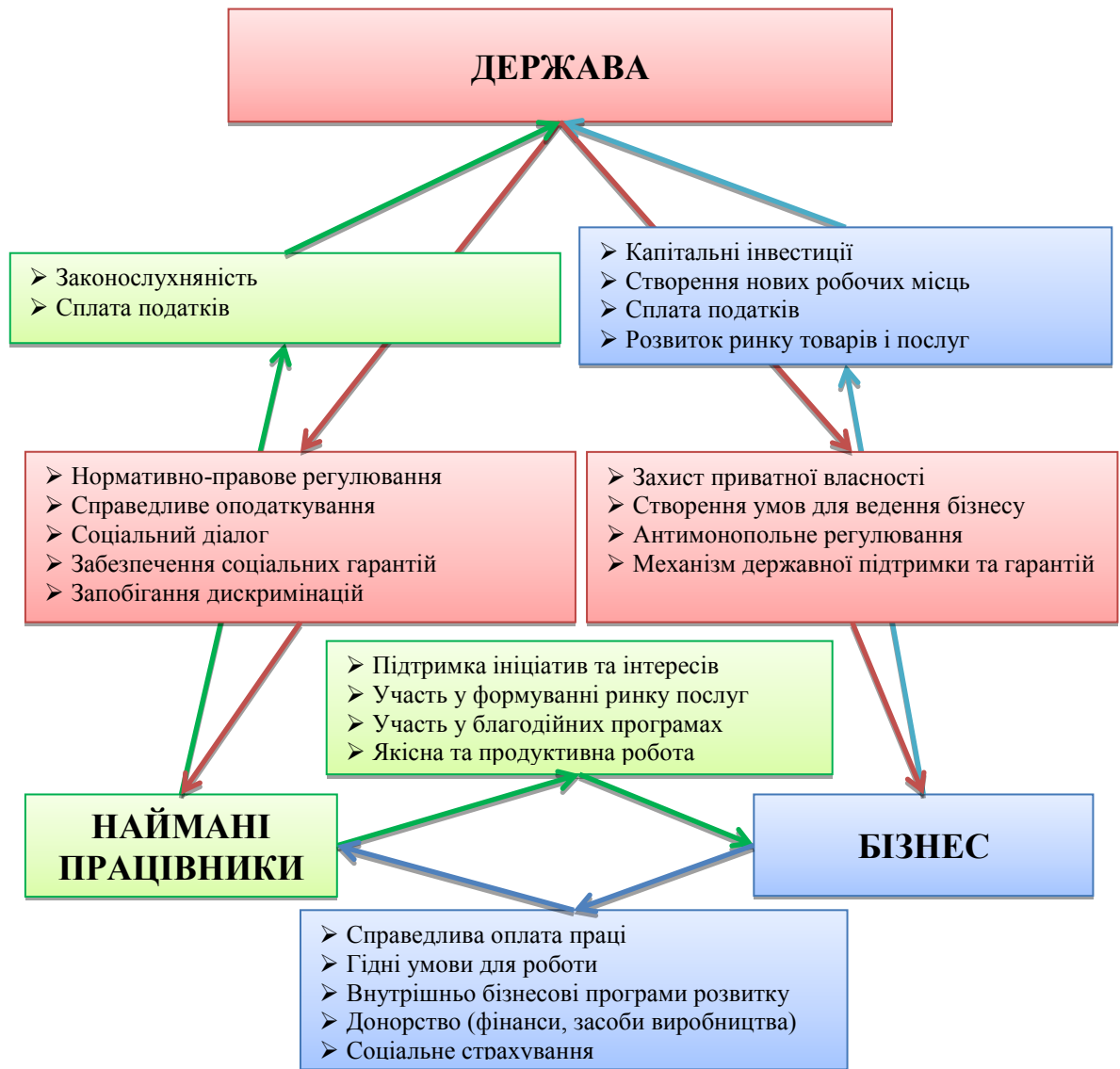


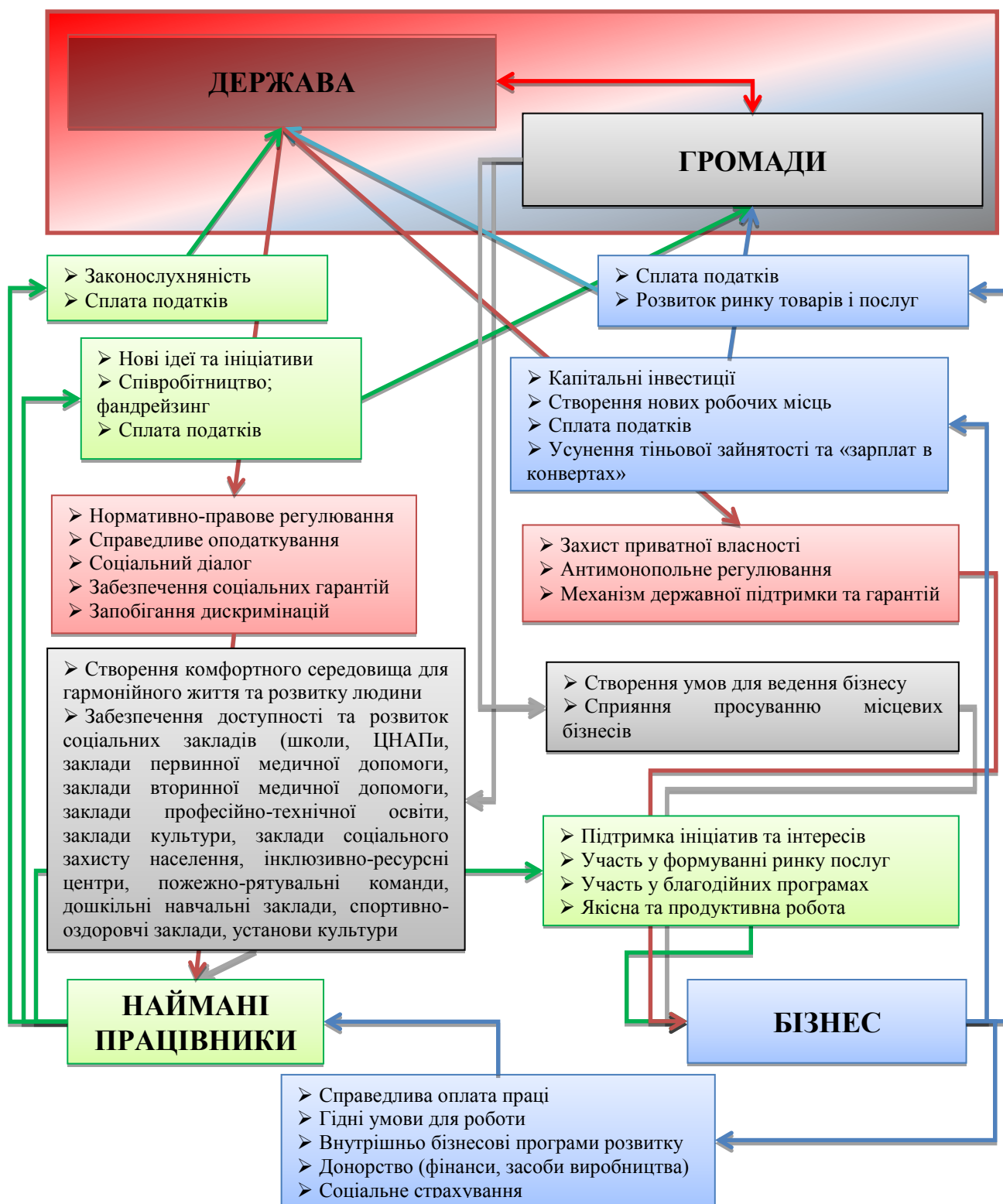
Рис. 3.2.6. Механізм взаємодії сторін соціального партнерства

Примітка. Побудовано автором

Зі стартом же реформи децентралізації, зокрема, фінансової децентралізації, коли вагома частина фінансових ресурсів «спускається» до рівня громад. Запустилася стадія трансформації, коли органи місцевого самоврядування стають більш затребуваними, бо є розпорядниками більшої частини бюджетного пирога та земельних ресурсів. Переважна більшість державних послуг тепер передається на місця, покладаючи відповідальність за результат на місцеві громади, що в свою чергу сприяє активності мешканців цих громад. Бізнес (як керівники, так і робочий колектив) тепер повинен проявити себе з нової сторони, ставши при цьому більш соціально відповідальним, адже нова система перерозподілу податків стимулює до

«чистої гри», яка тепер стає на руку всім. Фактично створюється новий інноваційний механізм у взаємодії сторін соціального партнерства – рис.3.2.7:

Рис. 3.2.7. Інноваційний механізм взаємодії сторін соціального партнерства



Примітка. Розроблено автором

Практично тільки з цього часу починається новий процес прагнення до змін у суспільстві, породжуються нові виклики, відповідальність за вирішення яких тепер перекладено на місцеву владу. Так, багато позитиву приніс етап добровільного об'єднання територіальних громад, та ми вважаємо за доцільне відзначити, що у зв'язку з низькою ініціативою та довірою до реформи (в перший рік було сформовано лише 159 ОТГ) справжнє і потужне слово в цьому питанні буде сказано лише з 01.01.2021 року, вже після проведення місцевих виборів 25.10.2020 р., коли відбудеться всеосяжна децентралізація в масштабах всієї України.

Наймогутнішим чинником розвитку соціального партнерства (як і його результатом) є формування сприятливого клімату для ведення бізнесу, зокрема, шляхом послаблення податкового тиску і боротьби з корупцією, що приведе до «одужання» національної економіки, її детінізації [36, с. 12].

Як ми вже зазначали, зі стартом реформи децентралізації розпочався новий етап функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Положення основних нормативних актів, які ми аналізували в попередньому розділі нашої роботи, враховують потреби регіонів та покликані позитивно вплинути на регіональний розвиток. Взагалі, однин із основних викликів, що спонукав до ініціювання проведення цієї реформи – рівень добробуту громадян. В підсумку її завершення повинно привести до підвищення якості життя та ступеня доходів населення загалом, створити умови для розвитку середнього класу. Ще одним викликом – завданням є покращення клімату саме всередині суспільства, подолання корупції (або хоча би зниження до максимуму корупційних ризиків), забезпечення верховенства права, відновлення довіри до влади.

Навіть сьогодні, коли Україна наблизилась до Європи, обираючи європейський вектор розвитку, нашій державі все ще не вистачає політичної волі модернізувати економіку і соціальні сфери. Так, в українській економічній реальності досі залишається зavelикий вплив олігархічних інтересів, як наслідок, гальмується розвиток і немає достатнього притоку інвестицій, в тому

числі, іноземних. Трансформація економіки, завершення реформи децентралізації – це великий проєкт сучасної України.

На даний час наші владні еліти активно закликають нових інвесторів приходити в Україну, вкладати кошти, обіцяючи «інвестиційну няню» [29] чи «бодігардів» [60]. Однак іноземці не сильно відгукуються на цей заклик, при тому, що зацікавленість дійсно є. Всі чекають, що буде далі. Наприклад, із судовою реформою, - для інвестора дуже важливо бути спроможним захистити свої інтереси в суді. Поряд з цим, ще один індикатор – завершення децентралізації, до складової якої треба віднести і можливість проведення нового ефективного діалогу для розвитку інституту соціального партнерства. Адже жителі новоутворених об'єднаних територіальних громад вже знають і можуть безпосередньо потужно впливати на політику місцевої влади, розставляючи власні пріоритети у подальшому розвитку відповідної території.

