

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ МІСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА ІМЕНІ О.М. БЕКЕТОВА
ДВНЗ «ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНИКА»**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЄВДОКІМОВ ОЛЕКСАНДР ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 332.055.2

**ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА
РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Спеціальність 08.00.05 - розвиток продуктивних сил і регіональна
економіка

Подається на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

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

_____ О.В. Євдокімов

Науковий керівник:
Писаревський Ілля Матвійович
доктор економічних наук,
професор

Харків - 2019

АНОТАЦІЯ

Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 08.00.05 - Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. – Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. – ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». - Івано-Франківськ, 2019.

У дисертаційній роботі презентовано результати вирішення важливого наукового завдання - поглиблення існуючих теоретичних положень та розробка науково-практичних рекомендацій щодо організації функціонування та розвитку територіальних громад.

Місцеве самоврядування в Україні на сьогоднішній день є системою, що характеризується достатньо інтенсивним розвитком.

Загалом, українська система місцевого самоврядування багато у чому є схожою з системою економічно розвинених країн, оскільки саме вони надають зразки для запозичення моделі побудови відносин. Водночас, українська система місцевого самоврядування має ряд відмінностей, характерних лише для вітчизняної практики.

Згідно законодавства України місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо територіальними громадами, крім того їх спільні інтереси можуть представляти сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

Зазначено, що розвиток територіальних громад гальмується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання їх завдань і повноважень, кризою житлово-комунального господарства, систем соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів.

Забезпечення підвищення ефективності функціонування та розвитку

територіальних громад зумовлює необхідність удосконалення існуючих наукових підходів до розгляду складових цих процесів. Ці обставини обумовили актуальність обраної теми дисертації, її теоретичну та прикладну значущість, необхідність наукового обґрунтування нових підходів до організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад в умовах обмежених ресурсів.

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є обґрунтування теоретичних положень і розробка практичних рекомендацій щодо формування організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад.

Для досягнення мети в дисертації були поставлені та вирішені такі завдання:

- проаналізувати стан регіональних економічних систем в Україні, узагальнити вітчизняний досвід децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування;
- визначити вплив процесу децентралізації на економіку регіонів;
- обґрунтувати науковий підхід до планування забезпечення потреб територіальної громади;
- визначити та обґрунтувати шляхи реалізації проектів створення інфраструктурних об'єктів спільної власності двох або більше територіальних громад;
- розробити концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка дозволить покращити їх фінансове забезпечення;
- сформувати організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що сприятиме подоланню проблем в межах адміністративної території.

Теоретичною і методологічною основою дослідження є фундаментальні положення економічної теорії, наукові праці вітчизняних та закордонних вчених, які займалися питаннями організації функціонування та розвитку територіальних громад.

Для досягнення поставленої мети та вирішення задач у роботі використано широкий спектр загальних і спеціальних наукових методів, таких як: монографічного та теоретичного узагальнення - для обґрунтування інформаційного забезпечення дисертаційного дослідження; системного аналізу – при виявленні основних проблем розвитку територіальних громад; регресійного аналізу – для визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів; кластерного аналізу – для доведення схожості проблем регіонального розвитку для всіх адміністративних територій України, індукції та дедукції – для доведення доцільності партнерських відносин у ході реалізації проектів створення об’єктів спільної власності двох або більше громад, матричний метод та метод шкалювання – для побудови матриці визначення потреб населення за колективно прийнятою шкалою оцінювання.

Інформаційною базою дослідження стали нормативно-правові акти України, офіційні дані Державної служби статистики України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерства економічного розвитку й торгівлі України, наукові публікації та матеріали науково-практичних конференцій, ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у поглибленні існуючих теоретичних положень та розробці науково-практичних рекомендацій щодо організації функціонування та розвитку територіальних громад. Наукові результати, одержані особисто автором, мають різний ступень наукової новизни та полягають у наступному:

- концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка, на відміну від інших, містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригування фінансування та планування робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади;

- організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, яке, на відміну від існуючого, ґрунтується на проектному підході до подолання проблем розвитку адміністративної території, містить концептуальну схему організаційно-економічного механізму розвитку територіальної громади та дає змогу спрямувати регуляторну політику держави з бюджетної підтримки місцевих громад на проектну підтримку виробників;

- методичний підхід до визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів, який, на відміну від існуючого, передбачає гармонійне поєднання інструментів кореляційного та регресійного аналізу, спирається на динаміку стану економіки регіонів України за дворічний період та дає змогу довести, що існує зв'язок між змінами у функціонуванні місцевих громад (створення ОТГ) та виробництвом сільгосппродукції, а також наявний позитивний вплив процесу об'єднання територіальних громад на діяльність виробників сільськогосподарської продукції;

- порядок формування об'єкта спільної власності двох або більше територіальних громад, який, на відміну від інших, які базуються на доцільності партнерських відносин у ході реалізації проектів створення об'єктів інфраструктури, що дає змогу об'єднувати фінансові ресурси зацікавлених сторін задля досягнення означеної мети;

- методичний підхід до визначення стану регіональних економічних систем в Україні, який, на відміну від існуючого, ґрунтується на інструментарії кластерного аналізу, що дало змогу довести єдність проблематики регіонального розвитку для всіх адміністративних територій України;

- методичний підхід до планування забезпечення потреб територіальної громади, який, на відміну від інших, містить матрицю визначення потреб населення за колективно прийнятою шкалою оцінювання, що дає змогу визначати ступінь нагальності та необхідності забезпечення населення певним видом послуг ЖКГ (водопостачання, водовідведення, газопостачання та ін.) та визначати порядок введення об'єктів сфери ЖКГ у дію й обсяги їх фінансування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення дослідження доведено до рівня практичного використання. Вони слугують внеском в організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. Особливе практичне значення мають рекомендації щодо планування забезпечення потреб територіальної громади, які містять матрицю визначення потреб населення та дають змогу визначати порядок введення у дію об'єктів сфери ЖКГ й обсяг їх фінансування.

Ключові слова: територіальна громада, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад, регіональний розвиток, бюджет розвитку, об'єднані територіальні громади.

SUMMARY

Yevdokimov A.V. Organizational providing of functioning and development of united municipalities. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Economics on specialty 08.00.05 – Development of Productive Forces and Regional Economics. – Kharkiv O.M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv, 2019. – Vasyl Stefanyk Precarpathian National University. – Ivano-Frankivsk, 2019.

In thesis results of solving an important scientific task are presented: the existing theoretical positions are in-depth and scientific and practical recommendations on the organization of the functioning and development of municipalities have been developed.

Local government in Ukraine today is a system characterized by sufficiently intensive development.

In general, the Ukrainian system of local self-government is largely similar to the experience of economically developed countries, since they provide samples for borrowing the model of building relations. At the same time, the Ukrainian

system of local self-government has a number of differences, characteristic only for domestic practices .

According to the legislation of Ukraine, local self-government is carried out directly by municipalities. As well, their joint interests can be represented by village, settlement, city, district and region councils.

It is noted that the development of municipalities is hampered by the lack of proper material and financial, personnel and other resources provided for the fulfillment of their tasks and powers, the crisis of housing and communal services, social infrastructure systems, the deepening of disproportions in the socio-economic state of the municipalities and regions.

Enhancing the efficiency of the functioning and development of municipalities necessitates the improvement of existing scientific approaches to the consideration of the constituent parts of these processes.

These circumstances conditioned the relevance of the chosen topic of the dissertation, its theoretical and applied significance, the need for scientific substantiation of new approaches to organizational support for the functioning and development of municipalities under conditions of limited resources.

The purpose of the work is to substantiate the theoretical positions and to develop practical recommendations for the formation of organizational support for the functioning and development of municipalities.

To achieve the goal in the dissertation, the following tasks were set and solved:

- analyze the state of regional economic systems in Ukraine, generalize the domestic experience of decentralization of power and development of local self-government;
- to determine the impact of the decentralization process on the economy of the regions;
- to substantiate the scientific approach to the planning of the needs of the municipality;
- to identify and substantiate ways of implementing projects for the creation of infrastructure objects of joint ownership of two or more municipalities;

- develop a conceptual model of organizational support for the functioning and development of municipalities, which will allow them to improve their financial support;

- to form organizational and methodological support for the development of municipalities in Ukraine, which will help to overcome problems within the administrative territory.

The theoretical and methodological basis of the research is the fundamental positions of economic theory, scientific works of domestic and foreign scientists who were involved in the organization of the functioning and development of municipalities.

A wide range of general and special scientific methods has been used to achieve the set goal and solve problems in the work: monographic and theoretical generalization was used to substantiate the information support of the dissertation research; system analysis - in identifying the main problems of the development of municipalities; regression analysis - to determine the impact of the decentralization process on the regional economy; cluster analysis - to prove the similarity of problems of regional development for all municipalities of Ukraine; induction and deduction - to prove the appropriateness of partnership relations in the course of realization of projects for the creation of objects of joint ownership of two or more municipalities; matrix method and method of scaling - to construct a matrix of the definition of population needs according to the collectively accepted scale of assessment.

The information base of the study was the legal acts of Ukraine, official data of the State Statistics Service of Ukraine, Ministry of Infrastructure of Ukraine, Ministry of Regional Development, Construction and Housing, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, scientific publications and materials of scientific and practical conferences, network resources Internet.

The scientific novelty of the obtained results is to deepen the existing theoretical positions and to develop scientific and practical recommendations on the organization of the functioning and development of municipalities. The

scientific results obtained personally by the author, have a different level of scientific novelty, which is as follows:

- a conceptual model of organizational support for the functioning and development of municipalities, which, unlike the others, contains a comprehensive approach based on it. The model involves choosing strategic benchmarks based on building a pyramid of community development goals. This allows adjustment of financing and planning of work not only in the current fiscal year, but also in the strategic time interval, and forms an adaptive mechanism of financial provision of the municipality;
- organizational and methodological support for the development of municipalities in Ukraine, which, unlike the current one, is based on the project approach to overcoming the problems of the development of administrative territory, contains a conceptual scheme of the organizational and economic mechanism for the development of the municipality and allows to direct the regulatory policy of the state from the budget support of municipalities for project support of producers;
- a methodological approach to defining the impact of the decentralization process on the region's economy, which, unlike the current ones, involves a harmonious combination of tools for correlation and regression analysis. Such an approach is based on the dynamics of the economy of the regions of Ukraine during the biennium, and one can prove that there is a link between changes in the functioning of municipalities (the creation of associations of municipalities) and the production of agricultural products, as well as the positive impact of the process of association of municipalities on the activities of agricultural producers;
- the procedure for the formation of a joint property object of two or more municipalities, which, unlike other, based on the expediency of partnership in the course of realization of infrastructure projects, which enables to combine the financial resources of the interested parties in order to achieve the specified goals;
- a methodical approach to the definition of the state of regional economic systems in Ukraine, which, unlike the current one, is based on cluster analysis tools,

which made it possible to prove the unity of the issues of regional development for all municipalities of Ukraine;

- a methodical approach to the planning of the needs of the municipality, which, unlike the others, contains a matrix for determining the needs of the population according to a collectively accepted scale of assessment, which enables to determine the urgency and necessity of providing the population with a certain type of utilities services (water supply, drainage, gas supply, etc.) and determine the procedure for the introduction of objects of the housing sector in operation and the amount of their financing.

The practical value of the results obtained is that the theoretical positions of the study have been brought to a level of practical use. They are a contribution to the organizational provision of the functioning and development of municipalities. The recommendations for planning the needs of the municipality that contain the matrix for determining the needs of the population and make it possible to determine the procedure for putting into operation the objects of the sphere of housing and communal services and the volume of their financing, are a special practical importance.

Key words: municipality, organizational support of functioning of territorial communities, regional development, development budget, united municipalities.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Євдокімов О.В. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Комунальне господарство міст*: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки, випуск 138'2017. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. С. 48-51.
2. Євдокімов О.В. Формування принципів розвитку територіальних громад. *Комунальне господарство міст*: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки, випуск 136'2017. Харків: Харківський національний

університет міського господарства імені О.М. Бекетова. 2017. С. 7-12.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз:

3. Писаревський І.М., Євдокімов О.В. Взаємодія суб'єктів місцевого самоврядування: алгоритм, цілі та завдання. *Бізнес Інформ*. 2018. №9. С. 61–65.

Особистий внесок: проведено узагальнення досвіду міжмуніципального співробітництва та створення об'єктів спільної власності територіальних громад, доведено доцільність утворення об'єднаних громад у ході реалізації проектів щодо забезпечення населення певними видами соціальних послуг, які потребують значного фінансування.

4. Євдокімов О.В. Забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*, випуск 14, Том 1. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. С. 237-240.

5. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. *Ефективна економіка*, 2018, № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6425>

6. Евдокимов А.В. Проблемы расширения экономической базы развития территориальных общин. *Право. Экономика. Психология*, 2018. № 2. С. 37-40.

7. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2018. №5. С. 100–104.

8. Євдокімов О.В. Розвиток територіальних громад: баланс пріоритетів. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: Збірник наукових праць Харківського національного автомобільно-дорожнього університету*. №3(18) том 2. 2017. Харків: ХНАДУ. 2017. С 51-54.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

9. Євдокімов О.В. Об'єднані територіальні громади: економічний та правовий ракурси. *Двадцять сьомі економіко-правові дискусії*. 31-05-2018.

10. Євдокімов О.В. Оптимізація дохідної бази бюджетів територіальних громад URL: <http://www.economy-confer.com.ua/full-article/2741/>

11. Євдокімов О.В. Переваги, недоліки та проблеми об'єднання територіальних громад в Україні. *Science without borders*. 2018. Volume 5. P.84-86.

12. Євдокімов О.В. Проблеми фінансування територіальних громад у роботах закордонних та вітчизняних дослідників. *Місто. Культура. Цивілізація*. 2016 р. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова.

13. Yevdokimov O.V. Decentralization as a way of democratization in local self – government. *Young Researchers in the Global World : vistas and challenges: 62 Proceedings of the IInd Forum for Young Researchers*. Kharkiv. May 20, 2016. O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Canadian College of English Language (Canada) and oth. Kharkiv: O.M. Beketov NUUE in Kharkiv. 2016. p. 38-39.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	21
1.1 Вітчизняний досвід забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад	21
1.2 Світовий досвід забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад	33
1.3 Концептуальна модель забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад	50
Список використаних у розділі 1 джерел	68
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	79
2.1 Аналіз стану децентралізації в Україні	79
2.2 Узагальнення практики фінансування розвитку територіальної громади	101
2.3 Узагальнення досвіду міжмуніципального співробітництва та створення об'єктів спільної власності територіальних громад	126
Список використаних у розділі 2 джерел	142
РОЗДІЛ 3 КОМПЛЕКСНЕ ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	148
3.1 Методичний підхід до визначення стану регіональних економічних систем в Україні	148
3.2 Визначення впливу змін адміністративно-територіального устрою на економіку регіонів України	159
3.3 Організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні	172
Список використаних у розділі 3 джерел	190
ВИСНОВКИ	194
ДОДАТКИ	197

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Місцеве самоврядування в Україні на сьогоднішній день є системою, що характеризується достатньо інтенсивним розвитком.

Загалом, українська система місцевого самоврядування багато у чому є схожою з досвідом економічно розвинених країн, оскільки саме у них запозичує модель побудови відносин, проте має місце і ряд відмінностей, характерних лише для вітчизняної практики місцевого самоврядування.

Згідно законодавства України місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо територіальними громадами, крім того їх спільні інтереси можуть представляти сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

Слід зазначити, що розвиток територіальних громад гальмується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання їх завдань і повноважень, кризою житлово-комунального господарства, систем соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів.

Фундаментальні засади формування політики розвитку територіальних громад закладені в працях Л. Апплеярд (L. Appleyard), А. Аффлека (A. Affleck), Дж. Кендалла (J. Kendall), А. Лейшона (A. Leyshon), Р. Масгрейва (R. Musgrave), М. Міллера (M. Miller), Е. Остром (E. Ostrom), Н. Тріфта (N. Thrift), Д. Фуллера (D. Fuller) та ін.

Проблематика економічного розвитку територіальних громад, у тому числі шляхом об'єднання кількох громад для спільного вирішення проблем соціально-економічного розвитку, висвітлювалася в багатьох наукових джерелах і працях, зокрема такими дослідниками, як О. Бородіна, І. Буднікевич, М. Бутко, І. Вахович, І. Залуцький, О. Красноносова, О. Попова, І. Прокопа, Х. Притула, І. Сторонянська, М. Хвесик, С. Шульц та ін. Однак, удосконалення організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад

залишається актуальною проблемою сьогодення.

Забезпечення підвищення ефективності функціонування та розвитку територіальних громад зумовлює необхідність удосконалення існуючих наукових підходів до розгляду складових цих процесів. Ці обставини обумовили актуальність обраної теми дисертації, її теоретичну та прикладну значущість, необхідність наукового обґрунтування нових підходів до організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад в умовах обмежених ресурсів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану наукових досліджень Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова в рамках держбюджетної науково-дослідної роботи «Регулювання соціально-економічного розвитку міського комплексу: теорія, методологія, практика» (ДР № 0113U000575), в межах виконання якої автором запропоновано матрицю визначення потреб населення у забезпеченні певним видом послуг житлово-комунального господарства (ЖКГ) - водопостачання, водовідведення, газопостачання та запропоновано організацію введення у дію об'єктів сфери ЖКГ й обсяг їх фінансування.

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є обґрунтування теоретичних положень і розробка практичних рекомендацій щодо формування організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад.

Для досягнення мети в дисертації були поставлені та вирішені такі завдання:

- проаналізувати стан регіональних економічних систем в Україні, узагальнити вітчизняний досвід децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування;
- визначити вплив процесу децентралізації на економіку регіонів;
- обґрунтувати науковий підхід до планування забезпечення потреб територіальної громади;
- визначити та обґрунтувати шляхи реалізації проектів створення

інфраструктурних об'єктів спільної власності двох або більше територіальних громад;

- розробити концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка дозволить покращити їх фінансове забезпечення;

- сформувати організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що сприятиме подоланню проблем в межах адміністративної території.

Об'єктом дослідження є процеси функціонування та розвитку територіальних громад в регіонах України.

Предметом дослідження є теоретико-методичні підходи та науково-практичні рекомендації щодо організації функціонування та розвитку територіальних громад.

Методи дослідження. Теоретичною і методологічною основою дослідження є фундаментальні положення економічної теорії, наукові праці вітчизняних та закордонних вчених, які займалися питаннями організації функціонування та розвитку територіальних громад.

Для досягнення поставленої мети та вирішення задач у роботі використано широкий спектр загальних і спеціальних наукових методів, таких як: монографічного та теоретичного узагальнення - для обґрунтування інформаційного забезпечення дисертаційного дослідження; системного аналізу – при виявленні основних проблем розвитку територіальних громад; регресійного аналізу – для визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів; кластерного аналізу – для доведення схожості проблем регіонального розвитку для всіх адміністративних територій України; індукції та дедукції – для доведення доцільності партнерських відносин у ході реалізації проектів створення об'єктів спільної власності двох або більше громад; матричний метод та метод шкалювання – для побудови матриці визначення потреб населення за колективно прийнятою шкалою оцінювання.

Інформаційною базою дослідження стали нормативно-правові акти

України, офіційні дані Державної служби статистики України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерства економічного розвитку й торгівлі України, наукові публікації та матеріали науково-практичних конференцій, ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у поглибленні існуючих теоретичних положень та розробці науково-практичних рекомендацій щодо організації функціонування та розвитку територіальних громад. Наукові результати, одержані особисто автором, мають різний ступень наукової новизни та полягають у наступному:

удосконалено:

- концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка, на відміну від інших, містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригування фінансування та планування робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади;

- організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, яке, на відміну від існуючого, ґрунтується на проектному підході до подолання проблем розвитку адміністративної території, містить концептуальну схему організаційно-економічного механізму розвитку територіальної громади та дає змогу спрямувати регуляторну політику держави з бюджетної підтримки місцевих громад на проектну підтримку виробників;

- методичний підхід до визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів, який, на відміну від існуючого, містить у підґрунті гармонійне поєднання інструментів кореляційного та регресійного аналізу, спирається на динаміку стану економіки регіонів України за дворічний період та дає змогу довести, що існує зв'язок між змінами у функціонуванні місцевих громад (створення ОТГ) та виробництвом сільгосппродукції, а також наявний

позитивний вплив процесу об'єднання територіальних громад на діяльність виробників сільськогосподарської продукції;

- порядок формування об'єкта спільної власності двох або більше територіальних громад, який, на відміну від інших, має у підґрунті доведення доцільності партнерських відносин у ході реалізації проектів створення об'єктів інфраструктури, що дає змогу об'єднувати фінансові ресурси зацікавлених сторін задля досягнення означеної мети;

дістали подальшого розвитку:

- методичний підхід до визначення стану регіональних економічних систем в Україні, який, на відміну від існуючого, ґрунтується на інструментарії кластерного аналізу, що дало змогу довести єдність проблематики регіонального розвитку для всіх адміністративних територій України;

- методичний підхід до планування забезпечення потреб територіальної громади, який, на відміну від інших, містить матрицю визначення потреб населення за колективно прийнятою шкалою оцінювання, що дає змогу визначати ступінь нагальності та необхідності забезпечення населення певним видом послуг ЖКГ (водопостачання, водовідведення, газопостачання та ін.) та визначати порядок введення об'єктів сфери ЖКГ у дію й обсяги їх фінансування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення дослідження доведено до рівня практичного використання. Вони слугують внеском в організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. Особливе практичне значення мають рекомендації щодо планування забезпечення потреб територіальної громади, які містять матрицю визначення потреб населення та дають змогу визначати порядок введення у дію об'єктів сфери ЖКГ й обсяг їх фінансування.

Результати дисертаційної роботи отримали впровадження, зокрема: в діяльність Пісочинської об'єднаної територіальної громади в ході реалізації у 2018-2019 роках Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 року та при підготовці рішень селищної ради, шляхом застосування концептуальної

моделі організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригувати фінансування та план робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й у стратегічному інтервалі часу, та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади (довідка № 880 від 15.02.2019 р.); в діяльність Львівської обласної ради (довідка № 02-вих-359 від 05.04.2019 р.).

Результати дисертаційної роботи використовуються у навчальному процесі: Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова при викладанні таких дисциплін: «Стратегічний менеджмент», «Основи наукових досліджень» (довідка № 000008594 від 12.03.2019 р.); Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Регіональна економіка», «Національна економіка», «Інвестування» (довідка № 346 від 05.03.2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Автором розроблено методичні підходи та обґрунтовано використання інструментарію удосконалення організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад.

Висновки і результати дисертації автор сформулював та одержав самостійно й виклав їх у наукових публікаціях.

З наукових праць, що опубліковані у співавторстві, в роботі використані лише ті положення та ідеї, які є результатом особистих досліджень здобувача. Особистий внесок здобувача в цих роботах зазначений в авторефераті в переліку публікацій за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднені на Міжнародному форумі молодих вчених «Young Researches in the Global World: Vistas and challenges» (20 травня 2016 р., м. Харків); Науково-практичній конференції викладачів, аспірантів та співробітників Харківського національного університету міського господарства

імені О. М. Бекетова «Місто. Культура. Цивілізація» (квітень 2016 р., м. Харків), Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Світ економічної науки» (29 травня 2018 р., м. Тернопіль), XXVII економіко-правових дискусіях (31 травня 2018 р., м. Харків), Міжнародному науковому інтернет-семінарі «Science without borders» (2018 р.).

Публікації. Основні ідеї, положення та найважливіші результати дисертації опубліковано автором самостійно та у співавторстві у 13 наукових працях, у тому числі: 2 статті – у наукових фахових виданнях України, 6 статей – у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз, з них 1 стаття у співавторстві, 5 – у матеріалах доповідей на наукових конференціях. Загальний обсяг публікацій складає 5,1 друк. аркушів, з яких здобувачу належить 4,6 друк. аркуша.

Структура та обсяг роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків. Основний текст дисертації складає 158 сторінок, він включає 27 таблиць та 26 рисунків. Списки використаних джерел наведено після кожного розділу.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Вітчизняний досвід забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад

Місцеве самоврядування в Україні на сьогоднішній день є системою, що характеризується достатньо інтенсивним розвитком. Найновіша історія місцевого самоврядування в Україні почалася після прийняття 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування було визначено як "територіальне самоврядування", самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через громадські та державні органи, що ними обираються, всіх питань місцевого значення, заснованих на інтересах населення, в основу якого було покладено законодавство Української РСР та власна фінансово-економічна база. Прийняття закону стало першим кроком на шляху до відновлення місцевого самоврядування в Україні і дозволило закріпити ряд його фундаментальних принципів, пов'язаних з правовою та фінансовою автономією.

Наступним кроком стало ухвалення 26 березня 1992 року нової редакції Закону (у новій редакції його назвали Законом України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування"), в якому місцеве та регіональне самоврядування було затверджено як основу демократичної системи влади в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного прийняття рішень безпосередньо або через обрані ними органи, з усіх питань місцевого значення в межах, визначених Конституцією України, законами України та власною фінансово-економічною базою; регіональне самоврядування - як територіальна самоорганізація громадян з метою вирішення безпосередньо або через органи, які

вони формують, питань місцевого значення в рамках Конституції України та законів України.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» основними адміністративно-територіальними одиницями визначено область, район, місто, район у місті, селище, село, а відповідно до місця в системі адміністративно-територіальної організації України:

- первинного рівня: міста районного значення, райони у містах, міста, селища, села); середнього рівня;
- середнього рівня - райони, міста обласного значення;
- вищого рівня - Автономна Республіка Крим, область, місто Київ та Севастополь.

Станом на 1 січня 2018 року в Україні існувало 490 районів, 469 міст, 883 селища міського типу та 28378 сільських населених пунктів.

Регіональний розподіл адміністративно-територіальних одиниць, станом на 1 січня 2018 року, наведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Стан регіонального розподілу адміністративно-територіальних одиниць
України, станом на 1 січня 2018 року

Регіони	Райони	Об'єднані територіальні громади	Міста усього	Міста у тому числі спеціального статусу, республіканського та обласного значення	Райони у містах	Селища міського типу	Сільські населені усього пункти
Україна	490	665	461	189	108	883	28378
АРК	14	0	16	11	3	56	947
Вінницька	27	34	18	6	0	29	1457
Волинська	16	40	11	4	0	22	1054
Дніпропетровська	22	56	20	13	18	46	1435
Донецька	18	9	52	28	21	131	1115
Житомирська	23	45	12	5	2	43	1613
Закарпатська	13	6	11	5	0	19	578
Запорізька	20	36	14	5	7	22	914
Івано-Франківська	14	23	15	6	0	24	765
Київська	25	9	26	13	0	30	1126
Кіровоградська	21	13	12	4	2	27	991
Луганська	18	8	37	14	4	109	780
Львівська	20	35	44	9	6	34	1850

<i>Продовження таблиці 1.1</i>							
Миколаївська	19	28	9	5	4	17	885
Одеська	26	25	19	9	4	33	1124
Полтавська	25	39	16	6	5	20	1805
Рівненська	16	25	11	4	0	16	999
Сумська	18	28	15	7	2	20	1455
Тернопільська	17	40	18	4	0	17	1023
Харківська	27	12	17	7	9	61	1673
Херсонська	18	26	9	4	3	31	658
Хмельницька	20	39	13	6	0	24	1414
Черкаська	20	26	16	6	2	14	825
Чернівецька	11	26	11	2	0	8	398
Чернігівська	22	37	16	4	2	29	1465
м. Київ	0	0	1	1	1	0	0
м. Севастополь	0	0	2	1	4	1	29

З прийняттям Конституції України в 1996 році місцеве самоврядування отримало конституційний статус, ставши одним з основ конституційного ладу України.

З моменту проголошення незалежності Україна прагнула до набуття європейських демократичних цінностей та стандартів. Серед таких нормативних актів необхідно відзначити Європейську хартію місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася [31] (договір ратифікації Верховною Радою України від 15 липня 1997 р.).

Хартія проголошує найважливіші принципи місцевого самоврядування, які повинні поважати всі держави-члени Ради Європи.

Після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування Верховна Рада України прийняла ряд важливих законів, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування, включаючи Бюджетний кодекс України [14], Земельний кодекс України [40], Закони України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [37], "Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів" [34], "Про столицю України місто-герой Київ" [39], "Про органи самоорганізації населення" [36] та ін.

Означені закони стали правовим підґрунтям становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні у відповідності до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та положень Конституції України.

Проблеми формування та реалізації місцевих бюджетів знайшли

відображення в роботах таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як Н. Бойцун, В. Іваненко, Ю. Ціллер, Б. Карпінський, К. Кронваль, Л. Миргородська, Н. Мир, К. Плокер, Г. Поляк, С. Хагрут, Г. Холліс, І. Януль.

Успішне вирішення завдання формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування передбачає вивчення та критичне розуміння досвіду країн світового співтовариства, насамперед - держав з високим рівнем розвитку економіки.

Зокрема, ми все ще маємо врегульовані відносини в центральному уряді, а також між урядом, президентом і парламентом. Все це означає збільшення обсягу викликів, що постають перед українськими реформаторами. До того ж, ми не повинні ідеалізувати реформу, що мала місце у країнах Заходу. Питання виборчої системи та формування фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування мають бути досліджені більш глибоко - у розрізі як власного, так і світового досвіду.

