

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ПОЛТАВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА
ІМЕНІ ЮРІЯ КОНДРАТЮКА»

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ФІНАНСІВ, ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРУВАННЯ ТА
ПРАВА

Дипломна магістерська робота
на тему:

**«ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ»**

Виконав:

студент групи 2мДС

спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»

Зінченко Олексій Павлович

Керівник: професор кафедри публічного
управління, адміністрування і права,

д.ю.н., доцент

Єрмак Олександр Олександрович

Полтава – 2022 рік

	2
ЗМІСТ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	8
1.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння	8
1.2. Нормативно–правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні	8
1.3. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад	32
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ПОЛТАВЩИНІ В КОНТЕКСТІ НОРМАТИВНО–ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ	41
2.1. Формування об’єднаних територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині	41
2.2. Огляд нормативно–правової бази України у сфері побудови спроможних територіальних громад	49
2.3. Аналіз фінансової спроможності громад Полтавщини	57
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	71
3.1. Зарубіжний досвід щодо формування об’єднаних територіальних громад, його імплементація у вітчизняну практику	71
3.2. Ресурсозабезпечення, як основа забезпечення спроможності об’єднаної територіальної громади та базис для стратегічного планування	83
3.3. Пропозиції щодо удосконалення паспорту спроможної об’єднаних територіальних громад	92
ВИСНОВКИ	101
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	106
ДОДАТКИ	112

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ОТГ – об'єднана територіальна громада

БКУ – Бюджетний Кодекс України

ДРП – Державна регіональна політика

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

МТД – міжнародна технічна допомога

ДФРР – Державний фонд регіонального розвитку

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні, починаючи з 2014 року було зроблено ряд дуже важливих кроків щодо децентралізації, насамперед прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. За таких умов зростає роль територіальних громад у соціально–економічному розвитку країни завдяки ряду реформ місцевого самоврядування, що започатковані та вже здійснюються. У зв'язку з реалізацією реформи децентралізації державного управління, в тому числі бюджетної децентралізації, значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері перейшла «на місця», зокрема в новостворені об'єднані територіальні громади (ОТГ) та виявляється багато складних проблем у їх функціонуванні, від вирішення яких залежить у цілому соціально–економічний розвиток країни.

Однією з перших виступає проблема належного виконання територіальною громадою своїх функцій, яка переплітається з питаннями наповнення бюджету ОТГ, формуванням фінансових ресурсів, достатніх для належного фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного, технологічного розвитку. Тому ОТГ необхідно, по–перше, мати реальні можливості формувати певний обсяг фінансових ресурсів, щоб бути фінансовоспроможними, а по–друге, мати законодавчо визначені повноваження як суб'єкта влади, що і є першочерговими завданнями реформ. Відповідно, питання забезпечення економічної спроможності ОТГ є актуальним та потребує ретельного вивчення.

Рівень висвітлення досліджуваної теми в науковій літературі.

Питання забезпечення економічної спроможності громад лежить не лише у площині наукової літератури, а й чинної нормативно–законодавчої бази України, яка регулює питання створення нових громад та їх функціонування.

Публікацій, присвячених забезпеченню економічної спроможності об'єднаних територіальних громад в контексті реформи децентралізації обмалю. Різні аспекти аналізу цієї проблематики представлені у роботах науковців та практиків, серед яких: Кравченко В.В., Маслов А.О., Романюк С.А., Козіна В., Гончаренко М.В., Борщ Г.А., Вакуленко В.М., Н.М. Гринчук, Дехтяренко Ю.Ф., Ігнатенко О.С., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф., Юзефович В.В., Зелінський С.Е., Ткачук А.Ф., Кириленко О.П., Малиняк Б.С., Письменний В.В., Русін В.М., Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О., Миклашук І., Павлюк А.П., Лук'янець Д., Кузьмин В., Бабаєв В., Новікова М., Чикало І., Мамонова В., Балдич Н., Гринчук Л., Чикало І. В. та інші. Процес об'єднання територіальних громад та їх економічне забезпечення є одним із ключових питань у процесі децентралізації, а від фінансово-економічної спроможності громади залежить успіх реформи та подальше функціонування самої громади.

Мета. Метою магістерської роботи є забезпечення економічної спроможності громади виходячи з нормативно-законодавчої бази України та наукових досліджень з моменту створення об'єднаної територіальної громади, а також на етапах її функціонування.

Завдання. Завданням магістерської роботи було: дослідження поняття та сутності категорії «децентралізація»; аналіз нормативно-законодавчої бази України у напрямку адміністративно-територіальної реформи; виокремлення бюджетної децентралізації та визначення її впливу на фінансово-економічне забезпечення територіальних громад; дослідження питання формування ОТГ на Полтавщині, аналіз їх фінансової спроможності; огляд нормативно-правової бази України у сфері побудови спроможних територіальних громад; аналіз зарубіжного досвіду щодо формування об'єднаних територіальних громад та дослідження можливостей його імплементації у вітчизняній практиці; дослідження питання ресурсозабезпечення ОТГ; розробка пропозицій щодо удосконалення складових паспорту громади.

Об'єкт. Об'єктом дослідження виступає сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів забезпечення економічної спроможності територіальних громад.

Предмет. Предметом дослідження є питання забезпечення економічної спроможності ОТГ та пошук шляхів підвищення ефективності функціонування громади.

Методи дослідження. Методами дослідження є система взаємодоповнюючих загальнонаукових, теоретичних, експериментальних методів, зокрема: емпіричні (спостереження, порівняння, узагальнення), теоретичні (діалектичний, конкретизації, аргументації), методи, що застосовують на емпіричному й теоретичному рівнях досліджень (аналізу, синтезу, індукції, дедукції) та інші.

Наукова новизна одержаних результатів досліджень полягає у поглибленні теоретико–методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо аспектів економічного забезпечення територіальних громад. Встановлено, що основа забезпечення спроможності громад формується на етапі створення громади. Визначено кращий зарубіжний досвід на етапі формування громади, а також запропоновано його імплементацію у чинне законодавство. Запропоновано розшири перелік показників паспорту громади. Визначено, що ресурсозабезпечення є основою забезпечення спроможності об'єднаної територіальної громади та базис для стратегічного планування.

Наукове значення роботи. Наукова новизна одержаних результатів досліджень полягає у поглибленні теоретико–методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо аспектів забезпечення спроможності громад.

Інформаційна база. Джерелами інформації виступали: праці вітчизняних і зарубіжних вчених, законодавчі акти та нормативні документи України, а також власні дослідження.

Практичне значення одержаних результатів. Запропонований підхід до формування об'єднаних територіальних громад дозволяє визначити ресурсну базу громади (внутрішній ресурс), а також визначити її економічну спроможність та відмінний ресурс, що може бути перевагою відповідної громади. Запропоновані зміни до паспорту громади дозволять визначити економічну спроможність громади ще до її об'єднання, що дозволить попередити формування неспроможної громади на етапі її планування. А стратегічне планування засноване на ресурсному підході забезпечить економічний розвиток громади.

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»: БАЗОВІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ

1.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в ХІХ – на початку ХХ ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік. Адже фінансовий рівень забезпечення громади напряму залежить від кількості державних та приватних підприємств, що функціонують на території об'єднаної територіальної громади.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі. Це дає можливість жителям

громади контролювати процес розпорядження бюджетними коштами а також підвищує участь жителів громади у всіх процесах, пов'язаних з її функціонуванням [11, 45, 46].

Серед основних причин необхідності запровадження децентралізації влади в Україні можна відмітити наступні:

1. Надмірна централізація влади стосовно прийняття рішень.

В Україні із самого початку проголошення нею незалежності питання децентралізації влади посідало досить вагоме місце. Активізувалося воно по особливому у 2014 році. З 2010 року в Україні фактично існувала президентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. У таких умовах роль Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади була значно обмеженою, Верховна Рада опинилася у стані, за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищено фінансову самостійність територіальних громад, а корупція набула небачених до того часу масштабів.

2. Фінансова недієздатність місцевих органів влади, зумовлена слабкістю фінансової бази, недостатня кількість ресурсів для вирішення повсякденних питань розвитку громади.

3. Порушення принципу субсидіарності в питанні розподілу повноважень і формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Обмеженими залишаються можливості органів місцевого самоврядування в питанні регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів через скорочення податкових пільг тощо.

4. Невідповідність чинної системи адміністративно–територіального устрою України вимогам забезпечення повсюдності самоврядування.

Велика кількість дрібних територіальних громад, відсутність на їхній території підприємств, які би приносили стабільний прибуток, низький

рівень доходів населення зумовлюють проблему наповнення місцевих бюджетів, а це створює труднощі в плані управління місцевим розвитком.

5. Відсутність відповідальності за розвиток території, низький рівень довіри між владою та громадськими організаціями.

6. Незадовільний стан розвитку інфраструктури, а також низька якість послуг, які надаються громадянам тієї чи іншої громади.

7. Погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження.

8. Розходження в поглядах щодо соціально–економічного розвитку між органами місцевого самоврядування та реальними інтересами територіальних громад.

9. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [9; 10].

Детально проаналізуємо зміст категорії «децентралізація», більш детально зупинимось на одному з типів децентралізації, а саме «фіскальна децентралізація», адже саме фіскальна децентралізація лежить в основі забезпечення формування спроможних громад.

Існує декілька наукових підходів до трактування сутності категорії «децентралізація». Найбільш поширені трактування децентралізації серед вітчизняних та зарубіжних вчених систематизовано у таблиці 1.1 [13].

Таблиця 1.1

Підходи до визначення поняття «децентралізація»

Підходи до визначення поняття «децентралізація»	
Decentralization.gov.ua	Децентралізація – це процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально–економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в

	подальшому.
Слухай С.В.	передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора.
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю.	доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
Гібсон Д., Доннелі Д., Іваневич Д.	процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.
Жан-Поль Фагует	передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей (Угорщина)	Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.
Лелеченко А.	делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень.
Литвак Ж.	передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів та/або до приватного сектору.
Линьов К.	процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Юридична енциклопедія	процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.

Джерело: складено авторами на основі [35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43].

На сьогодні існує чотири типи децентралізації: адміністративна, політична, економічна та фіскальна, більше детально розглянемо кожен тип.

Кожен із означених типів децентралізації характеризується власною моделлю, яка відповідає політичній структурі та адміністративним чи політичним проблемам конкретної країни. Вплив децентралізації

визначається обраним її типом, цілями та умовами, в яких вона здійснюється. Адміністративна, політична, економічна та фіскальна децентралізації можуть також впроваджуватися в різноманітних формах і їх поєднаннях у різних конфігураціях як серед різних країн, так і в межах конкретної країни.

Адміністративна децентралізація, насамперед, стосується перерозподілу повноважень щодо прийняття та реалізації управлінських рішень органами виконавчої влади. Цей тип децентралізації використовується з метою раціоналізації вирішення завдань суспільного сектору, пов'язаних із наданням публічних товарів та послуг. У найбільш загальному вигляді адміністративна децентралізація має справу з ієрархічним та функціональним розподілом повноважень між центральним й іншими (не центральними) органами виконавчої влади, що існують на різних адміністративно – територіальних рівнях.

Політична децентралізація суттєво відрізняється від децентралізації адміністративного типу і асоціюється з тим, що сучасна система публічного управління, діяльність органів влади безпосередньо пов'язана із впровадженням політичних механізмів у виборчий процес не тільки на центральному, а й на інших територіальних рівнях – регіональному та місцевому.

Вона надає особливого значення запровадженню відповідальності посадових осіб через безпосереднє їх обрання населенням, що сприяє посиленню підзвітності та контролю за їх діяльністю. Коли місцеві органи влади перебувають у безпосередньому контакті із тими, кому вони надають послуги, споживачі цих послуг стають більш вимогливими до їх якості.

Отже, цей тип децентралізації асоціюється з тим, що система публічного управління, діяльність органів влади безпосередньо пов'язані із впровадженням політичних механізмів у виборчий процес не тільки на центральному, а й на інших територіальних рівнях – регіональному та місцевому.

У разі політичної децентралізації реалізація закріплених законодавством повноважень, використання ресурсів місцевими органами влади безпосередньо контролюється населенням, яке обирає ці органи.

Економічна децентралізація. Ще один тип децентралізації – економічна децентралізація – асоціюється з двома формами: приватизацією та дерегуляцією.

Зазвичай, приватизація та дерегуляція супроводжуються економічною лібералізацією та політикою розвитку ринків. Це дає змогу функції, відповідальність за виконання яких до цього виключно зосереджувалася на органах влади (центральної чи місцевої), перекласти на бізнес, громади, приватні структури, добровільні асоціації та інші недержавні організації. Приватизація охоплює значний діапазон можливостей, від відмови надання державою публічних товарів та послуг і перекладання цього на ринок до публічно–приватного партнерства, при якому державна влада та приватний сектор кооперується для надання послуг чи створення відповідної інфраструктури. Приватизація може включати:

1. дозвіл приватним підприємствам виконувати функції, які попередньо були монополізовані державними органами;
2. укладання контрактів чи менеджмент публічних послуг;
3. фінансування програм публічного сектору через ринок інвестицій і дозвіл приватним компаніям брати участь у цьому.

Дерегуляція знижує законодавчі обмеження на участь приватного сектору в наданні послуг, або дозволяє конкуренцію серед приватних постачальників щодо послуг, які раніше надавалися органами влади.

Останнім часом в Україні здійснено суттєві кроки з дерегуляції, яка спрощує вхід і забезпечує комфортні умови існування бізнесу в різних сферах економічної діяльності. Ключовими напрямками впровадження цієї сфери політики вважаються:

- усунення надмірного регулювання господарської діяльності завдяки зменшенню кількості документів дозвільного характеру, дозвільно–

погоджувальних процедур та переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації;

- забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу за напрямами, що враховується під час складання рейтингу Doing Business;
- сумарне скорочення витрат суб'єктів господарювання на виконання обов'язкових державних регуляторних приписів на 20% протягом п'яти років;
- скорочення кількості регуляторних і контролюючих органів;
- відмова від системи тотального обтяжливого контролю за всіма суб'єктами господарської діяльності на основі запровадження ризикоорієнтованої системи державного контролю;
- підтримка та розвиток малого і середнього бізнесу;
- забезпечення ефективного захисту прав приватної власності, гармонізація із законодавством ЄС положень українського законодавства щодо захисту інвесторів (внутрішніх та іноземних) і кредиторів;
- забезпечення належного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Таким чином, політика дерегуляції пов'язана з комплексом заходів, спрямованих на модернізацію реєстраційної системи, суттєве спрощення дозвільної та ліцензійної систем, полегшення контрольно–перевірочної діяльності, а також удосконалення податкового адміністрування.

Фіскальна децентралізація. Найбільш дослідженим та важливим типом децентралізації вважається фіскальна децентралізація (або фіскальний федералізм), оскільки адміністративна чи політична децентралізація можуть бути ефективними лише за умови, коли субнаціональні (регіональні та місцеві) органи влади, отримуючи більше повноважень та відповідальності за формування та реалізацію окремих сфер політики, мають адекватний рівень

автономії і свободу дій в певних межах у підвищенні власних доходів, а також при використанні бюджетних ресурсів [14].

Фіскальна децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Умови такого делегування часто обговорюються в ході перемовин між центральною та місцевою владою на основі таких факторів, як: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів та можливості місцевого управління. За умови фіскальної децентралізації місцевим органам влади та приватним підприємствам надають фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій [13].

Можна виділити п'ять основних форм фіскальної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;
- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;
- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;
- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [13].

Фіскальна децентралізація, яка включає передавання органам влади нижчого територіального рівня фіскальних повноважень (у формуванні доходів та здійсненні видатків на основі власних рішень), постійно дискутується науковцями різних країн. Причина такого інтересу – теоретичні

припущення, що фіскальна децентралізація підвищує ефективність державного управління та сприяє економічному розвитку.

Фіскальні відносини впливають на поведінку компаній домогосподарств та органів влади і через це на їх економічну діяльність. Рішення фірм щодо інвестицій визначаються продуктивністю суспільного сектору, і різниця між витратами та вигодами у наданні послуг в адміністративно–територіальних одиницях може спонукати їх на зміну розташування. Аналогічно, рішення домогосподарств щодо пропозицій на ринку праці можуть стати причиною їх міграції, якщо вони вважають рівень послуг, які отримують за рахунок сплачених податків, кращий в іншому місці. Як наслідок, сукупні дії домогосподарств та компаній можуть приводити до рішень та дій в політиці як на національному, так і субнаціональному рівнях, прискорюючи реформи у фіскальних відносинах між різними територіальними рівнями влади .

Фінансова відповідальність є основним компонентом децентралізації. Для того, щоб місцеві органи влади та приватні організації виконували свої децентралізовані функції ефективно, вони повинні мати адекватний обсяг доходів, які збираються на певній території або надходять від центральних органів влади, так як і повноваження з прийняття рішень щодо витрат. Фіскальна децентралізація може мати багато форм, включаючи: самофінансування чи відшкодування витрат за рахунок користувачів; спільне фінансування чи спільну угоду, за якою користувачі беруть участь у виробництві послуг та використовують інфраструктуру за рахунок грошових внесків або внесків працею; розширення місцевих доходів від власності чи податків з продажу, чи непрямих зборів; міжбюджетні трансфери, що перерозподіляють основні доходи від податків, які збираються центральною владою і розподіляються між місцевими органами влади для загальних чи специфічних потреб; право на муніципальні запозичення та мобілізацію державних чи місцевих ресурсів через кредитні запозичення.