Реагуючи на згадані моменти, органи державної влади та місцеве самоврядування повинні докладати максимум консолідованих зусиль до поширення практики соціального партнерства. Так, необхідно сформулювати механізм, що з'єднає в єдину систему можливості державних і місцевих преференцій та пільг із запланованим рівнем ефективності соціально-трудових відносин на визначеній території чи конкретному підприємстві. Це можуть бути прямі субсидії з державного та місцевих бюджетів, податкові пільги, державні гарантії, списання заборгованості та штрафних санкцій тощо. Однак до цієї справи необхідно приходити виважено. В нашій практиці наявні гарні приклади, коли державне втручання мало позитивний вплив на подолання ринкового механізму, зокрема, в питаннях захисту довкілля, підтримці наукових досліджень, впровадженню інноваційних ідей та рішень, відкриваючи доступ до фінансування. Разом з цим сучасна Україна мала на озброєнні і інші форми допомоги бізнесу: поповнення статутного фонду, податкові пільги для певних галузей промисловості і за географічним принципом для спеціальних економічних зон, державні гарантії, пільгові кредити, занижені тарифи на електроенергію, газ та залізничні перевезення, закупівля вугілля в державних

шахт за завищеними цінами [68]. Уваги тут заслуговують ті факти, що цю підтримку рідко можна назвати ефективною, оскільки провали урядування часто перевищували за обсягом провали ринкового механізму. Допомога надавалася не завжди прозоро та відповідно до запиту економіки; у більшості випадків мало місце політичного лобіювання окремих інтересів. А інколи ситуація взагалі доходила до абсурду, до прикладу, коли у 2008-2009 рр. «спеціальні економічні зони» як гарний інструмент для стимулювання економіки повністю дискредитували себе в Україні, бо вони співвідносилися лише з податковими пільгами, наслідком яких були чималі втрати бюджетних коштів, поряд з корупцією та сфальшованою підприємницькою практикою. Сьогодні обстановка є трохи парадоксальною. З правової точки зору, положення законодавства, які передбачають спеціальний режим та вигідні умови для інвестування і здійснення господарської діяльності у СЕЗ є чинними. Однак на практиці, спеціальні економічні зони фактично закриті з того часу, коли до них почали застосовуватися загальні правила оподаткування, і жодні спеціальні заходи стимулювання для підприємств на їх території, не застосовуються.

Поряд з цим, сьогодні отримувачі такої держпідтримки, обходяться нашої державі у 7% ВВП. Статистика говорить, що зараз в Україні функціонує понад 3 тис. підприємств державної форми власності й 15 тис. комунальних [153]. Для досягнення збалансування інтересів сторін українського суспільства та у подальшому забезпечення розвитку системи «працівник (профспілка) – роботодавець – держава» потрібне систематичне впровадження соціального партнерства.

Ми вважаємо, що механізм соціального партнерства в системі підтримки об'єднаних територіальних громад в ході реалізації нової державної політики у сфері місцевого самоврядування повинен спиратися на інтереси жителів територіальних громад, виходячи із наступних складових: соціальної, економічної та інноваційної. Розглянемо більш детально, що саме ми маємо на увазі.

Соціальна складова на рівні об'єднаних територіальних громад має бути сфокусована на організації відносин у соціально-трудовому фронті дій. Так, соціальне партнерство тут варто просувати за допомогою системи, що передбачає складання, реалізацію, координацію та контроль за тристоронніми договорами (угодами) між працівниками (профспілками), бізнесом, що забезпечує перших роботою, а також виборним керівництвом відповідної ОТГ. Так, за допомогою цієї складової можна просувати ідеї відносно стратегії соціально-економічного розвитку громади, вирішуючи проблематику території. При цьому повинні бути взаємоузгоджені інтереси всіх сторін діалогу. В загальному, ми можемо виокремити вектори руху цих відносин, зокрема: гармонійний розвиток особистості; постійний належний рівень порядку, злагода і комфорт в громаді; можливість реалізації здібностей і талантів людини; наявність інструментів для захисту своєї гідності, своїх прав.

Щодо економічної складової соціального партнерства, то ми вважаємо, що основний орієнтир, до якого необхідно прагнути – забезпечити сталий розвиток території громади. Задля досягнення цієї візії необхідно залучати і державну владу. Так, необхідно приділити увагу для регулювання наступних напрямків:

- регулювання системи оплати праці, зокрема, визначення мінімальних та спрямування зусиль на досягнення оптимальних стандартів;
- регулювання сфери будівництва, орієнтація на формування сприятливого максимально комфортного житлового фонду;
- регулювання систем надання якісних послуг в освіті, охороні здоров'я, доступу до культурно-розважальних заходів.

Також варто відзначити різницю між соціальною та економічною складовою соціального партнерства в громаді. Соціальна – спрямована виключно на відносини у соціально-трудої сфері, в той час, коли економічна передбачає підвищення якості життя членів ОТГ.

Основна мета економічної складової в системі підтримки ОТГ є розвиток економіки визначеної громади. Задачі, які стоять на порядку денному у контексті цієї складової повинні передбачати:

- 1) підвищення конкурентоспроможності бізнесу;
- 2) створення нових робочих місць;
- 3) ріст доходів у населення громади;
- 4) підвищення податкових надходжень місцевого бюджету;
- 5) покращення місцевої територіальної інфраструктури та інвестиційної привабливості;
- 6) захист довкілля та покращення екологічного обставини.

Необхідно додатково виокремити, що економічна складова повинна бути сконцентрована як у зовнішньому середовищі розвитку бізнесу (розвиток інфраструктури, її покращення), так і у внутрішньому (дотримання норм трудового законодавства, охорона праці, соціальні гарантії та ін.). Поряд з цим, ми вважаємо, що згадані аспекти повинні розвиватися лише в єдиній системі. Що ми вкладаємо в це поняття? Для прикладу фури з «перевантаженням» на українських дорогах. Так, ця тема не нова, але зараз вона особливо болюча та важлива для громад нашої держави. У 2020 році на території України активними темпами тримає реалізація програми Президента України «Велике будівництво» [27], зокрема, відновлення доріг державного та місцевого значення, куди вкладено небачений досі фінансовий ресурс. Цей ресурс вдалося віднайти завдяки тому, що керівництво держави мобілізувало внутрішні ресурси, а також залучило додаткове фінансування за рахунок кредитів під державні гарантії та з частини коштів, які Україна отримала за рішенням Стокгольмського арбітражу [121]. Це, звичайно, дуже добре. Однак, якщо «перевантажені» зерновози і надалі будуть продовжувати по цим відновленим шляхах курсувати, то вони не матимуть жодних шансів – рано чи пізно дороги будуть знову зруйновані. Давно вже варто відійти від цих «нарощених» бортів, великих розмірів та важких конструкцій кузовів. Цю роботу можна і треба проводити в контексті соціального партнерства.

Так, всі ми хочемо і говоримо про те, що нам потрібні інвестиції, однак треба розуміти, що однією з важливих складових надходження цих інвестицій є розвинена інфраструктура – нормальні дороги, сучасні елеватори та розвинені сільгосппідприємства. А якість доріг якраз і впливає на інвестиційну привабливість як конкретної територіальної громади, так і аграрного сектору в цілому. Елементарний приклад, якщо до елеваторів чи цукрових заводів дуже тяжко доїхати, то ймовірність того, що хтось захоче вкласти свої кошти у такі не просто мала, а мізерна. А звідси податки і соціально-економічний розвиток наших громад. Ми переконані, що для вирішення цього питання обов'язково слід об'єднатися, використовуючи механізми соціального партнерства.

Окремо ми відмічаємо задачу про створення робочих місць. Грубо кажучи є лише один спосіб створювати нові робочі місця в масштабах об'єднаних територіальних громад – кредитування дрібного бізнесу. На ввіреній території керівництво громади повинно заохочувати підприємливих людей починати власну справу і наймати працівників. Ми впевнені, що дрібний бізнес – це основа для всіх рішень. На жаль, пандемія коронавірусу не дає можливості сьогодні віднайти достатній фінансовий ресурс для активного залучення підприємців у державну кредитну програму «Доступні кредити 5-7-9%», що була запроваджена за ініціативи Президента України. Саме досягнення головної мети цієї програми є однією із заповорок успіху нашої держави, а саме – спрощення доступу мікро- та малого бізнесу до банківського кредитування. Ми маємо переконання, що до цієї програми також варто долучитися і громадам, наприклад, напрацювати механізм компенсації процентів до рівня 1%, або 0% на обслуговування позики, залежно від категорії кредиту та виду діяльності, що є пріоритетним у відповідній громаді.

Розглядаючи інноваційну складову соціального партнерства на рівні об'єднаних територіальних громад, ми підмітили, що в її основі закладено інноваційну активність економічного середовища. Місцеві органи влади стимулюють бізнес-середовище на здійснення нових видів діяльності, що містять в собі високі ступені невизначеності та ризиковості, однак при цьому

закладаються певні компенсатори. Це можуть бути інструменти публічних закупівель, фінансові пільги, кредити чи створення на території громади необхідної інфраструктури для розвитку індустріальних парків, технопарків, бізнес-інкубаторів.

До прикладу, на території Хмельницької області зареєстровано два індустріальних парки: «Славута» і «Хмельницький», розглядається можливість створення ще одного індустріального парку в м. Кам'янець-Подільський [59]. Хоча у Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2011-2020 роки відсутня інформація щодо індустріальних парків [150], Планом заходів з реалізації вказаної Стратегії на 2015-2017 роки наявний проект «Індустріальний (промисловий) парк «Славута», а у Плані заходів з реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2018-2020 роки визначено технічні завдання: «Розвиток інфраструктури Індустріального (промислового) парку «Славута», «Створення індустріального парку «Хмельницький».

Коротко розглянемо особливості згаданих об'єктів. Так, індустріальний парк «Славута» був включений у Реєстр індустріальних парків 07.02.2014. Ініціатор створення – Славутська міська рада. Площа земельної ділянки – 50 га. Строк, на який створено індустріальний парк, - 50 років. Керуюча компанія – комунальне підприємство «Славутський міський центр земельно-кадастрових робіт». Метою створення є залучення інвестицій в місто, забезпечення сприятливих умов для функціонування та розвитку промислових підприємств, поліпшення інвестиційного іміджу міста, забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності території, створення нових робочих місць, збільшення надходжень до міського бюджету міста Славута та Державного бюджету України, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури. Пріоритетними напрямками діяльності для визначення функціонального призначення індустріального парку вважаються галузі середнього та малого машинобудування, деревообробки та галузі фармацевтики. Ініціатором створення індустріального парку налагоджується співпраця з бізнесом щодо розвитку виробництва на території парку, зокрема:

- по будівництву заводу з виробництва залізо-бетонних виробів;
- підприємства по виготовленню санітарно-технічних виробів;
- по виробленню альтернативних видів палива.

Відносно індустріального парку «Хмельницький», то він був створений Хмельницькою міською радою (рішення від 14.12.2018 № 15) та включений у Реєстр індустріальних парків 07.02.2019. Площа земельної ділянки – 90,9324 га. Строк, на який створено індустріальний парк, - 50 років. Метою створення індустріального парку «Хмельницький» є формування механізмів ефективної реалізації практичних кроків із заснування потужних інноваційно-технологічних утворень у місті Хмельницькому шляхом розбудови сучасної спеціалізованої інфраструктури на локальній території, стимулювання інвестиційно-виробничої діяльності та підвищення інвестиційної привабливості. Прогнозується створення біля 3 тис. робочих місць. Функціональне призначення індустріального парку передбачає щільну забудову території парку виробництвами, що відповідають пріоритетним напрямам господарської діяльності, з облаштуванням сучасної інженерно-транспортної інфраструктури, а саме:

- текстильне виробництво (ткацьке виробництво, виробництво одягу, виробництво інших текстильних виробів);

- виробництво електричного устаткування (виробництво електродвигунів, генераторів, трансформаторів, електророзподільної та контрольної апаратури, виробництво батарей і акумуляторів, виробництво проводів, кабелів і електромонтажних пристроїв, виробництво електричного освітлювального устаткування, виробництво побутових приладів, виробництво іншого електричного устаткування);

- агропереробка (виробництво харчових продуктів, переробка та консервування фруктів та овочів, виробництво борошномельно-круп'яної промисловості, виробництво інших харчових продуктів).

В контексті цього підрозділу роботи також важливо відзначити, що з початком впровадження реформи з децентралізації влади було прийнято і окремий ряд законопроектів, що справляє позитивний вплив на життя сторін соціального партнерства безпосередньо в громадах. Зокрема, з 1 січня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 № 1774 [105], яким передбачено делегування органам місцевого самоврядування розширених повноважень у сфері контролю за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства про працю. Цим Законом внесено зміни до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і запроваджено норму стосовно надання виконавчим органам міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад повноважень щодо здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, а також накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення.