Завдання адміністративно-територіальної реформи, сформульовані в затверджених Кабінетом Міністрів України від 01.04.2014 р. положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Вона спрямована на формування ефективної місцевої влади та територіальної організації влади з метою створення та підтримки здорового середовища для життя громадян, надання високоякісних та доступних державних послуг, створення інститутів прямої демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життя на відповідній території, одночасне задоволення інтересів держави і територіальних громад [67].

Фахівці [85] визначають: успішний сталий розвиток територіальної громади може бути надано лише за умови систематичного постійного використання в управлінській практиці інструментів стратегічного управління та ефективного співробітництва трьох секторів - місцевої громади, уряду та підприємництва. З іншого боку, стратегічне управління як спільна робота спільноти над визначенням власного кращого майбутнього та його досягненням сприяє самосвідомості спільноти та її єднанню [32].

Загалом, українська модель місцевого самоврядування багато у чому є схожою з моделями економічно розвинених країн, оскільки саме у них запозичує цю модель, проте має місце і ряд відмінностей, характерних лише для вітчизняної практики місцевого самоврядування.

Згідно ст. 2. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначається як гарантована державою і реальна можливість територіальної громади, селян або волонтерів об'єднання в сільській громаді жителів декількох сіл, селищ, міст – самостійно або під відповідальність посадових осіб та органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Відповідно до Закону [35], місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст безпосередньо і при посередництві рад та їх виконавчих органів муніципальних утворень різних рівнів, а також районних та обласних рад, що є представниками спільних інтересів територіальних громад. Структура місцевого самоврядування в Україні включає в себе:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську ради;
- голів села, селища, міста;
- виконавчі органи рад муніципальних утворень різних рівнів;
- старосту;
- ради районів та областей, що є представниками спільних інтересів населення;
- територіальні громади сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Економічною базою місцевого самоврядування є муніципальна власність.

На території муніципальних утворень, як правило, діють дві групи господарюючих суб'єктів: муніципальні підприємства, установи та організації, а також підприємства, установи, організації, що не входять до складу муніципальної власності (державні, приватні та ін.).

Місцеві органи влади можуть визначати цілі, умови і порядок діяльності муніципальних підприємств, установ і організацій, здійснювати регулювання цін і тарифів на їх товари та послуги, призначати і звільняти керівників. Відносини з іншою групою господарюючих суб'єктів будуються на основі договорів.

Органам місцевого самоврядування дозволено також зовнішньоекономічна діяльність. Економічна політика місцевої влади зводиться до розробки економічних технологій, які сприяли б виконанню місцевого бюджету, формували позабюджетні джерела фінансування і які можна було б застосувати в управлінні муніципальною власністю тощо.

Для цілей визначеної економічної політики, органи місцевої влади застосовують відповідні заходи: визначають власний бюджет, умови використання місцевих земель, створюють муніципальні підприємства, організації, банки, випускають цінні папери, регулюють розвиток підприємництва, ціни і тарифи, зайнятість, займаються залученням інвестицій, прогнозують і планують розвиток своєї території, розпоряджаються матеріально-сировинними ресурсами, вирішують соціальні проблеми населення.

За визначенням [35], бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - це план створення та реалізації фінансових ресурсів, що є необхідними для здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень;

районний бюджет - план формування та реалізації фінансових ресурсів, що є необхідними для задоволення колективних інтересів муніципальних утворень різних рівнів, реалізації місцевих програм, виконання бюджетного вирівнювання;

обласний бюджет - це план створення та використання фінансових ресурсів, необхідних для спільних інтересів територіальних громад, реалізації місцевих програм, виконання бюджетного вирівнювання.

Економічна політика місцевих органів влади зазвичай базується на результатах аналізу соціальних і економічних тенденцій, цілей і пріоритетів розвитку території, шляхів їх досягнення, наявності та можливостей залучень

ресурсів. Основа реалізації економічних технологій - чітке визначення цілей і завдань при формуванні та реалізації економічної політики. Структурна економічна політика включає згортання і перепрофілювання старих, нерентабельних виробництв, підтримку підприємств, необхідних для задоволення різнобічних потреб населення.

Про результати реалізації або впровадження цих економічних технологій можна судити за різними критеріями і показниками [1-3, 5-7]: загальноекономічним (обсяг продукції місцевої промисловості, малого бізнесу, обсяг капітальних вкладень в житлове будівництво, освіту тощо, перевищення доходів над витратами), соціальним (рівень матеріального добробуту населення, оцінка соціального та психологічного самопочуття, рівень розвитку соціальної сфери та ін.), а також екологічним, демографічним, станом соціальної безпеки тощо.

Матеріальним і грошовим фундаментом місцевого самоврядування є майно (як рухоме, так і нерухоме), доходи місцевих бюджетів, інші фонди, земля, природні ресурси, комунальна власність територіальних громад сіл, селищ, міст, міських територій, а також об'єктів їх спільної власності, яка знаходиться в управлінні районних та обласних рад.

Бюджет територіальної громади є важливим елементом місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, місцеві бюджети складаються з дохідної і видаткової частин. Доходи формуються за рахунок власних і нормативних джерел. Основою власних доходів є місцеві податки і збори, відрахування з національних і регіональних податків, перераховані до місцевих бюджетів у твердій частці на постійній основі.

Регулюючі доходи покривають весь набір грошових коштів, що передаються від вищих до нижчих рівнів бюджетів з метою балансування їхніх доходів і витрат. До регулюючих доходів відносять: відсоткові відрахування від загальнонаціональних і регіональних податків (ПДВ, податок на прибуток); дотації; субвенції; кошти, що отримуються з бюджетів вищих рівнів за взаємними розрахунками.

Основні витрати місцевого самоврядування пов'язані з витратами на освіту, охорону здоров'я, транспорт, житлово-комунальне господарство, соціальний захист населення.

І.З. Сторонянська та А.О. Пелехатий стверджують про необхідність впровадження ідеї стимулювання територіальних громад економічними методами. У цьому контексті вчені зосереджують увагу на тому, що об'єднання громад є новим прогресивним етапом у здійсненні адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Надання об'єднаним громадам повноважень, еквівалентних повноваженням міст обласного значення та позбавлення права здійснювати повноваження, делеговані державою органам місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, можуть стати вагомим аргументом на користь посилення консолідації громад. Останнім часом простежується ідея недоречності та неможливості адміністративного втручання в процеси об'єднання територіальних громад. Проте вивчення світового досвіду та українських реалій ставить під сумнів можливість практичної реалізації цієї ідеї. Поряд з передачею фінансових ресурсів передбачається й передача ряду повноважень від держави до регіонального і місцевого рівнів. Перелік заходів, пов'язаних з фінансуванням житлово-комунального господарства, екологічних проектів, окремих соціально-культурних установ, відповідає принципам субсидіарності і об'єктивно передається на рівень територіальної громади з метою забезпечення її фінансових можливостей [79].

Спроможна територіальна громада - це громада, в якій місцеві джерела бюджетування, інфраструктури та людських ресурсів достатні для вирішення власних питань місцевого значення, передбачених законом, в інтересах членів громади. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є складовою частиною законодавства України, місцеве самоврядування є "правом і здатністю органів місцевого самоврядування регулювати і керувати значною часткою суспільних справ, які підпадають під компетенцію органів місцевого самоврядування, в інтересах місцевого населення» [72].

Відповідно, в Україні шлях територіальних громад до розширення свого соціально-економічного потенціалу пролягає виключно через об'єднання та активізацію власного економічного потенціалу. Об'єднання не є чистим інструментом співпраці з громадою, але їх можна розглядати як форму залучення колективних зусиль різних муніципальних утворень за допомогою формування більш економічно незалежної територіальної та адміністративної формації [75].

Ще однією важливою особливістю функціонування та розвитку вітчизняного інституту місцевого самоврядування є залучення членів громади до самих процесів функціонування та розвитку громади в цілому. Д. Кольцова визначає їх функції в рамках місцевого самоврядування наступним чином:

- розвиток територіальної громади (формування внутрішньої структури громади, економічного розвитку та будівництва);
- контроль за розвитком інфраструктури (дороги, транспорт, охорона природи, землекористування), соціальні послуги (соціальне забезпечення, школи, лікарні, культурні послуги), комунальні послуги (вода, тепла енергія, газ, вивіз сміття).
- інформування громадськості (підвищення обізнаності) [47].

В якості одного з найперспективніших інструментів участі громади у місцевому самоврядуванні вітчизняними спеціалістами [64,78,87,90] визначається зворотній зв'язок у формі моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Досліджуючи функції територіальних груп, І.В. Відрін визначає їх наступним чином:

- 1) інтегративна, який полягає в посиленні міжособистісних зв'язків, поєднуючи зусилля людей в інтересах кожного і кожного;
- 2) соціальний контроль за діяльністю та поведінкою співробітників, які не повинні повністю регулювати поведінку конкретної особи;
- 3) виробництво, яке слугує цілям задоволення щоденних потреб членів територіальної громади;
- 4) освітня, пов'язана з формуванням політичної свідомості та діяльності

членів колективу;

5) політична, покликана, з одного боку, представляти різноманітні інтереси населення за місцем проживання, а з іншого - забезпечувати реалізацію громадянами гарантованого Конституцією права на участь в управлінні державними і суспільними справами [19].

Особливе місце серед перелічених функцій займає виробнича, адже саме її виконання безпосередньо сприяє здійсненню органами місцевого самоврядування своєї мети – життєзабезпечення та задоволення потреб членів громади.

Система життєзабезпечення громади являє собою сукупність величезної кількості крупних інфраструктурних об'єктів [16,82,22,41,62,63]: системи тепло-, енерго-, водопостачання та відведення, освітня, медична та багато інших. Водночас, муніципальне виробництво суттєво ускладнюється фактором сезонності, що потребує окремого врахування. Відповідно, менеджмент територіального виробництва в Україні потребує принципово нових інструментів свого забезпечення – в першу чергу, організаційних.

Водночас слід зазначити, що низка важливих принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, незважаючи на її ратифікацію Україною, ще не належним чином відтворено у чинному законодавстві та у публічній практиці.

В першу чергу, Конституція України (ст. 140) регламентує введення місцевого самоврядування лише на найнижчому територіальному рівні - населеного пункту; на рівні регіонів все ще існує система прямого державного управління, що виключає можливість регіонального самоврядування. Зазначене деякою мірою йде всупереч принципу, що регламентується ст. 3 Європейської хартії, який вказує, що під місцевим самоврядуванням мається на увазі "право і здатність місцевих органів влади регулювати і керувати значною часткою державних справ у рамках закону". Це положення детально описано в ст. 13 Хартії, в якій йдеться про те, що принципи місцевого самоврядування, що згадуються в Хартії, можуть бути застосовані до всіх без виключення категорій органів влади, які існують на території відповідної Сторони. Однак, місцеві

суб'єкти можуть визначити категорії місцевих або регіональних органів влади, з якими вона має намір обмежити або повністю відмовитися від застосування цієї Хартії".

Оскільки Україна не висловила жодних застережень щодо ратифікації Хартії, виходить, що право на провадження місцевого самоврядування в Україні має надаватись територіальним громадам всіх субнаціональних територіальних рівнів, але відповідно до Конституції України (Стаття 140) [48] зазначене право закріплюється лише за територіальними громадами нижніх територіальних рівнів.

По-перше, на рівні району та області Конституція України декларує функціонування окремих органів місцевого самоврядування - районних та обласних рад, але вони мають специфічну мету - представляти інтереси муніципальних утворень на регіональному рівні, та мають суттєво обмежені повноваження, які, поряд з відсутністю власних виконавчих органів, свідчать про декоративність цих установ.

По-друге, під час закріплення компетенції місцевого самоврядування принцип субсидіарності, передбачений ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, не було дотримано повною мірою.

Як наслідок, значна частина повноважень місцевого самоврядування перейшла до категорії "делегованих", а характер розподілу повноважень між місцевою владою та місцевими органами виконавчої влади призвів до перетину інтересів, коли одна й ті самі повноваження були закріплені за різними органами публічної влади.

По-третє, ані Конституція, ані чинне законодавство не визначають територіальні засади місцевого самоврядування, тобто територію, в межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування. Тому реалізація принципу незмінності територіальних меж місцевих органів влади (стаття 5 Європейської хартії місцевого самоврядування) дуже проблематична.

По-четверте, сьогодні в Україні існують досить обмежені можливості територіальних громад самостійно визначати свої адміністративні структури

(принцип закріплений у статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування), вони досить вичерпно визначені централізовано - в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, муніципалітети Києва та Севастополя ще не створили власні виконавчі органи місцевого самоврядування, а їхні функції покладені на відповідні місцеві державні адміністрації. Це істотно обмежує реалізацію принципу організаційної автономії.

По-п'яте, говорити про реалізацію принципу фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні занадто рано (принцип, закріплений у статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування). Зокрема, вимоги ч. 2 ст. 9 Хартії про необхідність забезпечення відповідності фінансових ресурсів місцевих органів влади функціям місцевого самоврядування (за розрахунками експертів місцевого самоврядування вони фінансуються на 20-30%) та необхідність формування частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових надходжень на місцях (частка останніх у доходах деяких місцевих бюджетів настільки мізерні, що вони не можуть істотно вплинути на їх стабільність), не дотримуються [52].

Таким чином, сучасне місцеве самоврядування в Україні характеризується високим ступенем залежності від центральної влади – як нормативної, так і фінансової – і з позиції мети децентралізації влади дане явище є проблемою, що потребує вирішення.

Проведення політики самоврядування надасть можливість подолати протиріччя між різними рівнями влади, гармонізувати партнерські відносини між центром, регіонами та територіальними громадами, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Зауважимо, що досвід розвитку України, як незалежної держави, в порівнянні з провідними європейськими державами не значний. Використання досвіду провідних країн Європи і світу надасть можливість здійснення реформи децентралізації територіальних громад в стислий проміжок часу та досягти максимального ефекту. При цьому треба враховувати, що досвід адміністративно-територіального розвитку окремих країн Європи, не завжди є

вдалим та адекватним. Хоча, безперечно, країни Європи, особливо Східної Європи пройшли складну та ефективну дорогу, яка могла б слугувати Україні певним орієнтиром.

1.2. Світовий досвід забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад

Враховуючи, що в Україні місцеве самоврядування в нинішньому вигляді робить лише перші кроки до його розвитку, особлива увага приділяється аналізу та практичному досвіду розвитку територіальних громад за кордоном.

На національному та регіональному рівнях ЄС існує кілька концепцій одночасно, з яких можна чітко виділити три концепції розвитку сільської місцевості:

- концепція, що визначає розвиток сільської місцевості із загальною модернізацією сільського господарства та агропродовольчого комплексу. Ця концепція передбачає розвиток галузі (галузева модель);
- концепція, що пов'язує розвиток сільської місцевості зі звуженням відмінності між найбільш відсталими сільськими районами та рештою економіки (концепція конвергенції, модель перерозподілу);
- концепція, що визначає розвиток сільської місцевості з розвитком сільських територій в цілому за рахунок використання всіх ресурсів, розташованих на даній території (людських, фізичних, природних, ландшафтних тощо), та інтеграції між усіма компонентами та сферами виробництва на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в її найширшому сенсі (територіальна модель) [46].

У більшості економічно розвинених країн існувала тристороння система територіального соціально-економічного розвитку. Разом з центральними органами влади в управлінській діяльності беруть участь великі регіональні та місцеві територіальні структури. Центральні органи територіального управління

здійснюють макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Існує також законодавче середовище, яке регулює всі види діяльності у сфері територіального управління [89].

Оскільки ключовим елементом економічної основи місцевого самоврядування є бюджет, ми зосереджуємося на правовому регулюванні та організації його формування в цих країнах.

Зауважимо, що основним правовим актом, що встановлює порядок формування бюджетів муніципальних утворень для країн-членів Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування, ст. 3 якої передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати право регулювати діяльність та керувати значною частиною справ в інтересах місцевого населення. Ст. 9 містить наступні основні положення:

- органи місцевого самоврядування мають право в межах своєї економічної політики мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх функцій;
- фінансові ресурси органів місцевого самоврядування повинні відповідати функціям, передбаченим Конституцією або законом;
- частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна отримуватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати в межах, встановлених законом [31].

Виділяють такі основні джерела доходів місцевих бюджетів: місцеві податки, збори, субсидії органам місцевого самоврядування, місцеві позики [88].

Крім цього, надходження можуть бути від реалізації комунальної власності, штрафів, доходів від діяльності комунальних підприємств, процентних нарахувань на муніципальні депозити тощо, однак ці джерела не вважаються визначальними і зазвичай проходять під найменуванням «інші» [88].

Загальним правилом для більшості країн є принцип розподілу територіальних громад з виборними керівними органами та їхніми власними бюджетами. У Великобританії, місцеві бюджети існують в районах, округах і

містах; у Швейцарії - в кантонах і громадах; в Німеччині - в громадах і містах; в Італії та Бельгії - в провінціях, комунах; в Данії, Норвегії, Швеції - у сільських та міських комунах тощо.

Основна частина власних доходів місцевих бюджетів формується за рахунок різних податків. Поділ податкових доходів між бюджетами здійснюється в більшості країн двома способами: 1) певні види податків закріплюються між бюджетними рівнями; 2) окремі види податків (або один податок) розподіляються між бюджетними рівнями в певних пропорціях шляхом розщеплення ставок податків (регулюючи податки).

При цьому, національні бюджетні системи мають відмінності за співвідношенням і особливостями способів поділу податків.

У Німеччині громади збирають «прямі» податки на професійну діяльність, землю, розваги, продаж алкоголю, податки на собак тощо. Більше 17% регулятивних податків німецьких територіальних громад зосереджені в місцевих бюджетах. Головним є податок на прибуток [20].

У Франції розподіл податкових надходжень відбувається протилежним чином: прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Основна частина доходів федерального бюджету формується аналогічно: розмір податку на доходи фізичних осіб та податків і внесків за соціальне страхування перевищує 80% всіх доходів.

Франція демонструє найбільш централізовану модель бюджетних відносин з місцевими органами влади (разом з Нідерландами та Бельгією) серед країн Європейського Союзу.

Система прямих місцевих податків у Франції, які формують доходну частину місцевих бюджетів (житлові, професійні, земельні, транспортні податки, збори за прибирання вулиць тощо), на початку 1990-х років забезпечувала лише 35-40% витрат. У результаті децентралізації державного управління частка прямих податків у бюджетах місцевого самоврядування вже 2000-го року збільшилася до 60-65%. Тим не менш, Франція залишається в ряді країн, де наразі домінує централізована модель міжбюджетних відносин [23].

Канада певною мірою є прикладом децентралізованої федеральної держави, яка приділяє велику увагу усуненню відмінностей між провінціями. Останні мають широкі повноваження в сфері видатків та, на відміну від інших країн, їм надано суттєві повноваження в сфері збору податків. Крім того, центральні відрахування виступають на користь провінцій з низьким рівнем доходів, в результаті всі провінції мали однаковий рівень бюджетних ресурсів. Децентралізація в цій ситуації допомагає адаптувати соціальну політику до місцевих потреб, надаючи урядам провінцій доходи, достатні для підтримки єдиних стандартів державних послуг на однакових рівнях оподаткування [88].

У Японії місцеві податки відіграють значну роль. Вони забезпечують майже 35% всіх податкових надходжень в країні і становлять понад 70% дохідної частини місцевих бюджетів (прямі податки). Основні типи та граничні ставки місцевих податків юридично закріплені. До місцевих податків належать: дохідний податок, діловий податок, майно фізичних осіб, продаж, транспорт, акцизи на послуги (розміщення в закладах готельного господарства, купання в термальних джерелах тощо). Частка податкових надходжень до місцевих бюджетів різного рівня сильно відрізняється. Вони найбільші у великих містах і промислових муніципалітетах. Так, у бюджеті Токіо частка місцевих податків значно перевищує середньоукраїнську і сягає 85% [58].

Крім податкових джерел доходів місцевих бюджетів, існують також різні збори з населення, компенсація за послуги. Це, зокрема, платежі за каналізацію, паркування, видачу ліцензій, паспортів та водійських посвідчень, поліпшення вулиць, використання будівельних і санітарних приміщень, закладів культури, громадського транспорту, зборів за нотаріальні, ритуальні та інші послуги.

В якості джерел муніципальних доходів інших країн можуть виступати і так звані компенсаційні внески, а саме:

- якими обкладається вартість земельної ділянки внаслідок проведення заходів санації;
- які стягуються під час підготовки земельних ділянок до забудови.

Значну частину неподаткових надходжень зазвичай складають штрафи, що

накладаються місцевою владою за порушення правил торгівлі, забруднення навколишнього середовища тощо.

Однак доходів місцевих органів влади інших країн нерідко не вистачає на покриття всіх їхніх витрат. Як зазначає французький дослідник В. Дюран, за деякими винятками місцева автономія у сфері фінансів є ілюзією у сучасному світі [23].

В Італії, наприклад, за рахунок державного бюджету та коштів спеціальних фондів розвитку покривається близько 85% поточних витрат місцевих органів влади, в той час як в Ізраїлі за рахунок центральних субсидій покривається 70% витрат муніципалітету, а в Румунії – 84% [20].

В Японії місцеві органи влади за рахунок своїх доходів здатні покривати третину витрат. Не випадково тут набуло поширення твердження про те, що місцеві органи влади користуються самоврядуванням лише на одну третину [58].

До основних особливостей місцевого самоврядування в Польщі можна віднести те, що 1 січня 1999 р. законодавством було введено триступеневий територіальний поділ: воєводство (województwo), повіт (powiat), гміна (gmina) [104].

З цього моменту кількість воєводств становить 16 380, повітів та міст на правах повітів - 66, а кількість муніципалітетів - 2479 [102]. У свою чергу, кожен рівень новоствореного місцевого самоврядування регулюється відповідно до Закону "Про іпотечне самоврядування" [106], "Про провінційне самоврядування" [105] і "Про адміністративне управління в регіоні [103]". Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно: від нижчих до вищих рівнів (на основі принципів широкого місцевого самоврядування та субсидіарності).

Органи влади створюються на кожному рівні. Таким чином, гміна керується Радою гміни, графство - повітовою радою, а воєводство - сеймаком. Термін повноважень цих органів становить 4 роки [102]. Виконавчим органом сеймаку (так званий регіональний парламент, що складається з 30 до 33 членів) є адміністрація на чолі з маршалком воєводства.

Маршалок обирається з радників сеймака. Головним завданням самоврядування воєводств є проведення політики воєводства та прийняття стратегій розвитку регіону, а також участь у виконанні завдань, що стоять перед державою в цілому. Найважливішим завданням є укладення договорів між регіонами та урядом.

Це забезпечує воєводства грошовими надходженнями [102]. Незалежно від регіону, існує губернатор (певною мірою схожий на посаду префекта), призначений прем'єр-міністром. Він представляє місцеву владу, відповідає за порядок у воєводстві і звітує перед Радою міністрів.

До завдань губернатора відносяться нагляд за законністю діяльності гмін (заохочує перегляд рішень та / або звернень до суду), повітів та воєводств, місцевої адміністрації, поліції, пожежної охорони, санітарно-епідеміологічної інспекції.

Область є проміжним зв'язком між регіоном і гміною. Для виконання покладених на округи обов'язків створюються спеціальні представницькі органи - ради округів. Залежно від чисельності населення округів, їх 15, але не більше 29 радників; виконавчий орган правління - рада директорів (що складається з 3-5 членів), яку очолює голова. Він несе відповідальність перед радою з питань громадського порядку і безпеки, а також несе відповідальність за виконання завдань, покладених на повітове самоврядування. Міста на правах повіту мають однакові повноваження і завдання на найнижчому рівні - гміни, а також повіту. Повітам можуть бути делеговані окремі воєводські повноваження (як за законом, так і за контрактом). Повіт має бюджет, незалежний від гмін. Повіт не контролює діяльність гмін і не може втручатися в їх діяльність [98].

Найнижчим рівнем місцевого самоврядування в Польщі є гміна, яка відповідає за вирішення повсякденних справ своїх жителів. Гміна є юридичною особою, незалежною у виконанні суспільних завдань, має свої власні доходи, а також додаткові субсидії, має право володіти комунальною власністю і самостійно відстоювати свою незалежність.

Серед органів гміни виділяють раду гміни (від 15 до 45 членів, крім

Варшави - 60 радників), обраних прямими виборами терміном на 4 роки. Члени ради обирають правління та війта, у малих містах – бурмістра, у великих - президента, які відповідають за реалізацію завдань громади і є одноосібними представниками гміни (з 2002 року вони обираються на 4 роки) [102].

Завдяки тісній взаємодії округів і гмін досягається максимальний рівень задоволення потреб населення. Ще однією особливістю місцевого самоврядування в Польщі є те, що в середині системи самоврядування немає підпорядкованості та залежності. Крім того, районне самоврядування або самоврядування воєводств не має права контролювати діяльність гмін [103].

У 2003 році Світовий Банк опублікував poradnik-компендіум «Місцевий економічний розвиток» (LED – Local Economic Development), який містить упорядкування основних понять та приклади доброї практики в сфері місцевого економічного розвитку з різних частин світу. Приклади LED були надані авторитетними організаціями та інституціями, серед яких: ЄС, OECD, Американська Агенція Міжнародного Розвитку USAID. У цій публікації подане наступне визначення: «Місцевий економічний розвиток – це процес, в рамках якого публічний, економічний та неурядовий сектори співпрацюють між собою з метою створення кращих умов для економічного росту та створення нових місць праці. Його метою є покращення якості життя усіх» [100].

Комплексний, кооперативний підхід до місцевого економічного розвитку із залученням трьох секторів почали застосовувати на практиці в 70-х роках ХХ століття в США, а незабаром і в країнах Західної Європи. Саме тоді ОМС і взагалі всі публічні дециденти (особи, що приймають політичне рішення) усвідомили інтенсивне явище переливу високомобільного капіталу між різними адміністративними одиницями. Туди, де умови інвестування були сприятливими, капітал надходив, а адміністративно-територіальні одиниці, що не могли подбати про сприятливий для бізнесу клімат, помітили його систематичний відтік. ОМС почали аналізувати та ідентифікувати бар'єри, що обмежують економічний розвиток. Даний момент вважається початком епохи стратегічного планування в громадах: створення програм, метою яких було

усунення перешкод та полегшення умов для залучення інвестицій та впровадження інновацій [61].

Таким чином, польський досвід, як доцільний варіант адміністративно-територіальної реформи, в Україні сприймається позитивно. Його оцінка також висока у міжнародних експертів.

Існує певна подібність стартових умов реформи в Польщі та Україні. Це викликає спокусу повною мірою використовувати польський досвід в українських умовах. Проте не варто підкреслювати лише його позитивні риси, що включає в себе небезпеку повторення помилок польського уряду, а також запобігання жорсткості адаптації польського досвіду до українських реалій. Для адекватного використання польського інструментарію в проведенні адміністративної реформи, необхідно всебічно осмислити її, зрозумівши, які на питання польська реформа давала відповіді не могла дати відповіді, і які питання певною мірою унікальні для України. Польський досвід показує, що в сучасній Європі практично неможливо зробити державне управління ефективним без децентралізації. Таким чином, загальні принципи ефективної адміністративної реформи в будь-якій країні регіону будуть подібними. Водночас це не означає, що Україна може вільно і механічно використовувати польський досвід і наукові розробки в цій сфері. По-перше, масштаби завдань, які колись стояли перед Польщею, дещо відрізняються від того, чого Україна повинна досягти [84].

Континентальна (французька) модель базується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування. Специфіка останніх пов'язана з особливостями історичного розвитку Франції [33].

Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 року, її система місцевого самоврядування включає 22 регіони і 5 так званих закордонних регіонів, розташованих за межами континентальної Франції, які мають політичний статус, схожий на звичайний мегаполіс. Вони складаються з 96 відділів і 5 зарубіжних департаментів відповідно. Париж має статус як комуни, так і відомства [101].