Фіскальна децентралізація належить до класу інститутів з такими характеристиками:

- політично автономні субнаціональні органи влади користуються основним обсягом повноважень щодо здійснення економічної політики;
- субнаціональні органи влади повинні фінансувати свої власні програми переважно за рахунок податків, які вони призначають;
- товари, послуги та населення може вільно пересуватися через межі субнаціональних адміністративно–територіальних одиниць.

Як видно, фіскальний тип децентралізації є комплементарним до політичної децентралізації і навпаки. Розглядаючи ситуацію із фіскальною децентралізацією в Україні, можна констатувати, що вона найбільш активно продовжує запроваджуватися на базовому рівні – у територіальних громадах. Це абсолютно узгоджується із високим рівнем здійсненої на цьому територіальному рівні політичної децентралізації. Натомість, на регіональному рівні (обласному, районному) незавершеність політичної децентралізації адекватно відображається на проблемах запровадження тут фіскальної децентралізації [14].

1.2. Нормативно–правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні

Основою децентралізаційних процесів в Україні можна вважати підписання та ратифікацію Україною у 1997 році Європейської Хартії місцевого самоврядування .

Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) складається з Преамбули та трьох частин. Преамбула закріплює фундаментальні принципи Хартії про роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади.

У першій частині визначається поняття місцевого самоврядування, містяться основні положення щодо місцевої автономії, обґрунтовується

необхідність конституційного і законодавчого регулювання, встановлюються принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Друга частина Хартії описує зобов'язання сторін, які підписали та ратифікували Хартію.

Третя частина містить процедури підписання, ратифікації Хартії, територіальне застосування та денонсацію відповідної Хартії.

Якщо в цілому характеризувати зміст Хартії, то в ній можна виділити такі найважливіші принципи, що мають основоположне значення для формування сучасної європейської моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в конституції (ст. 2).

2. Реальності місцевого самоврядування, що обумовлює його зміст як право і спроможність місцевих властей здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (ст. 3).

3. Підзаконності місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону (ст. 3).

4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка з одного боку діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти) (ст. 3), з другого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (ст. 4, частина 1).

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (ст. 3).

6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції (ст. 4, частина 2).

7. Субсидіарності, що передбачає, по–перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по–друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ст. 4, частина 3).

8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчуженості та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ст. 4, частина 4).

9. Адаптації здійснення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів (ст. 4, частина 5).

10. Учасі місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча і не віднесені до його компетенції але зачіпають його права та інтереси (ст.4, частина 6).

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами) (ст. 5).

12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6, частина 1).

13. Створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що мають дозволити залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу(ст. 6, частина 2).

14. Вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (ст. 7, частина 1).

15. Фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а

також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ст. 7, частина 2).

16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (с. 7, частина 3).

17. Обмеженості адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами:

по–перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

по–друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів;

по–третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду (ст. 8).

18. Гарантованості права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по–перше, відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по–друге, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по–третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по–четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових

диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

по–п’яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по–шосте, непов’язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по–сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9).

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10).

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

21. Застосування принципів Хартії, до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території держави (ст. 13).

22. Забезпечення кожному право участі у справах органів місцевого самоврядування (ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади) [7, с. 56–59].

Проте, слід зазначити, питання розбудови децентралізованої моделі державного управління для України не є новими, адже починаючи з 1991 року на законодавчому рівні створювались передумови для розвитку принципів децентралізму, а також запровадження так званого бюджетного федералізму. Так, статтею 132 Конституції України було закріплено децентралізацію як один з принципів здійснення державної влади [5].

Крім того, конституційні положення передбачають закріплення права на існування інституту місцевого самоврядування, розмежування і

самостійність державного та місцевих бюджетів, а також визначено фінансову та матеріальну базу органів місцевого самоврядування.

Лише у 2014 році розпочалось формування законодавчої бази для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях. Схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження № 333–р від 01.04.2014 р.) стала відправною точкою адміністративно–територіальної реформи й децентралізації влади в Україні.

Сама Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні увібрала основні принципи реформування місцевого самоврядування. Відповідно до Концепції послідовно передбачалося:

- визначити територіальну основу організації місцевого самоврядування та державної виконавчої влади;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою;
- визначити за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів для їх функціонування;
- встановити відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою [1].

Наступним кроком Уряду у напрямку реформи децентралізації стало затвердження плану заходів щодо її реалізації, які по і по суті «дали старт» реформі.

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. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи (Рис. 1.1) [8].

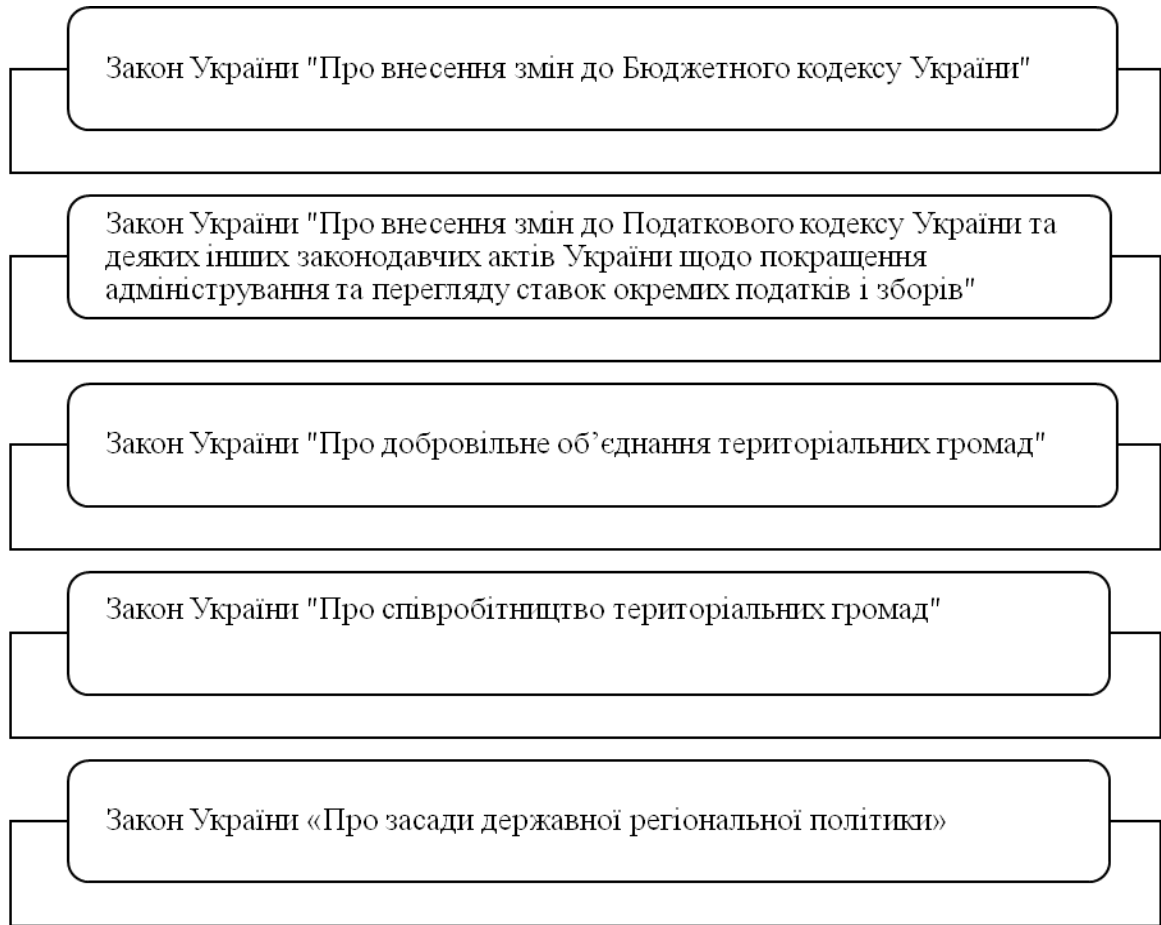


Рис. 1.1. Перелік Законів України, що забезпечують процеси децентралізації

Закони України Про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів. Передбачені Бюджетним кодексом України (далі БКУ) новації для об'єднаних громад, що створюються згідно з перспективним планом формування територій громад, полягають у встановленні прямих відносин таких громад з державним бюджетом, гарантуванні трансфертів, що надаються з державного бюджету для вирівнювання податкової спроможності територій, а також субвенцій (медичних, освітніх тощо), розширенні доходної бази їх бюджетів. Для об'єднаних територіальних громад відкрито можливості отримання коштів з Державного фонду регіонального розвитку та субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

Для територіальних громад, що об'єднуються поза перспективним планом, як і для тих, що не виявили бажання до об'єднання, таких можливостей не передбачено.

Зміни до БКУ [4] фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Щодо фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад, то з 1 січня 2015 року до БКУ внесено цілу низку змін [4], які фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та посилення їхньої спроможності шляхом встановлення механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Передано основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишається тільки право контролю. При цьому громади мають власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси. У них з'являться ресурси для самостійного вирішення нагальних питань і розвитку.

Об'єднані територіальні громади набувають статусу міст обласного значення. Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна фінансова підтримка, яка полягає в наданні коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені відповідно до БКУ, і надання коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку (стаття 24–1 БКУ). Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з Державного бюджету. Для фінансового забезпечення

повноважень об'єднані територіальні громади отримують фінансові ресурси, основний з яких – 60 % податку з доходів фізичних осіб (стаття 64 БКУ) [4].

Крім цього основного податку, відповідно до статей 69–1, 71 Кодексу, до бюджетів громад надходить:

- 25 % екологічного податку;
- 5 % акцизного збору з реалізації підакцизних товарів;
- 100 % єдиного податку;
- 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 100 % податку на майно (нерухомість, земля і транспорт), збори та інші платежі відповідно до наведеного вище Кодексу.

Громади отримують фінансові ресурси, якими зможуть самостійно розпоряджатися за напрямами видатків, визначеними у статті 89 Кодексу. З районного рівня бюджетів після передачі повноважень об'єднаним громадам будуть надаватись послуги медицини другого рівня та проводитись видатки на заходи загально районного значення, обласний же бюджет буде фінансувати освіту (на утримання шкіл–інтернатів та вузів), підготовку кадрів та медичну галузь (спеціалізовані заклади). Ці видатки також проводяться за рахунок субвенцій з Державного бюджету та доходів, які закріплені Кодексом.

Крім того, встановлені наступні збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад:

- державне мито;
- плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- збір за місця паркування транспортних засобів;
- туристичний збір;

– плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності; б) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та ін. майном що перебуває в комунальній власності;

– рентні плати за користування надрами (в т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;

– орендна плата за водні об'єкти, їх частини;

– плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);

– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;

– 75 % коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

– 50 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та ін. діяльності;

– 10 % вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;

– 1,5 % коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта);

– 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності;

плата за надання місцевих гарантій. Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів

охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів.

Таким чином, з початку 2015 року в Україні фактично запроваджена нова бюджетна модель, яка спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, а саме збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово спроможних територіальних громад.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, якого раніше не було. Відповідно до умов децентралізації джерелом влади повинні стати місцеві громади. Метою закону є добровільне об'єднання територіальних громад, які здатні самостійно вирішувати питання розвитку своїх територій, створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування на підставі закону можуть здійснювати регулювання і управління істотною частиною суспільних справ, що належать до їхніх повноважень. Закон передбачає, що територіальні громади, наділені достатніми фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами, надаватимуть якісні послуги у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту, житлово–комунального господарства, забезпечення охорони громадського порядку тощо. Оскільки згаданий закон спрямований на децентралізацію влади, контроль за владою будуть здійснювати самі люди.

Цим законом визначаються й основні умови добровільного об'єднання територіальних громад: у їхньому складі не передбачено іншої територіальної громади, територія має бути нерозривною і розташованою в межах однієї області. Також 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. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості, найменування громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути сільський, селищний, міський голова, не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради, органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади). Потім сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів від дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Відповідно до цього закону вводиться нове поняття в системі місцевого самоврядування – староста. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Обрані старости представлятимуть інтереси жителів сіл у виконавчому комітеті об'єднаних територіальних громад.

Староста є посадовою особою місцевого самоврядування і виконує такі обов'язки:

– представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їхніх посадових осіб;
- здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Староста обирається в порядку, визначеному законом. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою [2].

Закон «Про співробітництво територіальних громад». Прийняття у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» створило законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співпрацю. Визначено процедуру й механізм реалізації спільних проектів з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [3].

Закон «Про засади державної регіональної політики». Прийнятий Закон закладає фундамент для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, яке базується на кращих європейських практиках, та дає підстави для перегляду на його основі усього масиву законодавства, що в тій чи іншій мірі має відношення до реалізації державної регіональної політики.

Державна регіональна політика (ДРП), як складова частина внутрішньої політики України, реалізовуватиметься на принципах законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного

розвитку, сталого розвитку, об'єктивності. Принцип субсидіарності, зокрема, передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації.

Об'єктами ДРП є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів, групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів. Суб'єктами ДРП є Президент, ВРУ, КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Реалізація ДРП має здійснюватися на основі системи взаємопов'язаних документів: Державна стратегія регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Для координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення формування та реалізації ДРП Законом передбачено утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (консультативно–дорадчий орган) та заснування регіональних агенцій регіонального розвитку за участю асоціацій підприємців, органів місцевого самоврядування, вищих навчальних закладів, наукових установ, громадських об'єднань.

Фінансування заходів ДРП передбачається за рахунок: міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів об'єднаних на принципах державно–приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальних видатків державного бюджету; державних цільових програм, у тому числі програм подолання депресивності територій; угод щодо регіонального розвитку; програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [6].

Пакет 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.

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 [8].

1.3. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Отже, спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місьцеві фінанси, як і державні, – це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер та формують спроможність

муниципальних утворень, які в Україні набувають форму територіальних громад [16].

У методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, дається таке визначення спроможної територіальної 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» [15].

Натомість Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у підході до визначення спроможності громад враховує комплекс чинників, що формують підґрунтя для розвитку територіальних громад, наголошують у необхідності поєднання операційних цілей розвитку з стратегічними цілями зміцнення локальної ідентичності спонукають до переходу від звуженого розуміння поняття дієздатності громад, яке традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, до інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі задіяння доступних (централізованих та децентралізованих, публічних та приватних) ресурсів. На засадах такого розширеного розуміння категорії спроможності громади має відбуватися відхід від переважаючого наразі патерналістсько-споживацького сприйняття об'єднання громад, яке дає доступ до додаткового бюджетного ресурсу, або – для бідніших громад – ще й до ресурсів багатших сусідів. Централізоване фінансування є скінченим, тому його особливо важливо використати не лише для задоволення найгостріших поточних проблем громади, а, найголовніше – для розбудови сталих господарських комплексів, як можуть стати основою якісної життєдіяльності громади у довгостроковій перспективі. Адже саме громада як людська спільнота та

носії соціального капіталу, а не територія і не матеріальна інфраструктура, є головним об'єктом реформи децентралізації, процесів оновлення та розвитку, які ця реформа має спонукати та зміцнювати.

Тому базисом дієздатності громади у довгостроковому періоді має вважатися формування сталих власних джерел доходів на основі реалізації місцевого природного, економічного, людського та соціального потенціалів, залучення інвестиційних ресурсів, сприяння розбудові мережі місцевих комунальних та приватних підприємств, створення на цій основі достатньої кількості робочих місць, які одночасно є засобом інклюзії членів громади, а отже – формування згуртованості останньої.

У рамках бюджетної децентралізації, яка набрала свого розвитку в Європі, першочерговим стало ефективне розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади. У рамках реформи бюджетної децентралізації, яка відбувається в нашій країні з 2014 року, розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади та передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси.

По-перше, це розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий.

По-друге, це визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень досягнутої децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах залежить від рівня завершеності цих процесів.

У цілому, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а водночас виступає стримувальним фактором розвитку територій.

Саме бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їх фінансової автономії в подальшому.

«Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи» визначається як єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку. Таким чином, фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення (або муніципального утворення) – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

При цьому, звертаючи увагу на існування різних підходів та думок щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади», воно включає в себе: надходження місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіальних одиниць, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Окрім даної категорії для трактування поняття «фінансова спроможність» вагомим є визначення та наявність фінансових резервів, які спільно з фінансовими ресурсами територіальної громади формують її фінансовий потенціал.

В даному контексті варто нагадати, що задекларовано в Європейській хартії місцевого самоврядування.

В європейських країнах основними складовими фінансових ресурсів місцевого самоврядування є:

- фінансове забезпечення соціальної сфери;
- розвиток місцевого господарства;
- бюджетні ресурси (доходи місцевих бюджетів);

- позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.);
- фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.;
- благодійні, спонсорські внески, пожертвування;
- інші ресурси.

Важливу роль у рівнях спроможності громад відіграють майнові ресурси створеної громади. Майнові ресурси (рухоме та нерухоме майно) територіальної громади разом із доходами місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими (у тому числі валютними) та іншими коштами, землею, природними ресурсами, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, відповідно до Конституції України (ст. 142) 141 та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) 142 становлять матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, тобто саме їх розвиток сприяє підвищенню фінансової спроможності громад.

За умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади в результаті реформи бюджетної децентралізації для забезпечення потреб територіальних громад, зокрема ОТГ, можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій (табл. 1.1) [19].