Протягом періоду з 26 квітня 2017 року по 14 травня 2019 року інспектори праці, в тому числі і органів місцевого самоврядування, діяли на підставі Порядку здійснення державного контролю, затвердженого постановою від 26.04.2017 №295. А, починаючи з 30 серпня 2019 року набрав чинності новий Порядок здійснення державного контролю, затвердженого постановою від 21.08.2019 №823. Так, передбачено наявність у складі виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад інспекторів праці. У їх повноваженнях – здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю в частині легалізації трудових відносин, мінімальних державних гарантій в оплаті праці та своєчасності виплати заробітної плати.

Таким чином зростає роль органів місцевого самоврядування у питаннях контролю за дотриманням законодавства у сфері зайнятості. Вони отримали реальні важелі впливу на збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок легалізації трудових ресурсів.

Контрольні повноваження інспекторів праці в органах місцевого самоврядування підтверджуватися службовим посвідченням встановленої Мінсоцполітики форми, що видається Держпраці. Підставою для видачі посвідчення інспектора праці посадовій особі виконавчого органу ради є лист сільського, селищного, міського голови, до якого додається заповнена картка обліку даних інспектора праці відповідно до форми, затвердженої Мінсоцполітики.

Однак не все так гладко із впровадженням цієї роботи безпосередньо в новоутворених ОТГ, які ще перебувають на етапі добровільного об'єднання. До прикладу, проблемним на території Кіровоградської області є питання об'єднання дуже маленьких населених пунктів в громади [93]. В результаті такого об'єднання чисельність територіальних громад не перевищує 20 тис. осіб, а складає від 3,5 до 10 тисяч осіб. Крім того, як вбачається із вищевикладеного, посади інспекторів праці вводяться як правила на тих територіях, де і так є інспектор праці Управління (м. Олександрія, м. Кропивницький, м. Світловодськ). Зазначене призводить до того, що одні і ті самі суб'єкти господарювання перевіряються і спеціалістами Управління і інспекторами праці ОМС, оскільки чіткого обмеження в кількості інспекційних відвідувань не міститься в жодному нормативному акті. Оскільки громади малочисельні, в органах місцевого самоврядування окремі посади не вводяться, а покладаються обов'язки інспектора праці на працівника, який вже обіймає певну посаду. Наприклад, у Великосеверинівській сільській ОТГ обов'язки інспектора праці виконує заступник голови з господарських питань та охорони праці. В Маловисківській міській ОТГ обов'язки інспектора праці виконує спеціаліст II категорії (інспектора праці) відділу соціального захисту населення, праці та охорони здоров'я виконавчого комітету Маловисківської міської ради. В Первозванівській сільській ОТГ обов'язки інспектора праці виконують перший заступник сільського голови та спеціаліст I категорії загального відділу. Тобто, дані обов'язки покладаються на осіб, які не мають необхідної освіти, знань та мають велику кількість інших обов'язків.

Поряд з цим є альтернативний шлях, яким пішли у Полтавській області. Чотири громади Кременчуцького району проводять необхідні юридичні консультації з приводу введення посади інспектора на основі спеціального фінансування між декількома ОТГ. Це Недогарківська, Омельницька, Піщанська, Пришибська сільські ОТГ. У принципі, це як один із виходів із ситуації. Чотири громади об'єднують для цього зусилля, вводять посаду одного інспектора в одній із громад [97]. І потім між собою вирішують питання співфінансування. Тобто тут вирішено проблему з прив'язкою інспекторів до густоти населення відповідної території. У підсумку ми пропонуємо розвивати цей напрямок діяльності в ОТГ. Зокрема, на даний час нагальною є необхідність проведення аналізу зростання кількості застрахованих осіб та суми сплаченого єдиного соціального внеску на відповідній території за результатами роботи інспекторів праці органів місцевого самоврядування.



Рисунок 3.2.8. Ефект реалізації механізму соціального партнерства

Примітка. Побудовано автором

Загалом, ми вважаємо, що на даний час застосування такого інструмента, як механізм соціального партнерства є гарним джерелом для нарощення економічної сили територіальних громад та формування правильного вектора руху. А його ефективна реалізація забезпечить сталість економічного життя відповідної території громади (рис. 3.2.8).

Отже, практичне застосування механізму соціального партнерства в ході проведення реформи територіальної організації влади і подальшого розвитку ОТГ є багатообіцяючим шляхом розвитку для нашої держави. Бо, як ми вже відзначали, ринковий механізм не завжди здатний на досягнення соціальної рівності та справедливості. Тільки в спільній роботі влади, бізнесу та суспільства можна досягнути синергетичного ефекту, спрямованого на створення економічних і правових умов для підвищення якості життя людей у громадах, сприяти розкриттю їх талантів, розвитку підприємництва і виробництва тощо.

3.3. Розробка інноваційного механізму державної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад

За наслідком проведеного в попередніх розділах цієї роботи аналізу політики регіонального розвитку в Україні, що йде активним шляхом реформи децентралізації, ми можемо зробити проміжний висновок, що на даний час вона є розбалансованою. Окремі її складові відбуваються поза межами сфери українського законодавства. А це, в свою чергу, закладає нездорові основи для розподілу бюджетних коштів, веде до втрати ефективності освоєних коштів, ставить під сумнів саму законність виділення бюджетних асигнувань і, як підсумок, маємо картину з відсутністю загальнодержавного підходу у розвитку регіонів.

В цьому контексті ми погоджуємося з результатами аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, викладеного у формі звіту Рахункової палати України [49]. Важливо відмітити, що чим документом встановлено, центральні органи виконавчої влади (Міністерство розвитку громад і територій; Міністерство фінансів) та чимале коло новоутворених ОТГ не вжили всіх необхідних заходів для забезпечення ефективного освоєння у період 2017-2018 років вищезгаданого виду субвенційних вливань у місцеві бюджети. І знову ж тут на першому місці стоїть таке явище, як відсутність загальнодержавного підходу у розвитку регіонів.

За підсумками 2019 року можемо говорити, що держава фінансує свої регіони за 11 напрямками (додаток Б), зокрема, це кошти ДФРР; здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; кошти субвенцій на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості; на підтримку регіональної політики; кошти на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; створення центрів надання адміністративних послуг; будівництво нових, реконструкцію та капітальний ремонт басейнів; палаців спорту; майданчиків для занять спортом; спортивних комплексів; автомобільних доріг. В рамках зазначених програм здійснюються заходи та реалізуються проєкти з інвестиційною складовою, особливістю яких є ремонти (капітальні, поточні), реконструкції та будівництво (нове та завершення довгобудів).

Відповідно до визначених напрямків держава визначила шість управителів цими грошовими потоками: Міністерство фінансів, Міністерство розвитку громад і територій, Міністерство соціальної політики, Міністерство молоді та спорту, Міністерство освіти і науки, Державне агентство автомобільних доріг (додаток В). Ми вважаємо, що отут і закрадається нюанс регіональної політики, адже згідно Положення про Міністерство розвитку громад і територій [117] Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну

регіональну політику, однак Кабінет Міністрів України залучав його до погодження заходів і проєктів (окрім твердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році [119]).

Ми вважаємо, що такий підхід до розподілу субвенційних потоків у регіони є вкрай неефективним, адже замість зміцнення та об'єднання фінансового потенціалу в єдине ціле і його розподіл на конкурсній основі через інструмент ДФРР в нас наявне розсіювання коштів головного кошторису країни. За великим рахунком, це показує, що в Україні немає цільної державної регіональної політики і заслуговує на те, щоб бути основним питанням порядку денного. Адже саме воно визначає ефективність використання коштів платників податків, що перерозподіляються через державний бюджет. Його вирішення сприятиме покращенню координації роботи на місцях, підвищить контроль за результатами освоєння згаданих коштів. Отож, ми пропонуємо для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету в порядку визначеному ч. 10 ст. 20 Бюджетного кодексу України провести огляд витрат державного бюджету в вищезгаданих нами сферах. А за результатом цього огляду прийняти рішення, що буде підставою для внесення відповідних пропозицій до проєкту державного бюджету на плановий бюджетний період і до Бюджетної декларації. Обов'язкова умова – об'єднання асигнувань регіональної політики під егідою Міністерства розвитку громад та територій через Державний фонд регіонального розвитку.

Продовжуючи наше дослідження, ми також побачили, що нікотрий порядок виділення коштів згаданих субвенцій не містить в собі такого правила про врахування ще на початкових етапах подачі місцевих проєктів наявного інфраструктурного стану відповідної території, крім Порядку та умов надання у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво

мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту, де п.5 визначено таку умову, як: незадовільний стан існуючих майданчиків [44].

В контексті цього дослідження, варто відзначити, що на національному рівні відсутня єдина база відносно інфраструктурної системи об'єднаних територіальних громад, немає загальнодержавного підходу до визначення пріоритетності потреб розвитку територій. А тому ми пропонуємо Кабінету Міністрів України дати доручення Мінрегіону та Мінюсту доповнити Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів інформацією про згаданий вище нами інфраструктурний стан відповідної громади. Також доцільно передбачити і потребу розвитку цієї інфраструктури та вказати конкретні проєкти, визначені місцевими стратегіями розвитку ОТГ. Ми вважаємо, що такий вичерпний перелік змусить місцеву владу неухильно дотримуватися свого стратегічного вектору розвитку і не розпорошувати кошти на інші проєкти.

Також нерідко маємо ситуації, коли ОТГ капітально ремонтує соціальний об'єкт, наприклад, дитячий садочок чи школу, вкладаючи сотні тисяч бюджетних гривень, а потім через кілька років його треба буде все одно закрити, бо на цій території вкрай низька (або взагалі відсутня) народжуваність. До причин, що не сприяють ефективному освоєнню фінансового потенціалу є неможливість щорічного ціленаправленого прогнозування суми субвенції, що буде виділена на громаду, бо щороку вона різна.

Окремо хочеться наголосити, що сьогодні ми не маємо жодного нормативного акта, який визначав би загальний обсяг «інфраструктурної» субвенції. Так, у статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено лише, що фінансова підтримка здійснюється через надання згаданого виду субвенції згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. А загальний її обсяг визначається законом про Державний бюджет України на відповідний рік, тобто сума щорічно варіюється. А тому ми і маємо картину, коли в 2016 році було

передбачено 1,0 млрд. грн., у 2017 – 1,5 млрд. грн., у 2018 році – 1,9 млрд. грн., 2019 році – 2,1 млрд. грн.