Найнижчою ланкою є муніципалітети (комуни) у кількості 36 571 (сьогодні реформа продовжується у напрямку злиття). Таку велику кількість комун можна

пояснити історичним розвитком цієї держави, включаючи її багатонаціональність, і т.ін. Таким чином, за своїми характеристиками комуни можуть істотно відрізнятися. Кожна комуна має право обирати мера та муніципальну раду з однаковою кількістю повноважень, незалежно від кількісних або територіальних особливостей комуни. З 1982 року комунам надано особливий статус і можливість поділу на муніципальні райони (муніципальні округи), які представлені містами Париж, Ліон та Марсель. Документом, в якому детально регламентується діяльність комун, є Кодекс колективних територіальних одиниць 1996 року. Згідно до Закону про децентралізацію, прийнятого 2 березня 1982 року, регіональні органи влади не мають законодавчих повноважень і мають право стягувати податки на своїй території, частина їх бюджету покривається державними субсидіями та субвенціями. До компетенції регіональних органів належать освітня, транспортна та інвестиційна діяльність. Натомість, відомства, як проміжна ланка між регіонами та комунами, можна розділити на райони (округи) і кантони. Вони управляються шляхом створення обраних загальних рад (*conseil général*) і виборів їхніх керівників. До компетенції цих органів належать загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури, деякі з яких були передані на регіональний рівень на початку 2000 року. Державний нагляд (характерний для континентальної (французької) моделі) здійснюється шляхом встановлення посади префекта, що є представником інтересів держави. Особливою рисою Франції виступає те, що законотворець, надаючи певну автономію місцевому самоврядуванню у прийнятих рішеннях, залишає не тільки право контролювати законність, але й доцільність його дій і рішень [83]. Таким чином, у разі, якщо члени місцевої ради, внаслідок розбіжності думок, не можуть прийняти рішення з питання, яке вимагає негайного вирішення або врегулювання певних соціальних відносин, які належать до компетенції місцевої ради, то така Рада може бути розпущена указом Президента Франції з наступним оголошенням виборів до нової ради. Представлений механізм демонструє неабияку ефективність у розрізі спроможності держави контролювати не тільки рішення,

прийняті радою, але й процес їх прийняття, підвищити його якісний рівень. Водночас такий важель впливу може призвести до негативних наслідків (тиск з боку держави на прийняття рішень з певного кола питань, які належать до компетенції місцевого самоврядування, а отже, для закріплення інтересів держави, а не територіальної команди). З огляду на ці недоліки організації та функціонування місцевого самоврядування, важливим кроком на шляху його вдосконалення було прийняття документів, відомих як Акти Гастона Деферра [96]. Останні стосувалися питань інституційної, територіальної та функціональної децентралізації. Наступні важливі кроки були зроблені протягом 2002-2004 років. Зокрема, 28 березня 2003 року французька Конституція [95] була доповнена вищезгаданими поняттями "регіон" і "децентралізація". Вона включала положення про фінансову автономію територіальних громад та основу для проведення місцевих референдумів. Останній документ, що визначає нинішній курс французької влади щодо місцевого самоврядування, можна назвати Третім законом про децентралізацію (*Acte III de la décentralisation*) [93]. Після тривалих переговорів, що виникли внаслідок суспільного резонансу, який спричинив цей акт, було вирішено поділити акт на три частини: 1) питання міст і метрополій; 2) питання регіонів та регіонального розвитку; 3) роз'яснення щодо компетенції на пов'язаних територіях (процес реформ продовжується і сьогодні). Загалом, незважаючи на значні досягнення Франції, прагнення до децентралізації та надання максимально широких повноважень територіальним громадам призвело до негативних результатів (наприклад, сильна фрагментація територіальних громад, значне зменшення їх фінансових можливостей, збільшення нерівності в розподілі ресурсів між комунами, невизначеність процесуально-процедурних питань організації та проведення місцевих виборів, нечітке обмеження повноважень місцевих органів влади тощо) [70].

Важливою передумовою визначення переходу до стратегічного управління у провідних країнах світу може бути, серед іншого, децентралізація процесу підготовки та прийняття управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку території. Таким чином, у Сполучених Штатах реалізація принципу

делегування повноважень відображається в концепції місцевого співтовариства і пов'язана з розробкою стратегій його розвитку, які включають:

- оцінка економічної спроможності та допустимого навантаження на природне середовище території, яку займає місцева громада;
- визначення потреб громади та наявності економічних, природних і людських ресурсів для їх надання;
- удосконалення системи місцевого самоврядування та її впровадження;
- залучення членів територіальної громади до прийняття управлінських рішень з ключових питань муніципального розвитку [68].

Подібна практика характерна для ряду європейських країн. У Сполученому Королівстві одним з основних принципів територіального розвитку є імператив, згідно з яким активізація економічної діяльності більшою мірою забезпечується місцевим розвитком, а не перерозподілом діяльності та ресурсів. Звідси - необхідність наближення процесу вироблення політики до місцевих центрів прийняття рішень [91].

Заслуговує на увагу принцип, який визначає необхідність професійного керівництва стратегічним управлінням та місцевим економічним розвитком. Його практичне тестування здійснюється шляхом створення структур, у яких зосереджено висококваліфікований персонал, що бере безпосередню участь у обґрунтуванні напрямів і механізмів територіального розвитку.

Так, в Канаді спеціально створені професійні асоціації експертів з економічного розвитку, члени яких залучені до розвитку та диверсифікації місцевої економіки. З метою підготовки таких фахівців більше 30 років тому були створені численні освітні програми, включаючи Програму економічного розвитку Університету Ватерлоо [81].

У США на міському рівні функціонують комісії або агенції, що спеціалізуються на економічному розвитку та несуть відповідальність за підготовку спрямованих на поліпшення якості життя населення та зміцнення конкурентних позицій території цільових програм. Основними завданнями таких програм можуть бути сприяння розвитку бізнесу, зростання виробництва

перспективних товарів і послуг, створення робочих місць. Вони активно розвивають питання поліпшення ресурсного потенціалу районів і населених пунктів. [59].

У Франції відповідний принцип реалізується через організацію взаємодії муніципальних утворень. Для більш ефективного виконання функцій, що покладаються на комуну, вони створюють громадсько-правові міжмуніципальні об'єднання, однією з завдань яких є розробка проектів у сфері економічного розвитку [94]. Прикладом такої асоціації може служити полюс громади міста Лілль (Lille Metro) *Communaute urbaine*, створений Законом від 31 грудня 1966 року, який включає 85 комун з населенням понад 1 мільйон [65].

Ключем до стратегічного управління є концепція зацікавленої сторони - особи або організації, чиї інтереси істотно пов'язані з певною територією і чиї ресурси мають значний вплив на її розвиток. Слід підкреслити, що зацікавлені сторони представлені не тільки міждержавними групами, а й зовнішніми (щодо конкретної місцевої громади) організаціями [74].

Врахування поглядів широкого кола зацікавлених сторін є важливим принципом розробки місцевих стратегій. Численні дослідники вказують, що за участю зацікавлених сторін у процесі формування стратегій на початкових етапах, вірогідність їхньої підтримки для ключових проектів місцевого розвитку значно зростає. Крім того, участь зацікавлених сторін у оцінці поточного стану навколишнього середовища та у виборі реалістичних стратегічних проектів [32] має першорядне значення.

Стадія стратегічного управління - стратегічне планування - повинна окремо розглядатися як результат (стратегічний план як зведений документ) і як процес (розробка та реалізація планів), що забезпечує накопичення знань, інноваційних ідей та ініціатив, досягнень [68].

Враховуючи той факт, що місто є підсистемою в регіональних, національних та світових соціально-економічних системах, кожна з яких має кілька груп впливу на містобудування, структура зацікавлених сторін досить різноманітна. Вона включає державні та регіональні органи влади, приватні

підприємства, які знаходяться на відповідній території або вважають її ринком збуту, політичні партії, громадські організації тощо. Тому партнерство між громадою, владою та державою слід розглядати як основні принципи розробки та реалізації стратегій бізнесу. Цей принцип також практично відображається в процесі інтеграції стратегій, розроблених на кожному рівні управління (місто, регіон, держава) [85].

Звертається увага на суть підходу, який був вперше випробуваний в Нідерландах і був широко поширений у Західній Європі, так званий "підхід до ПЗУ" (ROM - це абревіатура, що позначає планування на територіях зі спеціальним статусом), впровадження системи планування на основі «знизу вгору» (від англ. Bottom up). Важливою особливістю даного підходу є залучення до вирішення проблем у формі діалогу сторін, що представляють різні рівні влади. Основна ідея полягає в тому, щоб сторони досягли консенсусних рішень [97]. Незважаючи на те, що територіальне планування було ініційоване центральним урядом, останнє лише забезпечує загальну координацію та фінансування, тоді як місцеві та регіональні органи влади фактично керують відповідними проектами [85].

Повний цикл підходу до ПЗУ складається з трьох основних етапів: початкового етапу, етапу планування та етапу реалізації проекту. На початковому етапі виявляються проблеми і окреслюються шляхи їх подолання. Обов'язковою умовою є надання згоди всіма сторонами на участь у розв'язанні проблеми. Попередня угода дає можливість більш детально обговорити програму дій, а також визначити методи.

Початковий етап завершується підписанням угоди, що є початком фази планування. Після узгодження плану сторони підписують остаточну угоду, яка разом з іншими угодами утворює пакет документів, що подаються на затвердження парламенту, зборів провінції, а також муніципалітету. У розгляді проекту беруть участь не лише депутати та чиновники, а й уповноважені від різних соціально-економічних груп (від промисловості, аграрного сектору, транспорту тощо) та громадськості. Після процесу схвалення проект переходить

до остаточного етапу - реалізації [97].

Принципово важливим є забезпечення активної ролі представників місцевої громади та їх безпосередньої участі у розробці стратегії розвитку міста. У світовій практиці були перевірені багаточисельні інструменти введення громадськості у процес стратегічного планування:

- огляд мешканців міста з метою виявлення сучасних цінностей та бачення міста в довгостроковій перспективі;
- проведення семінарів і круглих столів для обговорення та вивчення відповіді на результати опитування;
- розробка спеціального інтерактивного веб-сайту для поширення інформації про хід стратегічного планування та постійного зворотного зв'язку з місцевими жителями;
- тематичні обговорення в Інтернеті;
- спілкування з мером, членами міської ради через мережу Інтернет;
- загальні презентації стратегії та програм її реалізації тощо [85].

Досвід Бірмінгема досить цікавий, де, крім регулярних опитувань та щорічних опитувань громадської думки, створено постійну групу громадськості, до якої входять тисячі представників місцевої громади, відібрані за репрезентативною вибіркою. Основними темами для загального обговорення в Бірмінгемі є:

- загальне сприйняття жителями образу міста;
- якість та попит на комунальні послуги;
- визначення частки населення, яка періодично звертається до міської ради і як воно відбувається;
- пріоритети громадян у видатках бюджету тощо [56].

Фокусом у процесі розробки стратегії є етап визначення мети. Загалом, цілі верхнього рівня різних міст досить типові. Мета, в більшості випадків, визначається підвищенням якості життя населення шляхом економічного зростання. Різниця в підходах стає очевидною лише при розгляді конкретних завдань нижчого рівня «дерева цілей». До того ж, кожен населений пункт

формулює для себе свою унікальну місію, наприклад:

- бути "відкритим містом", міжнародним містом і містом культури (Амстердам);
- перетворитися на "Інформаційний капітал ЄС" та "Транспортну столітню" (Кельн);
- розвиватися як центр технологічних інновацій (Манчестер);
- набути статусу європейської метрополії (Лілль) [32].

Відмінності в положеннях міст в регіональних і національних системах, інші важливі політичні, економічні, культурні та історичні чинники визначають різноманітність стратегій. У той же час існує перелік незмінних складових стратегічних планів: ефективне використання передових технологій та знань, поліпшення бізнес-клімату, стимулювання інвестиційної діяльності, формування та розвитку конкурентних кластерів, просування інноваційних галузей, інноваційний розвиток інфраструктури міста; розвиток туризму, збільшення відсотка зайнятості; професійний розвиток персоналу; стимулювання малого та середнього бізнесу; підтримка процесу створення нових підприємств; внутрішньорегіональне співробітництво; міжнародні відносини тощо [85].

Крім того, у стратегічних планах розвинених міст Європи традиційно значне місце займають університети, діяльність яких має принципове значення для місцевого розвитку [92]. Процеси створення нової інтелектуальної власності, її комерціалізація, навчання та залучення молоді особливо актуальні у світлі організаційного навчання та управління знаннями. Ще одним важливим моментом стратегій територіального розвитку є активізація взаємодії бізнесу та університетів (науково-технічні парки, агентства з розповсюдження технологій тощо) [68].

Слід також підкреслити зміцнення зовнішньоекономічних вимірів у плануванні розвитку великих міст. В основі цього процесу лежить глобалізація економіки, яка проявляється в інтернаціоналізації економічних зв'язків. Це супроводжується високими темпами зростання іноземних інвестицій, що на порядок перевищують темпи зростання світової торгівлі. Інвестиції відіграють

ключову роль у передачі технологій, реструктуризації промисловості та у створенні глобальних підприємств. Актуалізація зовнішньоекономічного аспекту призвела до використання міжнародних маркетингових інструментів у розробці програмних документів територіального розвитку.

Перехід більшості розвинених країн до розробки та реалізації національних стратегій сталого розвитку ще раз загострив проблему збереження навколишнього середовища. Впровадження екологічної складової в порядок денний планів соціально-економічного розвитку територій пов'язане з оновленням складу показників, що використовуються при плануванні та моніторингу [85].

Таким чином, у США показники, що використовуються при плануванні та моніторингу та відображають якість життя населення, включають: кваліфікацію у віці 19 років, тривалість здорового життя, будинки, які не пристосовані для життя, викиди парникових газів, дні із середнім та високим рівнем забруднення повітря, чисті річки, популяції диких тварин, нові будинки, побудовані на землях, що розробляються, кількість утворених і перероблених відходів тощо [54].

Отже, можна зробити висновок, найпопулярнішими за застосуванням у більшості міст є дві організаційні форми керування процесами провадження стратегічних планів. У першому випадку цю функцію виконує структурний підрозділ муніципалітету, у другому - спеціально створена організація, заснована на принципах приватно-державного партнерства. Існує ряд переваг такої форми організації:

По-перше, реалізація цілей місцевого розвитку забезпечується не лише за рахунок муніципального фінансування, а й за рахунок коштів бізнес-середовища, домогосподарств тощо;

По-друге, його горизонтальна структура дозволяє оперативно приймати рішення;

По-третє, ця організація діє в середовищі, звичному для бізнесу, в рамках культури, орієнтованої на клієнта [66].

Успішна реалізація стратегічного плану включає:

- розробка системи оцінки розвитку міста;
- розробка системи бюджетування;
- здійснення щорічного моніторингу результатів досягнення стратегічних цілей;
- Забезпечення узгодженості структури річного звіту муніципалітету з цілями та напрямками стратегічного розвитку [42].

Основними показниками, що використовуються для моніторингу розвитку міста, є:

- кількість новостворених робочих місць;
- рівень зайнятості;
- доходи, включаючи зарплату;
- умови праці;
- диференціація власності;
- збільшення бази оподаткування;
- забезпечення на території міста розвинених компаній і висококваліфікованих кадрів;
- посилення виробничої кооперації;
- поліпшення екологічної ситуації;
- свобода доступу до інформації про дослідження та технології;
- інвестиції в науково-дослідну діяльність;
- кількість наукових центрів;
- патентна діяльність;
- новостворені підприємства;
- кількість товарної продукції та послуг;
- зростання заміщення імпорту;
- розвиток ділового та рекреаційного туризму;
- зменшення забруднення води;
- поліпшення якості ґрунтів і поверхневих вод;
- збільшення обсягу іноземних інвестицій;

- підвищення рівня доступності медичних послуг;
- фінансування мистецтва та культури;
- оцінка жителів міста, ділових кіл та засобів масової інформації [77].

Світовий досвід устрою та розвитку територіальних громад має різноманітний характер. Вибір найбільш вдалих сегментів та механізмів територіального устрою, які найбільш відповідають нашій державі, є завданням для фахового та наукового визначення. Процес вибору має враховувати євроінтеграційні прагнення нашої держави.

1.3 Концептуальна модель забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад

В умовах трансформаційних перетворень економіки посилюється вплив фінансового забезпечення місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток і добробут територіальних громад. Роль фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як динамічного процесу фінансування соціально-економічних цілей суспільного розвитку, втілюється за умови залучення інноваційних технологій та ефективного використання ресурсного і фінансового потенціалу територій [21].

Фінансова несаможиттєвість місцевого самоврядування є однією з основних перешкод на шляху місцевого розвитку. Обов'язок надавати основні соціальні та адміністративні послуги безпосередньо доручається або делегується місцевим органам влади. На сьогодні всі ці функції можуть виконувати лише ті громади міст державного та обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають прямі відносини з державним бюджетом і мають реальні права на бюджетну автономію. Решта самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (села, селища, малі міста) та власні фінансові ресурси, а також ті, що передані їм центральною владою через регіон і район, є недостатніми для забезпечення публічних послуг належної якості та обсягу [17].

Лева частка бюджетів місцевого самоврядування (близько 90%) спрямовується на забезпечення функціонування соціальної сфери, яка включає в себе освіту, охорону здоров'я, культуру тощо – зобов'язання, делеговане державою ОМС. Ресурси місцевих бюджетів, що виділяються на виконання зазначених завдань, покривають лише більшу частину заробітної платні працівників бюджетних установ (70-80%). Витрати на обслуговування інфраструктури, закупівлю обладнання, медикаментів, підручників, харчування для школярів тощо - хронічна нестача. Можливості для формування бюджетів для розвитку громади є суттєво обмеженими: по країні середнє значення частки бюджетів місцевого самоврядування, яку відповідні органи здатні спрямовувати на забезпечення виконання довгострокових проектів, є вкрай малим (протягом останніх років близько 10-11%). Таким чином, існує нагальна потреба підвищити обґрунтованість розподілу юрисдикцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами влади, що сприятиме формуванню бюджетів місцевого самоврядування як інструментів соціально-економічного розвитку [4].

Відсутність бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування означає, що вони дуже залежать від центральної влади у виконанні своїх поточних функцій та забезпеченні перспективного розвитку. З іншого боку, місцеві державні адміністрації де-факто не забезпечують здійснення централізованого адміністративного контролю за способами реалізації Конституції України, законів та національних програм на місцях, таких як дотримання прав людини, збереження територіальної цілісності, національної безпеки держави.

Вплив членів муніципальних утворень на процеси місцевого розвитку є несуттєвим: населення бере участь у плануванні та прийнятті рішень несистематичним та формальним шляхом. З одного боку, особливості бюджетного процесу - планування і виконання бюджету «зверху вниз» - об'єктивно унеможливають врахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади. Це особливо стосується розвитку інфраструктури. З

іншого боку - відсутні нормативно визначені та вичерпні механізми такої участі [71].

Забезпечення стійкості формування місцевого самоврядування в стратегічному аспекті вимагає врахування змін в економічній системі держави. Водночас, досвід функціонування територіальних громад в умовах перехідної економіки показав досить високий рівень ефективності існуючої форми організації. Однак для організації функціонування місцевого самоврядування в Україні є характерною низка недоліків, серед яких особливу роль відіграє відсутність узгодження теоретико-методологічного апарату з новими прогресивними підходами, що виявляють значні джерела поліпшення ефективності системи.

Місцеве самоврядування в Україні за роки незалежності пройшло важкий шлях становлення і довело свою важливість, необхідність і здатність вирішувати проблеми і забезпечувати існування територіальних громад. Більшість громадян нашої країни так чи інакше інтегровані в структуру системи місцевого самоврядування (в якості членів територіальних громад) і щодня зустрічаються з результатами своєї діяльності, а тому, спираючись переважно на цей досвід, вони формують ставлення до влади - як місцевої, так і державної [15], але в своїй діяльності місцеві органи влади стикаються з проблемами недостатнього фінансування своєї діяльності [9].

Загалом, сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю належних матеріальних та фінансових, кадрових та інших ресурсів, що необхідні для виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, соціального забезпечення інфраструктурні системи, поглибленням диспропорцій в соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів. Проте найскладнішою у розвитку місцевого самоврядування є проблема місцевих фінансів. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення місцевих питань, визначає фактичність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні.

Сьогодні через постійне прагнення до автономії місцевих бюджетів, що в перспективі має забезпечити подальший розвиток та посилення місцевого самоврядування, все більшої актуальності набуває проблема забезпечення фінансової незалежності та спроможності влади на місцях. Рівень соціально-економічного добробуту населення країни безпосередньо залежить від зростання потужної місцевої влади на рівні здатності забезпечити належне фінансування навчальних закладів, культури, охорони здоров'я, вирішення проблем та захист інтересів громадян. Діяльність інституту місцевого самоврядування є нормою демократичного розвитку країни, яка передбачає широку автономію населення у вирішенні проблем розвитку самоврядування. Все це є фундаментальною умовою децентралізації бюджетних коштів як однієї з форм функціонування міжбюджетних відносин [80].

Місцева влада з року в рік змушена працювати в умовах обмежених фінансових ресурсів і глибоко залежати від фінансових впливів з державного бюджету. Інститут місцевого самоврядування залишається приреченим на стагнацію і декларованим виключно офіційно, що не відповідає європейським цінностям, проголошеним у Європейській хартії місцевого самоврядування [15].

Пріоритетними напрямками оформлення місцевих бюджетів в якості ефективного інструменту соціально-економічного розвитку громади повинні бути: розширення та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування шляхом вдосконалення податкового законодавства, визначення нових інструментів залучення коштів та впровадження інноваційних інвестиційних програм у місті, застосування новітніх підходів до формування видатків місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації фінансових ресурсів, накопичених у бюджеті, моніторингу обсягу та якості виконання місцевого бюджету на всіх етапах його етапах [69].

З метою оформлення місцевих бюджетів в якості основи фінансової автономії місцевого самоврядування, необхідно впровадити ряд заходів: по-перше, необхідно чітко розподілити повноваження між центральними і

регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування, і поступово рухатися до децентралізації державного фінансового інструментарію; по-друге, надходження від обов'язкових платежів повинні розподілятися між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування залежно від їх функцій, що має бути відображено в законодавстві про місцеве самоврядування [73].

З метою забезпечення ефективності та результативності інституту місцевого самоврядування як складової частини територіальної організації влади в Україні, необхідність реалізації низки заходів у сфері ідеології, юрисдикції та технології самоврядування є терміновою. Сучасна система законодавства, що регламентує питання місцевого самоврядування, потребує вдосконалення на основі посилення організаційної, правової, фінансової та матеріальної незалежності місцевого самоврядування [86].

Сучасні державотворчі процеси характеризуються пануванням так званої концепції спільнот над поняттям патерналізму, тобто передачею громадських ініціатив до територіального розвитку. Самі громади через непряму і пряму демократію забезпечують соціально-економічний розвиток території і таким чином створюють передумови для реалізації концепції сталого розвитку. Забезпечення територіальних громад з широкими повноваженнями у суспільно-політичній сфері визначає активізацію їхньої соціальної діяльності.

Але для самої діяльності та розвитку громадських ініціатив та політичних процесів на рівні громад недостатньо, важливим аспектом є фінансові можливості громади. Для цього органи місцевого самоврядування повинні максимізувати існуючий соціально-економічний потенціал території, паралельно з активним сприянням розвитку економічних процесів і самі виступати суб'єктом економічних процесів через ефективне управління комунальною власністю. Водночас, у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування економічний розвиток громади може реалізовуватись і через механізм кооперації кількох територіальних громад з метою вирішення колективних завдань територіального розвитку. Враховуючи вищезазначене,

надзвичайно актуальним є механізм економічного співробітництва як один із напрямків забезпечення фінансової спроможності громади.

Актуалізація проблеми пошуку шляхів підвищення ефективності реалізації громадою власних економічних функцій найбільш очевидна в контексті реформи системи місцевого самоврядування. Проте емпіричне розуміння необхідності реформування та оптимізації потенціалу територіальної громади в економічній сфері має бути підкріплено статистичними та аналітичними даними про розвиток громади. Натомість, такі дані можуть бути отримані переважно в масштабі міста, тоді як аналіз соціально-економічного статусу більшості громад сіл або повністю відсутній, або має досить фрагментарний характер.

Такий дисбаланс у сфері статистичних даних та відсутність відповідної інформації для оцінки ступеня використання економічного потенціалу громад зумовлений низьким рівнем економічного розвитку переважної більшості малих громад у сільській місцевості, але в той же час може бути частково компенсований шляхом аналізу стану виконання місцевих бюджетів.

Узагальнення номінального зростання ставок заповнення бюджетів за різними джерелами свідчить лише про об'єктивне поступове збільшення обсягу доходів за рахунок зростання ВВП в регіонах. Така ситуація пояснювалася, головним чином, наслідками загального погіршення соціально-економічної ситуації в країні та ведення бойових дій на її території, кризовими явищами в економічній сфері, а отже і значним зменшенням доходів бюджету [75].

Звичайно, така ситуація вимагає відповіді з боку держави, і тому проблема полягає у підвищенні рівня фінансово-економічного потенціалу громад та перегляду бюджетної політики.

У цьому контексті, точка зору Ковбасюка Ю.В., Ващенко К.О. та В.В. Толкованова є показовою, такою, що відзначає необхідність реформування системи місцевих фінансів і міжбюджетних відносин на основі "європеїзації" місцевих бюджетів України. Європеїзація розглядається як вирішальний процес, який може перетворитися на позитивні зрушення у розрізі якості

політичної системи та економічного життя. Європеїзація інститутів зосереджена насамперед на державному управлінні та його інституціях у бюджетній системі, повинна базуватися на нормативному підході, ухвалюючи набір спільних прав та обов'язків, які обов'язкові для країн, які прагнуть стати членами ЄС. На думку вчених, існуюча система місцевих бюджетів в Україні неефективна в кількісному змісті структури, отже необхідним є скорочення чисельності місцевих бюджетів з 12 тис. до 5-6 тис. З метою підвищення ефективності бюджетної системи України необхідно відійти від кількісної орієнтації, щоб зосередитися на якості місцевих бюджетів [60].

Іншою областю можливостей для підвищення рівня фінансової спроможності та ефективності використання власного економічного потенціалу місцевих громад є їх співпраця на основі організаційного та інституційного співробітництва. Таким чином, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", співпраця територіальних громад є формою відносин між двома або більше територіальними громадами, які здійснюються на договірній основі в певних формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення рівня якості надання публічних послуг населенню на базі колективних інтересів і цілей, продуктивного здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, визначених законом [38].

Водночас, на увагу заслуговує точка зору Г.В. Макарова, суть якої полягає у тому, що будь-яка форма співпраці територіальних громад, зокрема їх об'єднання, має ряд ризиків на шляху до ефективного впровадження найкращих досягнень європейської та світової практики державного управління шляхом регіонального розвитку та ефективного впровадження реформи місцевого самоврядування. Основними групами ризиків є наступні [57]:

- ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (для забезпечення їх фінансової спроможності),

зокрема відсутність механізмів реалізації добровільного об'єднання, що не гарантує систематичного застосування відповідних норм;

- послаблення державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень;

- ризики для бюджетної системи країни, зокрема загроза поглиблення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку територій у разі зменшення субвенцій у рамках політики регіонального розвитку;

- зростання особливих тенденцій в областях - легітимізації в суспільній свідомості претензій регіонів до правосуб'єктності щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним.

В цілому, представлені ризики демонструють не стільки глибокі структурні проблеми розвитку територіальних громад, скільки складність процесу реалізації заявлених реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи [75].

Однак, крім того, організація функціонування місцевого самоврядування в Україні також характеризується низкою недоліків, серед яких одним з основних є недостатнє узгодження теоретико-методичного апарату, що використовується з новими прогресивними підходами, що виявляють значні джерела підвищення ефективності функціонування системи [55].

Проблеми в організації функціонування муніципального утворення є однією з областей, де проблеми практики вимагають вдосконалення існуючого теоретико-методологічного апарату. Питання проектування організацій мають першочергове значення, оскільки вони дозволяють «зняти» реальний процес управління з існуючої системи координат часу і провести глибокий аналіз управлінських кроків, що в кінцевому підсумку забезпечує поліпшення якості управління та показників функціонування та розвитку системи [76].

Здійснення процесу управління для будь-якої економічної системи є відображенням рівня розвитку інструментів і механізмів взаємодії між її основними елементами та функціонування її інфраструктури. Характеристики процесу управління обумовлюються рівнем самоорганізації системи. Якість

управління визначається, з одного боку, деталізацією базових характеристик керованих елементів. Чим вищим є рівень такої деталізації, тим більшим є рівень різноманітності будь-яких управлінських впливів, і, відповідно, процесу управління [6, 8, 10-12, 18].

Суспільний розвиток зумовлює все більше зрівнювання умов функціонування економічних систем щодо можливостей оволодіння загальними ресурсами та зміни системи цінностей. Це зумовлює концентрацію чинників конкурентоздатності економічних систем (у нашому випадку – територіальних громад) саме в їх організації, подрібненні елементного складу, функцій управління та забезпечення гармонійності організаційно-управлінського механізму [53]. Удосконалення організаційного забезпечення економічної бази територіальних громад на сучасному етапі стає одним з найголовніших інструментів підвищення їх суспільної ефективності.

Перехід української економіки до сталих ринкових відносин вимагає нових рішень економічних проблем, серед яких однією з ключових є проблема управління розвитком та функціонуванням територіальних громад. Економічна непристосованість територіальних громад до умов ринку, відособленість їхнього розвитку, нездатність працювати в рамках конкуренції і багато інших негативних чинників гальмують процес їхнього соціально-економічного розвитку.

Одним з основних напрямів сучасної економічної думки в сфері управління економічними системами є дослідження різноманіття управлінських впливів і пошук оптимальних (екстремальних) форм управління, що забезпечують досягнення цілей системи [43].

Однак аналіз еволюції управлінських підходів дозволяє стверджувати, що на сучасному етапі проблемою вдосконалення механізму є не стільки пошук нових форм і методів організації управлінських впливів, скільки удосконалення концептуальних основ управлінського механізму, перегляду цільових категорій удосконалення комплексу цільових параметрів управління.

В основі будь-якого управлінського підходу лежить певна категорія.

Історично їхня кількість збільшувалася, що призводило до збільшення форм і методів організації управління. Такими категоріями служили: земля, власність, праця, капітал, інформація, фінанси, технології тощо [13, 44, 45, 49-51].

На сучасному етапі розвитку України управлінські механізми багато в чому визначаються теорію соціалістичного суспільства (орієнтацією на взаємодію праці і капіталу з приводу формування доданої вартості). Пострадянський етап економічного розвитку вніс у механізми управління фінансово-орієнтовані підходи, властиві більше для країн з ринковою економікою.

Однак, досвід розвитку механізмів управління за останні роки дозволяє з упевненістю стверджувати, що жоден із підходів не відповідає сучасним тенденціям розвитку управлінського механізму в частині їхньої невідповідності рівню організації суспільних відносин.