Таблиця 1.2

Ресурси об'єднаних територіальних громад за умови нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади

Податки:	Збори та платежі:	Інші доходи:
1. 60% ПДФО (головний податок, завдяки якому власні доходи в ОТГ зросли в 2–2,5 рази); 2. 25% екологічного податку; 3. 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 4. 100% єдиного податку; 5. 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності; 6. 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	1. державне мито; плата за надання адміністративних послуг; збір за паркування; 2. туристичний збір; орендна плата за користування майном у комунальній власності; рентні плати за користування надрами; 3. 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 4. 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва; 5. інше	1. різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти); 2. цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; 3. надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; 4. кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; 5. кошти від відчуження комунального майна; 6. кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення; 7. інше.

Джерело: складено авторами на основі [4].

Наразі фінансова спроможність ОТГ опирається на ресурси, що мають внутрішнє походження. Деякі ресурси (інвестиції, благодійна допомога) можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми. ОТГ також одержали доступ до інших зовнішніх фінансових ресурсів. Рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати місцеві запозичення до бюджету ОТГ – як внутрішні, так і зовнішні, в тому числі шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. У багатьох ОТГ, де є чимало невирішених проблем, тільки за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів їх вирішити неможливо, тому варто задуматись про вихід на ринки запозичень, а також залучення інвестицій та інших ресурсів ззовні.

Прикладами бюджетних ресурсів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності.

Найвагомішим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет. Зокрема, до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з Державного бюджету, у т. ч. в рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку.

Наступна група ресурсів – інвестиційні. У світовій практиці вироблено багато механізмів розподілу витрат і ризиків впровадження проектів у сфері місцевого соціально–економічного розвитку між публічним і приватним сектором, зокрема державно–приватне партнерство, податкові стимули для приватного сектору, концесія, місцеві гарантії тощо [18].

Для фінансування розвитку своєї громади місцеві органи влади також можуть залучати кредитні ресурси. Кредитні джерела фінансування місцевого соціально–економічного розвитку мають багато потенційних переваг (можливість отримати значні за обсягами фінансові ресурси, які можна повертати поступово протягом тривалого терміну, прискорення розбудови місцевої інфраструктури тощо), але й супроводжуються значними ризиками (можлива неуспішна реалізація проектів, збільшення боргового навантаження на місцевий бюджет та зменшення фінансування поточних видатків, тощо) та певними складнощами у підготовці документів (наприклад, у разі отримання кредиту від міжнародних фінансових організацій чи додаткових витрат на страхування проекту та його експертизу тощо).

Окремим джерелом фінансування місцевого соціально–економічного розвитку є грантові кошти. Сьогодні в Україні грантові джерела часто мають вирішальне значення для фінансування різноманітних проектів у сфері місцевого розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримуючу функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестицій чи кредитів міжнародних фінансових організацій. Грантова допомога може бути у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і

консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі [17].

Питання оцінки спроможності громад є доволі складним, адже оцінка спроможності громад повинна включати не лише кількісні показники, а й якісні. На сьогоднішній день існує багато підходів до визначення спроможності громад, у тому числі є методика, що закріплена на законодавчому рівні, проте, у роботі пропонуємо розглянути запропонований С.Е. Зелінським підхід оцінки спроможності громад, що базується на кількісних показниках та характеризує фінансово–економічну складову громади (Таблиця 1.2) [20].

Таблиця 1.3

Показники спроможності ОТГ

№	Показник	Формула для розрахунку
1.	Коефіцієнт спроможності громади (КС)	Видатки/(Податки+Доходи)
2.	Коефіцієнт власного бюджетного забезпечення, тис. грн на 1 особу	(Податки + Доходи) / Кількість населення
3.	Профіцит–Дефіцит (ПД), тис. грн	Доходи – Видатки
4.	Витрати на владу, %	Видатки на утримання органу влади /Видатки
5.	Населення на одну посадову особу місцевого самоврядування (ПОМС)	Кількість населення / Кількість ПОМС
6.	Найбільші податки, %	(Земельний податок + Єдиний податок) /Податки
7.	Ефективність земельного податку, тис. грн на 1 га	Земельний податок / Загальна площа
8.	Ефективність витрат на дошкільну освіту, тис. грн на 1 дитину	Витрати на дошкільну освіту / Кількість дітей дошкільного віку
9.	Ефективність витрат на культуру, тис. на 1 особу	Витрати на культуру / Кількість населення
10.	Ефективність витрат на життєзабезпечення, тис. грн на 1 особу	(Витрати на дороги + Капітальні витрати + Благоустрій) / Кількість населення
11.	Ефективність соціальних витрат, тис. грн на 1 особу	Витрати на соціальну допомогу / (Пенсіонери + Інваліди)
12.	Ефективність первинного медичного забезпечення, тис. грн на 1 особу	Витрати на охорону здоров'я / Кількість населення

Джерело: [20].

Перші три показники визначають загальну бюджетну спроможність будь-якої громади. Якщо $КС < 1$, то громаді вистачає надходжень з власних податків та інших доходів для покриття необхідних витрат. Чим більше значення КВБЗ, тим краще. Позитивне значення ПД свідчить про профіцит бюджету громади, негативне – про дефіцит. Важливими показниками є значення частки (%) витрат на владу, які складаються з оплати праці ПОМС та утримання органу влади, від загальних витрат, і кількість населення на одну ПОМС. Ці показники відображають ефективність утримання місцевої влади. Чим менше витрати на владу і більше населення на одну ПОМС, тим більша ця ефективність. Два наступні показники показують, які податки найбільші і складають основну частку надходжень до бюджету ОТГ. Для сільських ОТГ - це земельний податок і єдиний податок, для ОТГ ще додається ПДФО і акцизний збір. Для сільських і селищних громад важливим показником є ефективність земельного податку, яка визначає надходження в перерахунку на 1 га землі. Таким чином, запропоновані показники дозволяють у кількісному вигляді порівняти різні ОТГ та допомагають визначитися із загальною спроможністю при їх об'єднанні та оцінити ефективність діяльності керівників громад. При наявності таких кількісних показників спроможні ОТГ будуть складатися із суміжних ОТГ, щоб отримати найкращий варіант об'єднання. Решта показників відображає фінансову ефективність різних видів забезпечення населення, яка вираховується у вигляді видатків, які нормовані на 1 особу (дитину). Саме ці показники мають говорити, про те, як буде змінено фінансове наповнення обслуговування населення, власне кажучи, що є пріоритетним завданням місцевої влади, особливо сільських територій [20].

Що стосується законодавчої бази, як вже зазначалось вище, Кабінетом Міністрів затверджена Методика формування спроможних територіальних громад, але оцінки, на скільки громада є спроможною – не має. Натомість сама методика передбачає перелік вимог, що необхідні для успішного функціонування самої громади.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ПОЛТАВЩИНІ В КОНТЕКСТІ НОРМАТИВНО-ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

2.1. Формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації на Полтавщині

У 2015 році в Україні було запущено процес децентралізації. Полтавська область одна із «передових» областей у децентралізаційних процесах, ще до початку процесу утворення ОТГ Полтавщини показувала приклад для інших. Адже саме тут, ще в 2015 році було проведено перші вибори та утворено дванадцять громад. До грудня 2020 року всі населені пункти, які не скористалися добровільним об'єднанням громад були об'єднані відповідно до Розпорядження Кабінету міністрів від 27 травня 2020 року № 571-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області», прийнятий ще 13 травня. [21].

Станом на 1 листопада 2020 року у Полтавській області вже створено 60 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) (Рис. 2.1 – карта утворених ОТГ Полтавській області), з них:

16 міських:

- Гадяцька ОТГ,
- Глобинська ОТГ,
- Горішньоплавнівська ОТГ,
- Гребінківська ОТГ,
- Зіньківська ОТГ,
- Карлівська ОТГ
- Кременчуцька ОТГ,
- Лохвицька ОТГ,
- Лубенська ОТГ,
- Миргородська ОТГ,
- Пирятинська ОТГ,
- Полтавська ОТГ,

- Решетилівська ОТГ,
- Хорольська Отг.

– 20 селищних:

- Шишацька ОТГ,
- Чутівська ОТГ,
- Чорнухинська ОТГ,
- Скороходівська ОТГ,
- Семенівська ОТГ,
- Опішнянська ОТГ,
- Оржицька ОТГ,
- Ромоданівська ОТГ,
- Машівська ОТГ,
- Новогалещинська ОТГ,
- Новооржицька ОТГ,
- Новосанжарська ОТГ,
- Комишнянська ОТГ,
- Котелевська ОТГ,
- Градизька ОТГ,
- Диканьська ОТГ,
- Козельщинська ОТГ,
- Білицька ОТГ,
- Великобагачанська ОТГ,
- Гоголівська ОТГ.

24 сільських:

- Білоцерківська ОТГ,
- Великобудищанська ОТГ,
- Великосорочинська ОТГ,
- Великорублівська ОТГ,

- Драбинівська ОТГ,
- Кам'янопотоківська ОТГ,
- Коломацька ОТГ,
- Краснолуцька ОТГ,
- Ланнівська ОТГ,
- Лютенська ОТГ,
- Мартинівська ОТГ,
- Мачухівська ОТГ,
- Михайлівська ОТГ,
- Нехворощанська ОТГ,
- Новоселівська ОТГ,
- Оболонська ОТГ,
- Омельницька ОТГ,
- Петрівсько-Роменська ОТГ,
- Піщанська ОТГ,
- Пришибська ОТГ,
- Сенчанська ОТГ,
- Сергіївська ОТГ,
- Терешківська ОТГ,
- Щербанівська ОТГ.



Рис. 2.1 Карта утворених ОТГ, станом на 1 листопада 2020 року [22]

Таблиця 2.1

Утворення ОТГ у розрізі років (з 2015 по 2019 роки)

Роки	К-ть міських ОТГ	К-ть селищних ОТГ	К-ть сільських ОТГ	Загальна к-ть ОТГ
2015	2	0	10	12

2016	0	2	4	6
2017	2	3	9	14
2018	6	7	0	13
2019	3	5	1	9
2020	3	3	0	6

Джерело: складено авторами на основі [22].

З вище наведеної таблиці можна зробити висновок, що у 2015 році на початку реформи децентралізації було об'єднано 12 громад, а найбільшу кількість громад у порівнянні було об'єднано з 2017 – 2018 роках.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 994 р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області» із внесеними змінами, Полтавська область має ділитись на 82 ОТГ. Загалом у відповідне розпорядження (станом на 1 листопада 2020 року) зміни вносились чотири рази. Проаналізуємо утворення ОТГ у межах існуючих районів, (Табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Утворення ОТГ у межах існуючих районів

№	Район	Утворено ОТГ			Разом
		Міська	Селищна	Сільська	
1.	Кременчуцький	3	4	5	12
2.	Лубенський	4	3	0	7
3.	Миргородський	4	5	8	17
4.	Полтавський	5	8	11	24

Джерело: складено авторами на основі [22].

З вище наведеної таблиці зрозуміло, що в Полтавському районі утворено найбільш кількість ОТГ натомість у Лубенському районі взагалі відсутні сільські ОТГ де переважна більшість міські (чотири ОТГ) та селищні (три ОТГ).

Проаналізуємо ОТГ Полтавщини на предмет чисельності жителів (Табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Перелік ОТГ Полтавської області з зазначенням кількості населення

№	ОТГ	Населе ння ОТГ	К-ть насе лени х пунк тів	Площа територія льної громади кв.км
1	<u>Білицька територіальна громада</u>	11492	27	391.2
2	<u>Білоцерківська територіальна громада</u>	5278	29	313.2
3	<u>Великобагачанська територіальна громада</u>	11149	29	415.7
4	<u>Великобудищанська територіальна громада</u>	7016	20	396.0
5	<u>Великорублівська територіальна громада</u>	4438	29	393.3
6	<u>Великосорочинська територіальна громада</u>	7256	21	408.3
7	<u>Гадяцька територіальна громада</u>	26975	21	205.0
8	<u>Глобинська територіальна громада</u>	25280	65	1198.9
9	<u>Гоголівська територіальна громада</u>	5404	10	189.1
10	<u>Горішньоплавнівська територіальна громада</u>	55366	15	368.7
11	<u>Градизька територіальна громада</u>	15215	28	1257.9
12	<u>Гребінківська територіальна громада</u>	21316	42	595.7
13	<u>Диканьська територіальна громада</u>	17937	58	682.2
14	<u>Драбинівська територіальна громада</u>	4126	16	246.1
15	<u>Заводська територіальна громада</u>	11324	11	200.0
16	<u>Зіньківська територіальна громада</u>	24000	11	1051.8
17	<u>Кам'янопотоківська територіальна громада</u>	11069	5	239.0
18	<u>Карлівська територіальна громада</u>	20492	17	331.2
19	<u>Кобеляцька територіальна громада</u>	25978	63	1218.9
20	<u>Козельщинська територіальна громада</u>	4957	63	726.0
21	<u>Коломацька територіальна громада</u>	6256	11	191.7
22	<u>Комишнянська територіальна громада</u>	8333	38	522.4
23	<u>Котелевська територіальна громада</u>	14304	10	403.4
24	<u>Краснолуцька територіальна громада</u>	4067	19	244.0
25	<u>Кременчуцька територіальна громада</u>	220619	5	165.1
26	<u>Ланнівська територіальна громада</u>	7137	11	269.8
27	<u>Лохвицька територіальна громада</u>	22187	50	819.5
28	<u>Лубенська територіальна громада</u>	68457	63	1076.1

29	<u>Лютенська територіальна громада</u>	5152	12	374.3
30	<u>Мартинівська територіальна громада</u>	4610	9	253.4
31	<u>Мачухівська територіальна громада</u>	7967	27	247.4
32	<u>Машівська територіальна громада</u>	11911	21	391.0
33	<u>Миргородська територіальна громада</u>	49595	37	632.1
34	<u>Михайлівська територіальна громада</u>	5827	14	445.6
35	<u>Нехворощанська територіальна громада</u>	4996	10	288.5
36	<u>Новогалещинська територіальна громада</u>	4692	17	193.6
37	<u>Новооржицька територіальна громада</u>	10010	31	453.1
38	<u>Новосанжарська територіальна громада</u>	22145	47	662.0
39	<u>Новоселівська територіальна громада</u>	6363	34	254.5
40	<u>Оболонська територіальна громада</u>	5858	21	465.9
41	<u>Омельницька територіальна громада</u>	4909	20	224.6
42	<u>Опішнянська територіальна громада</u>	8247	31	309.3
43	<u>Оржицька територіальна громада</u>	15441	33	755.4
44	<u>Петрівсько-Роменська територіальна громада</u>	4204	10	209.7
45	<u>Пирятинська територіальна громада</u>	30135	46	923.3
46	<u>Піщанська територіальна громада</u>	15172	23	292.3
47	<u>Полтавська територіальна громада</u>	309647	56	550.3
48	<u>Пришибська територіальна громада</u>	2947	13	171.7
49	<u>Решетилівська територіальна громада</u>	26080	85	1106.3
50	<u>Ромоданівська територіальна громада</u>	4904	7	88.6
51	<u>Семенівська територіальна громада</u>	17459	44	802.4
52	<u>Сенчанська територіальна громада</u>	7696	23	354.8
53	<u>Сергіївська територіальна громада</u>	2720	13	168.1
54	<u>Скороходівська територіальна громада</u>	8808	22	326.2
55	<u>Терешківська територіальна громада</u>	12126	20	208.4
56	<u>Хорольська територіальна громада</u>	32191	93	1062.4
57	<u>Чорнухинська територіальна громада</u>	9988	37	621.8
58	<u>Чутівська територіальна громада</u>	13122	29	536.4
59	<u>Шишацька територіальна громада</u>	18468	75	754.7
60	<u>Щербанівська територіальна громада</u>	13212	15	99.7

Джерело: складено авторами на основі [22].

З вище наведеної таблиці зрозуміло, що більшість створених ОТГ Полтавської області є невеликими, з невеликою кількістю населення. Так, 12 сформованих ОТГ мають менше п'яти тисяч населення, адже сформовані на базі 10-15 населених пунктів, 27 ОТГ мають менше 10 тисяч населення, сформовані на базі 10-30 населених пунктів, 14 ОТГ мають 10-20 тисяч

населення. Решту громад Полтавської області мають від 20 тисяч населення. Найбільша у Полтавській області ОТГ за кількістю жителів Полтавська та Кременчуцька міська ОТГ, які сформовані на території найбільших міст Полтавської області, на території відповідних ОТГ проживає 530266 чоловік.

Варто відмітити, що найменша за кількістю жителів селищна ОТГ – Сергіївська сільська ОТГ, на території якої проживає лише 2720 чоловік, яка була створена на базі сільської ради та двох сільських рад. Також незначна за розмірами, як для селищної ОТГ – Ромоданівська селищна ОТГ, на території якої проживає 4904 чоловік, яка була створена на базі селищної ради. Натомість у Полтавській області є створені сільські ОТГ, що об'єднали значно більшу територію за вищезазначені селищні, відповідно на території яких проживає більше жителів, а також які об'єднали чималу кількість сільських рад, до таких громад варто віднести: Білоцерківську, Великосорочинську, Лютенську, Мачухівську, Піщанську, Кам'янопотоківську, Сенчанську, Терешківську, Щербанівську. Варто зазначити, що Піщанська ОТГ – найбільша в області за кількістю жителів серед сільських ОТГ, так на території відповідної ОТГ проживає 15172 жителя.

Проведений аналіз з формування ОТГ у Полтавській області дозволив чітко означити різні типи районів в залежності від кількості ОТГ, створених в межах районів до адміністративної реформи.

Перший тип – весь район, одна громада. Шишацька селищна ОТГ створена в межах всього Шишацького району.