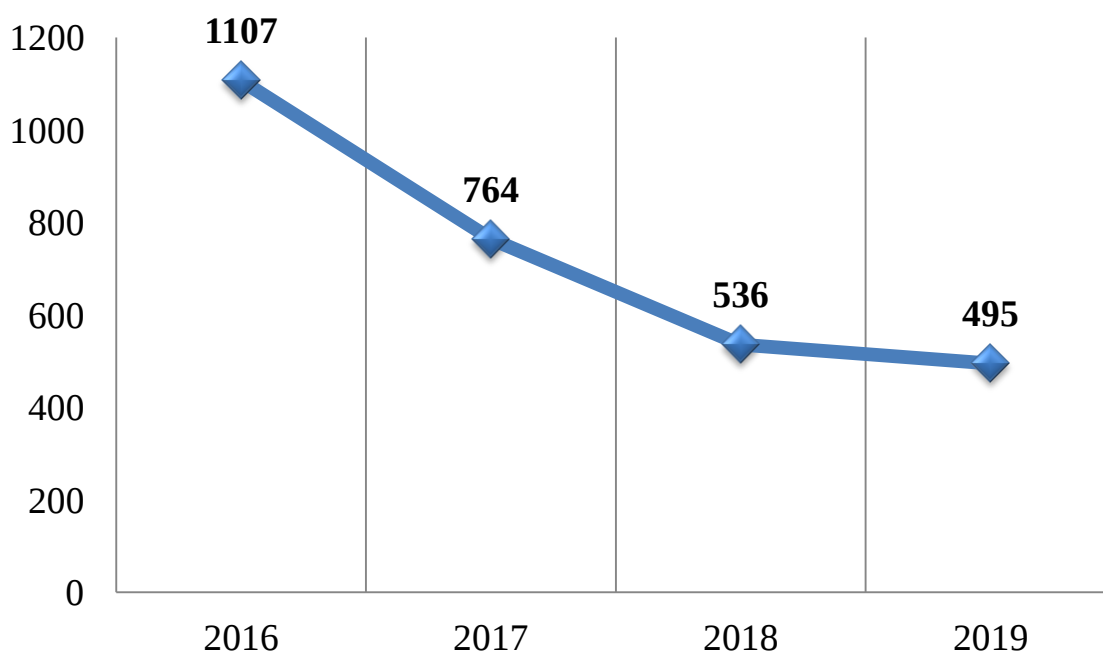


Рис. 3.3.1. Розмір «інфраструктурної» субвенції на одного сільського жителя, отриманої об'єднаними територіальними громадами в 2016-2019 рр., гривень

Примітка. Побудовано автором на підставі [87]

Це говорить додатково про те, що розмір субвенції за формулою, визначеною Кабміном [118] з прив'язкою до кількості сільського населення та площі території об'єднаної територіальної громади не можна спрогнозувати, а сама сума йде на спад, що відображено на рисунку 3.3.1. З однієї сторони це плюс, адже держава таким чином стимулювала громади до об'єднання, а з іншої – не дає приводу для розмови, що уряд планомірно та системно підтримує ОТГ. Керівники громад стають заручниками вказаної ситуації, бо не маючи прогнозу коштів на наступний рік не можуть спланувати роботу в проєктах розвитку. А це тягне за собою ситуацію, коли в ОТГ визначаються з проєктами, виходячи із отриманих коштів, і, як наслідок, реалізуються короткотермінові заходи, що не містять в собі стратегічної та синергетичної

складових. Так, у 90 % всі проекти, що реалізовувалися за рахунок цього виду субвенції були завершені в рамках бюджетного року, коли в умовах її отримання визначений термін до трьох років. Виправдання для громад одне – роками занедбана інфраструктура, яка, в першу чергу, вимагає реалізацію дешевших та найбільш актуальних заходів, таких як: заміна віконних та дверних блоків, заміна даху, утеплення, тощо. Виходячи з цього, ми вважали би більш справедливим відновити роботу над Проектом Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст» [131], який у серпні 2019 року було відкликано. В цьому контексті, ми пропонували додатково включити норму, яка встановить розмір субвенції на рівні тієї, що була надана ОТГ-першопрохідцям, тобто 1107 гривень на одного жителя сільської місцевості, врахувавши індекс інфляції на 01 січня відповідного року. Загалом прийняття такого проекту Закону дозволить закріпити на законодавчому рівні фінансові гарантії громадам, що були їм обіцяні у 2015 році та створить умови для забезпечення рівномірного розподілу «інфраструктурної» субвенції між ОТГ, які утворені в різні роки, що дасть можливість громадам ефективно планувати свій розвиток. Однак світова пандемія коронавірусу внесла свої корективи і у 2020 році «інфраструктурна» субвенція була скасована, а кошти пере направлено до «ковідного» фонду.

Разом з тим, повертаючись до інформації Рахункової палати України, загалом у 2017-2018 роках використано 3,3 млрд грн субвенції з виділених з державного бюджету 3,4 млрд гривень. Водночас аудитом, проведеним у 13 областях на 37 об'єктах з касовими видатками в сумі 333,1 млн грн, встановлено фактів використання коштів з порушенням законодавства на суму 21,1 млн грн (у т. ч. із заподіянням шкоди (збитків) державі на суму 1,4 млн грн), неефективного використання – 16,0 млн грн, а також порушення законодавства з питань містобудівної діяльності, публічних закупівель і ведення бухгалтерського обліку на загальну суму 144,2 млн гривень [62]. У розрізі цієї

частини, Постановою уряду від 29 січня 2020 р. № 38 вже внесено зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200, зокрема, передбачено редакцію частини дев'ятої пункту 4 Порядку: «здійснення інших заходів, що сприяють забезпеченню населення якісними послугами та видатки на які можуть здійснюватися виключно у разі утворення економії коштів такої субвенції за результатами проведення процедур закупівель за іншими напрямками використання та/або фактично виконаних робіт» [108]. Ми, в свою чергу, пропонували розвинути далі цей напрямок нормотворчої діяльності та створити методику, яка слугуватиме ранжиром для проєктів місцевого розвитку та передбачатиме етапність виділення асигнувань з державного бюджету із пріоритетами для відбору проєктів в ОТГ. Однак чергові місцеві вибори 2020 року ставлять крапку в цьому напрямку, оскільки заперечується вже сама суть добровільного об'єднання територіальних громад. Тобто держава давала достатній час для прийняття рішень про такі об'єднання на місцях. Хто мав бажання працювати і бачив зиск з цього з'єднання використав свій шанс і зараз має гарні результати праці і, відповідно, чудовий гандикап для участі в місцевих виборах.

Отож, ми повертаємося до думки, що лише використання такого інструменту, як Державний фонд регіонального розвитку дозволить громадам ефективно отримувати державні кошти на реалізацію проєктів місцевого значення. Перевагою ДФРР є те, що завдяки його реалізації можна досягти збільшення ефективності використання всіх публічних фінансів (як ми вище зазначали – всі проєкти необхідно злити воєдино). Бо ж відбір проєктів для фінансування через ДФРР відбувається шляхом конкурсу. До складу конкурсних комісій входить чимале коло представників, це і органи місцевого самоврядування, і облдержадміністрації, і Мінрегіон, і бюджетний комітет Верховної Ради України, а також громадські об'єднання та асоціації. Оскільки

це конкурс, то за публічні фінанси потрібно буде поборотися в чесній боротьбі, при цьому довести дієвість та ефект від провадження того чи іншого заходу.

Ми вітаємо рішення центральних органів влади про підтримку розробленого Мінрегіоном проєкту закону, який вносить зміни до Бюджетного кодексу України, що стосується реформи ДФРР. Позитивним є те, що ці зміни передбачають збільшення розміру коштів для фонду до «не менше 3%», замість «не менше 1%», однак при цьому не встановлюють нижньої межі. Зокрема, ми вже мали випадок, коли у 2014 році всі кошти були забрані через секвестр бюджету (ми це відзначали у табл. 3.1.2).

Висновки до третього розділу.

Сучасні умови нашого світу змінюються безперервно, що відбувається внаслідок творчої та економічної активності як окремих людей, так і малих та великих груп, які разом формують наше суспільство. Регіональний розвиток - хід систематичних перемін у визначеному локальному середовищі, що підтримує позитивні переміни умов життя територіальної громади. Планування свого розвитку дає територіальній громаді краще досягнути власні цілі, виокремити особисті плюси, які якраз і перевагами, а також ризики, які можуть на неї очікувати, сприяє продуктивному та ефективному використанню наявних ресурсів (економічних, людських), впровадженню механізмів моніторингу і контролю за їх використанням, і, основне, – дає можливість забути про «гасіння» проблем, які беруться нізвідки, а бути готовим до таких викликів.

Для кращого розуміння предмету стратегічного планування в новоутворених об'єднаних територіальних громадах, ми брали за основу загальні підходи до стратегічного планування в контексті побудови збалансованих інтересів всіх сторін процесу: і держави, і регіонів, і громад. Практично, з 2015 року, державна регіональна політика в нашій державі

увібрала в себе європейський формат і одержала конкурентне фінансове забезпечення із Державного бюджету України згідно визначеного порядку та прозорого механізму, вираженого у чітку формулу. Та поряд з цим, ми маємо повне право говорити як про відсутність в регіонах достатньої кількості реальних проєктів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів субвенції з однієї сторони, так і про те, що більшість проєктів – довгобуди, окремі ще навіть радянські, проектно-кошторисна документація на які щоразу потребує коригування. Бо, результати роботи протягом 2011- 2020 років свідчать, що загальний показник освоєння коштів складає 87,4%, або іншими словами майже 10 мільярдів гривень не були використаними.

Сьогодні дуже переформатовуються функції, які включено в процес планування. А саме планування набуває вигляду знаряддя для підвищення конкурентоспроможності регіонів держави, таким собі об'єднавчим колом суб'єктів регіонального розвитку довкола визначеної системи пріоритетів. Активізація цієї роботи є органічним етапом розвитку територій, а також роботою місцевих управлінців у пошуку інструментів, що дозволяють адекватно реагувати на різноманітні зміни сучасного світу.

Перспективне планування розвитку території має важливі переваги у порівнянні із звичайним планування. Разом з цим відзначаємо, що стратегія – не є всеохоплюючим документом, який описує весь «фронт роботи» для розвитку громади, а є більше стратегічним баченням розвитку. Наріжним каменем цього бачення є основна, базова функція, яку виконує громада в системі району, регіону, країни. А його необхідною ознакою – є впізнаваність громади в зовнішньому середовищі, яка відображається в її основних географічних, економічних, соціальних, історичних, культурних та інших характеристиках, що ними має відзначатися громада у майбутньому. Новаторським у практиці стратегічного планування в Україні в останні кілька років є формування Плану реалізації Стратегії як набору стратегічних програм по кожній стратегічній цілі, кожна з яких (програм) складається з певної кількості проєктів в рамках кожної операційної цілі. Отож, при розгляді

структури цілей вважаємо за доцільне використовувати та поширювати новітню практику окремих територіальних громад з формування та реалізації стратегій (варто брати до уваги досвід першопрохідців реформи з 2014 року), виділяючи фактори та явища, які впливають на стратегії розвитку, використовуючи метод SWOT-аналіз.

Сучасний етап розвитку економіки та суспільства говорять, що партнерські відносини та соціальне партнерство в Україні проходять набагато складніший маршрут власного розвитку, порівняно з рештою світу. І саме тому в подальшому потрібний цілеспрямований пошук оптимальної моделі соціального партнерства, а особливо в умовах реформи децентралізації та зміни системи адміністративно-територіального устрою. Так, місцеві вибори 2015 року дали старт трансформації системи та механізму соціального партнерства. Переважна більшість державних послуг тепер передається на місця, покладаючи відповідальність за результат на місцеві громади, що в свою чергу сприяє активності мешканців цих громад. Бізнес (як керівники, так і робочий колектив) тепер повинен проявити себе з нової сторони, ставши при цьому більш соціально відповідальним, адже нова система перерозподілу податків стимулює до «чистої гри», яка тепер стає на руку всім. Фактично створюється новий інноваційний механізм у взаємодії сторін соціального партнерства, який ми відобразили у цьому розділі дисертаційного дослідження.

Наймогутнішим чинником розвитку соціального партнерства (як і його результатом) є формування сприятливого клімату для ведення бізнесу, зокрема, шляхом послаблення податкового тиску і боротьби з корупцією, що приведе до «одужання» національної економіки, її детінізації.

Ми вважаємо, що механізм соціального партнерства в системі підтримки територіальних громад в ході реалізації нової державної політики у сфері місцевого самоврядування повинен спиратися на інтереси жителів територіальних громад, виходячи із наступних складових: соціальної, економічної та інноваційної. Ми маємо на увазі, що соціальна складова на рівні територіальних громад має бути сфокусована на організації відносин у

соціально-трудовому фронті дій. Так, соціальне партнерство тут варто просувати за допомогою системи, що передбачає складання, реалізацію, координацію та контроль за тристоронніми договорами (угодами) між працівниками (профспілками), бізнесом, що забезпечує перших роботою, а також виборним керівництвом відповідної ТГ. Так, за допомогою цієї складової можна просувати ідеї відносно стратегії соціально-економічного розвитку громади, вирішуючи проблематику території. При цьому повинні бути взаємоузгоджені інтереси всіх сторін діалогу. В загальному, ми можемо виокремити вектори руху цих відносин, зокрема: гармонійний розвиток особистості; постійний належний рівень порядку, злагода і комфорт в громаді; можливість реалізації здібностей і талантів людини; наявність інструментів для захисту своєї гідності, своїх прав.