Історично категорія управління зазнає суттєвих якісних змін. Це обумовлено посиленням вимог до здійснення управлінської діяльності. Проблематика організації управління на сучасному етапі обумовлена причинами, що у більшості знаходяться на стику предметних галузей менеджменту, кібернетики, філософії, соціології й інших наук. Причинами зниження ефективності організації управління є зростання обсягу економічних знань, широке різноманіття управлінських ситуацій і відповідних їм підходів, невизначеність ринкових механізмів, складність та багаторівневість економічних систем.

Ускладнення ринкових відносин обумовлює удосконалення методів і механізмів контролю над споживачами ресурсів, і, відповідно, удосконалення рівня організації управління роботами, що має відповідати вартісним, часовим і якісним параметрам попиту на їх результати.

Розвиток організації управління економічними процесами значною мірою зумовлюється політикою державних інститутів. Розвиток економічного механізму державного управління на всіх рівнях економіки є однією з передумов удосконалення управління в цілому. В умовах, що склалися в

Україні, питання удосконалення організації управління займає одне з найголовніших місць, оскільки прискорення розвитку може мати технологічну чи організаційну природу. При цьому забезпечення технологічної природи розвитку вимагає залучення істотних інвестиційних коштів та інноваційних технологій, що в умовах сучасного інвестиційного клімату України є малоймовірним. Натомість, передумовами «організаційного стрибка» є існування жорсткого владного механізму, який би дав поштовх удосконаленню всіх рівнів механізму управління, що б створило можливість вивільнення резервів економічних ресурсів, а відповідне їх спрямування дозволило б забезпечити умови стрімкого зростання.

Інституційні перетворення, що відбуваються в Україні на сучасному етапі, значною мірою сприяли прояву ряду негативних чинників ринкового реформування економіки. Процес реформування обумовив зниження ефективності нормативно-правового середовища, його невідповідність реальним умовам функціонування виробничого сектору, посилення впливу негативних чинників бюрократичного апарату, зростання корупційних проявів, гіпертрофія клановості в економічних та політичних відносинах. Зазначені прояви істотно перешкоджають розвитку економічних відносин. Одним з інструментів запобігання та виключення зазначених проблем є стандартизація управлінського інструментарію та чітке визначення правил функціонування економічних інституцій.

З іншого боку, відсутність єдиної концепції забезпечення економічної ефективності управління, зокрема територіальними громадами, створює загрозу дієвості їхнього загального розвитку. У зв'язку з цим актуалізується проблема узагальнення підходів до управління з метою формування концептуального апарату управління, який би базувався на підходах комплексної організації на засадах фінансової, часової та ресурсної оптимізації з урахуванням сучасних реалій. Набувають особливої значущості питання удосконалення організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад та формування стратегічних засад їх комплексного економічного

розвитку.

Проте, регулювання економічних систем може бути успішним лише за умови використання ефективних управлінських інструментів, що мають постійно змінюватися та адаптуватися до умов ринкового середовища. Ефективність використання таких інструментів має відповідати якісним та кількісним характеристикам наявного економічного потенціалу.

Скорочення тривалості стадії економічного розвитку веде до виникнення дефіцитності глобального не поновлюваного економічного ресурсу – часу. У такому випадку набирає сили закон дефіцитності: поки наявний час не є обмежником функціонування господарських процесів, доти він розглядається як необмежений ресурс, а прискорення економічних процесів та розвиток системи економічних відносин обумовлює підвищення ролі часу як одного з найважливіших конкурентних факторів.

Підвищення ефективності використання робочого часу є актуальним для будь-якого виробництва незалежно від суспільного устрою і організаційно-правової форми підприємства. Жорсткість конкуренції, постійні ресурсні обмеження виводять фактор часу в основний фактор успішності діяльності підприємства.

Традиційні методи обліку і контролю використання робочого часу показують недостатню ефективність, і причина цього може бути в тому, що вони базуються на операційній виробничій методології, а питанням використання часу на міжопераційному та міжсистемному рівнях приділяється недостатня увага. Відсутність комплексного контролю і належного попиту, розрізнені форми і канали обліку та звітності створюють умови для неефективного використання і навіть для втрат робочого часу.

Інтенсифікація використання виробничих потужностей і досягнення високої ефективності системи можуть бути забезпечені за рахунок збільшення частки корисного часу в загальному бюджеті часу роботи, оскільки уявлення про завантаження усіх видів ресурсів за часом є природним і дозволяє при першому наближенні кількісно оцінити ефективність їхнього використання.

На сучасному етапі особливої ролі здобуває скорочення частини інвестиційного циклу, а особливо періодів створення пасивної частини основних фондів, що вимагає перебудови економічної логіки процесів інвестування і створення інвестиційного механізму, основою якого буде логіка зростання оборотності фондів.

Удосконалення підходів до використання фактору часу надає можливість по-новому підійти до оцінки резервів механізму відновлення економіки, що полягає в інтенсифікації використання основних фондів і оптимізації виробничих витрат, що носять характер постійних.

Передумовами використання резервів часу є той факт, що сама робота різними виконавцями може бути виконана зовсім по-різному, і, насамперед, в різні терміни. У реальних виробничих умовах це може бути небажано чи взагалі неприпустимо, оскільки необхідно мати впевненість у тому, що виробниче завдання буде виконано в заданий термін, однак з погляду теорії такий підхід дозволяє виділити величезні резерви виробничого потенціалу. Переосмислення сучасного досвіду організації функціонування та розвитку територіальних громад в Україні свідчить про необхідність нових рішень у сфері інтеграції концептуальних засад регулювання фінансових та виробничих процесів для забезпечення функціонування громади у часі. У більшості сучасних теорій увагу було зосереджено на досягненні певного результату контрольованого процесу, а набагато менше уваги приділялося проблемам гармонізації всього комплексу ресурсних компонентів. Проблеми конструювання гармонізації в динаміці використання всього комплексу ресурсних компонентів у системі місцевого самоврядування взагалі залишаються поза увагою.

Забезпечення ефективності функціонування та розвитку територіальних громад призводить до необхідності вдосконалення існуючих теоретичних основ та їх адаптації до вимог ринку. Ці обставини зумовили актуальність обраної теми дисертації, її теоретичне та національно-економічне значення, необхідність наукового обґрунтування нових підходів в організаційному забезпеченні, механізми використання інтелектуальних, інформаційних та організаційних

ресурсів, що дозволять оптимізувати фінансовий, часовий та ресурсний параметри проектів функціонування та розвитку територіальних громад.

Актуальність дослідження та наявність великої кількості невирішених теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з діяльністю ТГ, які найбільш повно відповідають потребам місцевого самоврядування на сучасному етапі побудови ринкових відносин, визначили мету, завдання і предмет дослідження, його структура та коло питань, які розглядаються в цій дисертаційній роботі.

На різних етапах розвитку однією з головних проблем управління була проблема визначення ключових факторів, підвищення ефективності функціонування економічних систем, розробки схем управління цими факторами, реалізації дієвих механізмів, що забезпечують одержання заданих результатів.

Виникає необхідність визначення або створення відповідних інструментів і механізмів організації фінансових та часових резервів шляхом удосконалення системи організації економічних процесів. Оскільки в сучасних умовах, реформування існуючого інструментарію та механізмів управління функціонуванням ТГ виступає найбільш ефективним засобом активізації їх економічного розвитку та формування передумов для нового технологічного (організаційного) стрибка, що мінімізує фінансові витрати.

Найважливішим у даному контексті є формування концептуальних основ для розробки практичного механізму удосконалення організації управління розвитком ТГ, що дозволяють підійти до проектування та організації управління економічними процесами з позицій досягнення комплексного ефекту.

Запропоновано концептуальну модель визначення комплексного підходу до забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. Застосування запропонованого організаційного апарату в комплексі з побудовою кумулятивного ефекту передбачає можливість коригування фінансування та плану робіт не тільки в поточному фінансовому році, а і в стратегічному інтервалі часу, що формує адаптивний апарат фінансового забезпечення

функціонування та розвитку територіальних громад (рис. 1.1).

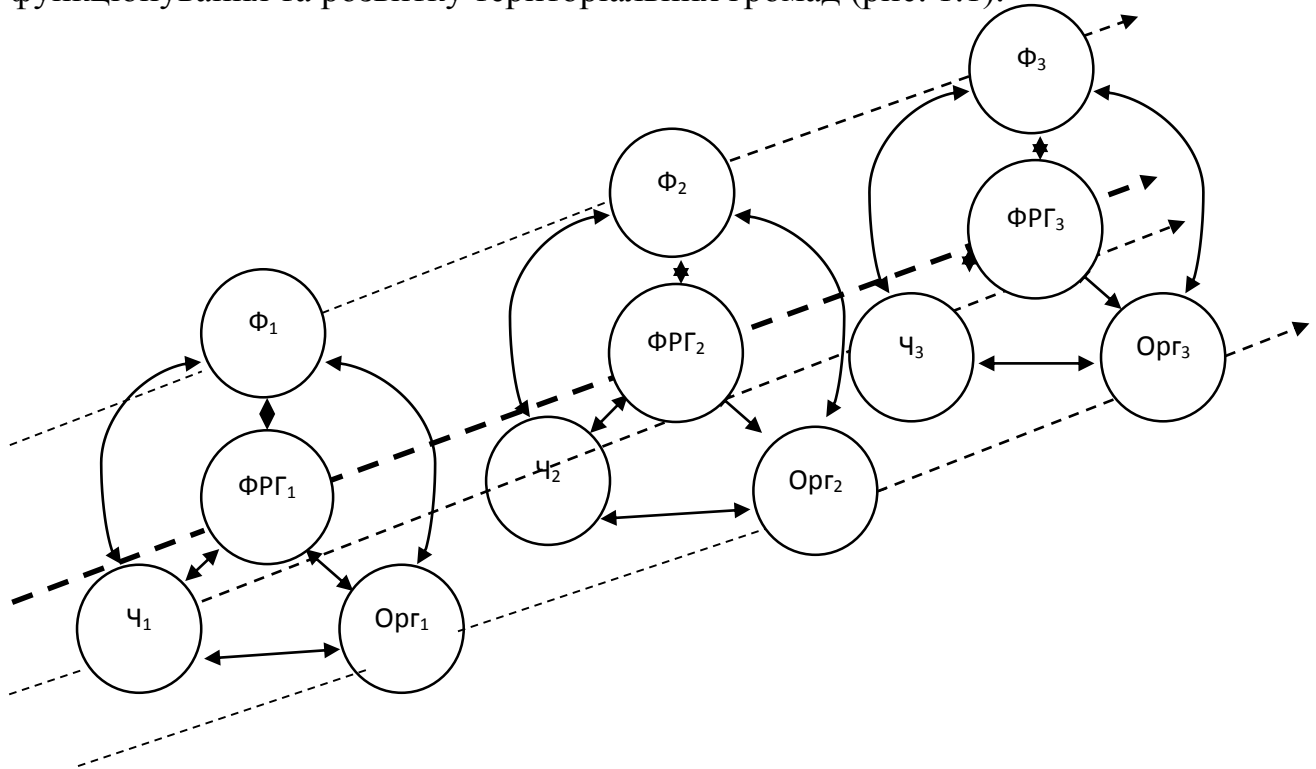


Рис. 1.1 Концептуальна модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад [26]

де:

Ф – фінансові ресурси

Ч – часові ресурси

Орг – організаційні ресурси;

ФРГ – функціонування та розвиток громади.

У відповідності до моделі побудовано наступну концептуальну піраміду цілепокладання процесу розвитку територіальних громад, рис. 1.2

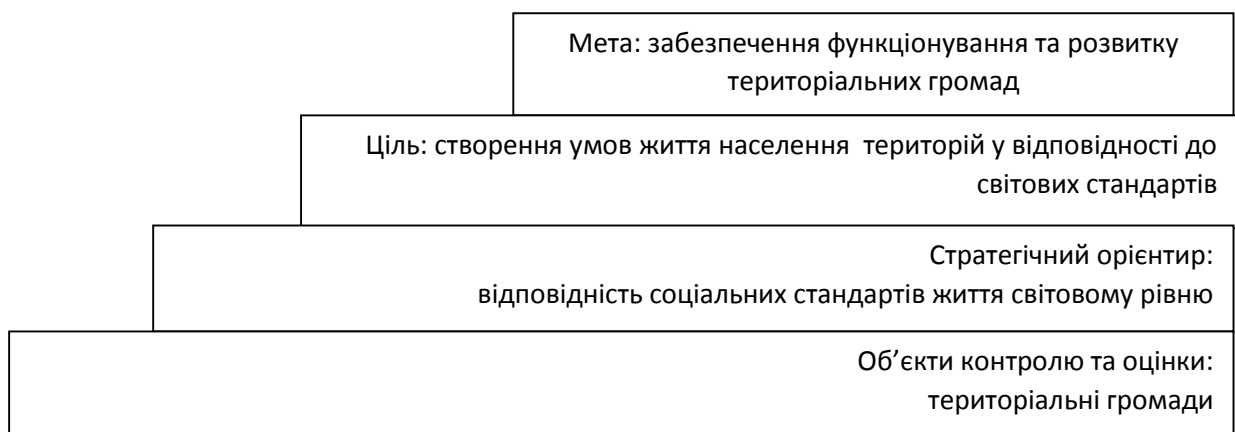


Рис. 1.2. Концептуальна піраміда цілепокладання процесу функціонування та розвитку територіальних громад

Для вибору передумов стратегічного орієнтиру у реалізації концептуальної моделі функціонування та розвитку територіальних громад обрано наступні підстави, рис. 1.3.

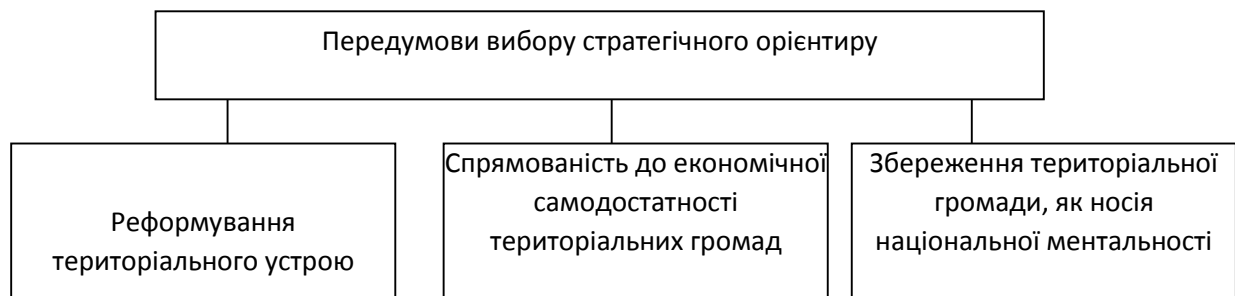


Рис. 1.3. Передумови вибору стратегічного орієнтиру у реалізації концептуальної моделі функціонування та розвитку територіальних громад

На шляху реалізації концептуальної моделі виникає необхідність вибору й обґрунтування організаційно-економічного механізму її реалізації. Для реалізації концептуальних положень до забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, варто простежити етапи його розвитку. З цією метою доцільно провести порівняльний аналіз структури організаційно-економічного механізму управління господарською діяльністю в різних економічних умовах. В результаті такого аналізу можливо визначити особливості і закономірності функціонування організаційно-економічного механізму реформування територіальних громад в залежності від умов зовнішнього середовища і виробити рекомендації по удосконаленню механізму управління.

За результатами узагальнення вітчизняного досвіду децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування зроблено ряд висновків, а саме:

- визначено, що процес розвитку місцевого самоврядування натикається на певні перешкоди, які, головним чином пов'язані із проблематикою формування та використання місцевих бюджетів, пошуком джерел збільшення їх дохідної бази;

- успішний розвиток територіальної громади може бути забезпечений лише за умови систематичного використання в управлінській практиці інструментів

стратегічного управління та ефективної співпраці трьох секторів - місцевої громади, влади та бізнес-структур;

- сучасне місцеве самоврядування в Україні характеризується високим ступенем залежності від центральної влади – як нормативної, так і фінансової – і з позиції мети децентралізації влади дане явище є проблемою, що потребує вирішення.

Світовий досвід децентралізації влади свідчить, що в більшості економічно розвинених країн існує тристороння система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Однак це не означає подібності у процесах розвитку місцевого самоврядування.

У країнах ЄС паралельно існують декілька концепцій, з поміж яких можна чітко виокремити три щодо розвитку місцевого самоврядування:

- концепція, яка ідентифікує розвиток самоврядування із загальною модернізацією економічної системи території;
- концепція, яка пов'язує розвиток місцевого самоврядування виключно зі зменшенням відмінностей між найбільш відсталими районами та рештою територій, тобто в якості стратегічної мети вбачається економічне вирівнювання;
- концепція, що визначає розвиток місцевого самоврядування як розвиток території в якості єдиного комплексу шляхом використання всіх ресурсів, розташованих на цій території (людських, фізичних, природних, ландшафтних тощо), та інтеграції між усіма компонентами та на місцевому рівні. Ця концепція використовує можливості території в її найширшому сенсі (територіальна модель).

Результатом узагальнення світового досвіду розвитку місцевого самоврядування є висновок про те, що досвід жодної з країн неможливо у повній мірі використовувати в Україні, оскільки наша країна є унікальною за своєю економічною та соціальною сферами, ментальністю та культурно-історичним корінням.

Фінансова несаможиттєвість місцевого самоврядування є однією з основних перешкод на шляху місцевого розвитку. Обов'язок надавати основні соціальні та

адміністративні послуги безпосередньо доручається або делегується місцевим органам влади. На сьогодні всі ці функції можуть виконувати лише ті громади державного та обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають відносини з державним бюджетом і мають реальні права на бюджетну автономію. Решта самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (села, селища, малі міста) є дуже обмежені у власних фінансових ресурсах, а також тих, що передаються їм центральним урядом через обласний рівень.

Лева частка бюджетів місцевого самоврядування (близько 90%) витрачається на забезпечення зобов'язань у соціальній сфері: освіта, охорона здоров'я, культура, що делеговані державою органам місцевого самоврядування.

Новим науковим результатом, що отримано у ході написання розділу є: удосконалено концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка, на відміну від інших, містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригування фінансування та плану робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади.

Результати дослідження опубліковані автором у роботах [24-31].

Список використаних у розділі 1 джерел

1. Абалкин Л.И. Экономическая теория на пути к новой парадигме. *Вопросы экономики*, 1993. №11
2. Александрова Е.И., Аникин А.В., Архипов А.И., Асатрян Р.С., Афанасьев В.С. Экономическая энциклопедия. Институт экономики РАН. Под ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1999. 1055с.
3. Амоша А.И., Иванов Е.Т. Методология функционального прогнозирования в микроэкономике. Препр. НАН Украины. Институт Экономики промышленности. Донецк, 1996. 44 с.
4. Аналітична оцінка місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/efdu_2014_38_66.pdf
5. Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. М.: Экономика, 1989. 519 с.
6. Архипов В.М. Проектирование производственного потенциала объединений (теоретические аспекты). Л.: Изд-во ЛГУ, 1984.
7. Атлас М.С., Грязнова А.Г. Экономия времени и эффективность социального производства. М.: Экономика, 1986. 239с.
8. Бажин И.И. Информационные системы менеджмента. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 688с.
9. Баймуратов М. О. Муниципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2007. 192 с, с. 35
10. Бакаев А.А., Костина Н.И., Яровицкий Н.В. Имитационные модели в экономике. К.: Наукова думка, 1978. 304 с.
11. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? М.: Финансы и статистика, 1996.
12. Бандурка О.М., Коробов М.Я., Орлова П.І., Петрова К.Я. Фінансова діяльність підприємства. К.: Либідь, 1998. 310 с.

13. Борщ В.І. Оцінювання якості управлінського рішення як продукту управлінської діяльності [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/rectpu_2014_1_2_21.pdf
14. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
15. Васишин М.М. Міжбюджетні відносини як важлива ланка соціально-економічного розвитку регіонів. АПК, 2002. № 9. С. 109–114, с. 115
16. Васильєва Н.В., Гринчук Н.М., Дерун Т.М., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. К., 2017. 108 с.
17. Величко В.О. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12177/1/Velichko_49-61.pdf
18. Воропаев В.Г. Время производства и лаги в строительстве. В сб.: Основные проблемы расширенного производства (памяти Я.Б. Кваши). М.: ИЭ АН СССР, 1977.
19. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999. С. 49
20. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
21. Гургула Т.В, Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf>
22. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. В.Мамонова, Н.Балдич, Н.Гринчук, Л.Чорній, К.Рубановський, М.Борода. К.: Центр громадської експертизи. Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. 176 с.
23. Дюран Э. В. Местные органы власти во Франции. М.: Интратэк, 1996. 151 с.

24. Евдокимов А.В. Проблемы расширения экономической базы развития территориальных общин. *Право. Экономика. Психология*, 2018. № 2. С. 37-40.
25. Євдокімов О.В. Об'єднані територіальні громади: економічний та правовий ракурси. *Двадцять сьомі економіко-правові дискусії*, 2018.
26. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. *Ефективна економіка*, 2018. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6425>
27. Євдокімов О.В. Переваги, недоліки та проблеми об'єднання територіальних громад в Україні. *Science without borders*, 2018. Volume 5. P. 84-86.
28. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад *Бізнес Інформ*, 2018. №5. С. 100–104.
29. Євдокімов, О.В. *Проблеми фінансування територіальних громад у роботах закордонних та вітчизняних дослідників .Місто. Культура. Цивілізація*, 2016 р. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова.
30. Євдокімов О.В. Формування принципів розвитку територіальних громад *Комунальне господарство міст: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки*, випуск 136'2017. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2017, с. 7-12.
31. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>
32. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование: основные понятия. *Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта*. Под ред. Дж. Бэйтера, Б.С. Жихаревича, Н.А. Лебедевой. СПб.: Междунар. центр соц.-экон. исследований “Леонтьевский центр”, 2004. 288 с.

33. Закоморна К.О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми) [Текст]: посіб. для підготов. до іспитів. 2-е вид., переробл. Х.: Право, 2016. – 280 с.
34. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80>
35. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Верховна Рада України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20190111>
36. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
37. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
38. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. №1508-VII. Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
39. Закон України «Про столицю України місто-герой Київ» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
40. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
41. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади. За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, заслуженого юриста України В.М. Олуйко. К.: Ваїте, 2017. – 432 с.
42. Інтернет-презентація Стратегії “Оттава 20/20” (Канада). Режим доступу : www.ottava2020.com.
43. Кальниш Ю.Г. Державно-управлінські рішення [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=VFEIR&P21DBN=VFEIR&Z21ID=&Image_file_name=DO C%2FREP0000337.PDF&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1

44. Кобиляцький Л.С. Управління проектами: Навч. посібник. К.: МАПУ, 2002. – 200 с.
45. Ковалев В.В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М.: Финансы и статистика, 2000. 512 с.
46. Колесников В.І. Світовий досвід розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_11/27.pdf
47. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://economy.kpi.ua/files/files/13_kpi_2008.pdf
48. Конституція України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
49. Костров А.В. Системный анализ и принятие решений. Владимир: Владим. гос. техн. ун-т, 1995. 68 с.
50. Костюченко В.В., Крюков К.М., Кудинов О.А. Менеджмент строительства: Учебн. пособие. Под ред. В.Р. Костюченко. Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. 448 с.
51. Котел К. Организация производства на предприятии. Пер. с венг. М.: Экономика, 1984. 168 с.
52. Кравченко В.І. Місцеве самоврядування в історії України *Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції*. К., 1994.
53. Кравченко В.О. Менеджмент: навчальний посібник [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/485/1/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92.%D0%9E.%20%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf>
54. Кэш Д., Моррис С. Организация для поддержки экономического развития. *Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта*. С. 52.

55. Левчук М.Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf
56. Лимонов Л. Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. СПб. : Наука, 2004. 270 с
57. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
58. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). Под общ. ред. Н.П. Медведева, А.И. Ракитова, А.Ю. Федорова, В.В. Бенкевича, С.И. Жупанова. М., 1994.
59. Местное самоуправление во Франции. Посольство Франции в России. М.: Сканрус. С. 6-7.
60. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп.. Редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін. Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2014. 128 с.
61. Мочков О.Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://academy.gov.ua/pages/dop/138/files/94bf0762-7544-4751-b506-603d61a1cfaa.pdf>
62. Муніципальні фінанси: навч. посіб. За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.
63. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с. 21.
64. Об'єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності. Упорядник: Богдан Зелений. Львів, 2016. 288 с .

65. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. *Вісник Національної Академії державного управління при Президентіві України*. Вип. 3/2013.
66. Офіційне Інтернет-представництво мерії міста Лілль (Франція). Режим доступу : <http://www.mairie-lille.fr>.
67. Офіційний веб-сайт міста Маркхам (Канада). Режим доступу: www.city.markham.on.ca.
68. Офіційний сайт Верховної Ради України, Розпорядження про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Концепція від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
69. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: КМК, 2002.
70. Першко Л.О., Івасюк О.М. Фінансові аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpnudps_2017_1_17.pdf
71. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*, 2016. № 1. Ч. 2. С. 47–51.
72. Петрушенко Ю.М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/2133/D_Petrushenko_.pdf
73. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. К.: Асоціація міст України, 2015. 40 с.
74. Сеньків Т.В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення. *Економічний форум*, 2012. №1. С. 8.

75. Сизонс М. Управление стратегическим планированием. *Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта*. С. 11, 16, 18, 24.
76. Сірик З.О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ird.gov.ua/pe/re201603/re201603_034_SirykZO.pdf
77. Скрипнюк О.В. Децентралізація в Україні: завдання, ризики і перспективи реалізації [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/385812?download=true>
78. Смит Т. Опросы и консультации в управлении городом. *Муниципальная власть*, 2005. № 2. С. 73–83.
79. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е. М. Лібанова, М. А. Хвесик. ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». К., 2014. 776 с.
80. Сторонянська І.З., Пелехатий А.О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративнотериторіальної реформи. *Регіональна економіка*, 2014. №3(73). С. 230-241.
81. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. К., 2008. С. 180, с. 180
82. Супян В.Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века. М.: Анкил, 2001. С. 138.
83. Ткачук А.Ф. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль) К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 152 с.
84. Ткачук А. Хто такий префект? І навіщо він потрібен Україні? [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/2007112313120650>
85. Федірко Б.О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду*

України, 2015. Вип. 6. С. 18-22. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_6_6

86. Хашиєва Л.В. Практика стратегічного управління розвитком міст: аналіз зарубіжного досвіду [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/06.pdf>

87. Хижняк М. В. Проблеми та напрями вирішення фінансування органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/18.pdf>

88. Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*, 2008. №2. С. 26-40

89. Черник І.Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах. *Фінанси України*, 2009. №7. С. 71-73.

90. Чужиков В. Чеська модель регіонального розвитку. *Економіка України*, 2004. № 7. С. 72–78.

91. Шилова Т.О. Міське комунальне господарство: навч. посіб. Київ : КНУБА, 2006. 272 с.

92. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 19-20

93. Эмерсон Д. Университет как фактор местного экономического развития. *Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта*. С. 138.

94. Acte III de la décentralisation: la réforme pas à pas. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/dossier_documentaire_ateliers_des_territoires_nouvel_acte_decentralisation_atelier_montpellier_21.02.13_int_ext.pdf

95. Bryson I. Strategic planning for public and nonprofit organization. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. P 4.

96. Constitution of France [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>

97. Gaston Deferre acts. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://goo.gl/kZ3Tc>, <http://goo.gl/Gnsh5>, <http://goo.gl/zdXSG>
98. Hoefsloot A. M., Berg L. M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992. 131 p.
99. Kocon Wlodzimierz. Local Government in Poland. Part I: The Reform [Текст]. *Social Education*. 55 (6). Pps. 360-366. 1991., National Council for the Social Studies.
100. LFM BOOK 2018. Агрохолдинги України 2017 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ucab.ua/ua/lfm_book
101. Local Economic Development. A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. *World Bank*. Washington, D.C., 2003.
102. Territorial administration. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/fr-gouv-territory.htm>
103. The system of the local governments in Poland. Research paper 6/2013. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/rp_par-in-ua-and-by_2013_3_poland.pdf
104. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>
105. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>
106. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>
107. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
108. Yevdokimov O.V. Decentralization as a way of democratization in local self – government. *Young Researchers in the Global World : vistas and challenges* : 62

Proceedings of the IIInd Forum for Young Researchers. Kharkiv, May 20, 2016. O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Canadian College of English Language (Canada) and oth. Kharkiv: O.M. Beketov NUUE in Kharkiv, 2016 p. 38-39.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1 Аналіз стану децентралізації в Україні

Прийняття Кабінетом Міністрів України «Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні» (Розпорядження КМУ від 1.04.2014 № 333-р.) стало початком реформи місцевого самоврядування в Україні.

Метою децентралізації влади було визнано формування ефективної місцевого адміністративного апарату та територіальної організації влади для створення та функціонування здорового середовища для громадян. Реформи спрямовані на забезпечення місцевих органів влади якісними та доступними державними послугами, що відповідають інтересам громадян у всіх сферах життя, а також гармонізації інтересів держави та територіальних громад.

Метою реформи місцевого самоврядування також є забезпечення його здатності до самостійного, за рахунок власних ресурсів, вирішення місцевих питань, наділення територіальних громад більшими ресурсами та ефективне використання внутрішніх резервів.