Другий тип – районний центр став центром найбільшої в районі ОТГ. Лубенський та Миргородський райони.

Тут також цікавою є ситуація із створенням Білоцерківської ОТГ та проведенням там виборів. Тут жителі села Остап'є (населення цього села становить на 2001 рік 10029 людей, не брали участі у виборах селищного голови та депутатів ради ОТГ, оскільки захотіли приєднатися до

Решетилівської ОТГ (бувшого решетилівського району) , відстань до якого становить 25 км і зовсім відсутнє дорожнє сполучення. Водночас вони категорично виступили проти об'єднання з Білоцерківською ОТГ, до центру якої – 17 км і присутнє навіть автобусне сполучення. Таким чином, люди бойкотували приєднання свого села до вигіднішого географічно розташованого ОТГ [51].

Поверхневий аналіз новоутворених громад Полтавщини демонструє швидкість утворення громад у порівнянні зі всією Україною, проте, наявна кількість сільських громад та невеликих селищних носить загрозливий характер у питанні їх фінансово–економічної спроможності.

2.2. Огляд нормативно-правової бази України у сфері побудови спроможних територіальних громад

Методика формування спроможних територіальних громад, що затверджена постановою Кабінету Міністрів, визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад.

Відповідно до методики, формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно–територіальних одиниць;
- історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку;
- розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- трудової міграції населення;
- доступності послуг у відповідних сферах.

Етапи формування спроможних територіальних громад наведено на рис. 2.2 [15].

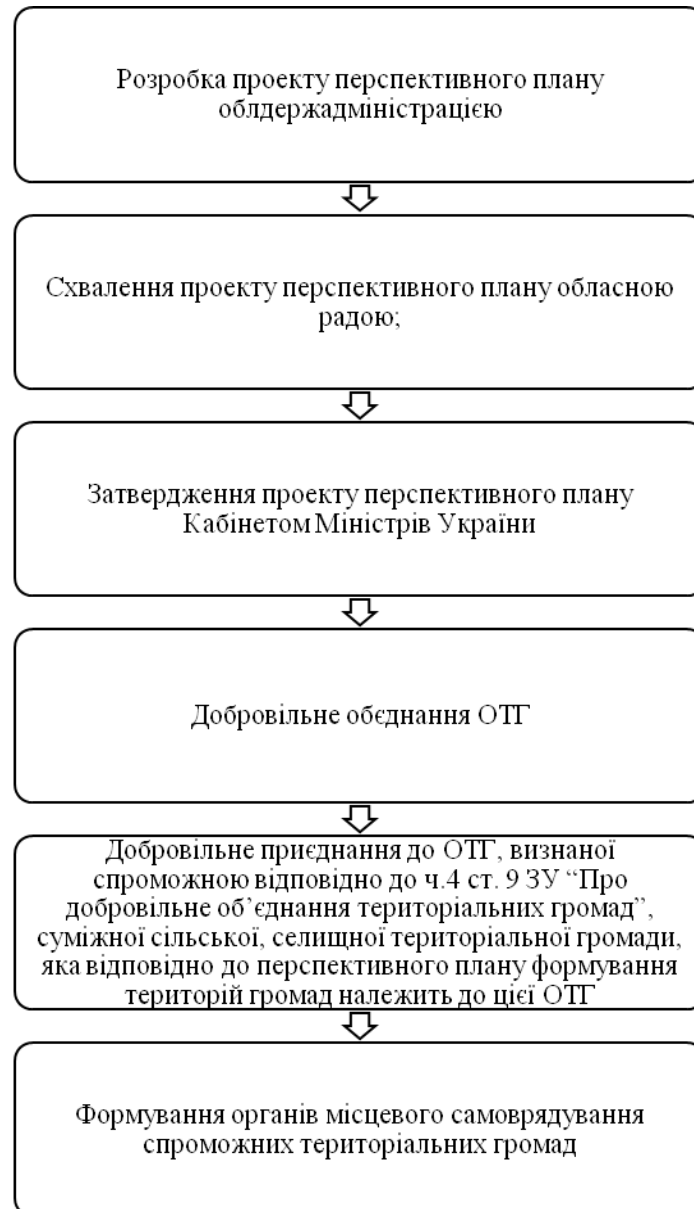


Рис. 2.2 Етапи формування спроможних громад відповідно до затвердженої методики Кабінетом Міністрів [15]

Перший етап формування спроможної громади передбачає розробку проекту перспективного плану та паспорту обласною адміністрацією у

відповідності до затвердженої методики. Більш детально проаналізуємо паспорт спроможної ОТГ.

Паспорт спроможної ОТГ містить перелік показників, а також значення відповідних показників на підставі яких визначається «перспективність» майбутньої ОТГ. Розглянемо перелік показників, що мають бути відображені у паспорті громади.

1. Чисельність населення станом на 2020 рік з виокремленням наступних категорій населення:

- діти дошкільного віку;
- діти шкільного віку.

Нормативний показник, у майбутній ОТГ має проживати не менше 250 дітей шкільного віку, та 100 дітей дошкільного віку.

2. Кількість населених пунктів, що входитиме до майбутньої ОТГ. Варто зауважити, що при формуванні території ОТГ необхідно враховувати наступне: територія спроможної територіальної громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною; спроможні територіальні громади розташовуються у межах території Автономної Республіки Крим, однієї області та у разі можливості одного району; у разі входження до складу об'єднаної територіальної громади однієї або кількох територіальних громад, розташованих на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади.

3. Обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, у тому числі: сформованих відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України; бюджету розвитку (перелік податків детально розглянутий у першому розділі, пункт 1.3 магістерської роботи); базової дотації; реверсної дотації.

Базова та реверсна дотації – це два грошових потоки протилежних за напрямом руху, що призначені для горизонтального вирівнювання

податкоспроможності територій і функціонують між державним бюджетом з одного боку, та місцевими бюджетами з іншого боку. Міжбюджетні відносини з приводу перерахування базової та реверсної дотацій виникають між державним бюджетом та обласними бюджетами, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами, бюджетами об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Алгоритм розрахунку цих дотацій визначено у Бюджетному Кодексі України.

Базова дотація перераховується з державного бюджету місцевим і служить основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Оскільки ця дотація надається місцевим бюджетам з загального фонду державного бюджету, то основними джерелами перерахування цього трансферту будуть виступати загальнодержавні податки і збори, що надходять до загального фонду державного бюджету. Реверсна дотація перераховується в протилежному до базової дотації напрямку – з місцевих бюджетів до державного для горизонтального вирівнювання податкового потенціалу територій. Таким чином, кошти реверсної дотації в подальшому виступають фінансовим ресурсом для перерахування базової дотації.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад здійснюється з урахуванням таких параметрів, як: кількість населення; надходження податку на прибуток підприємств за останній звітний бюджетний період; надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період; індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади

порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних місцевих бюджетах в Україні у розрахунку на одну людину.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не може змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

- виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно–територіальних одиниць;
- зміни місця розташування суб'єктів господарювання – платників податків;
- зміни податкового законодавства.

Якщо значення індексу податкоспроможності:

- в межах 0,9–1,1 – вирівнювання не здійснюється;
- менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [23].

4. Площа території спроможної територіальної громади, кв. кілометрів.

5. Кількість закладів, що утримуються за рахунок бюджету органів місцевого самоврядування, у тому числі: загальноосвітніх навчальних закладів I–III ступеня; загальноосвітніх навчальних закладів I–II ступеня; загальноосвітніх навчальних закладів I ступеня; дошкільних навчальних закладів; закладів позашкільної освіти; закладів культури; закладів фізичної культури; фельдшерсько–акушерських пунктів; амбулаторій, поліклінік; лікарень; станцій швидкої допомоги.

Аналіз відповідних об'єктів інфраструктури здійснюються з метою оцінки забезпечення майбутньої ОТГ відповідними об'єктами.

6. Наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, що здійснюють повноваження щодо: правоохоронної діяльності;

реєстрації актів цивільного стану та майнових прав; пенсійного забезпечення; соціального захисту; пожежної безпеки; казначейського обслуговування.

7. Наявність приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування.

Аналіз відповідних об'єктів інфраструктури здійснюються з метою оцінки забезпечення ОТГ відповідними об'єктами.

Частина громад, які сформовані навколо сьгоднішніх районних центрів та міст обласного значення, вже забезпечена необхідними приміщеннями. Тобто повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо здійснюють органи місцевого самоврядування об'єднаних громад, а не місцеві державні адміністрації.

Інші громади для того, щоб стати спроможними, мають бути забезпечені відповідними приміщеннями, у першу чергу для розміщення нових служб. Мінімальні вимоги до необхідної інфраструктури спроможної громади:

1. Приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо. Необхідна мінімальна площа 800 м².;

2. Приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю. Необхідна мінімальна площа 1200 м².

3. Приміщення для територіального центру надання соціальних послуг. Необхідна мінімальна площа 200 м².

4. Приміщення для Центру надання адміністративних послуг. Необхідна мінімальна площа 100 м².

5. Окрема будівля для органів правопорядку та муніципальної варті. Необхідна мінімальна площа 100 м².

6. Приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав). Необхідна мінімальна площа 100 м².

7. Приміщення для пожежної частини. Необхідна мінімальна площа 200 м².

Загалом, мінімальна площа необхідних приміщень – 2700 м².

Вимоги до приміщень освітніх закладів не закладаються, оскільки в процесі формування спроможних громад їхня мережа не потребуватиме розширення.

Потреба в приміщеннях може задовольнятися за рахунок: будівель, що не використовуються (наприклад, приміщення колишніх бюджетних установ в населених пунктах, що мали раніше статус районних центрів); придбання приватних будівель (наприклад, садиби, які в сільській місцевості недорого коштують); надання державою фінансової підтримки [24].

Також до паспорту спроможної громади додається інформація, що містить перелік населених пунктів, що увійшла до ОТГ, з зазначенням чисельності відповідного населеного пункту а також відстань до адміністративного центру громади.

Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори).

Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної

№					сумою доходів загальн ого фонду		загаль ного фонду
1	Білицька територіальна грумада	11492	6235.9 грн	8.5 %	19.1 %	41465.1 грн	33.5 %
2	Білоцерківська територіальна грумада	5278	11067.1 грн	- 10.6 %	23.7 %	52639.4 грн	26.1 %
3	Великобагачанськ а територіальна грумада	11149	6087.3 г рн	0.0 %	19.7 %	47882.4 грн	31.1 %
4	Великобудищанс ька територіальна грумада	7016	13528.9 грн	- 1.6 %	15.7%	59902.9 грн	21.7 %
5	Великорублівська територіальна грумада	4438	10173.8 грн	3.9 %	28.0 %	46889.2 грн	31.5 %
6	Великосорочинсь ка територіальна грумада	7256	14288.6 грн	- 0.2 %	12.4 %	65946.7 грн	18.3 %
7	Гадяцька територіальна грумада	26975	5570.7 г рн	3.5 %	14.2 %	32689.4 грн	26.9 %
8	Глобинська територіальна	25280	9993.8 г рн	- 9.5	20.0 %	47473.2 грн	28.9 %

	група			%			
9	Гоголівська територіальна група	5404	7641.4 г рн	- 3.1 %	38.8 %	43154.6 грн	34.1 %
10	Горішньоплавнівська територіальна група	55366	13233.6 грн	- 13.2 %	11.4 %	34332.7 грн	23.4 %
11	Градизька територіальна група	15215	4676.7 г рн	10.1 %	29.6 %	43515.8 грн	39.8 %
12	Гребінківська територіальна група	21316	6803.0 г рн	- 1.4 %	20.9 %	42116.8 грн	31.2 %
13	Диканьська територіальна група	17937	8491.6 г рн	- 3.2 %	14.7 %	41355.8 грн	34.7 %
14	Драбинівська територіальна група	4126	10159.0 грн	- 17.2 %	14.4 %	77317.3 грн	27.0 %
15	Заводська територіальна група	11324	7181.3 г рн	10.0 %	23.0 %	45640.1 грн	51.8 %
16	Зіньківська територіальна група	24000	7821.4 г рн	0.0 %	15.1 %	49503.5 грн	30.3 %
17	Кам'янопотоківська територіальна група	11069	2606.5 г рн	38.0 %	50.6 %	40739.3 грн	49.5 %
18	Карлівська	20492	7815.3 г	0.0	14.5 %	43260.2 грн	28.4

	територіальна грумада		рн	%			%
19	Кобеляцька територіальна грумада	25978	4988.5 г рн	5.9 %	19.6 %	42407.9 грн	31.3 %
20	Козельщинська територіальна грумада	4957	6631.4 г рн	0.4 %	17.5 %	49961.1 грн	42.3 %
21	Коломацька територіальна грумада	6256	21190.0 грн	3.0 %	12.1 %	71246.1 грн	8.0 %
22	Комишнянська територіальна грумада	8333	12304.8 грн	- 5.7 %	11.5 %	70467.2 грн	27.3 %
23	Котелевська територіальна грумада	14304	8706.6 г рн	0.0 %	18.5 %	38538.5 грн	18.9 %
24	Краснолуцька територіальна грумада	4067	13531.2 грн	- 1.5 %	16.8 %	67585.8 грн	29.7 %
25	Кременчуцька територіальна грумада	22061 9	7741.6 г рн	- 7.7 %	12.2 %	25496.6 грн	23.2 %
26	Ланнівська територіальна грумада	7137	8848.1 г рн	0.1 %	19.2 %	51863.3 грн	24.6 %
27	Лохвицька територіальна грумада	22187	11123.5 грн	- 1.5 %	14.4 %	46660.7 грн	25.9 %

28	Лубенська територіальна громада	68457	5961.0 г рн	2.7 %	18.5 %	31946.8 грн	32.4 %
29	Лютенська територіальна громада	5152	7187.5 г рн	0.0 %	26.7 %	43585.0 грн	43.0 %
30	Мартинівська територіальна громада	4610	24165.1 грн	1.3 %	12.6 %	64344.2 грн	14.0 %
31	Мачухівська територіальна громада	7967	8113.1 г рн	6.9 %	27.4 %	55921.8 грн	21.8 %
32	Машівська територіальна громада	11911	14880.1 грн	- 8.5 %	12.3 %	55052.7 грн	18.4 %
33	Миргородська територіальна громада	49595	6583.2 г рн	0.0 %	15.8 %	35409.2 грн	36.0 %
34	Михайлівська територіальна громада	5827	11032.2 грн	- 12.1 %	25.0 %	63425.7 грн	30.6 %
35	Нехворощанська територіальна громада	4996	10776.4 грн	- 7.4 %	16.4 %	62209.6 грн	20.8 %
36	Новогалещинська територіальна громада	4692	7949.5 г рн	13.4 %	33.4 %	43320.7 грн	52.3 %
37	Новооржицька територіальна	10010	6684.5 г рн	0.0 %	23.5 %	43029.3 грн	36.9 %

	грумада						
38	Новосанжарська територіальна група	22145	5389.5 г рн	8.4 %	21.0 %	44345.8 грн	34.3 %
39	Новоселівська територіальна група	6363	10360.2 грн	- 2.3 %	21.8 %	46218.6 грн	23.7 %
40	Оболонська територіальна група	5858	5589.1 г рн	0.9 %	25.3 %	58408.2 грн	44.2 %
41	Омельницька територіальна група	4909	6278.1 г рн	2.9 %	31.9 %	48869.5 грн	39.2 %
42	Опішнянська територіальна група	8247	12709.4 грн	- 4.4 %	13.7 %	50352.0 грн	25.2 %
43	Оржицька територіальна група	15441	6268.2 г рн	0.0 %	25.7 %	47950.4 грн	37.7 %
44	Петрівсько-Роменська територіальна група	4204	8373.2 г рн	7.1 %	27.9 %	55695.9 грн	67.8 %
45	Пирятинська територіальна група	30135	7650.8 г рн	1.1 %	15.8 %	43741.4 грн	26.6 %
46	Піщанська територіальна група	15172	5233.6 г рн	7.4 %	29.1 %	45075.0 грн	36.1 %

47	Полтавська територіальна громада	30964 7	9982.8 г рн	- 8.9 %	10.0 %	29546.5 грн	23.9 %
48	Пришибська територіальна громада	2947	10015.7 грн	6.4 %	22.5 %	51358.5 грн	68.2 %
49	Решетилівська територіальна громада	26080	7383.1 г рн	0.0 %	18.8 %	45096.6 грн	33.6 %
50	Ромоданівська територіальна громада	4904	8517.2 г рн	9.9 %	36.9 %	47361.6 грн	73.0 %
51	Семенівська територіальна громада	17459	6397.6 г рн	0.7 %	22.4 %	49126.9 грн	40.6 %
52	Сенчанська територіальна громада	7696	26816.3 грн	- 1.1 %	12.3 %	66541.1 грн	12.5 %
53	Сергіївська територіальна громада	2720	19507.1 грн	0.0 %	16.3 %	63886.0 грн	48.8 %
54	Скороходівська територіальна громада	8808	6444.3 г рн	3.2 %	35.2 %	36231.3 грн	45.6 %
55	Терешківська територіальна громада	12126	4951.5 г рн	10.1 %	23.7 %	41310.2 грн	28.9 %
56	Хорольська територіальна	32191	6640.8 г рн	- 0.3	18.5 %	45704.9 грн	29.9 %

	група			%			
57	Чорнухинська територіальна громада	9988	7339.5 г рн	0.0 %	23.9 %	49600.7 грн	38.8 %
58	Чутівська територіальна громада	13122	10249.6 грн	0.0 %	14.1 %	49100.1 грн	23.6 %
59	Шишацька територіальна громада	18468	9652.9 г рн	- 4.3 %	15.7 %	50581.8 грн	34.9 %
60	Щербанівська територіальна громада	13212	9218.2 г рн	- 2.1 %	15.4 %	29767.3 грн	35.5 %

Дані за: 4 квартал 2021 року

Джерело: складено авторами на основі [22,44].