Розглядаючи інноваційну складову соціального партнерства на рівні територіальних громад, ми підмітили, що в її основі закладено інноваційну активність економічного середовища. Місцеві органи влади стимулюють бізнес-середовище на здійснення нових видів діяльності, що містять в собі високі ступені невизначеності та ризиковості, однак при цьому закладаються певні компенсатори. Це можуть бути інструменти публічних закупівель, фінансові пільги, кредити чи створення на території громади необхідної інфраструктури для розвитку індустріальних парків, технопарків, бізнес-інкубаторів. Загалом, ми вважаємо, що на даний час застосування такого інструмента, як механізм соціального партнерства є гарним джерелом для нарощення економічної сили територіальних громад та формування правильного вектора руху. А його ефективна реалізація забезпечить сталість економічного життя відповідної території громади.

За наслідком проведеного аналізу політики регіонального розвитку в Україні, здійсненого в цьому розділі дослідження ми можемо зробити висновок, що на даний час вона є розбалансованою. Окремі її складові відбуваються поза межами сфери українського законодавства. А це, в свою чергу, закладає хибні основи для розподілу бюджетних коштів, веде до втрати

ефективності освоєних коштів, ставить під сумнів саму законність виділення бюджетних асигнувань і, як підсумок, маємо картину з відсутністю загальнодержавного підходу у розвитку регіонів.

Загалом вважаємо, що уряд повинен і в подальшому доопрацьовувати шляхи зміцнення та об'єднання фінансового потенціалу ОТГ в єдине ціле під егідою Мінрегіону. Зокрема, через конкурсну основу на платформі ДФРР, що сприятиме покращенню координації роботи на місцях та стане результативним інструментом піднесення України.

ВИСНОВКИ

У дослідженні запропоновано розв'язання актуальної проблеми, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій, щодо удосконалення механізмів державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Результати проведених досліджень уможливають отримання таких висновків:

1. Визначено, на основі системного аналізу, аспекти функціонування механізмів державного регулювання підтримки та розвитку територіальних громад. При систематизації нового фактологічного матеріалу в дисертації доведено чинники територіальної диференціації, що обумовлені подоланням багаторічної кризи, з якої територіальні громади виходитимуть з неоднаковою швидкістю і результатами. Показано, що необхідність реформування повинна полягати в єдності державної влади і місцевого самоврядування.

2. Систематизовано світовий досвід організації підтримки та розвитку територіальних громад. Охарактеризовано та констатовано, що в демократичних суспільствах сувереном влади є народ, і саме народ на основі вільних, демократичних та періодичних виборів формує державну владу. Однак органи місцевого самоврядування виконують повноваження, які в принципі могли б виконувати органи виконавчої влади у територіях та громадах, але з метою ефективності та кращої адаптації до місцевих умов на основі законів та відповідно до місцевих традицій держава децентралізувала ці повноваження і передала їх на виконання органам, які обираються мешканцями цих територій і які таким чином є політично відповідальними саме перед місцевими жителями, які мають право голосу на місцевих виборах.

3. Здійснено аналіз законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Означено напрями законодавчого регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, та пропозиції з правового і організаційного впорядкування цього

напряму державної регіональної політики за допомогою інструментів регулювання як сукупності взаємозв'язаних і закріплених в національному законодавстві правових інститутів місцевого самоврядування, що відбивають особливості його організації в конкретній державі.

4. Надано оцінку фінансово-економічному механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад. Окреслено визначення фінансово-економічного механізму регулювання як системи фінансово-економічних методів, прийомів, важелів з управління фінансовим забезпеченням заходів економічної політики у поєднанні з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Обгрунтовано, що фінансово-економічний механізм регулювання не є системою чи просто сукупністю елементів, його доцільно розглядати як спосіб дій суб'єкта регулювання та розвитку територіальних громад, та соціально-економічний розвиток територіальних громад, який базується на певних принципах, з використанням фінансово-економічних методів, інструментів, важелів регуляторного характеру.

5. Обгрунтовано стратегічні напрями підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад в сучасних умовах. Розроблено ключові чинники переходу до стійкого розвитку шляхом погоджених дій в трьох головних напрямках: завершення інституціоналізації (правового і організаційного закріплення) громадських стосунків, що складаються з приводу об'єднання; створення умов для ресурсно-економічної самостійності місцевого самоврядування (у частині збору і використання місцевих податкових і неподаткових доходів, розпорядження майном, землекористування); задіявання механізмів надання селективних преференцій (встановлення особливого статусу, надання податкових пільг, виділення бюджетних дотацій і субвенцій, реалізації спеціальних програм).

6. Здійснено, на методологічному рівні, розробку інноваційного механізму державного регулювання підтримки та розвитку об'єднаних територіальних громад. Доведено, що сформульований універсальний підхід

може і повинен конкретизуватися з урахуванням індивідуальних природно-географічних, адміністративно-територіальних, економічних, соціальних і інших особливостей територіальних об'єднань, що розглядається в діалектичній єдності процесів самоорганізації і державного регулювання територіальних систем, та додатку цього підходу до класу територіальних систем іншого рівня.

7. Реформа системи публічного управління в Україні є однією з головних, і попри успіхи першого етапу добровільного об'єднання територіальних громад ми маємо продовжити вдосконалення управління нашою державою. Адже це постійний процес, а тому важко сказати, що реформи уже завершені. Так, завершення одного етапу реформи повинно плавно перейти у нову стадію. Зокрема, необхідно усунути прогалини добровільного етапу, коли ми на догоду політичним складовим і компромісам створили подрібнені і слабкі територіальні громади, окремі з яких вже зараз не можуть говорити ні про який розвиток, адже фактично залишилися дотаційними і «проїдають» все на соціальне забезпечення. Досвід показує, що у добровільному процесі об'єднання в окремих регіонах ми знехтували спроможністю, і, в підсумку не досягнули (на окремих територіях) мети реформи. Нам не потрібне об'єднання, заради укрупнення, нам потрібні ефективні громади, здатні надавати своїм мешканцям спектр якісних послуг. Додатково необхідно доопрацювати законодавство в частині відповідальності керівництва територіальних громад за зволікання чи небажання вирішувати питання із інвентаризацією майна та встановленням належного обліку земель (на догоду вузькому місцевому колу найбагатших осіб, що забезпечує їхнє панування), адже все це є великими резервами для наповнення бюджету і подальшої розбудови інфраструктури громад. Один із варіантів для вирішення – якомога скоріше напрацювання інституту загального нагляду із державними префектурами та префектами. Також варто зауважити, що відповідальність за охорону здоров'я вторинного рівня доцільно передати на вищий рівень (районів чи областей), оскільки, як показала практика, на нижчому рівні управління розвивається лише структура

ПМСД, а «вторинку» не може забезпечити належну якість послуг. Додатково, необхідно стимулювати застосування інструменту ДФРР для розширення співробітництва громад, однак тут важливо виробити правильні принципи, які б не породжували додаткові витрати на управління та не ускладнювали систему управління.

Додаток А

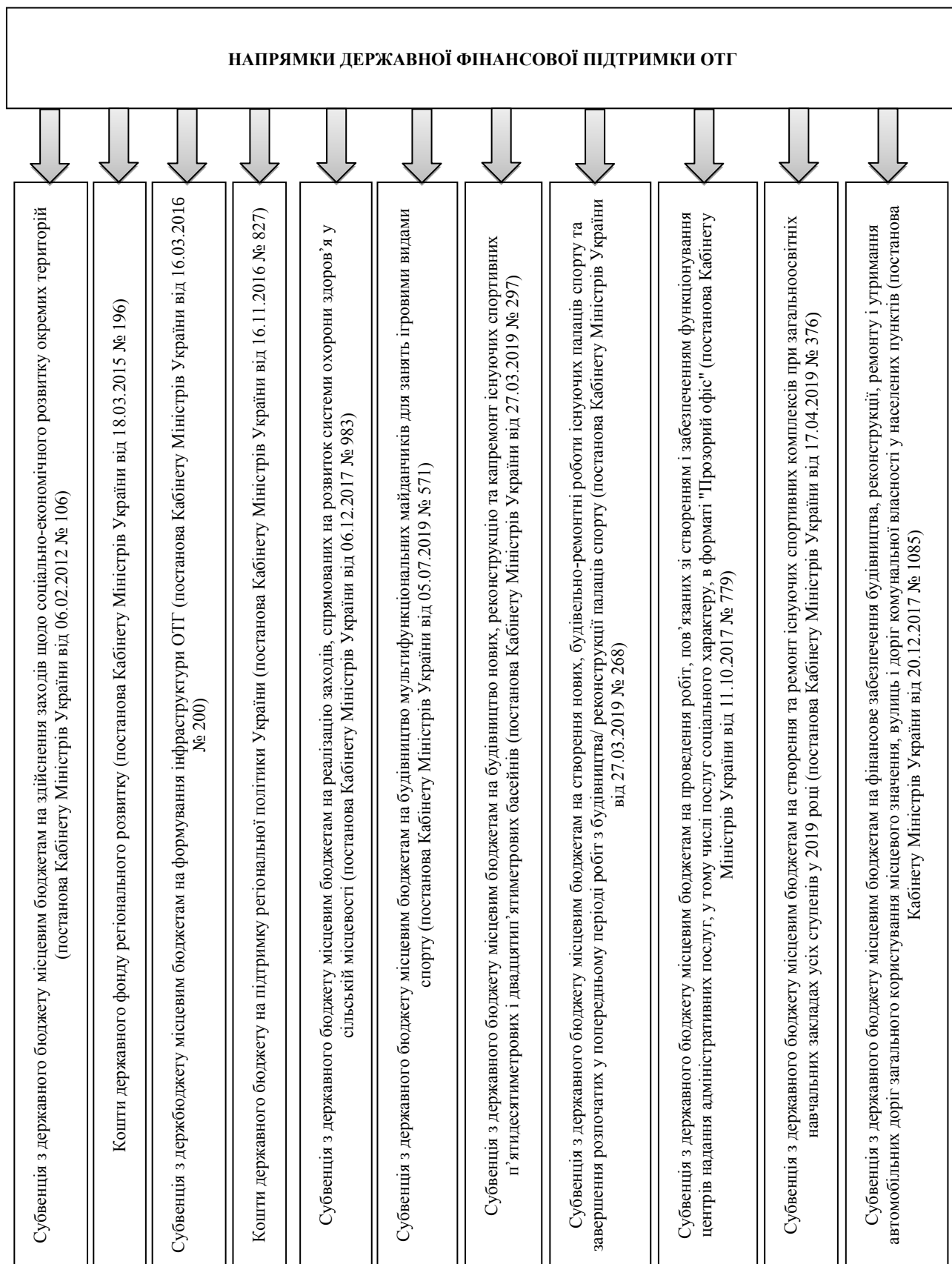
SWOT-аналіз Волочиської міської об'єднаної територіальної громади Хмельницької області*

Сильні сторони	Слабкі сторони
– активний розвиток малого підприємництва; – вигідне географічне положення району; – відносно сприятлива екологічна ситуація – дешева та відносно добре кваліфікована робоча сила; – достатній природно-ресурсний потенціал; – зручне транспортне сполучення; – наявність невикористовуваних земельних ділянок та виробничих площ, які можуть бути запропоновані для реалізації інвестиційних проектів; – розгалужена мережа залізничних і автомобільних доріг; – сприятливі природно-кліматичні умови, які дозволяють розвивати курортно-рекреаційний та аграрний потенціали.	– загострення екологічних проблем; – значний дисбаланс між попитом та пропозицією робочої сили на ринку праці; – зростання відтоку робочої сили за межі району; – наявність «тіньової економіки»; – недостатній рівень менеджменту підприємств; – незадовільний технічний стан автомобільних доріг; – низька конкурентоспроможність продукції підприємств; – низький рівень життя населення; – повільний розвиток будівництва, зокрема будівництва житла.
Можливості	Загрози
– активізація співпраці місцевої влади, громадськості та представників бізнесу щодо зусиль, спрямованих на розвиток району; – забезпечення потреб громадян у послугах медицини, освіти, культури; – забезпечення продуктивної зайнятості населення; – зростання внутрішніх джерел інвестування - заощаджень населення та прибутку прибуткових підприємств району; – зростання реальних доходів та соціальний захист населення; – перетворення агропромислового комплексу у	– виникнення непрогнозованих надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; – відсутність у підприємств коштів на розробку та впровадження інновацій; – збереження адміністративних бар'єрів на шляху становлення та розвитку підприємництва; – нестабільна економічна і політична ситуація в державі; – низький рівень активності місцевих громад; – складна демографічна ситуація: збільшення частки населення похилого віку, ріст смертності та зниження народжуваності.