Серед фінансових заходів реформи - включення до бюджетів територіальних громад 60% податку на доходи фізичних осіб. Від додаткових ресурсів під час реформи за місцевими радами закріплюється власний земельний податок, ставки якого на кожній території можуть встановлюватися кожною радою самостійно. У той же час, всі землі відповідного співтовариства, в тому числі і за межами населених пунктів, передаються під юрисдикцію кожної ради. Вона також запроваджує місцевий податок на нерухомість у відповідних органах місцевого самоврядування. Кожна місцева рада може також самостійно приймати рішення про його виконання та ставки. Громада також отримує 5% від продажу палива на заправках, алкогольних і тютюнових виробів. Крім того,

джерелом наповнення бюджетів місцевого самоврядування є раніше встановлені місцевими податки та збори. Проте навіть надання цих ресурсів переважній більшості існуючих малих територіальних громад не забезпечить їхньої спроможності. Надмірні ресурси в таких громадах і надалі будуть витрачатися на утримання адміністративного апарату, в той час як на реалізацію дійсно важливих завдань місцевого розвитку ресурсів не вистачатиме. Тому реформа місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду як європейського, так і власного, передбачає об'єднання (консолідацію) територіальних громад [35].

На початок 2019 року процес формування об'єднаних територіальних громад територіально набув вигляду рис 2.1.

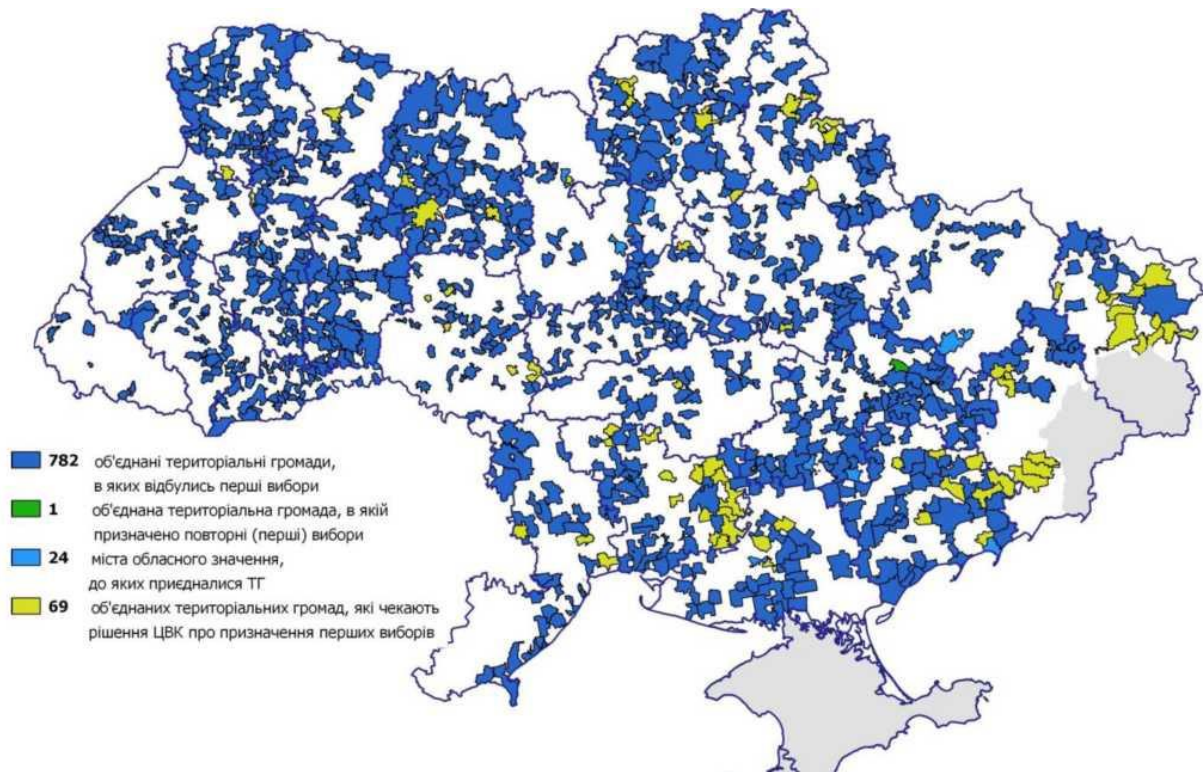


Рис. 2.1. Територіальне формування ОТГ в Україні на 01.01.2019 р. [24]

Динаміку формування ОТГ за період 2015-2018р.р. відображено на рис. 2.2.

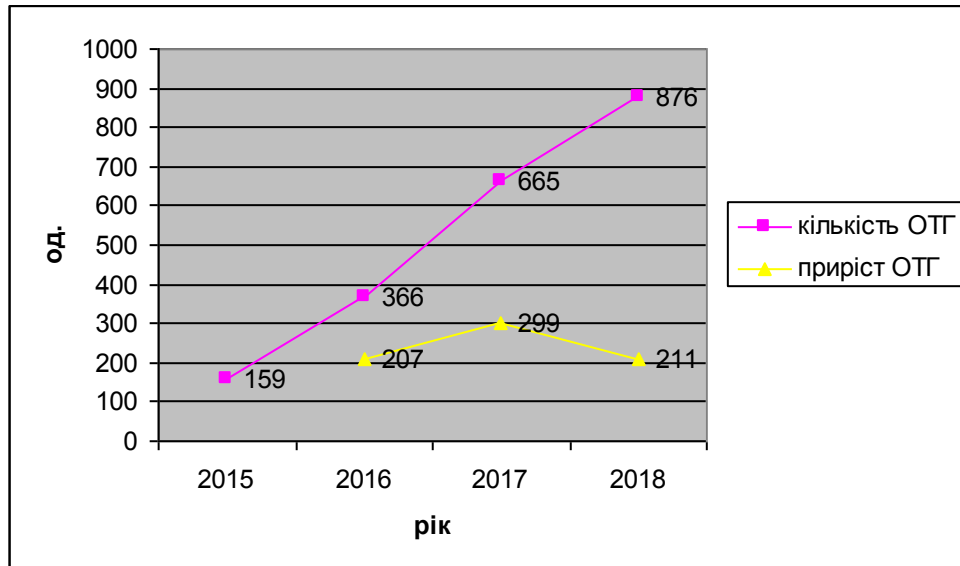


Рис. 2.2. Динаміка кількості утворених ОТГ в Україні за 2015-2018 рр..

Зростання кількості ОТГ за досліджений період відбувалось швидкими темпами. Найбільш прискорені темпи формування ОТГ було зафіксовано у 2017 році. В 2018 році відбувся деякий спад у динаміці формування ОТГ. Для більш детального аналізу розглянемо процес формування ОТГ по регіонах.

Табл. 2.1. відображає регіональний розподіл створених в Україні ОТГ за період 2015-2018 років.

Таблиця 2.1

Розподіл створених ОТГ по регіонах України за 2015-2018 рр., (од.)

Регіони	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.
Вінницька	2	21	34	42
Волинська	5	15	40	51
Дніпропетровська	15	34	56	63
Донецька	3	6	9	16
Житомирська	9	32	45	56
Закарпатська	2	3	6	6
Запорізька	6	16	36	52
Івано-Франківська	3	11	23	30
Київська	1	2	9	17
Кіровоградська	2	5	13	21
Луганська	2	3	8	22

Продовження таблиці 2.1

Львівська	15	22	35	40
Миколаївська	1	19	28	41
Одеська	8	11	25	31
Полтавська	12	18	39	46
Рівненська	5	18	25	34
Сумська	1	14	28	34
Тернопільська	26	36	40	49
Харківська	0	4	12	17
Херсонська	1	12	26	31
Хмельницька	22	26	39	45
Черкаська	3	6	26	55
Чернівецька	10	16	26	33
Чернігівська	5	16	37	44
ВСЬОГО:	159	366	665	876

* без урахування тимчасово окупованої території

Динаміку утворення ОТГ за регіонами України за період 2015-2018 рр., можна дослідити за даними табл.2.2.

Таблиця 2.2

Динаміка змін кількості ОТГ за регіонами України за період
2015- 2018 рр.,(од.)

Регіони	2015	2016	2017	2018
Вінницька	2	19	13	8
Волинська	5	10	25	11
Дніпропетровська	15	19	22	7
Донецька	3	3	3	7
Житомирська	9	23	13	11
Закарпатська	2	1	3	0
Запорізька	6	10	20	16
Івано-Франківська	3	8	12	7
Київська	1	1	7	8
Кіровоградська	2	3	8	8
Луганська	2	1	5	14
Львівська	15	7	13	5

Продовження таблиці 2.2

Миколаївська	1	18	9	13
Одеська	8	3	14	6
Полтавська	12	6	21	7
Рівненська	5	13	7	9
Сумська	1	13	14	6
Тернопільська	26	10	4	9
Харківська	0	4	8	5
Херсонська	1	11	14	5
Хмельницька	22	4	13	6
Черкаська	3	3	20	29
Чернівецька	10	6	10	7
Чернігівська	5	11	21	7
ВСЬОГО:	159	207	299	211

* без урахування тимчасово окупованої території

Найбільше зростання кількості ОТГ відбулося у Вінницькому, Волинському, Харківському, Київському та Черкаському регіоні. Найбільш повільні зміни за кількістю Закарпатський, Львівський, Дніпропетровський, Полтавський, Хмельницький та Чернівецький регіони, (табл. 2.2).

Необхідно зазначити зміни кількості ОТГ лише частково визначає динаміку та стан процесу об'єднання громад.

Серед головних індикаторів динаміки процесу об'єднання громад фахівці визначають чисельність громади, та площу.

Динаміку змін кількість жителів ОТГ відображено на рис. 2.3.

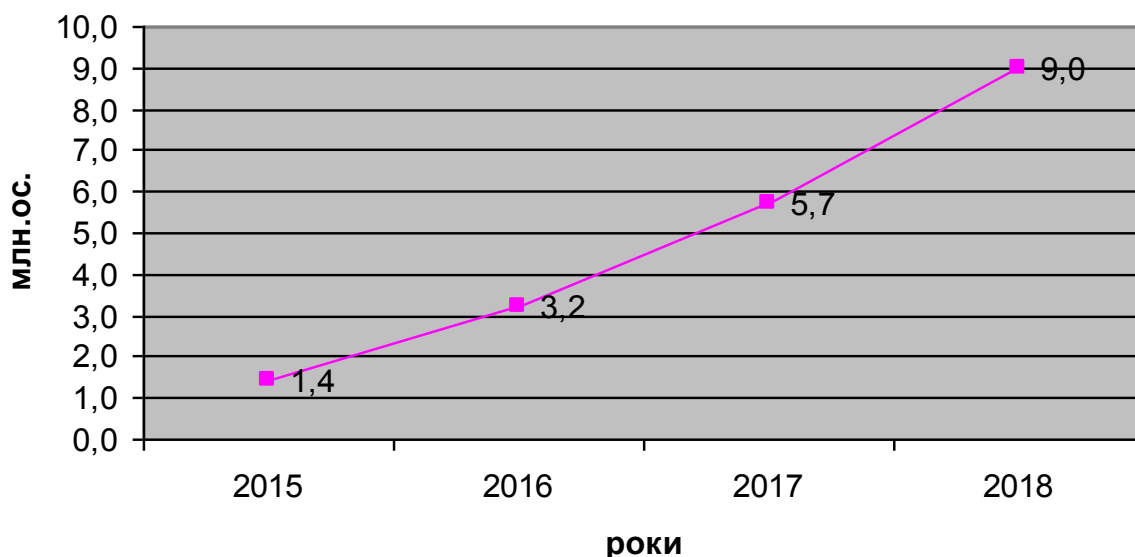


Рис. 2.3. Динаміка змін кількості жителів ОТГ за 2015-2018 рр.,(млн. осіб.).

За даними Держстату в Україні кількість жителів ОТГ на кінець 2018 року складає близько 9 млн. осіб (рис.2.3).

Аналізуючи динаміку змін чисельності жителів ОТГ за період 2015-2018 рр. (рис.1.3), необхідно відзначити, що найбільші зміни відбулися протягом 2018 року.

Зміни площі , що займають ОТГ за період 2015-2018 рр. можна дослідити на рис. 2.4.

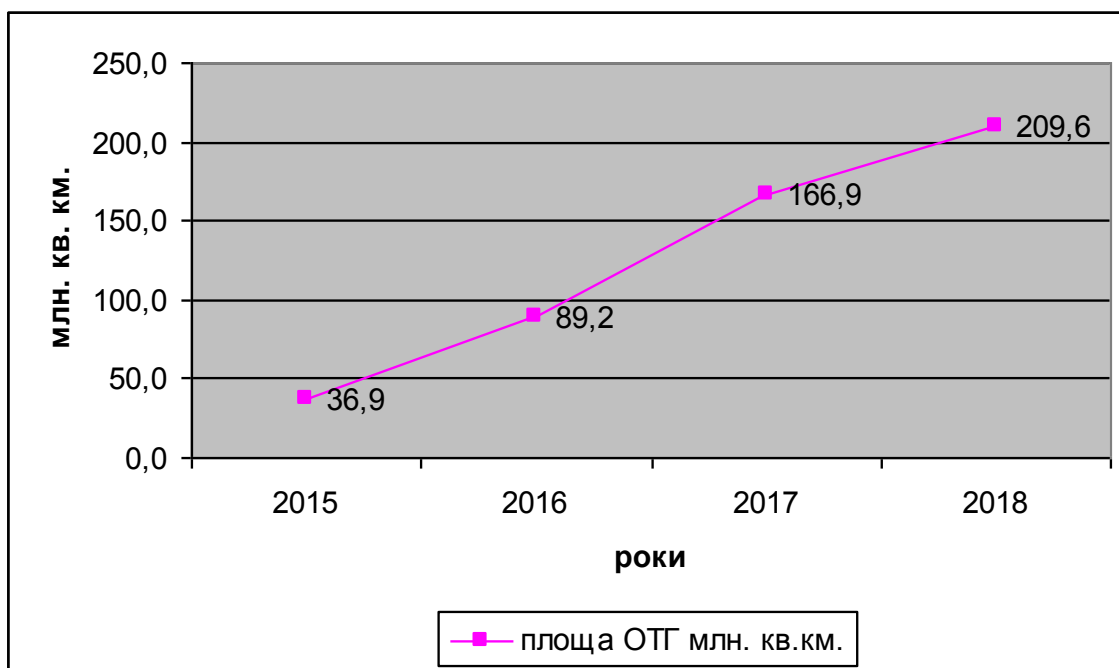


Рис. 2.4. Динаміка змін площі, що займають ОТГ за 2015-2018 рр., (млн. кв. км.).

З динаміки рис.2.4. можна визначити, що за абсолютним значенням показника «площа ОТГ», найбільші зміни відбувалися протягом 2016, 2017 років.

Серед показників, що характеризують процес створення об'єднаних громад, необхідно відзначити кількість громад, які увійшли до цих об'єднань.

Динаміку об'єднання місцевих громад можна дослідити на рис 2.5.



Рис. 2.5. Динаміка об'єднання місцевих громад протягом 2015-2018 рр.,
(одиниць)

За даними [24] кількість територіальних громад, що утворили ОТГ складає 36,6 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2019 р. (без урахування тимчасово окупованої території). Аналізуючи графік (рис. 2.5) можна визначити, що протягом 2015-2017 рр., процес об'єднання відбувався більш динамічно, а в 2018 р. дещо сповільнився.

Реформа децентралізації, або, як її називають фахівці "об'єднання громад", стала однією з найуспішніших реформ уряду 2015-2018 року, але не можна не відзначити, що на початок 2019 року більшість місцевих громад в Україні (63,4 % від загальної кількості рад) не обрали шлях утворення ОТГ. Зміни кількості громад що не об'єдналися наведено на рис.2.6.

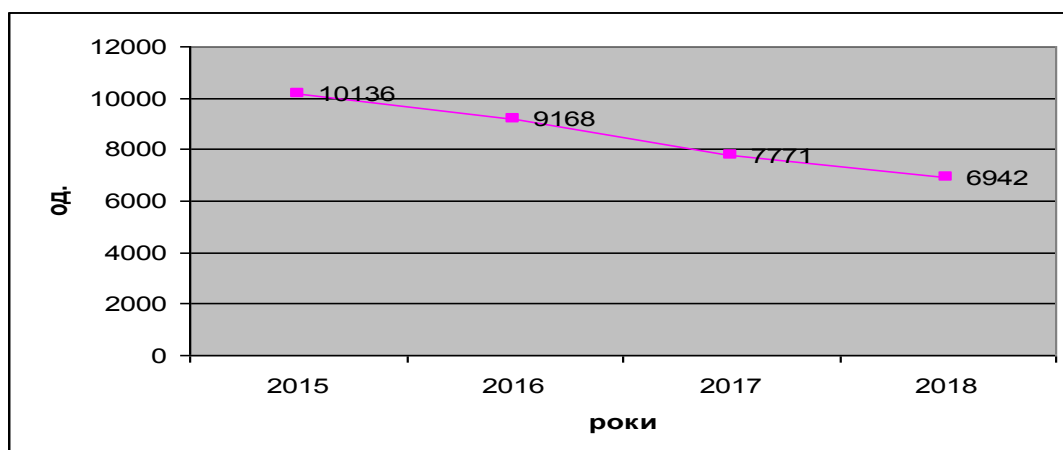


Рис. 2.6. Динаміка кількості місцевих громад, що не об'єдналися в ОТГ протягом 2015-2018 рр..

Серед чинників які заважають процесу утворення ОТГ можна визначити адміністративно-правові, фінансові та інформаційні.

Необхідно відзначити, що процес створення ОТГ є багатоетапним, вибори - лише останній етап створення ОТГ.

Згідно Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад" можна виділити наступні етапи створення ОТГ рис. 2.7.

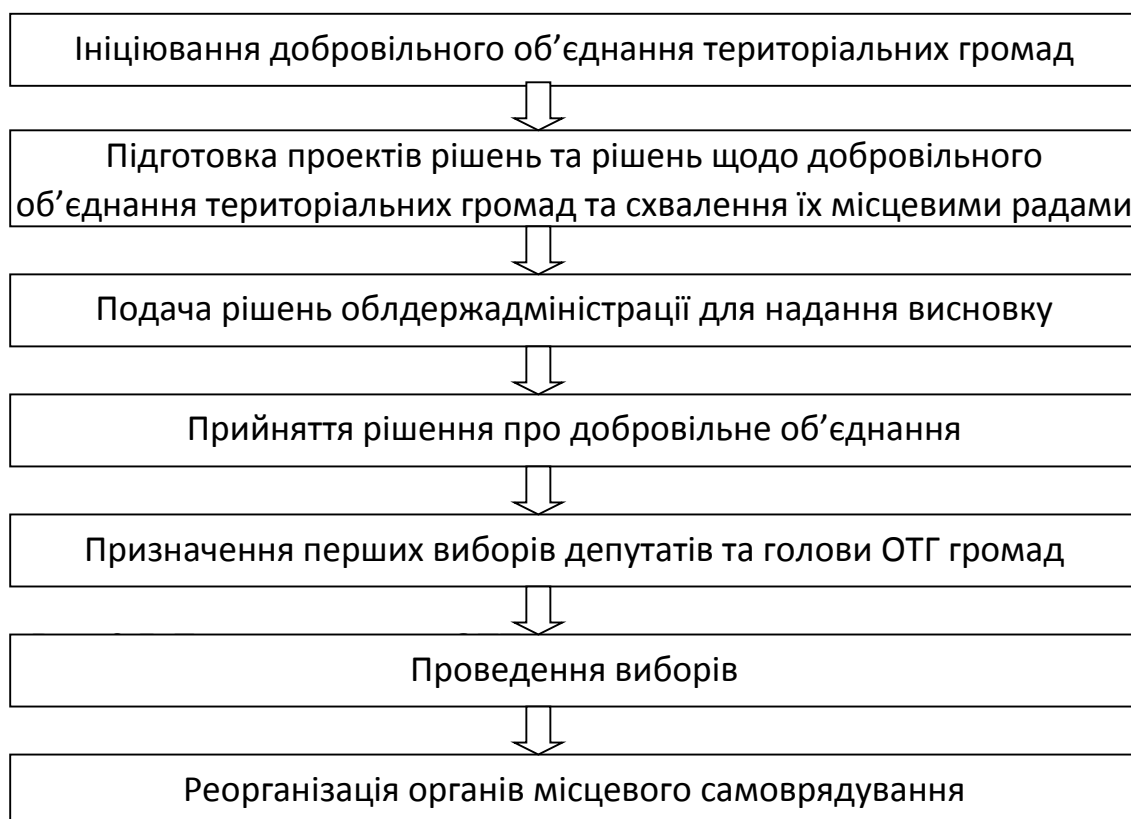


Рис. 2.7 Етапи створення ОТГ

Як свідчить Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", ОТГ, адміністративним центром якої є місто, визначається як міська територіальна громада, селище, - селищна, село, - сільська. У той же час, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється відповідно до наступних принципів: конституційність і законність; добровільність; економічна ефективність; державна підтримка; повсюдність місцевого самоврядування; прозорість і відкритість; відповідальність [16].

Таким чином, об'єднання громад є добровільною формою співпраці кількох територіальних громад з передачею їхніх повноважень єдиному центру. Фактично це означає втрату автономії однією громадою у вирішенні питань територіального розвитку, оскільки відбувається злиття кількох громад [41].

З іншого боку, добровільне об'єднання громад значно збільшує можливості для їх економічного розвитку та фінансової підтримки, спрямованої на задоволення соціально-економічних та матеріальних потреб громади.

Як зазначає І.В. Паток, головною рушійною силою процесу створення об'єднаних територіальних громад є фінансове забезпечення їхньої діяльності, тобто набуття власних повноважень і фінансової основи для здійснення цих повноважень відповідно до принципу субсидіарності [32].

Слід зазначити, що зміни до Податкового кодексу внесли перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Зміни передбачають, що органами місцевого самоврядування встановлюються ставки та пільги на плату за землю не тільки в межах кордонів, а й за межами населених пунктів. У довгостроковій перспективі органами місцевого самоврядування об'єднаних громад отримуються виключні повноваження щодо володіння, розпорядження та використання землі в межах своєї юрисдикції (як усередині, так і за межами населених пунктів) [35].

До того ж, згідно з Бюджетним кодексом України, конкретно - ст. 64, місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад значно перевищують надходження територіальних громад до їх об'єднання. Таким чином, об'єднані громади стягують свої податки наступним чином [6]:

- 100% єдиного податку;
- 100% податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 25% екологічного податку;
- 5% акцизного податку на продаж підакцизних товарів.

Крім того, Бюджетний кодекс України встановлює й інші надходження у вигляді зборів, штрафів, обов'язкових платежів і т.д. Але, звичайно, податкові надходження відіграють провідну роль у механізмі акумулювання ресурсів бюджету будь-якого муніципального утворення.

Крім того, не тільки перерозподіл бюджетних та фінансових потоків відкриває нові можливості для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. На думку Е. М. Лібанової та М. А. Хвесіки, важливим є те, що така форма співпраці - об'єднання громад - відкриває нові можливості для збільшення соціального потенціалу сталого розвитку регіонів. Зокрема, на думку дослідників, консолідація громад, і особливо їх співпраця вже у форматі, де хоча б одна з громад має статус об'єднаної, значно спрощує вирішення завдань з модернізації соціальної інфраструктури, формування територіальних міграційних систем як фактора розширення соціально-економічного потенціалу, паралельно з оптимізацією механізму управління сферою природокористування, зокрема через запровадження форм капіталізації природно-ресурсної компоненти економічного потенціалу сталого розвитку територій [44].

Слід окремо підкреслити, що будь-яка спільна діяльність передбачає збільшення, розширення або оптимізацію функцій управління землекористуванням. Земля є унікальним ресурсом територіальної громади, особливо тієї, в якій переважає сільська місцевість, тобто центром якої є село. Асоціація громад відкриває можливості для використання земель під юрисдикцією районів через їхнє місцезнаходження в межах такої громади. Це, у свою чергу, дозволяє отримувати платежі за оренду безпосередньо до

місцевого бюджету. Крім того, така раціоналізація підходів до екологічного менеджменту може істотно прискорити розвиток бізнес-сектору [41].

Відтак, за результатами проведеного аналізу, реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, можна визначити вдалою. Фахівці її визначають, як одну серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ протягом 2014-2018 р.

Необхідно також відзначити швидкість її реалізації, так концептуальні засади реформи були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році.

Реформа децентралізації влади в Україні спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування, яка ґрунтується на європейських цінностях розвитку місцевої демократії, надаючи територіальним громадам повноваження та ресурси, які забезпечать місцевий економічний розвиток, забезпечивши населення високим рівнем якісних та доступних публічних послуг. Ключовою має стати роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян у всіх сферах життя на відповідній території.

Досягнуті позитивні результати у проведенні реформи децентралізації значною мірою зумовлені особливою увагою, яку приділяють її вищі посадові особи та органи влади в державі. Указом Президента України "Про пріоритетні заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік" підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування було визначено одним з пріоритетів розвитку держави у 2017 році.

У 2016 році Кабінетом Міністрів України було затверджено нову редакцію плану заходів з приводу реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основні заходи передбачали розробку концептуальних засад галузевих реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, удосконалення законодавчого та нормативного забезпечення реформ, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за їх рішення, інформаційна та роз'яснювальна

робота, надання консультативно-методичної допомоги територіальним громадам.

У 2017 році Уряд прийняв наказ «Про затвердження Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». У середньостроковій перспективі реформа децентралізації була визначена як один з ключових пріоритетів у формуванні системи належного управління в державі. Таким чином, була прийнята середньострокова карта маршруту реформ, яка дозволила громадам планувати і бюджетувати їхній розвиток не лише рік, а й на перспективу. Середньостроковий план передбачає 100-відсоткове злиття місцевих рад на базовому рівні до спроможних територіальних громад до 2020 року.

Реформа децентралізації отримала досить широку підтримку з боку української громадськості та експертної спільноти. Більше того, найвища підтримка реформ була зафіксована в регіонах, які є лідерами у формуванні об'єднаних територіальних громад.

Згідно до результатів дослідження з моніторингу сприйняття реформ, проведених Kantar TNS в Україні у березні 2017 року для Національної ради з питань реформ, ставлення до запровадження реформи децентралізації має позитивну тенденцію, і більшість респондентів підтримують реформу. Таким чином, більше половини респондентів (55%) підтримують запровадження децентралізації, лише 15% - не підтримують. Регіональний розподіл прихильників децентралізації в цілому свідчить про те, що досвід формування об'єднаних територіальних громад позитивно впливає на сприйняття реформ. Найбільша кількість прихильників децентралізації локалізована в Західному регіоні, а також сформованих ОТГ. Ця тенденція поширюється на всю Україну: перші три регіони з найбільшою кількістю позитивних оцінок децентралізації - це регіони з найбільшою кількістю створених ОТГ.

Згідно з підсумками другої хвилі Всеукраїнського соціологічного дослідження "Децентралізація та реформа місцевого самоврядування", що було проведено Київським міжнародним інститутом соціології, за замовленням

Програми Ради Європи "Децентралізація та територіальна консолідація в Україні" у грудні 2016 року відбулося підвищення рівня обізнаності, підтримки та позитивних очікувань від реформи децентралізації. Загалом, 67% опитаних оцінили реформу краще, ніж вони очікували. Якщо в 2015 році лише 19% респондентів відзначили певні зміни для своїх поселень в результаті збільшення обсягу коштів місцевих бюджетів, то вже на кінець 2016 року таких людей було майже в 2,5 рази більше - 46%. В той же час, 61,3% респондентів тримаються думки, що реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні здійснюються повільно та надто повільно [51]. Загальну динаміку зростання частки власних доходів ОТГ за період 2015-2018 рр. наведено на рис. 2.8.

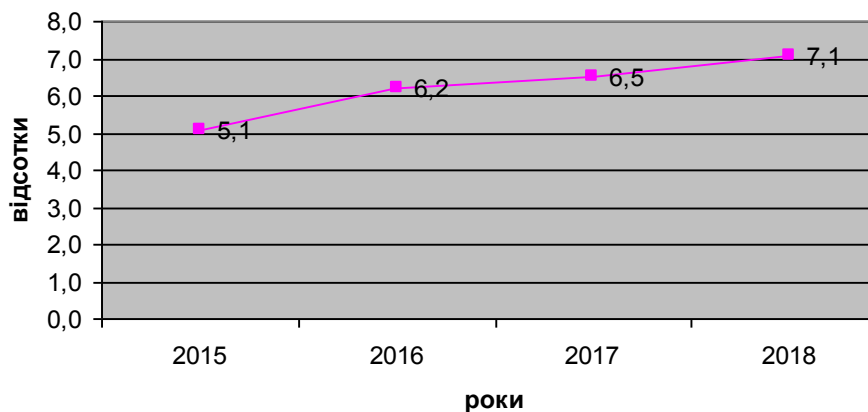


Рис. 2.8. Зростання частки власних доходів ОТГ в загальному фонді місцевих бюджетів, млрд.грн. (за даними [24]).

Якщо більш детально проаналізувати зведені дані про виконання бюджетів ОТГ в 2015 році, то можна побачити таку ситуацію: у січні-грудні 2015 року загальний фонд місцевих бюджетів (без трансфертів) отримав 99,8 млрд. грн. що становить 116,0% річного доходу, затвердженого місцевими радами. Зростання надходжень до загального фонду порівняно з січнем-груднем 2015 року (за аналогічних умов та без урахування територій, що не контролюються українською владою) склало 42,1%, або 29,6 млрд. грн. Водночас, темпи зростання фактичних надходжень ПДФО до 2014 року склали 123,1%, плата за землю - 130,3%. Загалом сума податку на доходи фізичних осіб за січень-грудень

становила 53 625,8 млн. грн., рівень реалізації річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 113,7%, земельних доходів - 14 466,6 млн. грн., рівень реалізації річного показника, затвердженого місцевими радами - 112,2%. Податок на прибуток з нерухомості за 2015 рік затверджений місцевими радами у сумі 530,0 млн. грн. Фактичні податкові надходження за 2015 рік склали 736,9 млн. грн. Станом на 01.01.2016 року фактичне надходження акцизного збору склало 7 671,1 млн. грн., що на душу населення становить 196,1 грн. [18].