Виходячи з вищенаведених даних, з 60 утворених у 2020 році громад, 22 бюджети громад затверджені з реверсною дотацією, 12 громад затверджена без дотації та реверса, 26 громад потребувало фінансування з державного бюджету України. Найбільше фінансово залежною від державного бюджету є Новосанжарська ОТГ -8.4%, Новогалещинська ОТГ- 13.4%, Драбинівська ОТГ – 17.2%, а лідером є Кам'янопотоківська ОТГ 38% в якій у доходах громади становить базова дотація.

Аналіз фінансових показників територіальних громад свідчить, що на платоспроможність і стабільність місцевих бюджетів базова дотація негативно впливає, якщо її розмір по відношенню до власних доходів становить понад 50% (розрахунок здійснюється шляхом ділення суми базової дотації на сумарний обсяг власних доходів та базової дотації). Абсолютно некритичним для бюджету є рівень базової дотації в межах 20-30%. У той же

час, значна залежність бюджету від зовнішніх трансфертів може впливати на своєчасність та якість соціальних та інших послуг, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також ускладнити планування та реалізацію інфраструктурних та інших розвиткових проєктів. Таким чином, згідно експертної думки, залежність новосформованих ОТГ від державного бюджету у межах норми.

Загалом, для відстеження динаміки та порівняння показників, пропонують групувати ОТГ за кількістю жителів, що у ній проживають:

- група 1 – населення понад 15 тис. осіб;
- група 2 – населення від 10 до 15 тис. осіб;
- група 3 – населення від 5 до 10 тис. осіб;
- група 4 – населення до 5 тис. осіб;
- група 5 – ОТГ–міста обласного значення.

У Полтавській області до групи 1 (ОТГ за кількістю населення понад 15 тис. осіб) належать 20 громад: Гадяцька, Глобинська, Горішньоплавницька, Градизька, Гребінківська, Диканська, Зіньківська, Карлівська, Кобеляцька, Лохвицька, Лубенська, Миргородська, Новосанжарська, Оржицька, Пирятинська, Піщанська, Решетилівська, Семенівська, Хорольська, Шишацька. Проаналізуємо, що всі ОТГ є бувшими районними центрами які були ліквідовані відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ „Про утворення та ліквідацію районів” в Полтавській області [53] крім Градизької, Піщанської, Горішньоплавницької ОТГ. (Таблиця 2.5).

№	ОТГ	Район до адміністративно-територіальної реформи	Міська/селищна ОТГ	Кількість населення	Рівень дотаційності бюджетів
1	Гадяцька	Гадяцький	міська	26975	3.5%

2	Глобинська	Глобинський	Міська	25280	-9.5%
3	Горішньоплавницька	Кременчуцький	міська	55366	-13.2%
4	Градизька	Глобинський	селищна	15215	10.1%
5	Гребінківська	Гребінківський	міська	21316	-1.4%
6	Диканська	Диканський	селищна	17937	-3.2%
7	Зіньківська	Зіньківський	міська	24000	0.0%
8	Карлівська	Карлівський	міська	20492	0.0%
9	Кобеляцька	Кобеляцький	міська	25978	5.9%
10	Лохвицька	Лохвицький	міська	22187	-1.5%
11	Лубенська	Лубенський	міська	68457	2.7%
12	Миргородська	Миргородський	міська	49595	0.0%
13	Новосанжарська	Новосанжарський	селищна	22145	8.4%
14	Оржицька	Оржицький	селищна	15441	0.0%
15	Пирятинська	Пирятинський	міська	30135	1.1%
16	Піщанська	Кременчуцький	сільська	15172	7.4%
17	Решетилівська	Решетилівський	міська	26080	0.0%
18	Семенівська	Семенівський	селищна	17459	0.7%
19	Хорольська	Хорольський	міська	32191	18.5%
20	Шишацька	Шишацький	селищна	18468	-4.3%

Джерело: складено авторами на основі вихідних даних[22,44].

У 2021 році 3 громади затвержені без дотації та реверса – Миргородська, Оржицька, Решетилівська. Дотаційні ОТГ це – Гадяцька, Градизька, Кобеляцька, Лубенська, Новосанжарська, Піщанська, Семенівська. З реверсною дотацією Глобинська ОТГ, Горішньоплавницька ОТГ, Гребінківська ОТГ, Диканська ОТГ, Лохвицька ОТГ, Хорольська ОТГ, Шишацька ОТГ. Варто відмітити, що у 2021 найбільш дотаційні громади – Піщанська 7.4%, Новосанжарська 8.4% та Градизька 10.1%. Реверсні лідерство у Горішньоплавницька ОТГ 13.2% та Глобинська ОТГ 9.5%.

Усереднений показник для групи 3 на рівні 1.26 % у 2021 році.

У Полтавській області до групи 2 (населення від 10 до 15 тис. осіб) належить 10 ОТГ, а саме: Білицька, Великобагачанська, Великорублівська, Заводська, Кам'янопотоківська, Котелевська, Машівська, Новооржицька, Терешківська, Чутівська, Щербанівська. (Таблиця 2.6)

№	ОТГ	Район до адміністративно-територіальної реформи	Міська/селищна ОТГ	Кількість населення	Рівень дотаційності бюджетів
1	Білицька	Кобеляцький	селищна	11492	8.5%
2	Великобагачанський	Великобагачанський	селищна	11149	0.0%
3	Заводська	Хорольський	міська	11324	10.0%
4	Кам'янопотоківська	Кременчуцький	сільська	11069	38.0%
5	Котелевська	Котелевський	селищна	14304	0.0%
6	Машівська	Машівський	селищна	11911	-8.5%
7	Новооржицька	Оржицький	селищна	10010	0.0%
8	Терешківська	Полтавський	сільська	12126	10.1%
9	Чутівська	Чутовський	селищна	13122	0.0%
10	Щербанівська	Полтавський	сільська	13212	-2.1%

Джерело: складено авторами на основі вихідних даних[22,44].

У 2021 році 2 громади затверджені без дотації та реверса – Великобагачанська, Новооржицька, Чутівська. З реверсною дотацією Машівська та Щербанівська. Варто відмітити, що у 2021 найбільш дотаційні громади – Білицька 8.5%, Терешківська 10.1%, Заводська 10.0% та

Кам'янопотоківська, яка є лідером в Полтавській області серед дотаційних ОТГ в 38%, що свідчить про стійку неспроможність громади.

Усереднений показник для групи 3 на рівні 5.6 % у 2021 році.

У Полтавській області до групи 3 (населення від 5 до 10 тис. осіб) належить 16 громад: Білоцерківська, Великобудищанська, Великосорочинська, Гоголівська, Коломацька, Комишнянська, Ланнівська, Лютенська, Мачухівська, Михайлівська, Новоселівська, Оболонська, Опішнянська, Сенчанська, Скороходівська, Чорнухівська, (Таблиця 2.7).

№	ОТГ	Район до адміністративно-територіальної реформи	Міська/селищна ОТГ	Кількість населення	Рівень дотаційності бюджетів
1	Білоцерківська	Багачанський	сільська	5278	-10.6%
2	Великобудищанська	Гадяцький	сільська	7016	-1.6%
3	Великосорочинська	Миргородський	сільська	7256	-0.2%
4	Гоголівська	Великобагачанський	селищна	5404	-3.1%
5	Коломацька	Полтавський	сільська	6256	3.0%
6	Комишнянська	Миргородський	селищна	8333	-5.7%
7	Ланнівська	Карлівський	сільська	7137	0.1%
8	Лютенська	Гадяцький	сільська	5152	0.0%
9	Мачухівська	Полтавський	сільська	7967	6.9%
10	Михайлівська	Машівський	сільська	5827	-12.1%
11	Новоселівська	Полтавський	сільська	6363	-2.3%
12	Оболонська	Семенівський	сільська	5858	0.9%
13	Опішнянська	Зіньківський	селищна	8247	-4.4%
14	Сенчанська	Лохвицький	сільська	7696	-1.1%
15	Скороходівська	Чутівський	селищна	8808	3.2%

16	Чорнухівська	Лубенський	селищна	9988	0.0%
----	--------------	------------	---------	------	------

Джерело: складено авторами на основі вихідних даних[22,44].

У цій підгрупі бюджет 2021 року затверджений без дотації та реверса лише у двох громадах Лютенська та Чорнухівська. Дотаційні 5 ОТГ це – Коломацька, Ланівська, Оболонська, Скороходівська та лідером є Мачухівська в 6.9% . З реверсною дотацією Сенчанська ОТГ, Опішнянська ОТГ, Великобудищська ОТГ, Великосорочинська ОТГ, Новоселівська ОТГ, Гоголівська ОТГ, Комишнянська ОТГ та лідер Михайлівська ОТГ 12.1%. .

Усереднений показник для групи 3 на рівні -1.69 % у 2021 році.

У Полтавській області до групи 4 (населення до 5 тис. осіб) належить 12 громад: Великорублівська, Драбинівська, Козельщанська, Краснолуцька, Мартинівська, Нехворощанська, Новогаляшинська, Омельницька, Петрівсько-Роменська, Пришибська, Ромоданівська, Сергіївська детальний аналіз базової дотації за 2021 роки для громад групи 4 схематично зображено на рисунку. Таблиця 2.8.

№	ОТГ	Район до адміністративно-територіальної реформи	Міська/селищна ОТГ	Кількість населення	Рівень дотаційності бюджету
1	Великорублівська	Котелевський	сільська	4438	3.9%
2	Драбинівська	Новосанжарський	сільська	4126	-17.2 %
3	Козельщанська	Козельщанський	селищна	4957	0.4%
4	Краснолуцька	Гадяцький	сільська	4067	-1.5%
5	Мартинівська	Полтавський	сільська	4610	1.3%
6	Нехворощанська	Новосанжарський	сільська	4996	-7.4%

7	Новогалещинська	Козельщинський	селищна	4692	13.4%
8	Омельницька	Кременчуцький	сільська	4909	2.9%
9	Петрівсько- Роменська	Гадяцький	сільська	4204	7.1%
10	Пришибська	Кременчуцький	сільська	2947	6.4%
11	Ромоданівська	Миргородський	селищна	4904	9.9%
12	Сергіївська	Гадяцький	сільська	2720	0.0%

Джерело: складено авторами на основі вихідних даних[22,44].

З цієї групи громад найбільш фінансово спроможними та повністю самодостатніми незважаючи що це в більшості сільські громади є без дотації та реверса Сергіївська ОТГ. Дотаційні 8 ОТГ це – Великлрублівська, Козельщанська, Мартинівська, Новогалещинська, Омельницька, Петрівсько-Роменська, Пришибська та Ромоданівська. З реверсною дотацією 3 громади Краснолуцька, Нехворощанська та Драбинівська..

Усереднений показник для групи 3 на рівні 1.6 % у 2021 році.

Виходячи з того, що для першої групи усереднений показник частки бюджетних коштів (2021 рік) у загальній масі на рівні 1.26%, для другої групи – 5.6 %, третьої групи – -1.69%, четвертої – 1.6 , можна зробити висновок, чим більша громада тим більше вона є фінансово спроможною, проте серед чотирьох груп громад у кожній групі є громади, що є повністю самодостатніми та здійснюють перерахування коштів до державного бюджету.

Здійснивши аналіз показників, що характеризують фінансову спроможність, ми дійшли до висновку, що лише незначна частина громад Полтавщини є повністю фінансово незалежними. Стійку тенденцію щодо фінансової незалежності продемонстрували наступні ОТГ: Білоцерківська, Михайлівська, Опішнянська, Машівська, Драбинівська, Глобинська та Горішньоплавнецька. Позитивним є те, що з перелічених вище 7 громад, лише дві громади є міськими. Найгірший стан речей у трьох громадах

області: Хорольська та Кам'янопотоківська, ці громади не можуть існувати самостійно, є сильно фінансово залежними від базових дотацій із державного бюджету. Решту громад Полтавщини також є залежними від державного бюджету, проте ця залежність не є критичною.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Зарубіжний досвід щодо формування об'єднаних територіальних громад, його імплементація у вітчизняну практику

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки цим новим об'єднаним громадам. Такі об'єднання в ідеалі мають сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань і функцій. Проте, на практиці, проаналізувавши утворені громади Полтавської області, можна зробити висновок, що лише одиничні громади є фінансово незалежні від державного бюджету та відповідно є спроможними, у той час, як лєвова частина утворених громад є залежною від державного бюджету.

Провівши ретельний аналіз показника частки бюджетних коштів у загальному бюджеті кожної громади, згрупувавши усі наявні громади у п'ять груп за кількістю населення у кожній, ми дійшли до висновку, що чим більша громада за чисельністю населення – тим вона більш спроможна.

У Хмельницькій області з 51 громади, 40 громад з кількістю жителів до 15 тис. населення. У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не має жодних вимог до розміру громади за площею та кількістю населення, це призводить до утворення значної кількості малих сільських громад, які завідома не можуть бути спроможними (з 51 громади 26 є сільськими).

У затвердженій Кабінетом Міністрів Методиці не зазначено інформації щодо мінімальної кількості жителів, лише мова йдеться про кількість дітей шкільного і дошкільного віку. Так, спроможною громадою згідно Методики є громада у якій проживає не менше 250 дітей шкільного віку та 100 дітей дошкільного віку.

Подібна ситуація щодо формування малочисельних громад також була у більшості європейських країн, що розпочали процес об'єднання. Показовим є досвід першого етапу адміністративної реформи в Естонії, що розпочався у 2004 році, де об'єднання громад був добровільним, а на законодавчому рівні не було закріплено вимог до самої громади.

Реформатори плекали надію, що стимули, на кшталт дотацій із державного бюджету для тих, хто погодиться на об'єднання, будуть достатніми (нове місцеве самоуправління отримувало до 400 тисяч євро). На жаль, цей підхід не дав стовідсоткового результату. До 2015 року в Естонії змогли скоротити кількість місцевих муніципалітетів лише з 254 до 213.

Знаковим став 2015 рік, коли держава перейшла до добровільно–примусового об'єднання. Було проголошено, що до 2017 року місцева влада може об'єднуватися добровільно та отримати від цього преференції. Нові об'єднання отримували 50 євро на людину, а головам муніципалітетів, які втрачали роботу, виплачували з бюджету бонус у розмірі річної зарплатні. Всі, хто все одно чинив опір, а таких після проголошення чітких термінів набралось 17 муніципалітетів, нічого не отримали.

Так, запропонований механізм пришвидшив об'єднання громад, адже запропонована урядом виплата річної заробітної плати тим, хто внаслідок об'єднання мав втратити роботу дозволив зменшити кількість тих, хто блокував би об'єднання. Також преференція у розмірі 50 євро на людину сприяла утворенню великих громад, що є важливим і в реаліях України [25].

Розглянемо більш детально досвід Латвії. Не зважаючи на досить скромні розміри території та чисельність населення, для Латвії, так само, як і для України характерним є нерівномірний розвиток її територій, що веде до

зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку. Саме тому у Латвії, фактично відразу після формування власного державного управління було утворене міністерство, яке відповідає за вирівнювання розвитку різних територій та опікується реформами в сфері регіонального розвитку та публічного управління.

Реформи у Латвії почалась фактично ще на початку 90-тих років після відновлення Незалежності. Від СРСР Латвія успадкувала структуру адміністративно-територіального устрою, характерною для більшості його республік: міста, сільради, райони, області.

Протягом 1990 – 1992 років було ухвалено: закон «Про районні самоуправління»; закон «Про міські самоуправління»; закон «Про волостні самоуправління»; закон «Про столицю – Ригу». Проте фактично відразу після ухвалення цих законів постало питання, що система адміністративно-територіального устрою Латвії не є досконалою, а подрібненість місцевих самоврядувань не дає змоги уніфікувати передачу повноважень.

Саме тому, уже в 1993 році було ухвалено концепцію реформи самоуправлінь, яка визначила три головні реформи сфер, дотичних до комплексної реформи місцевого самоврядування: Юридична реформа; Фінансова реформа; Адміністративно-територіальна реформа.

На початок дискусії про реформу, у Латвії було 590 самоуправлінь на загальну територію Латвії – 64589 км², населення 2023825 осіб (26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об'єднаних самоуправлінь, 457 сільських самоврядувань(волостей), 58 міст), 193 волості мали населення до 1000 осіб.

Юридичну реформу можна вважати такою, що розпочалась ще в 1994 році коли було ухвалено закон «Про місцеві самоврядування», єдиний для всіх місцевих самоврядувань (далі МС).

Фінансова реформа. Протягом 1995–98 років були прийняті закони «Про бюджети самоуправлінь» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправлінь».

Адміністративно–територіальна реформа фактично проводилась протягом 1998–2009 років. Сьогодні можна стверджувати, що розведення цих реформ окремими актами і в часі породило зайві проблеми. Після юридичної реформи всі МС, навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Невеликі МС просто не мали змоги реалізувати надані їм законом повноваження.

Ситуація дуже подібна до української. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділив усі МС повноваженнями. Проте більшість невеликих МС не можуть виконувати ці повноваження, що привело до передачі значної частини повноважень від таких невеликих МС на районний рівень – фактично органам виконавчої влади. Зміни до бюджетного законодавства від грудня 2014 року закріпили цей стан. Децентралізація бюджетів зразка 2014 року, для сільських територіальних громад насправді означає їх централізацію на районний рівень.