високоєфективний експортноспроможний сектор економіки; – пріоритетний розвиток підприємств харчової та легкої промисловості, перероблення сільськогосподарських продуктів; – формування сприятливого інвестиційного клімату в регіоні; – швидкий розвиток малого і середнього підприємництва.	
--	--

Примітка. Розроблено автором

Напрямки державної фінансової підтримки ОТГ



Додаток В

Перелік видів державної фінансової допомоги на формування та розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
1	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 № 106)	Мінфін	будівництво, капремонт, реконструкція будівель та споруд закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, будівель ЦНАП, автомобільних доріг та дорожнього покриття; придбання техніки, обладнання, транспорту, комплектуючих; виготовлення ПКД	місцеві держадміністрації і виконавчі органи місцевого самоврядування відбирають, а погоджує Мінрегіон, Мінекономрозвитку, Мінфін	конкретні три напрями використання, ступінь будівельної готовності, наявність затверджених проєктів і їх експертизи	за проєктами
2	Кошти державного фонду регіонального розвитку (постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196)	Мінрегіон	будівництво, капремонт, реконструкція будівель та споруд закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту,	регіональні комісії відбирають, погоджує Комісія при Мінрегіоні	відповідність пріоритетам, визначеним у регіональній стратегії розвитку, спрямованість	чисельність жителів і рівень СЕР

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
			будівель ЦНАП, автомобільних доріг та дорожнього покриття; придбання техніки, обладнання, транспорту, комплектуючих; виготовлення ПКД		на посилення інфраструктурної спроможності	
3	Субвенція з держбюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200)	Мінрегіон	будівництво, капремонт, реконструкція будівель та споруд закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, будівель ЦНАП, автомобільних доріг та дорожнього покриття; придбання техніки, обладнання, транспорту, комплектуючих; виготовлення ПКД	виконавчі органи сільських, селищних, міських рад ОТГ відбирають, Комісія при Мінрегіоні погоджує	визначено напрями спрямування субвенції з урахуванням плану СЕР	кількість сільських жителів та площа території
4	Кошти державного бюджету на підтримку	Мінрегіон	будівництво, капремонт, реконструкція	конкурсна комісія при Мінрегіоні	відповідність пріоритетам, визначеним у	за проєктами

№ з/ п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проектів	Критерії відбору	Критерії розподілу
	регіональної політики України (постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 827)		будівель та споруд закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, автомобільних доріг та дорожнього покриття; придбання техніки, обладнання, транспорту, комплектуючих; виготовлення ПКД		Державній стратегії регіонального розвитку та стратегіях розвитку регіонів	
5	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс»	Мінсоцполітики	будівництво, реконструкція, реставрація, капремонт приміщень для ЦНАП, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс»	місцеві ради обирають об'єкти, робоча група при Мінсоцполітики приймає рішення про надання або ненадання субвенції місцевому бюджету	співфінансуван ня з місцевого бюджету, наявність в переліку міст обласного значення та ОТГ, що мають намір створити та забезпечити функціону- вання ЦНАП, у тому числі послуг	за проектами

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
	(постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 779)				соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс», наявність окремих функціональних приміщень, обладнаних відповідними меблями та технікою	
6	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 983)	Мінрегіон	будівництво, реконструкція, капремонт, виготовлення ПКД закладів охорони здоров'я у сільській місцевості; придбання медичного обладнання, устаткування та засобів; розвиток телекомунікаційної	облдержадміністрації відбирають, Комісія при Мінрегіоні спільно з МОЗ погоджує	термін реалізації проєкту, потреби осіб з інвалідністю, співфінансування з місцевого бюджету	не визначено

№ з/ п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проектів	Критерії відбору	Критерії розподілу
			інфраструктури; здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням службовим житлом та службовим автотранспортом			
7	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктів (постанова Кабінету Міністрів України)	Державне агентство автомобільних доріг України	будівництво, реконструкція, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	проекти не відбираються	критерії відбору не застосо- вуються	протяжність автомо- більних доріг

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
	від 20.12.2017 № 1085)					
8	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення нових, будівельно-ремонтні роботи існуючих палаців спорту та завершення розпочатих у попередньому періоді робіт з будівництва/реконструкції палаців спорту (постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 268)	Мінмолодьспорту	створення нових, будівельно-ремонтні роботи діючих палаців спорту та завершення розпочатих у попередньому періоді робіт з будівництва/реконструкції палаців спорту	місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та ОТГ відбирають, комісія при Мінмолодьспорту погоджує	Співфінансування з місцевого бюджету, наявність необхідних документів, гарантійного листа та обсягів виконаних робіт	за проєктами
9	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво нових,	Мінмолодьспорту	будівництво нових спортивних п'ятдесятиметрових і двадцятип'ятиметрових басейнів;	місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських	довжина басейну, співфінансування з місцевого бюджету,	за проєктами

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
	реконструкцію та капремонт існуючих спортивних п'ятидесяти–метрових і двадцятип'яти–метрових басейнів (постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 297)		реконструкція (капремонт) ванни (ванн) існуючих спортивних басейнів	рад та ОТГ відбирають, комісія при Мінмолодьспорту погоджує	наявність необхідних документів, гарантійного листа, першочерговість використання	
10	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту (постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 571)	Мінмолодьспорту	будівництво нових мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту або реконструкція (модернізація) існуючих спортивних майданчиків у мультифункціональні	райдержадміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад ОТГ відбирають, комісія при Мінмолодьспорту погоджує	приналежність до комунальної власності, співфінансування з місцевого бюджету, відведення ділянок, стан майданчиків, наявність необхідних документів, доступність, завершення, забезпечення	за проєктами

№ з/п	Види державної фінансової підтримки ОТГ	Головний розпорядник	Напрями використання коштів	Відбір та погодження проєктів	Критерії відбору	Критерії розподілу
					подальшої експлуатації	
11	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році (постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 376)	МОН	будівництво нових, реконструкція та капремонт існуючих спортивних залів, приміщень для фізкультурно-спортивних занять, плавальних басейнів, стадіонів, стрілецьких тирів, стрільбищ, спортивних полів, ядер, майданчиків, інших відкритих площинних споруд, а також їх комплексів при опорних закладах освіти, ЗЗСО	Райдержадміністрації, виконавчі органи місцевих рад та КМДА обирають об'єкти, облдержадміністрації відбирають, Комісія при МОН погоджує проєкти	співфінансування з місцевого бюджету, приналежність до комунальної власності, відведення ділянок, наявність затвердженої ПКД, завершення створення спортивних комплексів, доступність для маломобільних груп населення	за проєктами

Примітка. Джерело [49]

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Cowman M. A report on the participation of citizens and members of local communities in the EU funded Large Housing Areas Stabilisation Action Project / M. Cowman, C. Hirt. – Brussels: European Commission, 2006. 408 p.
2. Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning. A* 43: 2011. P. 185–204. URL: <https://cutt.ly/4RbOQCl> (дата звернення: 08.02.2022).
3. Hiller G.A. Definitions of Community: Areas og Agreement. *Rural Sociology*. 1955. June. P. 778.
4. SpaceX успішно запустила на орбіту навколо Сонця ракету-носіїв Falcon Heavy з червоною Tesla на борту. URL: <https://cutt.ly/SRbI8Gj> (дата звернення: 08.02.2022).
5. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой Банк. 2002. С. 7.
6. Ukraine occupies 123rd place in Global Wealth Report. 112.international. URL: <http://bit.ly/3tfR6k6> (дата звернення: 08.02.2022).
7. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». К.: НІСД. 2018. 688 с. URL: <https://cutt.ly/МКfaPeh> (дата звернення: 08.02.2022).
8. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua> (дата звернення: 08.02.2022).
9. Антонов, Н. Г. Грошовий обіг, кредит і банки [Текст] / Н.Г. Антонов, М. А. Пессель. М.: АТ «Финстатинформ», 1995. 402 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекцій. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.

11. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України: Муніципальне право України. К., 2001. 352 с.
12. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-досл. робота / В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко. К. : НАДУ при Президентіві України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>. (дата звернення: 08.02.2022).
13. Балабанова Н. В. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава/ Н. В. Балабанова, В. І. Жуков, В. Є. Пилипенко // Акад. праці та соц. відносин. К. 2002. 189 с.
14. Баранов, П. В. Финансовый менеджмент. Механизм финансового управления предприятиями [Текст] / П. В. Баранов. М. 2002. 260 с.
15. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. с. 51.
16. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О.В. Батанов / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 512 с.
17. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.
18. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ. 2007. 96 с.
19. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. DESPRO. К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

20. Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144-149.
21. Бодрова І.І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х., 2004. Вип. 7. 210 с.
22. Бондарчук Н. Особливості фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. *Вісник РЕГІОНЕТ «Стратегія розвитку»*. 2017. № 1. URL: <https://cutt.ly/sKffQ6w> (дата звернення: 08.02.2022).
23. Бюджетна децентралізація прийнята в першому читанні. URL: <https://cutt.ly/BKfd401> (дата звернення: 08.02.2022).
24. Бюджетний кодекс України. URL: <https://cutt.ly/KKfd8r5> (дата звернення: 08.02.2022).
25. В'ячеслав Негода: До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити? URL: <https://cutt.ly/4KfliId>. (дата звернення: 08.02.2022).
26. Веб-портал Децентралізація. URL: <https://cutt.ly/ZJDInQK> (дата звернення: 08.02.2022).
27. Велике будівництво: як змінилося фінансування в бюджеті-2020. URL: <https://cutt.ly/AKfhcri> (дата звернення: 08.02.2022).
28. Виговська Л. Міністерство фінансів: будь-які пільгові режими - це виведення грошей з держбюджету. URL: <https://cutt.ly/BKfa42g> (дата звернення: 08.02.2022).
29. Вінокуров Я. Інвесторам, які вкладуть в Україні понад \$100 млн, нададуть персонального менеджера - Зеленський. URL: <https://cutt.ly/uKfg7AT>.
30. Вісімдесят два відсотки районних бюджетів України у 2017 році залишалися дотаційними. URL: <https://cutt.ly/8Kffsbg> (дата звернення: 08.02.2022).

31. Врублевський О. Організація співробітництва територіальних громад в Україні (практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування). Київ: ІКЦ «Легальний статус». 2017. 105 с. URL: <https://cutt.ly/gKfpLRb>. (дата звернення: 08.02.2022).
32. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому. URL: <https://cutt.ly/7KffgLh> (дата звернення: 08.02.2022).
33. Глава держави: Децентралізація – питання цивілізаційного вибору та складова євроатлантичного курсу України. URL: <https://cutt.ly/GKflgXa>. (дата звернення: 08.02.2022).
34. Глава Уряду про децентралізацію: Ця реформа згуртовує Україну, зупинити її не можна. URL: <https://cutt.ly/PKflkFd> (дата звернення: 08.02.2022).
35. Глава Уряду пропонує до 2020 року завершити об'єднання громад і розробити якісні стратегії розвитку регіонів. URL: <https://cutt.ly/0JDTfMh> (дата звернення: 08.02.2022).
36. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини. К.: Знання. 2007. 559 с.
37. Дарченко Н.Д., Рижиков В.С., Єськов О.Л., Мікрюков О.М. Економіка праці та соціально-трудові відносини. К. 2007. 252 с.
38. Дем'янчук О. І. Забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2017. № 6 (34). С. 42–46.
39. Державне управління в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
40. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / Кол. авт. ; заг. ред. О.Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля. 2009. 568 с.
41. Держстат України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 08.02.2022).
42. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз. URL: <https://cutt.ly/SKfsJWl> (дата звернення: 08.02.2022).

43. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

44. Деякі питання надання у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. №571. URL: <https://cutt.ly/eKfjtOx>.

45. Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів: В-во «СПОЛОМ», 2001. 118 с.

46. Ємельянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правовий супровід процесуререформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад:недоліки та способи їх подолання. *Наукові праці: наук. журн. Чорном. нац. ун-т ім. Петра Могили*. Миколаїв, 2017. Т. 298. Вип. 286. 124 с. URL: <https://cutt.ly/MKfszZJ>. (дата звернення: 08.02.2022).

47. Жувагіна І. О., Філіпішина Л. М. Аналіз реалізації бюджетної децентралізації в контексті соціально-економічного розвитку країни. *Молодий вчений*. 2017. № 4.4 (44.4). С. 35–39.

48. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні: навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 120 с.

49. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/1KfjetB> (дата звернення: 08.02.2022).

50. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/zvit_2014.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

51. Звіт Рахункової палати України за 2015 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2015.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

52. Звіт Рахункової палати України за 2016 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2016.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

53. Звіт Рахункової палати України за 2017 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

54. Звіт Рахункової палати України за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

55. Звіт Рахункової палати України за 2020 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2020/ZVIT_RP_2020.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

56. Звіт Рахункової палати України за 2021 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf (дата звернення: 08.02.2022).

57. Звіт: Третє щорічне соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» URL: <https://cutt.ly/nKfaUlO> (дата звернення: 08.02.2022)

58. Інвестиційний клімат в Україні / за ред.. П.І. Гайдуцького. К.: Нора-друк, 2002. С. 77-78.

59. Інформаційний веб-ресурс Міністерства економіки України <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA> (дата звернення: 08.02.2022).

60. Кличко – інвесторам: Я особисто готовий працювати "бодігардом" вашого бізнесу в Києві. URL: <https://cutt.ly/SKfhwKZ> (дата звернення: 08.02.2022).

61. Ковбасюк Ю.В. Державне управління: [підручник]: у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк: Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 562 с.

62. Консолідація державного фінансування розвитку громад у одному ДФРР забезпечить єдність та ефективність регіональної політики держави. URL: <https://cutt.ly/0KfjxCp> (дата звернення: 08.02.2022).

63. Конспект лекцій «Муніципальне право України» URL: <https://cutt.ly/uKfsaIG> (дата звернення: 08.02.2022).

64. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). URL : <https://cutt.ly/rKfc8v4> (дата звернення: 08.02.2022).

65. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. *Державне управління*. 2010. № 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfslPA>. (дата звернення: 08.02.2022).

66. Костенко В.О. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ*. 2013. № 4 (19). С. 107-115.

67. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. К.: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

68. Кравчук В. Підтримка бізнесу з боку держави: чи можна більше? URL: <https://cutt.ly/4KfhpgE> (дата звернення: 08.02.2022).

69. Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2010. Вип. 39. С. 263-268. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/147036096.pdf> (дата звернення: 08.02.2022).

70. Купрій В. Як оцінка допомагає робити врядування більш відкритим та підзвітним? URL : <https://cutt.ly/KKfxhba> (дата звернення: 08.02.2022).

71. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1(5). С. 3-10.

72. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.

73. Ларіна Р.Р. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: [монографія] / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський,

О.В. Балусева; під заг. ред. В.В. Дорофієнко. – Донецьк: ТОВ Цифрова типографія, 2008. С. 50-51.

74. Лімська декларація керівних принципів контролю. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (дата звернення: 08.02.2022).

75. Лукінов І. Наслідки і перспективи перетворення в економіці України. *Фінанси України*. 1995. № 12. С. 4-18.

76. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. Київ, 2006. 393 с.

77. Лутохина Э. Социальное партнерство и его модели в зарубежных странах (опыт и уроки) Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2003. № 1. URL: <https://cutt.ly/LKfgZjz> (дата звернення: 08.02.2022).

78. Марущин Ю.В. Інструменти бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2018. Вип. 2. С. 200-210.

79. Марущин Ю.В. Об'єднана територіальна громада як об'єкт управління: теоретичні аспекти. *East Journal of Security Studies*. 2018. Вип. 3. С.336-353.

80. Марущин Ю.В. Стратегічне планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Вісник Національного Університету Цивільного Захисту України*. 2021. Вип. 2. - С.312-323.

81. Марущин Ю.В. Формування інноваційного механізму соціального партнерства в системі підтримки територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2020. Вип.6 (78). С. 139-148.

82. Мережко Є. Чи добре тобі, громадо? Як влада та інвестори сприяють розвитку ОТГ. URL: <https://goo.gl/VAfKNU>. (дата звернення: 08.02.2022).

83. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року. URL: <https://cutt.ly/lKfdEEI> (дата звернення: 08.02.2022).

84. Молодожан Ю. Б. Самодосконалість територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2010. 370 с.
85. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018 р. URL: <https://cutt.ly/CKfal7O> (дата звернення: 08.02.2022).
86. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL: <https://cutt.ly/aKfspKO> (дата звернення: 08.02.2022).
87. На порядку денному профільного парламентського Комітету – інфраструктурна субвенція для ОТГ. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: <https://cutt.ly/7Kfji9w> (дата звернення: 08.02.2022).
88. Надал С., Спасів Н. Теоретична концептуалізація формування та сучасний прагматизм фінансування об'єднаних територіальних громад. *Державні і місцеві фінанси*. 2017. № 3. URL: <https://goo.gl/HwL79K>. (дата звернення: 08.02.2022).
89. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифрова друкарня № 1, 2012. 263 с.
90. Національний банк очікує на інфляцію близько 5% та економічне зростання на рівні 3,5-4% у 2020-2022 рр. URL: <https://cutt.ly/EKfgJJf> (дата звернення: 08.02.2022).
91. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] Навч. посіб. / Нижник Н.Р., Машков О.М. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
92. Новак Е. Децентралізація влади і грошей. *Демократична Україна*. 2015. Випуск 26. URL: <https://cutt.ly/6KfsbsE> (дата звернення: 08.02.2022).
93. Обговорено проблемні питання в співпраці з інспекторами праці органів місцевого самоврядування. URL: <https://cutt.ly/UKfhHSP> (дата звернення: 08.02.2022).

94. Організація співробітництва територіальних громад в Україні (практичний посібник). URL: <https://cutt.ly/GJDR42n>. (дата звернення: 08.02.2022).

95. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элино́р Остро́м ; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.

96. ОТГ використали 2,5 млрд грн із держбюджету, не маючи «дорожньої карти». Рахункова палата України. URL: <https://goo.gl/dAstEv> (дата звернення: 08.02.2022).

97. ОТГ наймають на роботу інспекторів праці. URL: <https://cutt.ly/AKfhMpu> (дата звернення: 08.02.2022).

98. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <https://cutt.ly/QKfavSz> (дата звернення: 08.02.2022).

99. Плющ І.С. Місцеве самоврядування економіка (до проблеми ефективності законодавчих механізмів). *Економіка АПК*. 2002. №1. С. 3-9

100. Портал Державна казначейська служба: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 08.02.2022).

101. Президент: Частка в 51% місцевих бюджетів від загальнодержавного бюджету розширює можливості розвитку територіальних громад. URL : <https://cutt.ly/JKfa8W9> (дата звернення: 08.02.2022).

102. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI. URL: <https://cutt.ly/RKfpW5N> (дата звернення: 08.02.2022).

103. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 567-р URL: <https://cutt.ly/7KfpGU4> (дата звернення: 08.02.2022).

104. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. №79-VIII. URL: <https://cutt.ly/8Kfaj1F> (дата звернення: 08.02.2022).

105. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 р. №1774-VIII URL: <https://cutt.ly/IKfhDVF> (дата звернення: 08.02.2022).

106. Про внесення змін до Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" щодо порядку утворення районних рад: Закон України від 07 вересня 2010 року №2500-VI. URL: <https://cutt.ly/uKfpEBD> (дата звернення: 08.02.2022).

107. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. №71-VIII. URL: <https://cutt.ly/sKfahDe> (дата звернення: 08.02.2022).

108. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. №38. URL: <https://cutt.ly/9Kfjn0z> (дата звернення: 08.02.2022).

109. Про Державний бюджет на 2015 р. Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII. URL: <https://cutt.ly/UKfkdn2> (дата звернення: 08.02.2022).

110. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.05.2015 р. № 157–VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://cutt.ly/0KfaFw6> (дата звернення: 08.02.2022).

111. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://cutt.ly/6Kfar4n> (дата звернення: 08.02.2022).

112. Про затвердження ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 грудня 2017 р. № 343. URL: <https://cutt.ly/lKfalrv> (дата звернення: 08.02.2022).

113. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL: <https://cutt.ly/FKffhVo> (дата звернення: 08.02.2022).

114. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. URL: <https://cutt.ly/JKffAnl> (дата звернення: 08.02.2022).

115. Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 р. №1134-р. URL: <https://cutt.ly/iKfpUvN> (дата звернення: 08.02.2022).

116. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2009 р. №1456-р. URL: <https://cutt.ly/GKfpTvZ> (дата звернення: 08.02.2022).

117. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 URL: <https://cutt.ly/5Kfje1t> (дата звернення: 08.02.2022).

118. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200. URL: <https://cutt.ly/AKfjo2B> (дата звернення: 08.02.2022).

119. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. № 943-р URL: <https://cutt.ly/0Kfjr4J> (дата звернення: 08.02.2022).

120. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади до 2020 року: Рішення Волочиської міської об'єднаної територіальної громади від 25.11.2016 р. № 3-15/2016. URL: <https://cutt.ly/WRbOeo4> (дата звернення: 08.02.2022).

121. Про затвердження Умов залучення кредитних коштів та надання державних гарантій у 2020 році для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Державного агентства автомобільних доріг і переліків об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення та обсягів бюджетних коштів для їх фінансування за рахунок запозичень, залучених під державні гарантії. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2020 р. №254. URL: <https://cutt.ly/gf8tyed> (дата звернення: 08.02.2022).

122. Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. №211-р. URL: <https://cutt.ly/WKffIJw> (дата звернення: 08.02.2022).

123. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012. URL: <https://cutt.ly/YKfpHA6> (дата звернення: 08.02.2022).

124. Про об'єднання територіальних громад: Проект Закону від 14 грудня 2011 р. № 9590. URL: <https://cutt.ly/gKfpWdy> (дата звернення: 08.02.2022).

125. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. URL: <https://cutt.ly/6JDTjFh>. (дата звернення: 08.02.2022).

126. Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: звіт, затв. рішенням Рахункової палати України від 27.06.2017 р. № 13-2. URL: <https://cutt.ly/KKfa1FD> (дата звернення: 08.02.2022).

127. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 18 черв. 2014 року №1508-VII. URL: <https://cutt.ly/UKfpKPZ> (дата звернення: 08.02.2022).

128. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р. URL: <https://cutt.ly/vKfpRS3> (дата звернення: 08.02.2022).

129. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2009 р. №385-р. URL: <https://cutt.ly/aKfpYna> (дата звернення: 08.02.2022).

130. Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://cutt.ly/iKfsTwq> (дата звернення: 08.02.2022).

131. Проект Закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст від 30 березня 2018 р. №8213. URL: <https://cutt.ly/8Kfjph0> (дата звернення: 08.02.2022).

132. Процес закріплення незворотності децентралізації у Конституції триватиме близько 1,5 року, – Володимир Гройсман. URL: <https://cutt.ly/PJDThYt> (дата звернення: 08.02.2022).

133. Проць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. *Фінансовий простір*. 2015. №1. С. 221–229.

134. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. [Текст] / Б. А. Райзберг, Е. Б. Стародубцев. – М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.

135. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика [Текст] : монографія / За заг. ред. О.О. Дьоміна; Кол. авт.: В.В. Лісничий (кер.) та ін. - Х. : ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. - 580 с.
136. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/wKfaeDg> (дата звернення: 08.02.2022).
137. Рудніцька Р.М. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50-60. URL: <https://cutt.ly/1KfsdXf>. (дата звернення: 08.02.2022).
138. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / з наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесеченка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
139. Рудь Л.П. Механізм державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Науково – технічний збірник*. 2010. № 96. С. 143-148.
140. Сааков В. Чому в Україні відбувся відкат у боротьбі з корупцією. Deutsche Welle. URL: <https://p.dw.com/p/3WfAo> (дата звернення: 08.02.2022).
141. Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. URL: <https://cutt.ly/ZKfo2iJ> (дата звернення: 08.02.2022).
142. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. С. 81-89.
143. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16. (дата звернення: 08.02.2022).
144. Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. Вип. 32. С. 363–370.
145. Стан розробки регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року (рспр-2027) і планів заходів з їх реалізації на 2021-2023 рр. (пзр-2021-2023). URL: <https://cutt.ly/sKffvwa> (дата звернення: 08.02.2022).

146. Сторонянська І.З. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Місцеві фінанси*. 2018. № 6. С.58 - 74. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_18_06_058_uk.pdf (дата звернення: 08.02.2022).
147. Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415—2017-р>. (дата звернення: 08.02.2022).
148. Стратегічне планування. Навчальний посібник / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. Л.: ЗУКЦ, 2008. 138 с.
149. Стратегічний план розвитку Волочиської міської об'єднаної громади до 2020 року. URL: <https://cutt.ly/bKff4x7> (дата звернення: 08.02.2022).
150. Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011-2020 рр. URL: <https://cutt.ly/pKfhSlq> (дата звернення: 08.02.2022).
151. Татарин Н. Формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Причорноморські економічні студії. 2018. Вип. 29(2). С. 85-89. URL: <https://cutt.ly/KKfdYQ4> (дата звернення: 08.02.2022).
152. Тенденції тіньової економіки. URL: <https://cutt.ly/VKfg9gK> (дата звернення: 08.02.2022).
153. Терентьев Ю. Криве дзеркало державної допомоги. Економічна правда. URL: <https://cutt.ly/LKfhjg5> (дата звернення: 08.02.2022).
154. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
155. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. 355 с.
156. Ткачук А. «Хотелки» здолали здоровий глузд. Післямова до прийнятого бюджету. URL: <https://cutt.ly/TKfaBuI> (дата звернення: 08.02.2022).
157. Ткачук А. Взаємозв'язок державної регіональної політики та децентралізації влади. URL: <https://cutt.ly/hKfpIuW> (дата звернення: 08.02.2022).

158. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції [Текст] / Анатолій Ткачук. К.: Логос, 2015. 124 с.
159. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 20-26. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf. (дата звернення: 08.02.2022).
160. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.
161. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 56 с.
162. Ткачук А.Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 80 с.
163. Ткачук А.Ф. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К.: Логос, 2015. 124 с.
164. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 96 с.
165. Ткачук А.Ф. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. URL: <https://cutt.ly/0KfsOYw> (дата звернення: 08.02.2022).
166. У 2019 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни має скласти 51%, - Геннадій Зубко. URL: <https://cutt.ly/uKfdvbt> (дата звернення: 08.02.2022).
167. Україна є найбільнішою країною Європи – звіт МВФ. URL: <https://cutt.ly/YKfgafZ> (дата звернення: 08.02.2022).
168. Управління силами цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: конспект лекцій / Укладачі: В.О. Собина, І.М. Неклонський, В.О. Самарін, Д.В. Дяченко. Х.: НУЦЗ України. 2015. 166 с.
169. Уряд схвалив законопроект щодо державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. URL : <https://cutt.ly/3Kfa09v> (дата звернення: 08.02.2022).

170. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. URL : <https://cutt.ly/JKfzm0U> (дата звернення: 08.02.2022).
171. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів. URL: <https://cutt.ly/SKfdFeq> (дата звернення: 08.02.2022).
172. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях. URL: <https://cutt.ly/jKfdID2> (дата звернення: 08.02.2022).
173. Формування спроможних територіальних громад. Практичний посібник (видання третє) / В. Мягкоход, Ю. Вернигор, О. Чепель, М. Баран // За підтримки проекту USAID ПУЛЬС- Асоціація міст України та Агентства США з міжнародного розвитку. 2017. 67 с.
174. Хандій О. О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право. Серія: Економіка*. 2016. № 2. С. 137–145.
175. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник [для студ. вищ. навч. закл.]. К. : Академвидав, 2006. 488 с.
176. Хотенко О., Стадник М. Державна підтримка сталого розвитку об'єднаних територіальних громад: умови надання та напрями використання. URL: <https://cutt.ly/6KfaVhy>. (дата звернення: 08.02.2022).
177. Частка місцевих бюджетів перевищила 50% в зведеному бюджеті, - Порошенко. URL: <https://cutt.ly/1Kfdzv0> (дата звернення: 08.02.2022).
178. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. К.: КНЕУ, 2000. 316 с.
179. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 5. URL: <https://cutt.ly/KKfskIn>. (дата звернення: 08.02.2022).
180. Щорічний звіт Credit Suisse про світовий добробут. URL: <https://cutt.ly/RKfgxPB> (дата звернення: 08.02.2022).

ДОДАТКИ



**НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ
РУБЛЬОВ Вячеслав Володимирович**

вул. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, тел. (044) 255-35-66, e-mail: rublov@rada.gov.ua

Вих. №01-11-2021/1

Від 01.11.2021 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта Хмельницького університету управління та права імені
Леоніда Юзькова Марущина Юрія Віталійович на тему: «Механізми
державної підтримки розвитку територіальних громад в Україні» на
здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю
281 – Публічне управління та адміністрування**

Повідомляємо, що підкомітетом з питань регіональної політики та місцевих бюджетів Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України отримано матеріали щодо наукових висновків та пропозицій, які містяться в дисертаційному дослідженні Марущина Юрія Віталійовича на тему: «Механізми державної підтримки розвитку територіальних громад в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, розглянувши які, рекомендовано до використання при формуванні законопроектів в контексті державної підтримки розвитку територіальних громад в Україні.

Зокрема, запропоновані в дисертаційній роботі Марущина Ю.В. положення, висновки та рекомендації щодо обґрунтування фінансово-економічних механізмів підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні сприятимуть розвитку економіки громад, а саме:

- формування механізмів ефективної реалізації практичних кроків із заснування потужних інноваційно-технологічних утворень у



територіальних громадах шляхом розбудови сучасної спеціалізованої інфраструктури на локальній території, стимулювання інвестиційно-виробничої діяльності та підвищення інвестиційної привабливості;

- досягнення соціального ефекту через створення додаткових робочих місць, кредитування мікро- та малого бізнесу;

- створення можливостей щодо залучення додаткових джерел фінансових надходжень завдяки ефекту від реалізації механізму соціального партнерства, стимулювання бізнес-середовища на здійснення нових видів діяльності, що містять в собі високі ступені невизначеності та ризиковості, із закладенням таких компенсаторів, як: інструменти публічних закупівель, фінансові пільги, кредити чи створення на території громади необхідної інфраструктури для розвитку індустріальних парків, технопарків, бізнес-інкубаторів;

- розробка стратегічних напрямків розвитку територіальних громад з метою вирівнювання регіональних диспропорцій розвитку регіонів в Україні через застосування новаторської практики з формування плану реалізації стратегії визначеної територіальної громади як набору стратегічних програм по окремій стратегічній цілі, кожна з яких (програм) складається з певної кількості проєктів в рамках кожної операційної цілі.

Наукові розробки, пропозиції та рекомендації автора, які спрямовані на реалізацію державної регіональної політики в сфері місцевого самоврядування, використані в процесі законотворчої роботи підкомітету з питань регіональної політики та місцевих бюджетів Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертації Марущина Юрія Віталійовича.

**Народний депутат України,
Голова підкомітету**

В.В. Рубльов

Виконавець: Харченко Ю.В.
067-362-54-10



УКРАЇНА

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

Майдан Незалежності, 2, м. Хмельницький, 29005, тел./факс: (0382) 76-50-24,
e-mail: regadm@adm-km.gov.ua, сайт: www.adm-km.gov.ua, Код згідно з ЄДРПОУ 22965083

від 16.12. 21 р 99/26-29-7820/2021

На № _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Результати дисертаційного дослідження Марущина Юрія Віталійовича на тему: «Механізми державної підтримки розвитку територіальних громад в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування використовувались при розробці практичних заходів щодо реалізації Стратегії розвитку Хмельницької області на 2021-2027 роки, зокрема Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Хмельницької області на 2021-2023 роки (рішення Хмельницької обласної ради від 20.12.2019 № 50-29/2019). Так, враховано пропозиції дисертанта щодо реалізації інвестиційних бізнес-проектів через Регіональний фонд підтримки підприємництва по Хмельницькій області в рамках технічного завдання «1.1.2. Стимулювання МСП шляхом фінансової підтримки за рахунок місцевих бюджетів», Програми 1 «Підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки», зокрема, застосування методичних підходів здійснення на конкурсній основі відбору бізнес-проектів за пріоритетними для області напрямками надання фінансово-кредитної підтримки суб'єктам підприємницької діяльності за рахунок залучення фінансових ресурсів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

Додатково пропозиції дисертанта враховано у проєкті Програми економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2022 рік, зокрема, в пріоритеті 3 «Розвиток малого та середнього бізнесу» щодо використання механізму соціального партнерства у забезпеченні ефективного та конструктивного діалогу між бізнесом і владою.

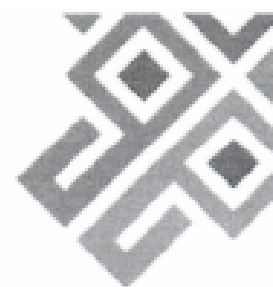
Наукові розробки, пропозиції та рекомендації автора, які спрямовано на реалізацію місцевої регіональної політики, покращення інвестиційної привабливості будуть використані у процесі роботи структурних підрозділів Хмельницької обласної державної адміністрації.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертації Марущина Ю.В.

Перший заступник
голови адміністрації

Сергій ТЮРІН

**Агенція
Регіонального
Розвитку**
Хмельницької області



12 серпня 2021 року

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Результати дисертаційного дослідження Марущина Юрія Віталійовича на тему: «Механізми державної підтримки розвитку територіальних громад в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування використані при розробці заходів щодо співробітництва 33 територіальних громад з Івано-Франківської, Чернівецької, Тернопільської та Хмельницької областей у формі реалізації спільного проєкту з розвитку туризму «ДНІСТРОВСЬКИЙ КАНЬЙОН» (eng. «DNIESTER CANYON»)

Так, проведений автором аналіз законодавчого регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні в частині реалізації механізму співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування та контролю було використано при виборі форми співробітництва і розробці проєкту договору про міжмуніципальне співробітництво громад. У липні 2021 року цей договір за № 721 зареєстровано у Мінрегіоні. Строк дії: з 01 серпня 2021 р. упродовж 5 років.

Завдяки проєкту «ДНІСТРОВСЬКИЙ КАНЬЙОН» громади, які знаходяться на його території, отримують можливість залучати кошти державного бюджету, співпрацювати з міжнародними фінансовими організаціями та брати участь у проєктах Європейського Союзу. Відтак, зможуть розкрити туристичний потенціал, відновити інфраструктуру, створити нові робочі місця, покращити екосистему та економіку регіону. Цей проєкт знаходиться у фокусі уваги Уряду та є гарним прикладом переваг децентралізації.

Наразі територіальним громадам треба виконати організаційну частину, зокрема, внести напрямок розвитку Дністровського каньйону до стратегій розвитку територіальних

@ ard.khm.org@gmail.com

☎ +38 (098) 438 21 83

📍 Україна, м.Хмельницький,
Майдан Незалежності, 2, оф.340

Ідентифікаційний код 40587814

р/р 26002300319118

в АТ «Ощадбанк», МФО 315784