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалася в середині 2015 року - таким чином, ми можемо проаналізувати результати роботи. У 2015 році було сформовано 159 ОПГ, які об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 року у цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, які з 1 січня 2016 року здійснили перехід до прямих бюджетних розрахунків з Державним казначейством і, за підсумками 2016 року, показали суттєву позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади суттєво розширили свої повноваження та ресурсну базу, що надало їм можливість до реалізації проектів розвитку інфраструктури, а саме: ремонту і будівництва шкіл, дитячих садків, водопроводів, доріг, систем вуличного освітлення, закупівлі комунального обладнання, створення комунальних послуг, забезпечення благоустрою території.

У 2016-2018 роках відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість постійно зростає. Ці громади здійснили перехід до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом України.

У 2017-2018 роках, після прийняття низки законів, які вирішували проблемні моменти об'єднання, процес створення об'єднаних територіальних громад активізувався внаслідок отримання нового імпульсу [51].

Для зручності здійснення аналізу ефективності впровадження реформи станом на кінець 2018-го року умовно Україну можна поділити на регіони: західний (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Волинська, Тернопільська, Рівненська, Хмельницька, Чернівецька області), центральний (Кіровоградська, Черкаська, Полтавська, Дніпровська, Вінницька), північний

(Київська, Чернігівська, Сумська, Житомирська), східний (Донецька, Луганська, Харківська) та південний (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька), з яких обрати найбільш типові для них області-представниці місцевого самоврядування (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Середня кількість ОТГ за регіонами за 2018 рік

Регіон	Середня кількість ОТГ
Захід, в т.ч.	
Закарпатська	3
Івано-франківська	11
Львівська	22
Волинська	15
Тернопільська	36
Рівненська	18
Хмельницька	26
Чернівецька	16
Середнє	18,375
Центр, в т.ч.	
Кіровоградська	5
Черкаська	6
Полтавська	18
Дніпровська	34
Вінницька	21
Середнє	16,8
Північ, в т.ч.	
Київська	2
Чернігівська	16
Сумська	14
Житомирська	32
Середнє	16
Схід, в т.ч.	
Харківська	4
Донецька	6
Луганська	3
Середнє	4,333333
Південь, в т.ч.	
Одеська	11
Миколаївська	19
Херсонська	12
Запорізька	16
Середнє	14,5

Проаналізуємо окремі показниками згідно до звіту «Оцінка фінансової спроможності ОТГ за 2017 рік» [29], наведено у табл. 2.4-2.8.

Таблиця 2.4

Характеристики об'єднання громад Рівненської області станом на 01.01.2017р.
[29]

№ з/п	Назва ОТГ	Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2017	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн..)	Рівень ротаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Капітальні видатки на 1-го мешканця(грн.)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)
1	Крупецька	180,1	5,8	3913,5	-7,2%	1408,4	21,5%
2	Привільненська	68,0	3,0	4471,9	9,9%	1985,1	19,3%
3	Клесівська	337,7	10,5	2974,6	0,0%	969,6	21,7%
4	Радивилівська	143,5	16,0	2668,0	7,2%	841,3	14,8%
5	Смизька	192,3	7,8	2689,3	7,9%	616,3	15,7%
6	Млинівська	345,7	18,7	2253,6	11,0%	635,4	21,9%
7	Козинська	181,4	7,6	1804,7	21,5%	1626,5	36,0%
8	Підлозцівська	63,4	1,9	2449,3	13,5%	899,8	34,2%
9	Бабинська	54,7	3,3	1842,8	22,0%	1067,5	31,5%
10	Деражненська	226,1	6,4	1173,2	32,0%	923,6	20,6%
11	Боремельська	103,0	3,3	1974,4	19,9%	947,8	32,0%
12	Острожецька	139,1	6,0	1857,0	14,0%	669,5	32,6%
13	Миляцька	426,4	6,4	1110,5	30,7%	1031,0	38,0%
14	Бугринська	90,2	4,3	1424,6	25,9%	851,9	34,9%
15	Локницька	264,3	5,2	866,4	40,4%	886,0	29,6%
16	Висоцька	240,5	4,5	1291,0	25,7%	917,0	43,2%
17	Мирогощанська	114,6	7,0	1108,9	30,7%	830,5	35,0%
18	Пісківська	113,5	2,8	964,5	39,2%	720,6	44,9%

Середній дохід на душу населення за 18 ОТГ області збільшився на 1268,2 грн. І склав 2132,3 грн. на 39,0% і становить 2093,2 грн.).

За фінансовими ресурсами ОТГ за 2017 рік вони змогли спрямувати кошти на капітальні видатки на суму 111832,0 тис. грн., що на душу населення становить 928,8 грн.

Найбільша кількість працівників місцевої ради наявна у Млинівській ОТГ - 107 чол., найменша - Підляшській ОТГ - 13 осіб (станом на 07.01.2017). На підставі розрахунку чисельності населення та кількості працівників можна відзначити, що найбільше навантаження на 1 працівника з надання послуг у Радивилівській ОТГ - 271 особа; найменше - в Козинській ОТГ - 106 чоловік. За

підсумками 2018 р., найбільша частка витрат на утримання працівників у фінансових ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) потрапляє на бюджет Пешівської ОТГ - 45%, найменший - на бюджет Радивилівської ОТГ - 15 %.

Таблиця 2.5

Характеристики об'єднання громад Полтавської області станом на
01.01.2017р.[29]

№ з/п	Назва ОТГ	Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2017	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.)	Рівень ротаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у %)	Капітальні видатки на 1-го мешканця(грн.)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)
1	Глобинська	353,0	14,9	7827,6	-6,7%	2920,5	14,1%
2	Шишацька	600,0	14,9	6167,6	-2,8%	4668,5	15,2%
3	Білоцерківська	200,7	3,7	7995,4	-2,2%	2872,3	20,5%
4	Решетилівська	91,4	11,2	4206,8	0,0%	12661,8	19,2%
5	Пришибська	91,9	2,0	7334,6	5,5%	7661,6	17,7%
6	Пирятинська	97,6	17,0	4113,9	3,2%	1831,1	12,0%
7	Семенівська	63,1	7,3	3908,7	4,6%	2695,2	20,2%
8	Сергіївська	167,7	2,9	5969,5	0,0%	2714,5	27,0%
9	Покровсько-Багачанська	121,2	2,6	4420,4	0,5%	2338,2	27,6%
10	Скороходівська	135,6	5,3	3911,1	4,0%	1379,6	20,0%
11	Недогарківська	84,8	3,6	3399,1	7,7%	1922,2	22,3%
12	Піщанська	139,1	6,6	3626,2	0,0%	1430,1	28,0%
13	Клепачівська	126,8	2,8	3755,8	0,0%	1840,7	38,0%
14	Новознам'янська	82,7	4,5	2892,1	4,4%	1808,1	25,2%
15	Омельницька	159,0	5,1	3709,4	2,7%	1296,1	27,9%
16	Засульська	593,4	16,8	3649,2	4,3%	1091,6	23,9%
17	Великосорочинська	136,0	3,7	3156,2	0,7%	1179,1	25,2%
18	Новоаврамівська	137,2	2,7	3363,5	1,6%	1443,9	31,4%

Середній показник власного доходу на 1 особу у 18 ОТГ області збільшився на 1629,5 грн. і склав 4770,6 грн. (у тому числі: у 6 ОТГ, сформованих у 2016 р., цей показник збільшився в 2,5 рази і становить 3926,2 грн., у 2015 році - 32,6% і становить 5194,5 грн.).

За фінансовими ресурсами ОТГ у 2017 році вони змогли спрямувати кошти на капітальні видатки на суму 416118,7 тис. грн., що на 1 резидента - 3256,0 грн.

Найбільша кількість працівників місцевої ради була задекларована Засульською ОТГ - 112 осіб, найменша - Пришибською ОТГ - 20 осіб (станом на 01.07.2017). За результатами розрахунку чисельності населення та чисельності працівників можна відзначити, що найбільше навантаження на 1 постачальника послуг у Семенівській ОТГ - 256 осіб; найменше - в Білоцерківській ОТГ - 69 осіб. За підсумками 2017 року, найбільша частка витрат на утримання працівників у фінансових ресурсах ОТГ (за винятком трансфертів) припадає на бюджет Клепачівської ОТГ - 38%, найнижчий - на бюджет Пирятинської ОТГ - 12%.

Таблиця 2.6

Характеристики об'єднання громад Чернігівської області станом на 01.01.2017р.[29]

№ з/п	Назва ОТГ	Площа ОТГ (км. ²)	Чисельність населення на 01.01.2017	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.)	Рівень ротаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Капітальні видатки на 1-го мешканця(грн.)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)
1	Гончарівська	175,1	4,7	6642,5	-25,8%	1099,8	8,7%
2	Деснянська	654,3	9,5	5204,9	-13,8%	2184,6	21,3%
3	Корюківська	607,0	17,5	4173,9	-0,4%	1266,0	9,8%
4	Вертіївська	273,8	3,9	4984,2	0,5%	3394,5	24,3%
5	Батуринська	205,7	4,2	3562,3	2,1%	1535,0	15,6%
6	Парафіївська	288,7	5,7	4036,8	0,0%	1180,7	22,8%
7	Мринська	322,3	4,4	3478,6	0,2%	1537,2	25,8%
8	Михайло-Коцюбинська	434,3	8,5	3260,9	4,1%	1430,3	23,5%
9	Сновська	1282,9	23,6	2535,8	8,6%	1680,8	19,5%
10	Кіптівська	294,8	3,4	3808,9	9,1%	2802,3	35,1%
11	Макіївська	105,9	1,6	3015,6	4,3%	2529,6	41,2%
12	Носівська	512,0	19,9	2775,3	7,2%	900,5	17,8%
13	Коропська	835,2	16,0	2585,8	10,2%	957,3	24,7%
14	Остерська	177,6	7,7	2057,3	15,1%	812,5	18,8%
15	Іванівська	306,7	5,6	2155,1	17,3%	1187,6	33,9%
16	Лосинівська	189,8	6,4	1937,1	15,2%	659,6	31,9%

Середній дохід на душу населення на 16 ОТГ області збільшився на 723,6 грн. і склав 1553,5 грн. (У тому числі: у 6 ОТГ, сформованих у 2016 році, цей

показник збільшився в 2,7 рази і становить 1569,3 грн., 2015 р. - на 38,0% і склав 1536,1 грн.).

За фінансовими ресурсами ОТГ у 2018 році вони змогли спрямувати кошти на капітальні видатки у сумі 141269,3 тис. грн., що на душу населення становить 817,1 грн.

Найбільшу кількість працівників місцевої ради затвердили Сторожинецька ОТГ - 99 осіб, найменшу - Тереплянська і Чудейська ОТГ - на 21 особу (станом на 1 липня 2018 року). Виходячи з розрахунку чисельності населення і чисельності працівників, можна відзначити, що найбільше навантаження на 1 працівника в наданні послуг у Чудейській ОТГ - 550 осіб; найменше - в Ут-Путилівській ОТГ - 92 особи. За підсумками 2017 року, найбільша частка витрат на утримання працівників у фінансових ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Рухшинської ОТГ - 51%, найменша - на бюджет Сокирянської ОТГ - 19 %.

Таблиця 2.7

Характеристики об'єднання громад Харківської області станом на 01.01.2017р.[29]

№ з/п	Назва ОТГ	Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2017	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн..)	Рівень ротаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Капітальні видатки на 1-го мешканця(грн.)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)
1	Роганська	77,1	14,1	3770,9	-7,3%	1313,6	14,5%
2	Старосалтівська	472,6	8,0	3274,0	8,7%	1446,9	25,8%
3	Мереф'янська	99,5	25,6	2429,3	6,1%	670,5	14,9
4	Чкаловська	266,0	11,5	2502,5	3,2%	1141,4	29,1%

Середній дохід на душу населення за 4-ма ОТГ області, сформованими у 2016 році, збільшився в 3,4 рази і склав 2877,8 грн.

За фінансовими ресурсами ОТГ в 2017 році вони змогли спрямувати кошти на капітальні витрати у розмірі 60390,6 тис. грн., що на 1 резидента - 1020,1 грн.

Найбільшу кількість працівників місцевої ради затверджує Мереф'янська ОТГ - 73 особи, найменшу - Старосалтівська ОТГ - 49 осіб (станом на 1 липня 2017 року). Виходячи з розрахунку чисельності населення і чисельності працівників, можна відзначити, що найбільше навантаження на 1 працівника в наданні послуг в Мереф'янській ОТГ - 350 осіб; найменше - у Старосалтівській ОТГ - 166 чоловік. За підсумками 2017 року найбільша частка витрат на утримання працівників у фінансових ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) потрапляє на бюджет Чкаловської ОТГ - 29%, найменша - на бюджет Роганської ОТГ - 15 %.

Таблиця 2.8

Характеристики об'єднання громад Запорізької області станом на 01.01.2017р.[29]

№ з/п	Назва ОТГ	Площа ОТГ (км. ²)	Чисельність населення на 01.01.2017	Власні доходи на 1-го мешканця за 2017 рік (грн.)	Рівень ротаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) (%)	Капітальні видатки на 1-го мешканця(грн.)	Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів) (%)
1	Долинська	170,0	5,8	4866,1	0,2%	3025,6	15,8%
2	Смирновська	317,6	3,4	5092,0	-3,7%	3358,5	19,4%
3	Берестівська	498,2	4,7	3570,8	4,8%	2897,3	22,3
4	Комиш-Зорянська	376,2	6,4	3461,4	2,6%	1879,7	22,7%
5	Ботіївська	138,6	2,2	3773,1	3,2%	2753,5	28,2%
6	Осипенківська	419,6	7,8	3243,3	5,1%	1184,9	16,6%
7	Приморська	234,0	14,6	3366,0	2,7%	818,6	8,9%
8	Остриківська	267,6	2,9	3621,1	8,2%	2301,0	26,0%
9	Гірсівська	271,6	2,1	4680,2	7,2%	1804,4	29,8%
10	Веселівська	438,3	12,8	3160,6	7,2%	1227,1	18,3%
11	Малотокмачанська	172,0	3,2	3092,8	5,5%	1327,6	22,3%
12	Біленьківська	363,0	10,0	2346,3	14,2%	3608,7	25,3%
13	Воскресенська	264,7	5,7	2952,4	6,9%	1466,3	28,9%
14	Таврійська	184,3	4,4	2276,1	15,0%	1461,1	24,5%
15	Преображенська	367,2	5,7	2914,1	11,3%	2028,4	45,9%
16	Комишуваська	393,1	13,0	1859,8	21,8%	1051,8	24,3%

Середній дохід на душу населення на 16 ОТГ регіону збільшився на 1451,5 грн. і склав 3141,3 грн. (У тому числі: у 10 ОТГ, сформованих у 2016 році, цей показник збільшився в 2,4 рази до 3011,5 грн. 36,3% і становить 3363,1 грн.).

На підставі фінансових ресурсів ОТГ в 2017 році змогли спрямувати кошти на капітальні видатки на суму 188192,0 тис. грн., що на 1 жителя становить 1799,2 грн.

Найбільша кількість працівників місцевої ради декларується Комішуваською ОТГ - 95 осіб, найменша - Малотокмачанською ОТГ - 20 осіб (станом на 07.01.2017). Виходячи з розрахунку чисельності населення і чисельності працівників, можна відзначити, що найбільше навантаження на 1 працівника за надання послуг в Приморській ОТГ - 417 осіб, найменше - у Гірсівській ОТГ - 69 осіб. За підсумками 2017 року, найбільша частка витрат на утримання працівників у фінансових ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Преображенської ОТГ - 46%, найменша - на бюджет Приморської ОТГ - 9 %.

Загалом, реформа децентралізації в Україні передбачає створення нової системи місцевого самоврядування, що включатиме 27 регіонів, які будуть розташовані переважно в межах наявних областей. Своєю чергою регіони поділятимуться на 120-150 районів, які включатимуть 1,5-1,8 тисячі ОТГ. Найбільше ОТГ створено в Дніпропетровській області – 60 громад, а найменше – в Закарпатській, де поки лише 6 ОТГ.

Серед основних переваг об'єднання територіальних громад зазначається збільшення обсягу їхніх нормативно закріплених доходів: за громадою, що не підлягала об'єднанню, закріплюються лише доходи, перелік яких наводиться у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [33]. В результаті ж об'єднання до вищезазначених НЗД громади додаються 60% ПДФО, а також частина державного мита, акцизного податку та ще ряду обов'язкових платежів» [35].

Крім того, на відміну від бюджетів окремих територіальних громад, бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто в законі про державний бюджет на плановий рік ці бюджети затверджують розмір міжбюджетних трансфертів. Це основний грант, освітня субвенція, медична

субвенція, інші субвенції та гранти, якщо є підставою для надання та отримання відповідних міжурядових трансфертів [27].

В результаті процесу децентралізації та створення ОТГ власні доходи загального фонду місцевих бюджетів починаючи з початку реформи значно зросли. Динаміку змін власних доходів місцевих громад наведено на рис.2.9.

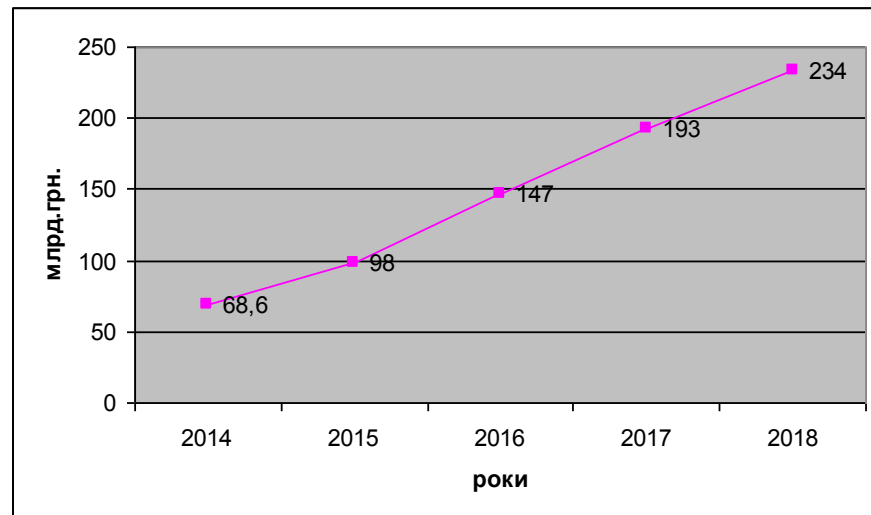


Рис.2.9. Динаміка змін власних доходів місцевих бюджетів за 2014-2018 рр. (млрд. грн.)

Проведений аналіз стану децентралізації місцевого самоврядування шляхом створення ОТГ по регіонах дозволяє визначити позитивні зрушення. Кількість ОТГ практично у всіх регіонах України за аналізує мий період зростала кожного року. З початку процесу децентралізації зміни власних доходів місцевих бюджетів ОТГ мають постійний позитивний тренд, як у абсолютному визначенні, так і у відносному до кількості мешканців громад.

Подальше впровадження політики децентралізації має забезпечити соціальну та фінансово-економічну стабільність розвитку нашої, сприяти ефективному використанню бюджетних коштів. Процес децентралізації стимулюватиме місцеві громади до надання більш ефективних адміністративних та соціальних послуг.

2.2. Узагальнення практики фінансування розвитку територіальної громади

Місцеві органи влади в процесі бюджетування повинні виходити з положень, встановлених законом, маючи достатню свободу дій для формування політики місцевого бюджету. В умовах формальної процедури розподілу міжбюджетних ресурсів територія з власною цільовою та ефективною політикою досягає кращих результатів.

Серед бюджетних проблем України найбільш гострою проблемою є формування доходів місцевих бюджетів, насамперед за рахунок власних джерел. Одним з основних завдань фіскальної регіональної політики є вдосконалення процесу формування доходів і витрат частини місцевих бюджетів, спрямованих на підвищення впливу міжурядового регулювання на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Процес трансформації джерел доходів місцевих бюджетів є досить складним. Ставки відрахувань з національних податків і зборів та пропорції різних статей дохідної частини місцевих бюджетів постійно змінюються, що перешкоджає прогнозуванню довгострокових доходів і не сприяє довгостроковому розвитку місцевих громад.

Від якості та оперативності прийняття рішень щодо формування дохідної частини місцевих бюджетів, ефективності реалізації бюджетних коштів, виваженості регулювання міжбюджетних відносин, залежить рівень збалансованості місцевих бюджетів, ефективність бюджетного впливу на економічні процеси в регіоні.

Чинне законодавство України визначає принципи самостійності місцевих бюджетів і законодавчо закріплює за ними на дохід постійній основі. Стан і рівень доходів територіальних громад значною мірою визначаються методами їх формування.

Політична й економічна самостійність муніципальних утворень є найважливішим критерієм демократизації суспільства. Європейська хартія

місцевого самоврядування ст.14 декларує, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке перебуває у сфері їх компетенції. Для забезпечення здійснення своїх повноважень вони мають право на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами, якими можуть вільно розпоряджатися.

Головним напрямом політики місцевих фінансів є розвиток фінансових відносин, пов'язаних з питаннями задоволення територіальних потреб.

Формування місцевих бюджетів має здійснюватися таким чином, щоб дозволити органам місцевого самоврядування мати фінансову основу для здійснення повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами, а також необхідні ресурси для виконання завдань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Процес складання місцевих бюджетів повинен дозволити органам місцевого самоврядування визначати фінансову та економічну самостійність у витрачанні коштів на заходи щодо підтримки та розвитку освітніх, медичних, культурних, соціальних установ тощо.

Характерною ознакою функціонування будь-якої територіальної громади є ризик нестачі коштів на фінансування певних видів життєзабезпечення населення, що породжує необхідність розробки механізму оперативного залучення коштів до місцевих бюджетів.

Впровадження ефективної фіскальної політики у сфері місцевих фінансів має відігравати значну роль у процесі регулювання економічного розвитку регіонів. Хронічний дефіцит фінансових ресурсів у органах місцевого самоврядування та нестабільність їхніх джерел доходу стали проблемою загальнодержавного значення. Як наслідок, найболючіші життєві проблеми людей, сільського господарства, соціокультурної сфери, освіти, охорони здоров'я, погіршення стану доріг та інших засобів комунікації не вирішуються на місцях.

Існуюча в Україні фіскальна політика наповнення місцевих бюджетів ще не забезпечує ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення на основі повного використання їх природного, економічного, трудового, та наукового потенціалу [49].

Перед суспільством завжди постає питання визначення оптимальних меж бюджетного перерозподілу, тому що регулятивні можливості доходів бюджету обмежені. Наприклад, високий рівень вилучення коштів у підприємств і населення призводить до зменшення підприємницької активності, сукупного попиту на ринку і, таким чином, впливає на зменшення обсягів виробленої продукції, ВВП, потенційних доходів бюджету. Одночасно встановлення низького рівня вилучення скорочує бюджетні доходи, а це призводить до зменшення можливостей регулювання з боку органів місцевого самоврядування.

З метою підвищення ефективності формування проекту бюджету територіальної громади органи місцевого самоврядування мають враховувати такі фактори як:

- 1) обсяг міжбюджетних трансфертів;
- 2) думку членів громади щодо перспективних напрямів розвитку територіальної громади.

Фінансові ресурси у будь-якій державі нерівномірно розподілені як у вертикальній проекції (між державою та бюджетами муніципальних утворень відповідних рівнів), так і в горизонтальній площині (поміж бюджетами ідентичного рівня). Разом з тим, засади єдності бюджетної системи та рівність доступу громадян до послуг, що надаються за рахунок бюджетного фінансування, вимагають організації бюджетних відносин, в яких об'єктивно обумовлена нерівномірність буде виправлена певними компенсаторними механізмами. У цих умовах основним інструментом, що дозволяє використовувати позитивні моменти від децентралізації та мінімізувати негативні наслідки передачі певних повноважень, є фінансова допомога з боку

держави, що спрямовується до бюджетів нижчого рівня, і мають назву «міжбюджетні трансферти». Надання державної фінансової допомоги бюджетам місцевого самоврядування ставить на меті вирівнювання бюджетного забезпечення регіонів та муніципалітетів, доступ громадян, незалежно від місця проживання, до базових бюджетних послуг та соціальних гарантій, з одночасним створенням стимулів для раціональної бюджетної політики, розвитку ефективного використання на регіональному та місцевому рівнях податкового потенціалу, підвищення ефективності видатків бюджету.

Об'єктивною необхідністю регулювання державою міжбюджетних відносин є наявність різних фіскальних дисбалансів, зумовлених впливом природних і кліматичних, географічних, історичних, економічних, соціально-демографічних та багатьох інших факторів. З точки зору права, відносини між бюджетами передбачають: нормативне розмежування сфер впливу держави та місцевого самоврядування з приводу надання соціальних послуг; встановлення сфери їх загальних повноважень; визначення видатків державного та місцевих бюджетів, які фінансуються за рахунок державних послуг; розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами; встановлення переліку делегованих органами державної влади органам місцевого самоврядування повноважень; визначення державної політики у сфері фінансового вирівнювання [50].

Згідно до дохідної структури бюджетів місцевого самоврядування в Україні, бюджетне вирівнювання провадиться в основному не за рахунок доходів, забезпечених місцевими бюджетами, а через міжбюджетні трансферти, а тому офіційні трансферти з Державного бюджету України є основним джерелом фінансових ресурсів місцевого самоврядування для здійснення делегованих державних повноважень.

Нова система вирівнювання залежить від індексу фіскальної спроможності відповідного бюджету, розрахованого на душу населення. Нормативним є середній рівень такого доходу на одного жителя. Якщо цей рівень буде вищим на 10 відсотків, то 50 відсотків надлишкових доходів будуть вилучені до державного бюджету (зворотний грант). Якщо виникає зворотна

ситуація і доходи будуть на 10 відсотків менші від середнього рівня, то лише 80 відсотків від суми, необхідної для досягнення цього рівня, будуть компенсовані з державного бюджету.

Горизонтальне вирівнювання податкового потенціалу місцевих бюджетів здійснюється окремо для податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб. Решта доходів місцевих бюджетів не вирівнюються і залишаються у повному контролі місцевої влади. Основний грант на аналізований період був перерахований у сумі 5,3 млрд. грн. Доходи державного бюджету від перерахування реверсної дотації становили 2,7 млрд. грн. Загальна частка основного гранту, стабілізаційного гранту, освітніх, медичних субвенцій та субвенцій на підготовку трудового персоналу в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів становила 59,2%, а у 2014 році дотація вирівнювання становила 46,3%.

До недавнього часу формула розподілу міжбюджетних трансфертів враховувала фінансовий стандарт бюджетної безпеки як основний показник, який визначався шляхом ділення загальної суми фінансових ресурсів на кількість мешканців та поправочні коефіцієнти для них. Згідно з Бюджетним кодексом України 2010 року [6], формування видаткової частини місцевих бюджетів здійснювалося за формулою, відповідно до галузевих фінансових норм бюджетної безпеки на одного мешканця або споживача публічних послуг, використовуючи процедуру фінансового вирівнювання витрат, які враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів. Фактично встановлені норми бюджетної безпеки визначалися «виходячи з наявних бюджетних ресурсів», тому заплановані витрати становили 50-80 відсотків реальних потреб бюджетних установ. У той же час, як ефективний напрямок розвитку для вдосконалення системи вирівнювання бюджету був використаний "потенціал регіону (бюджету)". Під потенційним податковим потенціалом регіону слід розуміти його здатність мобілізувати податкові надходження до бюджетів різних рівнів. Індекс відносної податкової спроможності, на відміну від бюджетного забезпечення, є основним показником для визначення кошика

доходів, який передбачає врахування необхідних умов забезпечення рівності бюджетів, на відміну від вирівнювання результатів господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

Беручи до уваги останнє, поряд з грантами сьогодні найважливішою складовою в структурі міжбюджетних трансфертів є субвенції. Основна частина субвенцій спрямована на фінансування забезпечення бюджетних послуг у соціальній сфері - програми соціального захисту, освіти, медицини. Державна фіскальна політика впливає на розвиток соціальної сфери через її пряме фінансування [31]. Цей процес здійснюється за рахунок як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Оскільки доходів місцевих бюджетів недостатні для повного фінансування всіх соціальних програм, які держава делегує місцевим органам влади, значна частина цих програм фінансується за рахунок міжбюджетних трансфертів. Тенденції зростання фінансування соціальних потреб за рахунок місцевої влади є глобальним явищем. Однак в Україні, на відміну від європейських країн, розширені повноваження соціального захисту не забезпечуються власними джерелами наповнення бюджетів. Через це органи місцевого самоврядування змушені скорочувати обсяги соціальних програм або впроваджувати різні форми соціального захисту без належного обґрунтування та посилення своїх місцевих ресурсів. Це, у свою чергу, призводить до неякісного надання соціальних послуг та пільг. На даному етапі міжбюджетні трансферти набувають чинності як необхідний інструмент для балансування доходів і видатків місцевих бюджетів, які, відповідно до їх призначення, називаються "соціальними трансфертами".