Отже Адміністративно–територіальна реформа, яка все відкладалась таки була проведена, оскільки без неї ні реформа юрисдикційна ні реформа фінансова не давали необхідного результату

Метою реформи АТУ визначалось: створити здатні до економічного розвитку території; забезпечити якісними послугами населення; створити умови для кадрового зростання в самоврядуваннях.

Попервах, політики Латвії відверто боялись проводити комплексну на всеохопну реформу територіального устрою. Саме тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей».

Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь. Паралельно розвивали співробітництво самоуправлінь, оскільки думали, що співробітництво замінить об'єднання. Правда і цього не сталось, було створено 5–6 таких співробітництв, але за кілька років вони розпались, співробітництво не працює. Одне скликання депутатів вирішують підписати договори про співробітництво, а після нових виборів уже інші депутати вирішують припинити співробітництво.

Досвід Латвії показує, що дрібні самоврядування дуже складно ідуть на співробітництво. Тому і Україні навряд чи можна сподіватись на широке поширення такого співробітництва, яке б хоча б частково вирішувало проблему слабкої спроможності дрібних громад.

Аналогічні проблеми виникли і з добровільним об'єднанням. Більшість дрібних волостей не мали наміру об'єднуватись, не зважаючи на фінансову підтримку такого об'єднання з боку держави.

Почали виникати проблеми і з добровільним об'єднанням. Оскільки не було затверджено жорстких правил щодо формату об'єднання, деякі об'єднання виглядали досить проблемно. Голови волостей, які домовлялись щодо об'єднання не надто хотіли враховувати інтереси сусідніх волостей та прагнення держави щодо переходу об'єднаних волостей у нові спроможності.

Наприклад в 2004 році 6 самоуправлінь в Ревенус об'єднались в край, який видовжений, біля районного центру, але цей центр до нового краю не включили. Відсутність центрального спроможного поселення не посилювало можливості нового об'єднання. До цього додались скарги сусідніх волостей району, розділених новим об'єднанням, чому їх не включили до нового краю.

Такі приклади привели до розуміння, що об'єднання може бути лише за певними правилами в межах загальної карти. Добровільне об'єднання загалом, а без встановлених параметрів зокрема, себе не виправдало. Нові об'єднання без правил створювали нові одиниці, які не вирішували проблеми, що стояли перед об'єднанням.

В 2009 році з понад 500 самоуправлінь створилось 110 самоуправлінь(тепер це краї).

Важливий досвід Латвії для України: спочатку на етапі добровільного об'єднання волостей йшла мова про необхідність при цьому утворити нові «великі» волості. Психологічно це було складно сприймати як керівникам волостей, так і їх жителям. Тому було знайдено іншу формулу. При об'єднанні волостей створюється не нова волость, а – «край». Таким чином волості ніби і не зникають, при об'єднанні залишились не змінними межі

внутрішніх самоуправлінь, але вони стали територіальними одиницями(ТО) у яких не має самоуправління. В цих ТО існує посада старости.

Фактично реформа 2009 року призвела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць – країв з повноцінним місцевим самоуправлінням, волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління. Зараз в Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальною одиницями.

Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створюється по проекту отримувало 285 тисяч євро разову дотацію, яка використовувалась, як правило на крайову інфраструктуру.

Алгоритм тут був такий: держава надає досить значні кошти в підтримку об'єднання, але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, але в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання пройде уже без преміальних коштів.

Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 року не об'єднались і були об'єднані без дотації. Після цього вони звернулись до Конституційного Суду щодо неконституційного об'єднання, але цей позов програли.

При підготовці проекту карт, в кожному з пропонованих країв було проведено обговорення чому варто і як технологічно провести об'єднання.

Не зважаючи на це, добровільно об'єднання відбувалось дуже мляво. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через ухвалення закону.

Було внесено зміни до закону про реформу, надано право Уряду самим вирішувати питання меж самоуправлінь. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються в наслідок реформи. Протягом одного дня парламент затверджував законом всі самоуправління. Реформа в Латвії була проведена тому, що до експертних пропозицій таки прислухались політики і було прийнято політичне рішення.

Рішення щодо запровадження другого рівня самоуправління в межах загальної реформи так і не було прийнятим. І не зважаючи на те, що по закону в Латвії має бути два рівня самоуправління – регіональне та місцеве, після реформи на рівні країв, до самоврядування на регіональному рівні уже не дійшло.

Реформа вирішила багато проблем, але не вирішила все. Зараз великі самоуправління та міста республіканського значення можуть виконувати всі повноваження місцевого самоврядування, але є кілька самоуправлінь, які мають населення до 1000 осіб і досі не можуть виконувати свої функції. Для таких випадків взагалі і передбачалось регіональне самоуправління, яке так і не створили.

Деякі етапи затяжної реформи адміністративно–територіального устрою Латвії варто додатково прокоментувати, оскільки це важливо і з точки зору реформи в Україні.

1. Закон про адміністративно–територіальну реформу (АТР) 1998 року встановлював загальні параметри реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об'єднання, але не передбачав часу завершення реформи.

2. Розтягування періоду добровільного об'єднання волостей на невизначений час призвело до внесення в закон поправок, які передбачали завершення реформи до 2009 року, року проведення виборів.

Основна логіка утворення нової адміністративно–територіальної одиниці (АТО) базувалась на принципі: в кожному районі не може бути два приблизно однакових міста, в кожному краї не може бути два приблизно однакових поселення. Спочатку визначаються потенційні центри АТО, а лише потім визначається їх території та здійснюється розмежування.

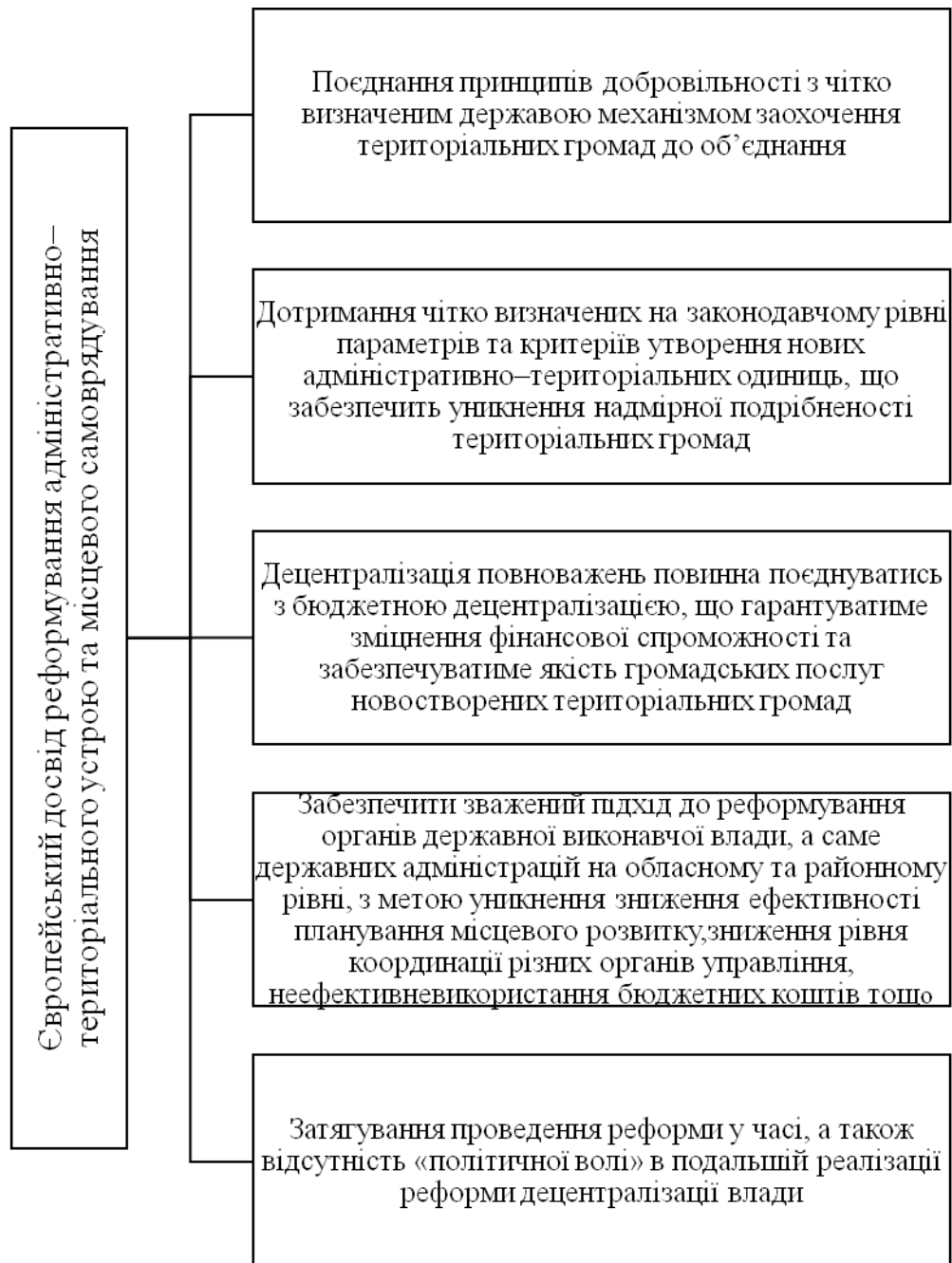
Ще один висновок із латвійського досвіду: Не можна розривати реформу юридичну, фінансову та адміністративно–територіальну. Не можна робити реформу в кілька етапів, варто робити все відразу. Це політично та економічно більш доцільно.

Етапи завершального періоду проведення реформи в Латвії в часі можна викласти таким чином:

1. 2006 рік розробка проекту реформи АТУ.
2. 2006 – 01.01.2008 добровільне об'єднання волостей за власним бажанням.
3. 01.2008 – 31.01.2009 самоуправління отримали право добровільного об'єднання в рамках схеми, затвердженої Урядом з виплатою субвенції, хто не встиг, об'єднується без додаткових ресурсів по факту.

Сейм Латвії затвердив новий АТУ за пів-року до виборів місцевого самоврядування. Законопроект про реформу йшов разом з проектом бюджету на 2009 рік.

Реформи в різних країнах дають підстави стверджувати, що у випадку, коли реформу ініціюють самі політики, тоді все йде досить швидко. Коли ж ідею подають чиновники чи експерти, то просування цієї ідеї йде дуже складно [26]. Отже, для забезпечення результативної реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також з метою подолання вже виниклих інституційних проблем в реалізації означеної реформи доцільно дотримуватись досвіду європейських країн щодо реформування територіальних громад (рис. 3.1).



Р

ис. 3.1 Висновки з досвіду реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади європейських країн [27]

Характерною особливістю реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є те, що в основу нормативно-законодавчої бази покладено найкращі європейські практики реалізації реформи в даному напрямі, але результат реформи не відповідає очікуваним результатам.

Отже, проведений вище аналіз дає можливість виділити переваги та недоліки з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування в результаті реалізації адміністративно–територіальної реформи в Україні. Так, до переваг та позитивних результатів, що отримали громади в рамках реалізації адміністративно–територіальної реформи можна віднести:

- мешканцям міст, сіл, та селищ надано можливість добровільно об'єднуватись в громади не чекаючи ухвалення змін до Конституції в межах визначення нової моделі адміністративно–територіального устрою країни тим самим реалізовувати право громад на здійснення управління розвитком підконтрольних їм територій;

- створено умови для забезпечення «гнучкості» адміністративно–територіального устрою держави;

- об'єднані територіальні громади мають можливість отримання додаткових фінансових ресурсів як від держави у вигляді фінансової допомоги, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів;

- надання фінансової підтримки з боку держави для розбудови об'єктів інфраструктури органів місцевого самоврядування (Державний фонд регіонального розвитку).

До недоліків реалізації адміністративно–територіальної реформи з якими зіткнулись територіальні громади слід віднести:

- формування Перспективних планів об'єднання територіальних громад відбувається через адміністративний тиск. Адже на рівні сільських, селищних та міських рад проводяться консультації, складаються протоколи, а безпосередньо сам Перспективний план приймається на сесії обласних рад з урахуванням побажань та зауважень центральних органів влади та затверджується Кабінетом Міністрів України;

- проведення реформи заплановано в занадто короткий термін часу (3 роки) з низьким рівнем підготовки, обговорення на територіальному рівні та фактично без залучення громад;

– використовується уніфікований підхід щодо формування спроможних територіальних громад. Параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру об'єднаної територіальної громади є достатньо обмеженими, стандартизованими, що не дозволяє визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально–економічного розвитку території;

– відчувається спротив окремих керівників на місцях, а також законодавча не визначеність щодо реформування районів та областей;

– відсутність стимулів у відносно фінансово спроможних громадах об'єднуватись з фінансово неспроможними та депресивними громадами;

– віддалення послуг від мешканців населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, але які не є центром громади, а також збільшення їх вартості, деякі з них будуть взагалі недоступні через нерозвинуту інфраструктуру;

– нестача політичної волі в межах внесення змін до Конституції України, а також прийняття ряду законодавчих актів відносно подальшої реалізації адміністративно–територіальної реформи/

Подолання даних недоліків є першочерговим кроком в забезпеченні ефективної реалізації адміністративно–територіальної реформи та побудові спроможних територіальних громад в Україні.

Ключовими принципами реалізації адміністративно–територіальної реформи слід вважати принцип створення фінансово спроможних територіальних громад, принцип децентралізації владних повноважень та перерозподілу бюджетних ресурсів до таких громад. Отже лише за умови дотримання даних принципів буде можливим досягти поставленої мети в зміцненні системи місцевого самоврядування, а також подолати ті недоліки з якими зіткнулись вже створені об'єднанні територіальні громади та ті громади процес об'єднання яких ще триває.

До того ж, в основі методики формування спроможних територіальних громад необхідно застосовувати більш розгалужену систему показників, яка

б враховували специфічні для кожного регіону особливості, зони економічної активності, рівень податкоспроможності територій що, згладжуватиме надмірне укрупнення територіальних громад й, водночас, не допускатиме збереження наявного подрібнення територіальних громад, насамперед сільських та селищних (рис. 3.2.).



Рис. 3.2 Ключові напрями удосконалення підходів відносно формування спроможних ОТГ [запропоновано автором]

Підсумовуючи слід зазначити, що адміністративно–територіальна реформа є широкомасштабним та багаторівневим процесом, який передбачає ефективний розвиток усіх систем і структурних складових суспільного розвитку. Відповідно реалізація адміністративно–територіальної реформи має синхронізуватися із перетвореннями як у галузях, забезпечуючи надання соціальних благ та послуг, так і у бюджетній системі.

3.2. Ресурсозабезпечення, як основа забезпечення спроможності об'єднаної територіальної громади та базис для стратегічного планування

Рівень спроможності громад напряду залежить від її ресурсного забезпечення. Наявність ресурсної бази не завжди гарантує фінансову спроможність громади, адже не достатньо мати ресурс, його потрібно «усвідомлювати» та ефективно використовувати.

Адже дійсно, значне збільшення місцевого бюджету може бути використане для оплати праці збільшеної кількості місцевих чиновників чи чергове асфальтування площі біля сільради, але люди від цього покращення не відчують. Тому надзвичайно важливо, аби ці нові податкові, бюджетні ресурси були найбільш ефективно використані, причому таким чином, аби покращення ситуації у громаді відчули більшість її жителів і таке покращення мало під собою не одноразовий результат.

Основні проблеми, з якими зустрічаються новостворені ОТГ це:

- різні стартові ресурсні умови під час утворення ОТГ;
- неефективне управління наявним ресурсним потенціалом.

У сучасній теорії управління немає окремого визначення ресурсного потенціалу об'єднаної територіальної громади та його складових, вітчизняні науковці, розглядаючи питання ресурсозабезпечення, адаптують загальні положення менеджменту до цього об'єкта дослідження. Беручи за основу найбільш прийнятне, на наш погляд, визначення ресурсів ОТГ як матеріальних та нематеріальних об'єктів (цінностей), якими громада володіє або якими може користуватись, ресурсний потенціал ОТГ розглядатимемо як сукупність ресурсів, що є у власності або розпорядженні ОТГ, а також джерел та засобів їх відтворення, які визначають спроможність громади, відіграючи основну роль у визначенні детермінант її соціально-економічного розвитку. Щодо виокремлення складових ресурсного потенціалу позиції науковців дещо різняться. Так, одні вчені виокремлюють такі складові

ресурсного потенціалу, як людський, природно–сировинний, фізичний, фінансовий, техніко–технологічний, інформаційний [29], інші складовими ресурсного потенціалу вважають майновий, природно–ресурсний, виробничо–технічний, демографічний, фінансовий, науково–технічний, інтелектуальний, інформаційний, інвестиційний, інноваційний та інші потенціали, а також територію з певним типом її інфраструктури [30]. Узагальнюючи наведені підходи та враховуючи класифікаційний підхід до поділу ресурсів ОТГ за їх роллю у формуванні конкурентних переваг громади [31], виокремимо такі складові ресурсного потенціалу об'єднаної територіальної громади, як базовий ресурсний потенціал, що забезпечує життєздатність ОТГ, який охоплює паливно–енергетичний, природно–сировинний, матеріально–технічний, фінансовий; ресурсний потенціал забезпечення економічного зростання та конкурентоспроможності, що включає людський потенціал, інформаційний, інтелектуальний та науково–технологічний.

Щодо аналізу показників, які характеризують наведені складові ресурсного потенціалу ОТГ, то зауважимо, що з огляду на відсутність обліку у вітчизняній системі збирання та оброблення інформації більшості видів нематеріальних ресурсів аналіз проводитимемо в розрізі таких видів ресурсного потенціалу, як фінансовий, людський, природно–сировинний.

В цьому плані з огляду на трактування змісту об'єднаної територіальної громади, яка в рамках реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації розглядається як спроможна, самодостатня [2], якою вважається територіальна громада села (селища, міста), що в результаті добровільного об'єднання здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно–територіальної одиниці [15] та відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування має мати власні адекватні фінансові ресурси та

приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних органами місцевого самоврядування.

За таких умов господарювання практично нівелюються основні принципи створення ОТГ, такі як самодостатність та спроможність. Щодо залученого фінансового потенціалу ОТГ, то основними джерелами його формування є державні дотації та субвенції а також інвестиційні джерела, які охоплюють ресурси, залучені до місцевої економіки задля створення нових активів [32].

Водночас іншими не менш вагомими складовими ресурсного потенціалу ОТГ, що детермінують її самодостатність, є природні та людські ресурси, оскільки вони забезпечують формування інфраструктури та нематеріальних ресурсів (інтелектуальні, інформаційні, інвестиційні, інноваційні), які в сучасних умовах реформування місцевого самоврядування та формування «економіки знань» визначають рівень соціально–економічного розвитку ОТГ та її конкурентоспроможність [33].

Загалом усі види ресурсів, що можуть бути притаманними будь–якій громаді можна класифікувати як власний та зовнішній, варто зауважити, що успішність функціонування ОТГ напряду залежить саме від внутрішнього ресурсу. Для кожної громади внутрішній ресурс є відмінним.

Ресурс громади – все те, що може бути використано для поліпшення якості життя у громаді. Тому такими ресурсами, які є складніші від бюджету, податків та комунального майна і землі, але від цього не менш значимими, а загалом напевне більш важливими і стабільними, є: жителі громади (людський капітал); людський потенціал, наявні об’єкти інфраструктура, історична спадщина, релігійно–культурний об’єкт, бізнес, тощо.

На відміну від традиційного сподівання на зовнішні ресурси (дотації від держави, депутата та іноземного інвестора) для вирішення проблем громади, спробуймо застосувати новий підхід – розвиток громади, базований, передусім, на внутрішніх ресурсах, який надихається лідерством, місцевим патріотизмом та довірливими стосунками всередині громади.

На прикладі Полтавської області ми побачили, що такі внутрішні ресурси у громадах можуть бути дуже різними і подібними. Правда, у одних цей ресурс використовується «на повну», в інших ще не підійшли до його використання.

Приклад: мінеральні води. У Полтавській області є декілька місць, де є джерела мінеральних вод. Найбільш відомим місцем є Миргород, який сьогодні є центром об'єднаної Миргородської територіальної громади. Мінеральна вода для Миргорода є основою для розвитку. Адже саме завдяки цій воді та мальовничій природі сюди приїздять люди на відпочинок і лікування, саме зайнятість в цій сфері створює основні надходження до місцевого бюджету. Тому мінеральна вода для Миргорода є чи не найголовнішим ресурсом (після людини) і це використовується як конкурентна перевага Миргородської ОТГ. Адже нарощування кількості відпочиваючих у Миргороді створює нові ланцюжки доданої вартості та спонукає місцевих підприємців займатись забезпеченням відпочиваючих та власне санаторіїв.

У Шишацькій ОТГ також є джерела подібної мінеральної води – у мальовничому екологічно чистому селищі Шишаки. Але у Шишаках не розвинуті санаторії, які б приваблювали відпочиваючих та надавали б рекламі їхній мінеральній воді.

Як видно із цього прикладу, однаковий ресурс може використовуватись зовсім по-різному. Все залежить тут від наявності чи відсутності інших ресурсів, зайняття ринку, можливості розвиватись на основі іншого ресурсу, який дає конкурентну перевагу перед сусідами.

Так от, з прикладом використання мінеральної води, Миргород має велику конкурентну перевагу через уже наявну лікувально-оздоровчу інфраструктуру, мальовничу природу та певну інформаційну «розкрученість». Натомість, Шишаки має теж конкурентну мінеральну воду теж хорошої якості, але на території ОТГ не розвинено лікувально-оздоровчу інфраструктуру.

Але оскільки Шишаки мають досить вагомий дохід від видобутку корисних копалин та виробництва товарів широкого вжитку, що дають надходження до місцевого бюджету та створюють робочі місця, то сьогодні посилене використання такого ресурсу, як мінеральна вода, для нього є значно менш актуальним, як для Миргорода.

Цікавий приклад залучення інвестора у свою громаду має Гоголівська ОТГ. Саме сюди зайшов інвестор з будівництва заводу з глибокої переробки соняшника. Це дуже гарний приклад пошуку інвестора: створення схеми планування території, визначення земельної ділянки під інвестицію, промоція ділянки [52].

Беззаперечною складовою формування земельного потенціалу ОТГ є землі сільськогосподарського призначення, отримані ОТГ у комунальну власність, що були передані Держгеокадастром громаді.

В сучасних умовах господарювання саме земельні ресурси можуть стати вагомим ресурсом розвитку громади, використання яких дасть змогу, з одного боку, забезпечити зростання надходжень до місцевого бюджету у вигляді плати за землю, а з іншого боку, розширити інфраструктурний базис та розробити механізми управління у сфері земельних відносин. Результати проведеного попередньо аналізу дають змогу констатувати, що всі створені ОТГ володіють певним ресурсним потенціалом в розрізі його складових, що актуалізує питання вибору дієвих важелів управління ним для досягнення цілей соціально-економічного розвитку ОТГ.

Сьогодні в теорії та практиці управління вироблено різні підходи до управління ОТГ, які можуть бути застосовані для забезпечення ефективного використання ресурсного потенціалу, зокрема процесний, системний, стратегічний, ресурсний, кластерний. Зважаючи на вибраний об'єкт дослідження, детальніше зупинимось на особливостях застосування стратегічного підходу, оскільки саме за рахунок його використання забезпечується взаємозв'язок цільових орієнтирів розвитку ОТГ з наявним ресурсним потенціалом. Вважаємо, що використання стратегічного підходу

до управління ресурсним потенціалом ОТГ стане поштовхом у формуванні, запровадженні та реалізації стратегії розвитку ОТГ на засадах безперервного моніторингу змін зовнішнього та внутрішнього середовища громади, а також дасть змогу виокремити за необхідності напрями державної підтримки. Сутність стратегічного підходу полягає в реалізації планів довгострокового характеру, які характеризують кінцевий результат функціонування ОТГ та шляхи його досягнення, з урахуванням впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища.

В умовах застосування стратегічного підходу функціонування території спрямоване на цільові орієнтири, може швидко адаптуватись до вимог зовнішнього середовища та дасть змогу забезпечити її ефективне функціонування та взаємоузгодження цілей і перспектив розвитку з наявним ресурсним потенціалом. Невід'ємною формою реалізації вказаного є стратегічне планування, що є процесом визначення цілей та значень економічних показників на основі прогнозу майбутнього стану економічної системи та формування механізму їх реалізації.

Стратегічне планування на рівні ОТГ, відповідно до затверджених рекомендацій [34], має охоплювати комплекс робіт щодо формування робочої групи, яка займатиметься плануванням; проведення стратегічного аналізу, дослідження основних тенденцій соціально-економічного розвитку за попередній період, дослідження зовнішнього середовища та оцінювання можливостей розвитку громади, систематизації даних та підготовки аналізу основних тенденцій розвитку громади; презентації та обговорення результатів стратегічного аналізу громади, формулювання та обговорення прогнозів і сценаріїв розвитку громади, формулювання стратегічного бачення; розроблення елементів стратегії; підготовки проекту структури цілей та завдань стратегії; підготовки плану реалізації стратегії та технічних завдань; розроблення моніторингу стратегії; розгляду та ухвалення стратегії. При цьому в рамках стратегічного планування вважаємо доцільним використання пропонованого орієнтовного портфеля базових

функціональних стратегій ОТГ, спрямованих на ефективне використання ресурсного потенціалу. Врахування наведених стратегій під час виокремлення стратегічних альтернатив дасть змогу ОТГ сформувати базу альтернативних стратегій, практичне використання яких дасть можливість узгодити цілі соціально–економічного розвитку ОТГ з наявним ресурсним потенціалом [31].

Планування розвитку потрібне також для того, аби залучити та ефективно використати кошти державного фонду регіонального розвитку. Для громади дуже важливо, аби кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів в подальшому.

Саме тому ОТГ з 2016 року почали серйозно звертати увагу на власне стратегічне планування.

ОТГ створювались, як правило, навколо домінуючого центрального поселення – міста, селища, почасти великого села. Тепер завдання ОТГ – поширити вплив цього домінуючого поселення на навколишні сільські території громади. Плануючи розвиток громади, ми маємо орієнтуватися на три складові стратегії – розвиток місцевої економіки, розвиток людського капіталу, збереження довкілля. Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсах:

- використання власних доходів бюджету;
- використання коштів ДФРР на проекти розвитку;
- використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ;
- залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Процес стратегічного планування розвитку громади можна представити

як ряд кількох послідовних кроків або дій: 1) організація роботи; 2) проведення стратегічного аналізу; 3) прогнози, моделювання сценаріїв і здійснення стратегічного вибору; 4) розробка плану дій (цілі, завдання); 5)

громадське обговорення проекту; 6) ухвалення та оприлюднення Стратегії; 7) впровадження Стратегії; 8) моніторинг та коригування (при потребі).

Розробка та ухвалення Стратегії розвитку ОТГ – це не одноразова робота. Це створення документу, необхідного для подальшої реалізації в інтересах громади, який є основою річних планів соціально–економічного розвитку та бюджету громади.

Стратегія/стратегічний план розвитку громади є матеріальним результатом стратегічного планування, проте сам процес планування є не менш важливим для розвитку людського потенціалу громади.

Правильно побудований процес стратегічного планування консолідує

актив громади, його публічність створює довіру до процесу і формує віру у позитивний результат, в процесі роботи з'являються ідеї, які можуть трансформуватись у проекти розвитку та виявляються люди, які можуть стати донорами кадрів для громади.

Для правильної організації стратегічного планування, у громаді потрібно здійснити певний обов'язковий набір кроків, які можуть бути приблизно такими:

Перше – підготувати необхідні розпорядчі акти для легалізації процесу розробки Стратегії, а також план роботи над проектом.

Друге – сформуванню ефективну робочу групу, яка зможе взяти на себе відповідальність за розробку Стратегії.

Третє – забезпечити максимальну публічність і прозорість процесу розробки Стратегії через ефективну комунікацію з громадою та залучення якомога більшого числа учасників до процесу.

Четверте – залучити досвідченого консультанта стратегічного планування для методологічного супроводу процесу стратегічного планування, виконання методологічно складних робіт (зокрема, виконання соціально–економічного аналізу, прогнозів та опрацювання сценаріїв) та «складання» документа Стратегічного плану.

П'яте – організувати збір статистичних і економічних даних для соціально–економічного аналізу.

Шосте – організувати опитування мешканців та підприємців шляхом анкетування.

Стратегічне бачення є концентрованим уявленням мешканцями того, якою вони хочуть бачити свою громаду у майбутньому.

«Формула» Стратегічного бачення має бути лаконічною та, в той самий час, змістовною. Основою Стратегічного бачення є базова функція, яку виконує громада в системі району, регіону, країни. Необхідною прикметою Стратегічного бачення 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. До прикладу Стратегічне бачення Шишацької ОТГ.

Шишацька ОТГ – активна інвестиційно приваблива та водночас екологічно чиста громада Полтавщини, територія гармонійного поєднання промислового розвитку на основі високих технологій та екологічного сільського господарства. Громада економічно активних людей, підприємництва і підприємців, де легко відкрити та вести свій власний бізнес.

Туристично приваблива лікувально–оздоровча територія (курортна зона). Громада щирих і привітних людей, затишна і комфортна для проживання, бізнесу і відпочинку [21, 50].

Приклад 2. Стратегічне бачення Миргородська ОТГ. Громада Миргорода – європейський бальнеологічний курорт в серці Полтавщини: 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! [49]

Як видно із приведених прикладів, обидві громади орієнтуються на людину. Проте Шишацька громада пов'язує своє майбутнє передусім з інноваційним промисловим розвитком, а Миргородська орієнтується на курортні та пов'язані з цим послуги. І це не випадково, оскільки кожна громада виділила свої конкурентні переваги і розумно поклала їх в основу бачення розвитку.

Саме тому коректний аналіз соціально–економічної ситуації у громаді є дуже важливим для об'єктивності стратегування.

Стратегічне планування ОТГ сьогодні має бути досить інноваційним, враховувати нові тенденції щодо розвитку, які є визначальними в Європейському Союзі, але базуватись на українських нормативних документах та власних унікальних ресурсах і перевагах, які громада має ідентифікувати.

У підсумку, забезпечення громади напряду залежить від наявності внутрішнього ресурс громади а також його усвідомлене використання. Розвиток громади залежить від стратегічного планування громади, що має враховувати основні орієнтири розвитку області а також виходити з ресурсного забезпечення самої громади

3.3. Пропозиції щодо удосконалення паспорту спроможної об'єднаних територіальних громад

Відчутною проблемою, яка виявилась вже у процесі створення об'єднаних територіальних громад, є проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214, спроможна територіальна громада – 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.

Ключовим моментом тут виявляється наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.

Фактично, у процесі створення об'єднаних територіальних громад ми маємо справу з трьома видами спроможності.

По перше, це розрахункова (потенційна) спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану.

По друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

По третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності.

Як виявилось на практиці, розрахункова, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, що утворені навколо населених пунктів, які є районними центрами.

У таких громадах, як правило, є необхідна інфраструктура, наявний кадровий ресурс (до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної громади переходять працівники райдержадміністрацій) а також бюджетоутворюючі підприємства.

Натомість створення сільських об'єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає ряд проблем:

– Відсутність якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого

самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню. Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади.

– Відсутність необхідної інфраструктури, що могла б забезпечити розвиток громади (детально про необхідність площ приміщень розглянуто у 2 розділі, пункт 2.2).

– Відсутність на території громади бюджетоутворюючих підприємств.

Ще одним доволі спірним моментом у визначенні спроможності об'єднаних територіальних громад є положення частини четвертої статті 9 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", відповідно до якого Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, за умови її утворення в порядку, визначеному розділом II цього Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад в кожній області.

Фактично законом визнано можливість юридичного визнання спроможними територіальних громад, з потенційною спроможністю лише у половину від максимально можливої. Зрозуміло, що це зроблено з метою уникнення штучного гальмування процесів об'єднання, але з іншого боку це шлях до створення потенційно неспроможних громад.

У даному контексті варто згадати один із принципів об'єднання територіальних громад, а саме принцип добровільності.

Якщо проаналізувати відповідні закони, то можна переконатись, що добровільність, як така, існує лише в одному аспекті – виборі моменту об'єднання чи приєднання.

З точки зору територіальної, добровільність обмежена принципом спроможності. Спроможність же потенційних об'єднаних територіальних громад визначається адміністративним способом через формування перспективного плану територій громад відповідно до статті 11 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Крім того, добровільність обмежується і адміністративно-територіальним критерієм, а саме тим, що об'єднання є можливим лише в межах існуючих областей.

Більш того, оскільки у перспективних планах областей визначаються перспективні адміністративні центри територіальних громад, то виступити ініціатором об'єднання територіальних громад можуть тільки представники цих громад. Хоча закон на це прямо не вказує, логіка процесу об'єднання є саме такою.

Попри те, що об'єднання територіальних громад є процесом умовно добровільним, досить часто фактор добровільності перешкоджає реформі. Особливо це стосується перспективних громад, в яких налічується 2 – 3 рівнозначних за своїми можливостями населених пункти, які можуть бути адміністративними центрами об'єднаних громад.

Як правило, керівництво цих громад вважає, що адміністративний центр має бути розташований саме в їх населеному пункті і категорично відкидає ідею створення адміністративного центру в іншому місці.

У таких ситуаціях часто амбіції керівників органів місцевого самоврядування заважають процесу об'єднання і створення цілком спроможних об'єднаних територіальних громад. При цьому використовується спекулятивне ставлення до принципу добровільності: "Якщо об'єднання є добровільним, то ми проти і ніхто не змусить нас думати по-іншому!". У відповідних випадках корисний досвід Естонії, де з метою

уникнення подібних ситуацій, працівникам, які у результаті об'єднання втратять роботу – держава виплачує премію у вигляді річної заробітної плати (детально у 3 розділі, пункт 1).

До іншого важливого чинника під час формування спроможних територіальних громад є окреслення меж їх територій, які визначаються з дотриманням таких вимог:

- територія спроможної територіальної громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною;
- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території однієї області та у разі можливості одного району. Разом з тим законом дозволено об'єднання суміжних громад, які знаходяться в різних районах і не допускається обмеження їх законних прав.

У цьому контексті Мінрегіоном спільно з облдержадміністраціями та Центрами розвитку місцевого самоврядування, які були створені в рамках Програми "U-LEAD з Європою", у серпні 2017 року були визначені потенційні перспективні центри спроможних громад, які листом Мінрегіону від 18.08.2017 р. №7/13–8839 надіслано облдержадміністраціям.

Крім того, Кабінетом міністрів України доручено обласним державним адміністраціям опрацювати пропозиції Міністерства щодо переліку проектних центрів спроможних громад (доручення від 31.08.2017 р. №33242/1/1–17) та надати Мінрегіону пропозиції щодо переліку територіальних громад та населених пунктів, які доцільно включити до складу відповідних спроможних громад. Кожна область склала відповідний перелік.