Обсяги практично всіх видів трансфертів зростають з кожним роком. Зокрема, дотація вирівнювання, яка є міжбюджетним трансфертом для вирівнювання потенціалу доходів бюджету, у 2014 році становила 60,9 млрд. грн., що на 9 відсотків більше, ніж у 2013 році, на 40 відсотків більше, ніж у 2010 році, і сума субсидій на соціальний захист у 2015 році збільшилася на 6% у порівнянні з 2014 роком і на 96% порівняно з 2011 роком. Цей показник є важливим, оскільки в економічному сенсі через систему соціального захисту

здійснюється вторинний перерозподіл доходів у суспільстві з метою максимізації рівності всіх верств населення, підтримки вразливих груп, які тимчасово або постійно потребують особливої уваги з боку громадськості.

За даними Рахункової палати України, у 2015 році в контексті введення з 1 січня змін до бюджетного та податкового законодавства про реформу міжбюджетних відносин у процесі фінансової децентралізації, ініційованого Кабінетом Міністрів України, частка трансфертів з місцевих бюджетів, перерахованих з державного бюджету, збільшилася на 2,7% до 59,1%, у тому числі субвенцій - збільшилася на 28,0%, до 56,6%, субсидій - зменшилася на 25,3% бюджетних ресурсів на центральному рівні, що призвело до посилення залежності реалізації місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

З двадцяти п'яти регіонів лише у двох частка трансфертів з державного бюджету в доходи місцевих бюджетів становила менше 50,0% (Дніпропетровська область - 49,9%, Київ - 29,9%), у шести регіонах - від 50,0 до 60,0%, у одинадцяти - з 60,0 до 70,0%, у шести регіонах - перевищили 70,0%. Загальний обсяг відкритих асигнувань основним розпорядникам бюджетних трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів у 2015 році, склав 174 млрд. 195,7 млн. грн., або 98,8% від плану, з яких було витрачено 173 млрд. 980,0 млн., або 98,6% від плану, що в 1,3 рази більше, аніж у 2014 році. Видатки на субвенції були витрачені на суму 166 млрд. 703,1 млн. грн., або 98,6% від плану, що в 2,5 рази більше, ніж у 2014 році. Загальний обсяг субсидій, виділених до місцевих бюджетів, зменшився в 8,9 рази порівняно з 2014 р. до 7 млрд. 276,9 млн. грн., або на 98,7% від плану [43].

Бюджетне планування є важливою складовою системи планування та прогнозування фінансових потоків, що є підпорядкованою до вимог фінансової політики держави. Воно займає суттєве у рамках бюджетного процесу, через те що якість виконання бюджету перебуває в безпосередній залежності від правильності визначення бюджетних показників. В процесі бюджетного планування створюються умови для координації обсягів фінансування відносно

загальнодержавних і регіональних планів соціально-економічного розвитку, отримує визначення дохідна база бюджетів та потенціал її приросту, можливості скорочення видатків бюджетів, формується економічна база реалізації соціальних програм, відбувається розмежування доходів і видатків поміж різними секторами бюджетної системи, формуються передумови акумулювання матеріальних та фінансових резервів [30]. Важливі стратегічні напрями вітчизняного державотворчого процесу, серед яких насамперед слід виділити проведення адміністративної та територіальної реформи, удосконалення в цьому контексті системи місцевого самоврядування, потребують розробки пропозицій щодо підвищення участі членів територіальної громади в процесі прийняття місцевих управлінських рішень. За умов трансформації українського суспільства впровадження нових механізмів залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні потребує комплексного підходу з урахуванням того, що забезпечення участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих справ пов'язано з формуванням суспільної думки щодо важливості внесення мешканцями громади власного внеску в її діяльність, відповідно сприяючи адаптації системи в цілому, підвищуючи її стійкість та ефективність під час взаємодії з іншими інститутами, здійснення регуляції внутрішніх зв'язків та поведінки окремих частин системи.

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що право громадян на участь в управлінні публічними справами є одним з найважливіших демократичних принципів. Це право можна безпосередньо реалізувати на місцевому рівні. Разом з тим, орган місцевого самоврядування з його муніципальними функціями є одним із принципових для будь-якого демократичного режиму, оскільки має найбільш тісний контакт з громадянином [14].

За результатами дослідження, проведеного Організацією економічного співробітництва та розвитку, форм участі громадян у процесі прийняття владних рішень можна поділити на п'ять груп:

- інформування та вплив (органи влади інформують громадян в односторонньому порядку);
- консультування (органи влади консультуються з громадянами, як правило, оцінюючи позицію громадян);
- дорадче залучення (заохочення участі громадян у процесі прийняття політичних рішень, в результаті чого громадяни мають можливість зробити остаточну оцінку перед прийняттям або відхиленням конкретного рішення);
- стимульована участь (органи влади залишають за громадянами право прийняти остаточне рішення);
- добровільна участь громадян (громадяни беруть активну участь у процесі прийняття владних рішень, в той час як їхня позиція є обов'язковою для включення, відповідальність за вжиті заходи несуть обидві групи суб'єктів публічної діяльності - органи публічної влади та громадськість) [52].

Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять досить широкі повноваження громадян щодо безпосереднього залучення до управління місцевими справами. Зазначені нормативні акти створюють необхідні передумови для реалізації основних демократичних форм участі громади у вирішенні місцевих справ. Зокрема, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" гарантує право здійснювати місцеві ініціативи, проводити громадські слухання та загальні збори, створювати органи самоорганізації населення, а також встановлює право на участь у вибори та місцеві референдуми [17].

Однак названі форми громадівської участі мають різний характер та зміст. За видами її класифікують так: легальна, добровільна, спонтанна та мобілізаційна, конвенціональна (підтримки) та неконвенціональна (протесту). До політичних форм участі населення, як правило, відносять масові (участь у виборах, політичних кампаніях, мітингах, демонстраціях тощо, у діяльності громадських об'єднань), а також групові та індивідуальні (звернення громадян до органів влади, переговори, лобіювання) [28].

Права члена територіальної громади в системі місцевого самоврядування, на думку М. Бондаря, слід поділити на дві групи: індивідуальні (які належать кожному члену громади і можуть бути реалізовані будь-яким окремим жителем незалежно від інших членів громади); колективні (реалізація яких можлива лише шляхом спільних дій певної кількості членів територіальної громади) [5, с 33-34]. Названі права відповідають закріпленим у чинному законодавстві формам прямої демократії. Їх структурування дозволяє віднести до першої групи право на участь у місцевих референдумах і виборах, а також бути обраним службу в органах місцевого самоврядування, звернення громадян, інформаційні запити, оскарження в суді рішень місцевих органів влади тощо.

До другої групи слід включити діяльність органів самоорганізації населення, проведення мітингів та зборів, походів та демонстрацій, місцеві ініціативи, громадські слухання та ін. Слід зазначити, що в системі місцевого, завдяки органічному поєднанню, індивідуальні та колективні форми безпосередньої участі населення у вирішенні справ місцевого значення повинні мати пріоритетне значення серед інститутів місцевого самоврядування.

Слід зазначити також, що нині населення розглядає участь у виборах на стільки як форму участі у виробленні і ухваленні управлінських рішень або як інструмент діалогу з владою щодо узгодження інтересів, а скоріше як спосіб виразити свою підтримку або протест владі та політикам. Що стосується інших форм, то залучення українців до переважної більшості видів місцевого суспільного життя перебуває на досить низькому рівні, [25].

Схематично річний рух коштів у рамках бюджету заміни та відновлення систем забезпечення життєдіяльності територіальної громади зображено на рис. 2.10.

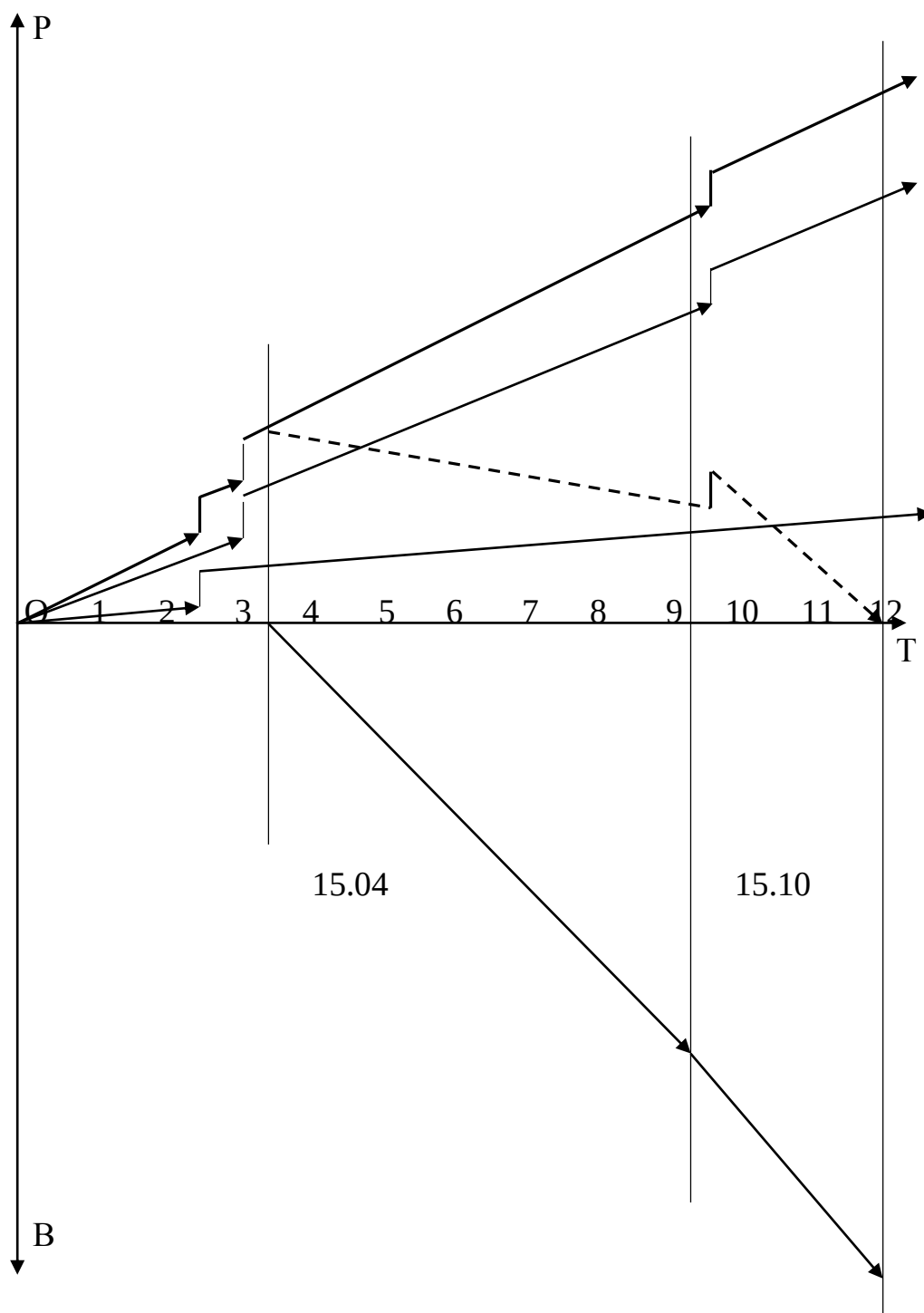


Рис. 2.10. Графік надходжень та витрат коштів місцевого бюджету в часі

[13]

Період найбільш інтенсивного здійснення даних типів витрат зазвичай припадає на теплу пору року, коли негативний вплив часткового та тимчасового припинення функціонування систем забезпечення життєдіяльності громади є найменшим або відсутній взагалі. Виділяють ряд факторів, що створюють

передумови тимчасового дефіциту бюджету проведення зазначених заходів у даний період, і перш за все з 15 квітня по 15 жовтня. Накопичення коштів за рахунок надходжень від податків та зборів здійснюється протягом року, а витрати на роботи з підтримання/відновлення функціонування певних видів комунального забезпечення є необхідними лише у період з 15 квітня по 15 жовтня. Коштів, що акумулюються у місцевому бюджеті станом на 15 жовтня, як правило не вистачає на проведення усього комплексу ремонтних робіт, що обумовлює використання «методу казана», прийнятого у банківській сфері, що передбачає паралельне залучення всіх коштів, спрямованих як на забезпечення функціонування, так і на розвиток громади.

Відповідно до частин дев'ятої – десятої статті 75 Бюджетного Кодексу України відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати міжбюджетні трансферти та інші необхідні для формування місцевих бюджетів положення, затверджені Верховною Радою України при прийнятті законопроекту про Державний бюджет України у другому читанні.

Станом на сьогодні, жодна сфера господарської діяльності не здатна до існування без власної інфраструктури, адже вона є основою забезпечення належного функціонування окремих підприємств, організацій, і навіть територіальних одиниць (сіл, селищ, міст тощо). Вищезазначене має безпосереднє відношення до сфери ЖКГ, що являє собою значну частину національної економіки та характеризується значним рівнем впливу на її розвиток. У численних країнах світу показники діяльності ЖКГ є прямо пропорційними до рівня соціально-економічного розвитку держави і суспільства.

Потребує зазначення і те, що за традицією до об'єктів міської інфраструктури відносять:

- ринкова і економічна сфера (комплекс різних галузей, об'єктів, видів діяльності, організаційно-правових норм, призначених для обслуговування виробництва і економіки, забезпечення безперервного руху послуг і товарів, цінних паперів, грошей і валюти, праці і т.д.);

- житлово-комунальні послуги (організації та підприємства, що надають відповідні послуги для забезпечення відповідного рівня життя населення - водопостачання та каналізація, теплопостачання, електропостачання та газопостачання, збір та вивіз сміття, обслуговування прилеглих територій, ліфтові споруди) і т.д.);

- транспортна сфера (величезний комплекс послуг і об'єктів, що включає всі види транспорту, транспортні підприємства, організації та їх підрозділи, що надають транспортно-логістичні та інші послуги, зокрема: дорожньо-вантажні перевезення, громадський транспорт, швидкісні і вільні перевезення пасажирів; вантажі, а також утримання всіх суміжних галузей);

- сферу охорони здоров'я (наявність достатньої кількості медичних і лікувально-профілактичних закладів, включаючи ранню та невідкладну медичну допомогу, сімейне обслуговування, діагностичні центри, лабораторії, аптеки, санітарно-епідеміологічні служби тощо);

- сферу освіти (набір вищих, середніх та інших навчальних закладів, що надають освітні послуги, в тому числі у сферах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також через навчання протягом усього життя);

- соціально-культурну сферу (організації та підприємства, різні установи, об'єкти комунальної власності тощо, що надають послуги для задоволення потреб населення в культурному, духовному та спортивному розвитку, організації відпочинку, дозвілля, туризму, відпочинку та ін.);

- області інженерних мереж та комунікацій (сукупність установ та систем інженерного обладнання різних галузей і видів діяльності, зокрема, інженерних мереж та комунікацій, що відіграють важливу роль у розвитку житлово-комунального господарства - це водопровідні та каналізаційні споруди, постачання тепла, електроенергії та газу тощо);

- інформаційно-комунікаційну сферу (організації, що надають послуги у сфері інформаційних систем і технологій та комунікації, структури та підсистеми інформаційного, технічного та програмно-прикладного характеру, засоби і канали зв'язку тощо).

Численні науковці та практики місцевого самоврядування співвідносять поняття "міська інфраструктура" з поняттям "комунальна інфраструктура" (поняття "міська економіка" і "комунальна економіка" однаково ідентифіковані, хоча термін "міські комунальні послуги" також у літературі міститься [53]) Однак поняття "комунальна інфраструктура" можна вважати встановленим, оскільки воно традиційно використовується для житлово-комунального господарства, інженерних мереж і комунікацій, медичних, освітніх та інших "бюджетних" установ що знаходяться в комунальній власності органів влади та місцевих органів влади. В.М.Стасюк досліджує результати оцінки поточного технічного стану комунальної інфраструктури України. Він стверджує, що відсутність належної уваги до питань дотримання вимог техногенної безпеки в комунальній сфері в умовах катастрофічного стану комунальних мереж і структур загрожує надзвичайно серйозними наслідками як для населення, так і для навколишнього середовища відповідного регіону і для держави в цілому. Йдеться про необхідність вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, що призводить до впровадження концепції "критичної інфраструктури" вченим, що включає об'єкти комунальної сфери, технічний стан яких є катастрофічним [47].

Житлово комунальне господарство (ЖКГ) є найважливішим елементом соціальної інфраструктури муніципального утворення, і проблеми його розвитку повинні розглядатися і вирішуватися в інституціональному полі регіональної економічної політики. У цьому сенсі очевидна потреба в розробці регіональної стратегії розвитку ЖКГ, включаючи модернізацію організаційно-економічного механізму ЖКГ в контексті ресурсних та інституційних можливостей регіональної економіки.

Веселовський Б.Б. пропонує розглядати житлово-комунальне господарство як багатогалузевий комплекс, що складається з безлічі елементів (житлове господарство, енергетична інфраструктура, інженерні споруди, транспортна інфраструктура та ін.). Необхідно відзначити, що комплекс ЖКГ регіону також включає в себе систему озеленення та земельне господарство. На

думку Орлової Р.І., в складі житлово-комунального комплексу необхідно розглядати санітарно-технічні підприємства, житлове господарство, енергетичний і транспортний сектор.

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок про те, що виробнича структура ЖКГ є невід'ємною частиною соціальної інфраструктури та включає в себе ряд економічних підгалузей: житлове господарство, ресурсозабезпечення, благоустрій, побутове обслуговування. Стан та умови діяльності ЖКГ визначає проблеми не тільки відповідних підгалузей економічної діяльності, а й стан задоволення соціально-побутовими потребами громад.

До специфічних характерних рис сучасного комплексу ЖКГ регіону пропонується віднести наявність складної системи взаємозв'язків суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність у сфері житлово-комунального господарства, населення, організацій, які є споживачами відповідного комплексу послуг і органів влади території. У числі безлічі взаємозв'язків особливе місце займають технологічні, оскільки саме цей вид зв'язків обумовлює інтеграцію зусиль господарюючих суб'єктів щодо забезпечення споживачів відповідними послугами. Очевидно, в процесі реалізації взаємозв'язків мають місце і протиріччя цілей всіх перерахованих елементів, що входять в комплекс регіонального ЖКГ.

Значною мірою відповідальність за системну результативність комплексу ЖКГ лягає на місцеві органи управління, які, як правило, не мають повною мірою фінансовими та іншими ресурсами для забезпечення його роботи. В сучасних умовах населення і господарюючі об'єкти в повному обсязі фінансують не тільки житлово-комунальні послуги, але і покривають здебільшого, втрати енергоресурсів і підтримують відповідний рівень технічного стану елементів ЖКГ.

Сучасний етап розвитку житлово-комунального господарства передбачає досягнення ефекту, перш за все, за рахунок організації, і того, як буде побудована система вдосконалення управління, якими методами вона буде реалізовувати

щось нове, що дають наука і практика управління. Саме тому необхідна розробка цілісної галузевої програми вдосконалення управління житлово-комунальним господарством в ринкових умовах.

Організаційний аспект полягає у формуванні нової організаційної структури управління житлово-комунальним господарством. Причому, модель управління житловим комплексом істотно відрізняється від моделі управління комунальним господарством.

Ефективне управління житловим комплексом в сучасний період можливо лише на основі формірованія нового господарського механізму, орієнтованого на використання економічних важелів і стимулів, а також на максимально повне врахування інтересів споживачів.

Економічний аспект регулювання ринкових відносин передбачає, перш за все, визначення бюджетного ефекту від проведених заходів як в житловому, так і в комунальному секторах. Він досягається за рахунок чіткого розмежування прав керуючої компанії, споживачів її послуг і муніципалітету як власника майна, і має як довгострокову, так і середньострокову і короткострокову складові. Визначення бюджетного ефекту дозволить не тільки оцінити економічну доцільність майбутніх реформ, а й розробити проекти, які залучають інвесторів в галузь ЖКГ.

Підприємства комунального господарства необхідно зробити максимально незалежними від бюджетного фінансування і, отже, максимально залежними від споживачів послуг.

Фахівці та науковці в якості суб'єктів публічного регіонального управління в ЖКГ визначають:

- територіальні громади та інші об'єднання громадян;
- представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські та виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних і обласних рад) через відповідні комісії, відповідні структурні підрозділи, відповідні посадові особи місцевого самоврядування з питань житлово-комунальних послуг;

- органи виконавчої влади (районна державна адміністрація, обласна державна адміністрація) при посередництві відповідних комісій та підрозділів з питань ЖКГ.

Об'єктом державного територіального управління в житлово-комунальній сфері є житлово-комунальне господарство. Також до об'єктів регіонального державного управління житлово-комунального господарства слід віднести всі зв'язки та процеси взаємодії підприємств та споживачів послуг у процесі їх надання та / або виробництва.

Представниками впливу внутрішнього регіонального середовища є: суб'єкти громадянського суспільства, які виражають інтереси споживачів комунальних послуг; підприємства, які є постачальниками складових для виготовлення товару та/або надання послуг у житлово-комунальній галузі (енергопостачальні компанії, газопостачальні, водопостачальні та інші компанії).

Аналіз наукових публікацій з питання загального визначення поняття "механізм державного управління" [26] та визначення "механізму державного управління в сфері житлово-комунального господарства" [26] свідчить: Механізм державного управління житлово-комунальними послугами - сукупність зацікавлених сторін державного управління та об'єктів житлово-комунального господарства та супутньої інфраструктури, характер взаємодії та взаємозв'язку яких являє собою взаємну допомогу для задоволення потреб споживачів та забезпечення якісного житла і комунальних послуг шляхом використання цільових організаційних, економічних, правових, інформаційних методів, заходів, інструментів впливу на органи державного управління на відповідні житлові об'єкти.

З механізму державного регіонального управління житлово-комунального господарства в якості основних можуть бути виокремлені організаційний, економічний, юридичний та інформаційний аспекти. Організаційно-економічний механізм є одним з основоположних механізмів регіонального державного управління житлово-комунального господарства.

Під організаційно-економічним механізмом державного регіонального управління житлово-комунального господарства слід розуміти систему організаційних (структурні та процесуальні складові), економічних методів, заходів, форм, інструментів впливу на регіональному рівні у сфері житлово-комунальних послуг, через які відбувається вплив суб'єктів господарювання на об'єкт і відбувається їх взаємодія в рамках житлово-комунального господарства.

Організаційна складова моделі регіонального рівня визначає суб'єкти, а саме: представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські та виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних і обласних рад) через відповідні комісії, відповідних структурних підрозділів, відповідних посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань житлово-комунального господарства та суб'єктів громадянського суспільства; виконавчі органи (районна державна адміністрація, обласна державна адміністрація,) при посередництві відповідних комісій та підрозділів з питань ЖКГ; підприємства житлово-комунального господарства [4].

На органи місцевого самоврядування покладено обов'язок забезпечення надання членам громади послуг, спрямованих на їхнє життєзабезпечення, а саме: тепло-, енерго-, водопостачання/відведення, вивіз сміття, будівництво та реконструкція інфраструктурних об'єктів. Для виконання даних завдань громадою акумулюються грошові кошти та інші фінансові ресурси у вигляді податкових та інші надходжень, які за метою свого використання розподіляються по двох видах бюджетів: поточному та бюджету розвитку. Призначення коштів поточного бюджету – оперативні витрати, безпосередньо пов'язані з поточним забезпеченням функціонування громади, такі як: соціальне забезпечення, заробітна платня співробітників муніципальних служб, витрати на освіту, медицину, протипожежну та громадську охорону; кошти бюджету розвитку, як правило, спрямовуються на окремі перспективні проекти, і передбачають витрати на розширення та розвиток виробництва територіальної громади.

Пропонується матриця планування забезпечення потреб територіальних громад за колективно прийнятою шкалою оцінювання (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Матриця планування забезпечення потреб територіальних громад [11]

Види сфер забезпечення	Громада _n		Громада _m	
	Пріоритетність, од.	Населення, тис. осіб	Пріоритетність, од.	Населення, тис. осіб
Водопостачання	ОД ПР _i	ЧИС _n	ОД ПР _j	ЧИС _m
Газопостачання				
...	...		...	
Медичне забезпечення				

Де: ОД ПР_i – одиниця пріоритету потреби членів громади необхідності впровадження заходів І-тої соціальної сфери,

ЧИС_n – чисельність N – ої територіальної громади

ОД ПР_j – одиниця пріоритету потреби членів громади необхідності впровадження заходів j -тої соціальної сфери,

ЧИС_m – чисельність M – ої територіальної громади

Кожна громада за спільно затвердженою шкалою оцінювання дає визначення ступеню нагальності необхідності налагодження функціонування певної сфери забезпечення з наступним визначенням порядку впровадження об'єктів у виробництво та обсягу їхнього фінансування. Порядок визначається за сумою балів пріоритетності за спаданням, наприклад:

- 1) водопостачання;
- 2) газопостачання;
- 3) медичне забезпечення.

Таким чином, надання членами громади переваги тим чи іншим проектам місцевого розвитку безпосередньо визначається обсяг міжбюджетних

трансфертів станом на певний звітний період, а отже – визначаються особливості бюджетного планування територіальної громади на певний рік.

Згідно ст. 6 закону України "Про місцеве самоврядування" до питань місцевого значення, що перебуває у веденні муніципальних утворень, відносяться організація, зміст і розвиток муніципальних енерго-, газо-, тепло-, водопостачання й каналізації. У ст. 31 зазначеного закону органами місцевого самоврядування закріплений обов'язок визначати мету, умови й порядок діяльності підприємств, установ і організацій, які знаходяться в муніципальній власності, і здійснювати регулювання цін і тарифів на їхню продукцію (послуги). Таким чином, органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати населення комунальними послугами. Очевидно, що цей обов'язок буде існувати й у майбутньому (принаймні, доти, поки буде існувати саме муніципальне утворення). Виходячи із цього, можна сформулювати наступні цілі, що стоять перед муніципалітетом:

(1) мати можливість забезпечити надання комунальних послуг населенню в необхідному обсязі й із заданими параметрами якості зараз і в будь-який момент часу в майбутньому;

(2) забезпечити відтворення майна територіальної громади в тім обсязі й з тими якісними характеристиками, яких було б досить для досягнення мети (1) при найбільш оптимальному (з погляду власника) керування даним майном.

Очевидно, що ціль (2) впливає з мети (1), а всі інші цілі можуть впливати їх сформульованих вище або корелювати з ними. Такими цілями органа місцевого самоврядування можуть бути:

- прийнятність тарифів для споживачів комунальних послуг (дана мета дуже важлива й прямо пов'язана із соціальною політикою територіальної громади);

- скорочення бюджетних витрат на ЖКГ, у тому числі за рахунок залучення позабюджетних джерел фінансування інвестиційних програм муніципальних комунальних підприємств;

- підвищення інвестиційної привабливості комунальних підприємств відповідних територій; - підвищення якості життя членів громад (у тому числі за рахунок підвищення якості комунальних послуг і відповідності тарифів);
- стимулювання комунальних підприємств до ефективного використання місцевих ресурсів (ресурсозбереження);
- стимулювання споживачів до раціонального й ощадливого споживання комунальних послуг; - недопущення забруднення навколишнього середовища комунальними підприємствами;
- одержання частини прибутку від використання майна комунальних підприємств.

Ціль (1) припускає, що перед муніципальними комунальними підприємствами може бути поставлене завдання не тільки розширеного відтворення муніципального майна, але і його скорочення. Таким чином, всі програми по відтворенню муніципального майна комунальних підприємств повинні бути прив'язані до стратегічних планів розвитку муніципального утворення.

Оскільки практично перед кожним муніципальним бюджетом постає мета скорочення витрат на ЖКГ, та ціль відтворення муніципального майна (2) включає завдання підвищення інвестиційної привабливості муніципальних комунальних підприємств і залучення позабюджетних джерел фінансування.

Реалізація будь-якого бізнес-проекту передбачає реалізацію виробничого процесу, в рамках якого витрачаються певні ресурси і досягаються певні результати.

Основними результатами виробництва є випуск продукції певного асортименту, обсягу і якості, різні відходи, доходи від реалізації продукції споживачам, ціни, реалізовані на ринку товарів, виробничі витрати, прибуток, валовий дохід, обсяг платежів до державного та місцевих бюджетів.

Місцеві громади зацікавлені у скороченні власних ресурсів на реалізацію проекту, і прибуток або нематеріальну вигоду, яку отримає після реалізації. Громаді важливо знати, який дохід вона отримає від своєї виробничо-

господарської діяльності, а для цього треба здійснити аналітично-розрахункові операції з порівняння витрат і результатів, рис. 2.11.