Найчастіше добровільне об'єднання громад протягом 2015–2017 рр. відбувалося відповідно до перспективного плану. Таке об'єднання давало громадам отримати новий правовий статус територіальної громади з повноваженнями міст обласного значення та прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом [46, 47, 48].

Для таких ОТГ передбачаються міжбюджетні трансферти з державного бюджету та здійснюється горизонтальне вирівнювання їх податкоспроможності.

Важливим стимулом до об'єднання, відповідно до перспективного плану є положення Бюджетного кодексу України, яким [стаття 64] визначено склад доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад, і який значно відрізняється від складу доходів інших місцевих рад [стаття 69].

Закон встановлює, що "держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку у разі, якщо її межі повністю відповідають мемам визначеним перспективним планом".

Окремі ОТГ об'єдналися в тих областях, де відсутні затвержені перспективні плани, або а разі, якщо територія відповідних громад не охоплена схемою Перспективного плану, але з дотриманням процедур передбачених Законом "Про добровільне об'єднання територіальних громад", можуть претендувати на отримання статусу спроможної громади, якщо їх основні параметри [паспорт] відповідають Методиці.

За рішенням Кабінету міністрів, на підставі висновків відповідних обласних державних адміністрацій, до потенційно спроможних можуть бути віднесені територіальні громади, які об'єдналися навколо: міст обласного значення; районних центрів, населених пунктів, які раніше мали статус районних центрів; населених пунктів, територія яких не охоплюється зонами доступності вищезазначених потенційних адміністративних центрів.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не зобов'язує територіальні громади об'єднуватися лише відповідно до перспективного плану формування територій областей і не встановлює будь-яких інших обмежень. Такий формат добровільного об'єднання не суперечить Закону і не має слугувати підставою для відмови обласною

державною адміністрацією у наданні висновку, передбаченого Законом та відмови Центральної виборчої комісії у призначенні перших місцевих виборів.

Разом з тим, територіальним громадам, що вирішили об'єднатися без урахування затвердженого Кабінетом міністрів перспективного плану не передбачається надання статусу спроможних та отримання відповідних повноважень і прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом.

Проте такі об'єднання урядом розглядаються як позитивні кроки у напрямку оптимізації системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Такі громади не можуть претендувати на кошти субвенції, що відповідно до Бюджетного кодексу України надаються на розвиток інфраструктури.

Хоча на практиці обласні державні адміністрації вже постфактум після створення ОТГ вносили на сесії обласних рад пропозиції щодо змін перспективних планів об'єднаних *de facto* громад. Таким чином виконувалися вимоги Закону, хоча значно видозмінювало первинний варіант територіального планування.

Є цілком очевидним, що дія принципу добровільності в об'єднанні територіальних громад повинна бути обмеженою у часі і у певний момент об'єднання територіальних громад має перейти у стадію адміністративного об'єднання. Зрозуміло, що наступний етап реформи пов'язаний із формуванням владної інфраструктури районного рівня є можливим лише після завершення формування об'єднаних територіальних громад і цей процес не може тривати нескінченно довго.

Перехід до адміністративного способу формування об'єднаних територіальних громад, з одного боку, має підштовхнути тих, хто вагався, поквартитись із добровільним об'єднанням, а з іншого – вирішити проблеми з утворенням міських об'єднаних територіальних громад.

Здійснений аналіз нормативно–законодавчої бази України свідчить, що питання формування спроможної громади лежить у законодавчій площині.

Натомість у нормативно–законодавчій базі питання спроможності громад зводиться загалом до територіальної принципу та окремих базових умов. Відповідність громади вимогам, що зазначені у Методиці оцінки спроможності територіальної громади далеко не означає, що громада буде фінансово спроможною. Варто зауважити, що на законодавчому рівні термін «спроможність» не значить фінансову спроможність та ефективність, що є на нашу думку значним упущенням. Сам паспорт громади повинен містити наявний ресурс громади, опис інфраструктури а також економічні показники. Також вважаємо за необхідне переглянути норму ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», натомість запропонувати примусове об'єднання/до об'єднання, що ґрунтуватиметься на оцінці спроможності громади. Враховуючи, що згідно закону про об'єднання, при створенні громад заборонено порушувати межу області, пропонуємо розглядати створення громад, маючи комплексне бачення поділу усієї області. Пропонуємо до паспорта громади, що формується у відповідності до Методики оцінки спроможності територіальної громади включити наступні пункти:

- у пункті 1 «Чисельність населення станом на 1 січня 2016 р.» – додати категорію населення, а саме – населення працездатного віку;
- у пункті 3 «Обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, гривень», в частині «сформованих відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України» пропонуємо розмежовувати у розрізі кожного податку та збору (не групуючи усі статті в одну суму), це дозволить зрозуміти основні джерела надходження;
- перелік та опис державних та приватних підприємств, що функціонують на території громади;
- природний ресурс (наявність на території громади кар'єрів, річок, озер, ставків, тощо);
- рекреаційний ресурс (наявність на території громади дитячих таборів відпочинку, санаторно-курортних комплексів, лікувальних джерел, тощо);
- інтелектуальний ресурс ;

- історико-культурна спадщина;
- інші види ресурсів;
- попередній перелік видатків громади.

Доповнення паспорту громади зазначеним вище переліком забезпечує комплексний підхід щодо визначення спроможності громади, а також дозволяє виокремити основні ресурси громади, що і є по суті перевагами конкретної громади.

ВИСНОВКИ

На сьогоднішній день пріоритетним напрямком розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня добробуту кожного окремого громадянина. Згідно з досвідом розвинутих європейських країн, досягнення даної мети можливе лише за умов якісного державного управління, котре посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливості доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення.

В умовах реформування системи публічних фінансів актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади. Так, фінансова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів місцевих громад .

У ході написання магістерської роботи було розглянуто наукові підходи вітчизняних та закордонних науковців до трактування сутності категорії «децентралізація». Визначено основні типи децентралізації, а саме: адміністративна, політична, економічна та фіскальна. Встановлено, що лише поєднання усіх типів децентралізації може забезпечити успішність функціонування адміністративних одиниць, що будуть утворені в процесі адміністративно-територіальної реформи. Визначено що саме фіскальна децентралізація є основою забезпечення економічної спроможності територіальної громади.

Здійснений аналіз нормативно-законодавчої бази України у напрямку децентралізації. Встановлено, що основою децентралізаційних процесів в Україні можна вважати підписання та ратифікацію Україною у 1997 році Європейської Хартії місцевого самоврядування . Становлення та розвиток державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні починаючи ще 90-х років ХХ ст. відбувається і наразі, шляхом розробки, прийняття та зміни ряду нормативно-правових актів у цій сфері,

яких на сьогоднішній день нараховується не один десяток. Проте незважаючи на досить прогресивне українське законодавство у цій сфері, полеміка про проблеми побудови дієздатних та самодостатніх громад як у середині держави, так і за кордоном, як на місцях, так на вищому рівні не припиняється. У положеннях цих актів державна політика стосовно побудови спроможних територіальних громад досі є невизначеною щодо того, яким же чином формувати громади в Україні, щоб вони справді були спроможними суб'єктами правових відносин. Сьогодні, через цю невизначеність і через невідповідність українських законів в теорії і на практиці територіальні громади в Україні знаходяться у нестабільному становищі, що не дає змоги спрямовувати всю увагу на вирішення пріоритетних та невідкладних справ на місцях. Існуючі нормативно-правові акти (як чинні, такі і проекти) не гармонізовані між собою, суперечачи один одному в одних і тих самих положеннях, так як побудовані за різними концепціями державного управління, містять різні пріоритети і способи правового регулювання та вирішення існуючих проблем щодо формування спроможних громад в Україні. Саме тому вітчизняне законодавство у цій сфері має створити цілісну і взаємоузгоджену систему, яка дасть перелік стратегічних і планувальних документів щодо побудови самодостатніх громад в Україні.

Досліджено наявні підходи до визначення «спроможна територіальна громада», встановлено, що на законодавчому рівні поняття «спроможна територіальна громада» не розкриває усіх аспектів її спроможності. Натомість Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у підході до визначення спроможності громад враховує комплекс чинників, що формують підґрунтя для розвитку територіальних громад, наголошують у необхідності поєднання операційних цілей розвитку з стратегічними цілями зміцнення локальної ідентичності спонукають до переходу від звуженого розуміння поняття дієздатності громад, яке традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, до інтегральної характеристики

спроможності громади до стратегічного розвитку на основі задіяння доступних (централізованих та децентралізованих, публічних та приватних) ресурсів. Вузьке бачення поняття на законодавчому рівні негативно впливає на спроможність громади, адже не розкриває усієї її аспектів, відповідно, ми пропонуємо закріпити визначення поняття спроможності громад виходячи з визначення, що надається Організацією економічного співробітництва та розвитку. Також недостатньо розкрито у вітчизняній науковій літературі та не закріплено на законодавчому рівні поняття фінансовий ресурс територіальній громади, вузьке бачення відповідного поняття негативно впливає на його розуміння та усвідомлення у територіальних громадах, що у підсумку призводить до того, що громади не на повну використовують наявний та потенційний фінансовий ресурс.

Проведено аналіз децентралізаційних процесів на Полтавщині, здійснений аналіз ОТГ, що функціонують на території Полтавської області.

Проведений аналіз показника, що характеризує фінансову залежність ОТГ, а саме частки бюджетних коштів у загальному бюджеті ОТГ у 2021 році, а також частки витрат на утримання управлінського апарату у загальному бюджеті ОТГ. Здійснивши аналіз показників, що характеризують фінансову спроможність, ми дійшли до висновку, що лише незначна частина громад Полтавщини є повністю фінансово незалежними. Стійку тенденцію щодо фінансової незалежності продемонстрували наступні ОТГ: Білоцерківська, Михайлівська, Опішнянська, Машівська, Драбинівська, Глобинська та Горішньоплавненська. Позитивним є те, що з перелічених вище 7 громад, лише дві громади є міськими. Найгірший стан речей у двох громадах області: Хорольська та Кам'янопотоківська, ці громади не можуть існувати самостійно, є сильно фінансово залежними від базових дотацій із державного бюджету. Решту громад Полтавщини також є залежними від державного бюджету, проте ця залежність не є критичною.

Проведене групування громад за їх чисельністю населення а також розрахунок усередненого показника залежності громади від бюджетних

коштів, дозволило встановити залежність, що чим більша за чисельністю населення громада, тим більш вона є фінансово спроможною та незалежною від державного бюджету.

Здійснено аналіз кращого зарубіжного досвіду (досвід Естонії та Латвії) щодо утворення громад з великою кількістю населення, виявлено механізми, що сприяли утворенню великих (за чисельністю населення) громад а також запропоновано імплементацію кращих зарубіжних практик у вітчизняне законодавство.

Визначено, що однією із основних проблем того, що громади після утворення не є спроможними, напряду залежить від наявного підходу до формування громад. Адже основний документ, що виступає основою для утворення громади – паспорт громади не дає змоги оцінити фінансову спроможність майбутньої громади, а наявні пункти паспорта громад лише поверхнево характеризують територіальну громаду. Розширення паспорта громади рядом показників, щоб характеризували її фінансову спроможність а також наявний внутрішній ресурс дало б змогу відмовити у створенні громади ще на етапі обговорення, якщо б з паспорта було б зрозуміло, що громада не буде спроможною та самостійною. А так, зараз на території Полтавщини існують громади, які є неспроможними та фінансовозалежними (Хорольська, Кам'янопотоківська інші). Ми схилиємось до думки, що основа спроможності громади повинна бути закладена ще на етапі її формування.

В результаті дослідження перспектив забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в умовах реформи децентралізації на основі фінансового потенціалу визначено, що основою фінансової спроможності та розвитку ОТГ є ресурсний потенціал. Визначено, що ресурсний потенціал ОТГ є сукупністю ресурсів, які є у її володінні та користуванні. Ресурси територіальної громади визначають її спроможність. Управління ресурсним потенціалом на засадах стратегічного підходу дасть змогу узгодити цільові орієнтири розвитку ОТГ з її ресурсними можливостями на довгострокову перспективу. В процесі стратегічного

планування можливим є застосування базових функціональних стратегій. Це сприятиме ефективному використанню наявного ресурсного потенціалу ОТГ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/157-19>.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII. [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
7. Кравченко В. В. Принципи Європейської Хартії Місцевого Самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування / В. В. Кравченко. // Вісник АПСВТ. – 2016. – С. 56–59.
8. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2018 роки [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/about>.
9. Analitychna dopovid do Shhorichnogo Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vnutrishnye ta zovnishnye

stanovyshhe Ukrainy v 2015 roci». Nacionalnyj instytut strategichnykh doslidzhen. K.: NISD. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/>.

10. Konceptsiya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukraini: Rishennya Kabinetu Ministriv Ukrainy №333-r, 01.04.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

11. Vedel', Zh. (1973), Administrativnoe pravo Francii, [Administrative law in France], Prohress, Moskva, Rossyia.

12. World Bank (2001), "Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead", Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, pp. 3–11.

13. Маслов А. О. СУТНІСТЬ, ТИПИ, ФОРМИ, МОЖЛИВОСТІ І ЗАГРОЗИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ / А. О. Маслов, А. Т. Гладковська. // Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка". – 2019. – С. 1–9.

14. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія/С. А. Романюк — Київ : 2018. — 216 с.

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, Київ.

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

17. Гончаренко М.В. «Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації», 2017 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf>

18. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович] — К. : – 2017. – 107 с

19. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування, Децентралізація: коротко про головне, за матеріалами USAID/Україна та Асоціації міст України, — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/733/>

20. Оцінка спроможності громад в Україні / С. Е. Зелінський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2016. — № 6. — С. 128-134. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_6_22.

21. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 571-р затверджено Перспективний план формування територій громад Полтавської області

22. Офіційний сайт Децентралізація дає можливості / [Електронний режим] – <https://decentralization.gov.ua/>.

23. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади [Електронний ресурс] / О. П.Кириленко, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний, В. М. Русін. – 2015. – Режим доступу до ресурсу:

https://pidruchniki.com/83970/finansi/bazova_reversna_dotatsiyi_aloritm_rozrahunku_poryadok_pererahuvannya.

24. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / М.Пітцик, О. Слобожан, Я. Рабошук, О. Чепель – Режим доступу до ресурсу: <http://auc.org.ua/page/detsentralizatsiya>.

25. Миклащук І. Естонський досвід реформ: вони зуміли [Електронний ресурс] / І. Миклащук. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2711704-estonskij-dosvid-reform-voni-zumili.html>.

26. Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс] / А.

Ткачук // Інститут Громадянського Суспільства. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/129>.

27. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А.П. Павлюк // - К.: НІСД, 2016.- 61 с.

28. Лук'янець Д. Спроможність нових ОТГ і якість життя як ключова мета реформи децентралізації [Електронний ресурс] / Д. Лук'янець // "Ukrainian Future Initiative/Українська ініціатива майбутнього". – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://ufuti.pro/static/229-spromozhnist-novykh-oth-i-iakest-zhyttia-iaak-kliuchova-meta-reformy-detsentralizatsii.html>.

29. Кузьмин В. Структурування потенціалу територіальної громади. Науковий вісник МГУ. 2015. № 11. С. 177–180.

30. Бабаєв В., Новікова М. Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади. Держава та суспільство. 2018. № 4. С. 197–201.

31. Чикало І. Управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2017. № 2 (58). С. 144–151.

32. Мамонова В., Балдич Н., Гринчук Л. та ін. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навчальний посібник. Київ : Центр громадської експертизи, 2013. 176

33. Чикало І. В. Управління ресурсним потенціалом об'єднаних територіальних громад на засадах стратегічного підходу [Електронний ресурс] / І. В. Чикало // Економіка та управління національним господарством. Випуск 36.. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://bses.in.ua/journals/2018/36_1_2018/21.pdf.

34. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегічних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9514>.

35. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / [Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., Г.С. Одинцової]. – Х.: ХарРІУАДУ, 2002. – 492 с.
36. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук] – К., – 2017. – 110 с.
37. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. / К.О. Линьов – Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. – К., 2001. – 20 с.
38. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
39. Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. – 1997. – P. 5.
40. FAQ on Decentralization retrieved from, [Online], available at: http://www.decentralization.cc/Active_Pages/faqs.asp on 06/23/04
41. Gibson, J. Ivancevich J. and Donnelly, J. (1991), Organization: Behavior, Structure, Processes, 7th ed., Homewood, Irwin, USA. – P. 507.
42. Litvack, J. (2004), What is Decentralization? World Bank, Decentralization Thematic Team, [Online], available at: http://www.ciesin.Org/decentralization/English/General/Different_forms.html on 22.11.2004
43. 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.
44. Офіційний сайт Полтавської обласної адміністрації/ [Електронний режим] – **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

45. Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

46. Офіційний сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/>.

47. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/>

48. Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.

49. Офіційний сайт Миргородської об'єднаної територіальної громади – Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

49. Офіційний сайт Шишацької об'єднаної територіальної громади – Режим доступу: <https://shyshacka-gromada.gov.ua/>

50. Офіційний сайт Білоцерківської об'єднаної територіальної громади – Режим доступу: <http://biloteg.org.ua>

52. Офіційний сайт Гоголівської об'єднаної територіальної громади – Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.** Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX „Про утворення та ліквідацію районів” в Полтавській області

Виконав: студент магістратури
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання
« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Зінченко О.П

Ініціали, прізвище

Науковий керівник
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
д.е.н., професор
« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:
завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування
к.е.н, професор
« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Ініціали, прізвище