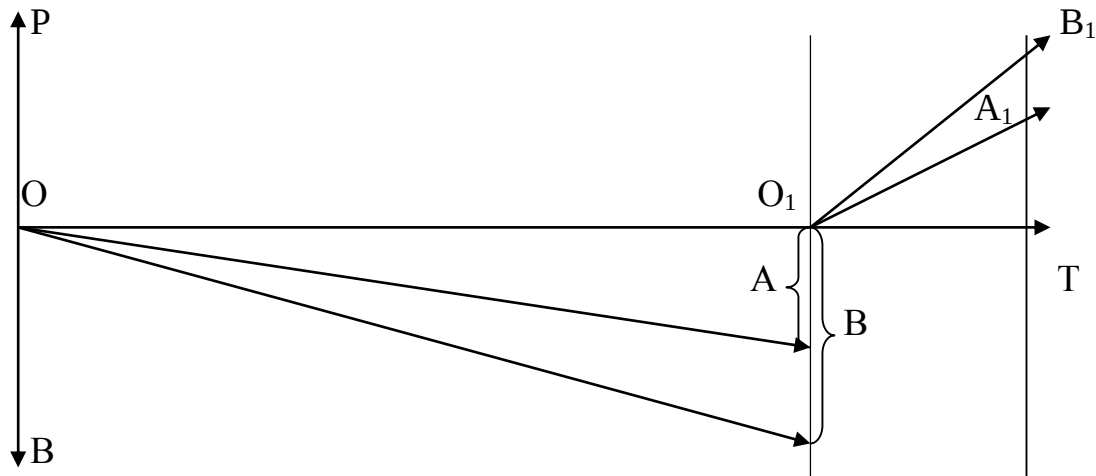


Рис. 2.11. Графік «витрат-результатів» при виконанні проектів однією громадою та кількома громадами сумісно [12]

де:

PB – вісь результатів/витрат

O₁ – момент завершення реалізації сумісного проекту

B, B₁ – витрати та дохід від реалізації проекту однією громадою

A, A₁ – витрати та дохід однієї громади від реалізації сумісного проекту

При порівнянні витрат і результатів, необхідно також враховувати фактор часу, бо грошові кошти, розділені певним часовим інтервалом, не еквівалентні одне одному. Щоб їх співставити, потрібно провести операцію - дисконтування.

Провівши дисконтування витрат і отриманих результатів виробництва, можна співставити їх між собою. Принцип такого зіставлення можна визначити, як коригування витрат і результатів виробництва, щоб вони були економічно порівняними на означений момент періоду, всередині якого є і платежі (витрати), і результати (дохід) виробництва.

Для проведення операції дисконтування слід вибрати той момент часу всередині циклу проекту, щодо якого будуть коригуватися витрати і результати виробництва.

Розглянемо три можливі варіанти дисконтування грошових коштів для приведення витрат і результатів виробництва до одного моменту часу:

Варіант 1 - до початку життєвого циклу проекту;

Варіант 2 - до кінця циклу;

Варіант 3 - до проміжного моменту

Варіант перший характерний тим, що всі грошові кошти приводяться до початкового моменту даного періоду. Цей варіант дисконтування широко поширений в міжнародній практиці оцінки інвестиційних проектів і застосовується в даний час з цією самою метою в Україні.

Розглядаючи перший варіант, економічний сенс операції полягає в тому, що майбутні грошові кошти на початку циклу мають менше значення, в порівняння з грошима майбутнього моменту.

Другий варіант дисконтування передбачає приведення всіх коштів до кінця розглянутого періоду, причому майбутні кошти будуть значно більшими, ніж теперішні, і лише тоді вони будуть порівнянними. Такий варіант дисконтування застосовується тоді, коли необхідно привести раніше капітальні інвестиції в альтернативні проекти до початку експлуатації, а потім порівняти різні витрати з точки зору обсягу та часу.

Третій варіант дисконтування полягає в тому, що всі витрати та результати виводяться до певного моменту протягом розглянутого періоду (виключаючи початкові та кінцеві моменти, оскільки вони вже розглядаються). Це як проміжна точка, яка може бути цікавою для дизайнерів і економістів. Як правило, на даний момент вибирається початок роботи майбутнього проектного рішення.

З розглянутих варіантів дисконтування грошових коштів залишається незрозумілим: як визначити на практиці величину норми дисконтування, тобто як встановлюють таку норму конкретні фірми і що вони при цьому беруть до уваги.

У стабільному функціонуванні ринкової економіки ставки дисконту для окремих періодів року практично однакові і, як правило, не змінюються або змінюються на невелику суму.

Інша справа, коли економіка працює в нестабільних умовах: інфляція, стагнація, фінансова криза. За таких обставин інвестиційні установи протягом визначеного періоду часу змінюють кредитну ставку на вкладений капітал, а

дисконтні ставки на обрані інтервали часу, що розглядаються, співвідносяться з цими ставками, тобто підлягають змінам. В умовах значної фінансової нестабільності такі зміни можуть бути значними.

Важливим показником для оцінки ефективності виробничих інвестицій поряд з чистою сучасною вартістю є внутрішня норма прибутковості (IRR). Під внутрішньою нормою прибутковості розуміють відсоткову ставку, при якій чиста теперішня вартість інвестиційного проекту дорівнює нулю. Це означає, що якщо чиста поточна вартість (Net present value (NPV)) = 0, сучасна вартість проекту (PV) дорівнює за абсолютною величиною початковим інвестиціям (C_1) - отже, вони окупаються.

Реалізація будь-якого інвестиційного проекту вимагає залучення фінансових ресурсів з різних джерел, які ви завжди повинні платити. Таким чином, за залучені кошти виплачуються відсотки, за залучений капітал - дивіденди, винагорода, тобто компанія несе певні витрати, пов'язані з реалізацією інвестиційного проекту. Індикатором, що характеризує відносний рівень цих витрат, є "ціна" використаного (вдосконаленого) капіталу (CC). При фінансуванні проекту з різних джерел цей показник визначається за формулою середньозваженого арифметичного.

Економічний зміст цього показника такий: будь-які рішення інвестиційного характеру, рентабельність яких не нижче поточної вартості показника "CC", можуть бути прийняті підприємством. Саме з цим він порівнює IRR, розрахований для конкретного проекту. Зв'язок між ними наступний:

Якщо $IRR > SS$, то проект повинен бути прийнятий,

$IRR < SS$, тоді проект повинен бути відхилений;

$IRR = SS$, то проект або прибутковий, або збитковий.

Практичне застосування цього методу зводиться до послідовної ітерації, з якої отримується ставка дисконтування, що забезпечує рівність між сумами дисконтованих доходів і інвестицій ($NPV = 0$). Для цього два значення коефіцієнта дисконтування $r_1 < r_2$ вибираються з використанням розрахунків або таблиць таким чином, що функція $NPV = f(r)$ в інтервалі (r_1, r_2) змінює своє

значення з "+" на "-" або навпаки. Потім використовується

формула:

$$IRR = r_1 + \frac{NPR(r_1)}{NPR(r_1) - NPR(r_2)} \cdot (r_2 - r_1)$$

де r_1 - величина відсоткової ставки в дисконтному коефіцієнті, при якому $f(r_1) < 0, f(r_1) > 0$;

r_2 - процентна ставка в коефіцієнті дисконту, для якого $f(r_2) < 0, f(r_2) > 0$.

Точність розрахунків обернено пропорційна довжині інтервалу (r_1, r_2) . Тому найкращий результат досягається в разі, коли довжина інтервалу мінімальна (дорівнює 1%), т. Е. r_1 і r_2 – найближчі одне до одного значення коефіцієнта дисконтування.

Аналіз множини існуючих умов дисконтування різноманітних інвестиційних установ дозволить підвищити ефективність виконання проектів однією громадою та кількома громадами сумісно. А можливість інтеграції сумісних ресурсів громад у процесі міжмуніципального співробітництва дозволить зменшити витрати окремої громади в реалізації проекту та сприяє скороченню періоду його реалізації.

Згідно до довідника дорожніх термінів, пусковий комплекс є частиною виробничого активу, створення якого завершено, у зв'язку з чим він може бути введений в експлуатацію до завершення повного створення активу [42]. У будь-якій економічній діяльності момент, коли актив вводиться в експлуатацію, має суттєвий вплив на її результат, адже чим раніше актив буде введений в експлуатацію, тим більший прибуток він принесе суб'єкту економічних відносин станом на певний момент часу. Таким чином, впровадження окремих пускових комплексів у виробництво з моменту їх завершення є більш рентабельним, ніж всіх комплексів в момент завершення виробництва останнього (рис. 6).

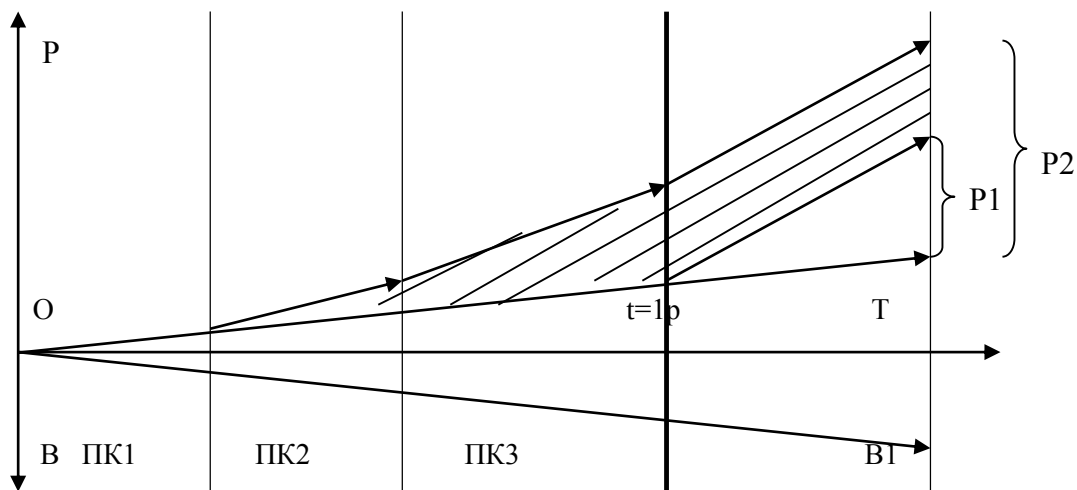


Рис. 6 Графік доходів та витрат від експлуатації активу [10]

де:

PВ – вісь результатів/витрат територіальної громади;

B1 – обсяг витрат територіальної громади на створення виробничого об'єкта;

P1 – обсяг доходів місцевого бюджету без поділу виробничого об'єкта на пускові комплекси;

P2 – обсяг доходів місцевого бюджету за умови поділу виробничого об'єкта на пускові комплекси.

2.3 Узагальнення досвіду міжмуніципального співробітництва та створення об'єктів спільної власності територіальних громад

Багатьма фахівцями та науковцями в якості головного пріоритету у забезпеченні життєдіяльності членів територіальної громади було визначено задоволення їхніх потреб. Серед характеристик задоволення потреб територіальної громади можна визначити їх повноту складу та оперативність. Саме у розрізі оперативності задоволення потреб населення громад фахівцями

було обрано для розгляду 15 перспективних напрямів розвитку, з яких за результатами оцінки ефективності було відібрано три найперспективніших:

1. Технології прискорення введення в експлуатацію виробничих активів громади. Ефективність сучасної територіальної громади не в останню чергу визначається здатністю до оперативного задоволення потреб її членів, яка є прямо пропорційною швидкості введення її виробничих активів в експлуатацію;

2. Технології підвищення ефективності організації інфраструктурного виробництва. Лівова частка найнагальніших потреб членів громади (тепло-, енерго-, водопостачання/відведення тощо) може бути задоволена виключно шляхом експлуатації масштабних інфраструктурних об'єктів. Відповідно, для забезпечення належної якості та безперебійності надання зазначеного типу послуг необхідною є оптимізація організації її здійснення.

3. Технології співробітництва територіальних громад, зокрема – сумісного виконання спільних проектів та експлуатація їх результатів. Станом на 1 січня 2019 року, у середньому частка коштів бюджету розвитку у загальному обсязі бюджету територіальної громади склала близько 27%, що унеможливило для багатьох громад України виконання порівняно крупних проектів. Спільна реалізація громадами проектів дозволяє розподіляти між ними витрати на реалізацію, ризики та результати впровадження.

Однією з форм акумуляції коштів розвитку є міжмуніципальне співробітництво.

Загалом, міжмуніципальне співробітництво (ММС) як нова (новаторська) політика місцевого та регіонального розвитку нещодавно стала більш поширеною в європейських країнах, зокрема в Україні. Його поява пов'язана з тим, що місцеві органи влади багатьох країн Європи (включаючи Україну) сьогодні мають справу з проблемами, можливі шляхи їх вирішення яких запропоновані ММС. Їй властивий суттєвий потенціал, що може являти суттєву користь для сталого розвитку громад незалежно від їх розміру [1, 2, 15, 19].

Досвід багатьох країн засвідчує, що ОМС (територіальні громади місцевого рівня) ніколи не є повністю самодостатніми, незалежно від їхнього

розміру та населення. У зв'язку з цим міжмуніципальне співробітництво є інноваційною та актуальною формою діяльності багатьох громад. Це логічне рішення нейтралізувати наслідки нераціонального розподілу функцій і ресурсів між різними рівнями державної влади, недосконалою організацією територіальної влади тощо [23, 37, 38, 40].

Міжмуніципальне співробітництво являє собою відносно нову форму політики місцевого та регіонального розвитку. Його суть полягає в тому, що ОМС на договірній основі об'єднують свої ресурси та потужності для вирішення спільних проблем розвитку. Кінцевою метою такої співпраці є підвищення якості життя громади. Міжмуніципальна співпраця характерна для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищий рівень незалежності муніципалітетів, тим в більшому ступені вони потребують кооперації і тим більше вони до неї здатні [3, 7, 8, 9].

Станом на 1 січня 2015 року в Україні налічувалося понад 30 тис. Суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29324 - сільські та міські поселення, в яких 11550 представницьких органів місцевого самоврядування. Близько 50% територіальних громад мають менше 1000 мешканців. Практично всі такі територіальні громади субсидувалися державою, оскільки не мали необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання послуг високого класу, державних, комунальних та соціально-культурних послуг. Незважаючи на це, сума субсидій не дозволяє населенню надавати послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Водночас значна кількість українських громад є надто малими, щоб залучити інтерес у приватних інвесторів. У зв'язку з згаданим міжмуніципальне співробітництво (ММС) є ефективним інструментом підвищення якості комунальних послуг, поліпшення муніципального управління, а також гнучкою формою підготовки до комплексної адміністративно-територіальної реформи [20-22, 34].

Кооперативний механізм дозволяє знайти більш ефективний підхід до вирішення певних проблем шляхом використання спільних знань і досвіду.

Виникнення ММС пояснюється тим, що місцева влада сьогодні має справу з проблемами, можливі рішення яких воно пропонує.

Беручи до уваги досвід європейських країн з накопичення фондів розвитку, міжмуніципальну співробітництво властивий великий потенціал, який потенційно може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку найрізноманітніших громад.

Міжмуніципальне співробітництво ставить перед собою такі основні завдання, як поліпшення якості послуг, що підлягають наданню громадянам, розвиток інфраструктури муніципального утворення, а також поліпшення муніципального управління та підвищення ефективності роботи відповідних органів місцевого самоврядування. Таким чином, ОМС, які долучаються до міжмуніципального співробітництва, можуть розраховувати на конкретні вигоди, а саме:

- ОМС можуть об'єднати свої наявні ресурси, якщо вони допоможуть поліпшити свою ефективність. Разом, ОМС можуть робити те, чого вони ніколи не змогли б досягти самотужки; вони можуть надавати нові послуги або підвищувати якість послуг, що вже надаються своїм громадянам. У деяких країнах існують навіть законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізації відходів, водопостачання, транспорту та економічного розвитку) у форматі ММС;
- "ринок", більший за чисельністю споживачів, що сприяє зниженню витрат; місцеві органи-партнери можуть обмінюватися знаннями та досвідом у наданні індивідуальних послуг, що робить їх більш ефективними;
- покращує здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах державно-приватного партнерства; стає можливим укладати більш вигідні контракти з приватними компаніями.

Серед економічних переваг ММС можна виділити наступні:

- покращується здатність поглинати інвестиції та довіру з боку кредиторів, що полегшує запозичення та залучення коштів з фондів регіонального розвитку ЄС та інших зовнішніх джерел;

- існує можливість реорганізації адміністративних (муніципальних) послуг: залучення більш кваліфікованих кадрів, мобілізація наявних ресурсів;
- спільна робота над досягненням цілей економічного зростання та підвищення прозорості допоможе створити нові робочі місця та залучити більше інвестицій, ніж фрагментовані дії окремих ОМС.

Світовий досвід показав, що місцеві громади (базові - сільські, селищні, міські) ніколи не є повністю самодостатніми, незалежно від їх розміру та населення. Беручи до уваги вищезазначене, міжмуніципальне співробітництво є інноваційною та актуальною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Міжмуніципальне співробітництво являє собою логічне рішення для нейтралізації наслідків невідповідного розподілу функцій і ресурсів між ОМС, недосконалою організацією територіального уряду, оскільки воно:

- знижує виробничі витрати і заощаджує гроші за рахунок обсягів діяльності (збільшення обсягу виготовленої продукції по відношенню до виробничих витрат);
- зміцнює переговорні позиції відповідних місцевих органів влади, зокрема, щодо збільшення кількості користувачів / одержувачів послуг;
- зменшує кількість людей, які отримують послуги "за ціною нижче вартості" (через розширення сфери застосування);
- збільшує «власні» інвестиційні ресурси спільнот-учасників (шляхом об'єднання їх (обмежених) фінансових ресурсів);
- підвищує довіру серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від державних, так і від приватних партнерів (через покращення співвідношення витрат / вигод).

Відповідно до обраної організаційної моделі співпраці, ММС може мати економічні, фінансові та соціальні наслідки (відсутність необхідності розширення інфраструктури, розподіл коштів та комунальної власності, найкраще використання машин і обладнання, економія за рахунок спільних закупівель та їх більший обсяг). логістичні вигоди шляхом планування спільних транспортних маршрутів, залучення спеціалізованого персоналу для виконання

певних робіт тощо).

Міжмуніципальне співробітництво може бути визначено як взаємозв'язок між двома або більше органами місцевого самоврядування (громадам базового рівня), які мають статус юридичних осіб і мають певну політичну, правову та фінансову незалежність (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування). У той же час, можна відзначити наступні характеристики ММС:

- ММС це два або більше ОМС, які співпрацюють один з одним;
- ОМС погоджуються працювати разом і надавати певні ресурси для взаємної вигоди, які були б недосяжними в разі їх незалежної (ізольованої) діяльності;
- Спільні зусилля можуть бути пов'язані з однією або кількома галузями, які належать до певної компетенції ОМС. Закон може передбачати, що виконання деяких функцій органами місцевого самоврядування не може бути оптимізоване за рахунок міжмуніципального співробітництва (наприклад, функції, делеговані державою);
- Співробітництво має свою ціну для кожного з партнерів ОМС: це вимагає зусиль, фінансування та розподілу ресурсів (персонал, земля, обладнання, приміщення або будівлі тощо);
- ММС є результатом обґрунтованого рішення, а не тільки механічного виконання відповідних положень. Угода про співробітництво є добровільною, вона не встановлюється законом, хоча в деяких випадках закон може рішуче закликати або навіть заохочувати громади до пошуку шляхів співпраці;
- Нові переваги для партнерів ОМС можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для послуг, які є недоступними для малих громад, економія коштів у наданні послуг, поліпшення якості послуг, краща координація у майбутньому плануванні розвитку, більш ефективна і прозора політика розвитку;
- Співробітництво не є фрагментарним - воно розраховується на певний період, а в більшості випадків обумовлюється постійним договором без певної дати закінчення;

- Відсутня постійна передача повноважень органів місцевого самоврядування: непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом співпраці, для ОМС є постійним.

Серед інших позитивних результатів ММС можна виділити наступні:

- ММС може мати позитивний вплив на практику управління у відповідних ОМС, оскільки кожен партнер намагається взяти на себе успішний практичний досвід інших учасників міжмуніципального співробітництва;
- ММС потенційно може сприяти розвитку нової форми корпоративної культури, що базується на співпраці, що особливо важливо за умови управління відповідними громадами представниками різних політичних партій;
- Процес подання спільних заявок міжнародним (донорським) організаціям може допомогти розробити необхідні інструменти для партнерської співпраці з іншими організаціями державної та приватної форми власності;
- ММС може надати керівникам відповідних органів місцевого самоврядування більше можливостей для зосередження на стратегічних цілях, оскільки вторинні питання вирішуються шляхом ММС;
- Міжмуніципальне співробітництво потенційно здатне знизити рівень корупції та підвищити прозорість діяльності відповідних місцевих органів влади;
- ММС може сприяти розвитку почуття солідарності, що сприяє поліпшенню соціального клімату в суспільстві;

- ММС може створити додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих осіб до вирішення місцевих проблем.

Як вже зазначалося, розвиток ММС має сприяти підвищенню якості послуг, які надаються громадянам органами місцевого самоврядування. Зазначене поліпшення якості послуг може бути досягнуте завдяки ефекту масштабу. Чим більша кількість громадян, які користуються певними послугами або більш широке охоплення мають зазначені послуги, тим нижче витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо послуги надаються для двох або більше муніципалітетів, кількість користувачів збільшується, що призводить до

зниження виробничих та інших витрат. Інші позитивні результати ММС включають формування привабливого інвестиційного клімату, зміцнення спроможності відповідних громад до співпраці з міжнародними (донорськими) організаціями та інвесторами у залученні необхідних ресурсів для ефективної реалізації програм та проектів місцевого розвитку.

Співробітництво територіальних громад в Україні здійснюється відповідно до Законів України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та "Про співробітництво територіальних громад". В них передбачено наступні форми співробітництва:

- делегування одному з суб'єктів співпраці іншими суб'єктами співпраці виконання одного або декількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- співфінансування (супровід) суб'єктами співпраці підприємств, установ та організацій комунальної власності - об'єктів інфраструктури;
- формування спільних комунальних підприємств, установ та організацій - об'єднаних об'єктів інфраструктури;
- формування спільних органів управління для спільного здійснення повноважень, визначених законом.

Особливості кожної форми співпраці регулюються рядом відповідних правових норм.

Кожна з цих форм співробітництва має свої особливості, завдяки яким одна форма співпраці відрізняється від іншої. Вони відрізняються, перш за все, метою.

У ч. 1 ст. 10 Закону України "Про співробітництво територіальних громад" законодавцем в цілому викладена мета співпраці у такій формі, як делегування виконання окремих завдань.

Зокрема, було наголошено, що на підставі угоди про співробітництво кілька суб'єктів співпраці можуть делегувати одному з таких суб'єктів одне або декілька завдань з передачею відповідних ресурсів, що сприятиме забезпеченню виконання завдань та функцій, що регламентуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ефективізації використання коштів бюджетів місцевого самоврядування. Перелік завдань, делегованих органу

місцевого самоврядування суб'єкту співробітництва, повинен бути зазначений у договорі за такою формою співробітництва у вигляді чітко сформульованих обов'язкових наказів, виконання яких стосується одного з суб'єктів співробітництва. На початок 2018 року було підписано вісім угод про співпрацю територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань.

Що стосується мети реалізації спільних проектів, то законодавча влада утримавлась від визначення мети даної форми співробітництва, але мета спільного проекту повинна бути визначена суб'єктами співпраці у відповідній угоді, як того вимагає Закон України "Про співпрацю територіальних громад".

Розташування територіальних громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом на 1 січня 2019 року, наведено на рис 2.12.

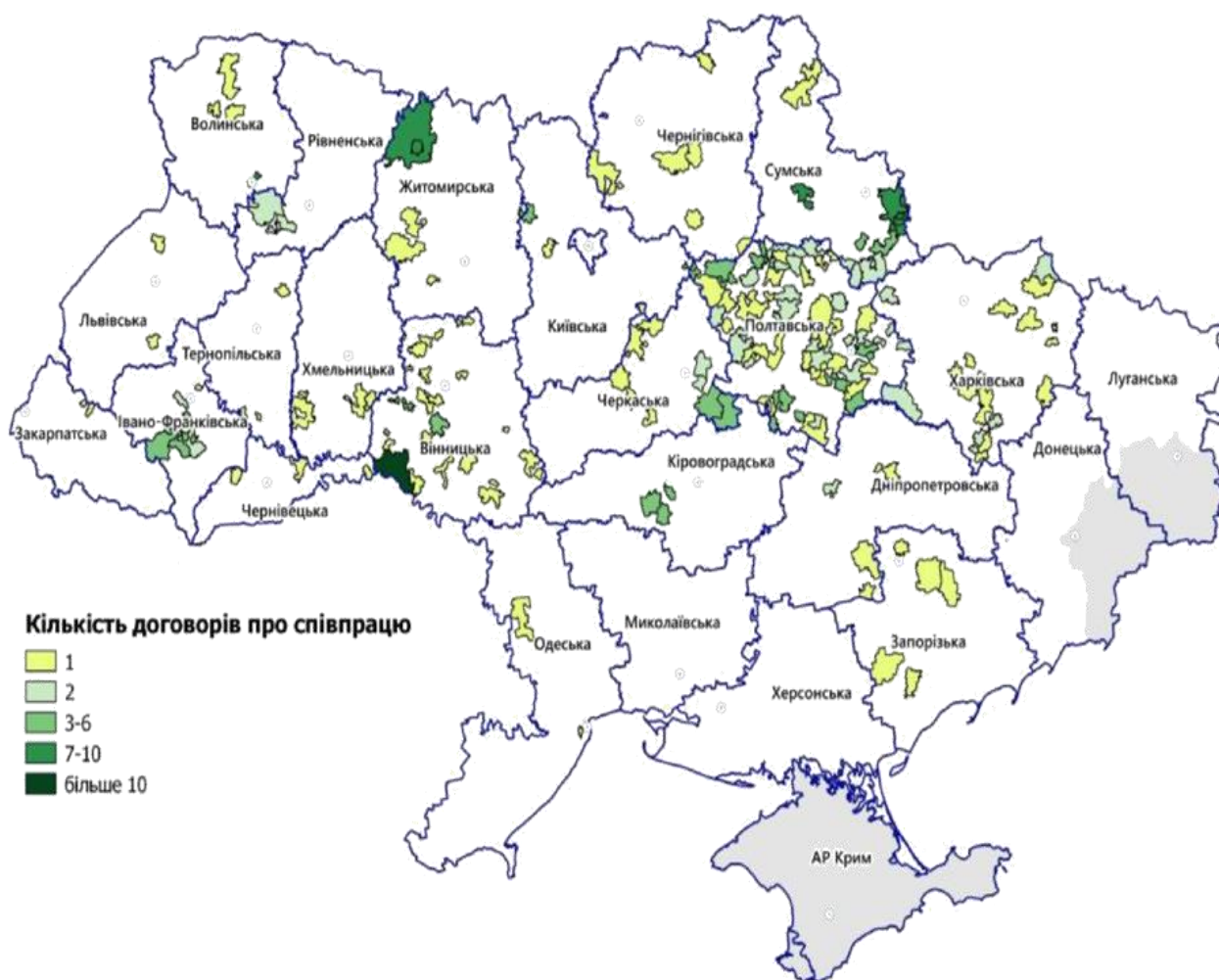


Рис.2.12. Розташування територіальних громад що скористалися міжмуніципальним співробітництвом на 1 січня 2019 року [45]

Метою спільного проекту є розуміння переліку чітко сформульованих кінцевих результатів, для яких, власне, було організовано співпрацю. Аналізуючи рис. 2.12., можна визначити, що найбільшу активність виявляють громади розташовані в центральній частині України та громади півночі. Найменша активність співробітництва серед місцевих громад півдня країни.

Більш детально по напрямках стан міжмуніципального співробітництва територіальних громад на 1 січня 2019 року можна дослідити з даних табл. 2.10.

Таблиця 2.10

Стан міжмуніципального співробітництва територіальних громад на 1 січня 2019 року

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	В тому числі					Кількість територіальних громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
		ЖКТГ	Благоустрій	Пожежна безпека	Освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення	Інше	
Вінницька	55	15	2		7	31	166
Волинська	9	1	1		2	5	27
Дніпропетровська	6	1		2	1	2	14
Донецька	1	1					3
Житомирська	15				9	6	41
Закарпатська	2		2				4
Запорізька	6			1	2	3	12
Івано-Франківська	11	2	5		2	2	78
Київська	6			1	2	3	9
Кіровоградська	4			1	3		8
Луганська							
Львівська	2		1			1	5
Миколаївська							
Одеська	2	1				1	9
Полтавська	89	25	8	27	10	19	468
Рівненська	8				5	3	24
Сумська	25	3			7	15	55
Тернопільська	5				3	2	13
Харківська	20	12	2	1		5	77
Херсонська	1					1	2
Хмельницька	3	1		1		1	12
Черкаська	15	6	2	1	1	5	98
Чернівецька	3	1			1	1	8
Чернігівська	8				4	4	37
м. Київ							
ВСЬОГО	296	69	23	35	59	110	1170

Станом на 1 січня 2019 року було укладено 296 договорів про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів, 1170 громад, як інструмент використовують міжмуніципальне співробітництво.

Можна визначити, що більшість договорів міжмуніципального співробітництва сконцентровано на вирішенні проблем освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та житлово-комунального господарства.

Спільні міжмуніципальні проекти спрямовані на забезпечення пожежної безпеки фактично сконцентровані в Полтавській області. Хоча пожежна безпека реалізує не тільки технологічний захист, а й екологічний, що додає важливості означеним проектам.

Можна також відзначити невисоку активність співробітництва місцевих громад у реалізації проектів благоустрою територій.

Слід зазначити, що метою співпраці у такій формі, наприклад, співфінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності, є досягнення високого рівня ефективності використання ресурсів муніципальних утворень. Зазначене використання має здійснюватися на основі спільного використання об'єктів комунальної інфраструктури, які є в розпорядженні одного з суб'єктів співпраці, що дозволить співпрацювати на договірній основі у вигляді співфінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності.

Законодавство підкреслює, що ця форма співпраці повинна відповідати вимогам Бюджетного кодексу України (частина перша статті 12 Закону України "Про співробітництво територіальних громад").

Станом на 2 серпня 2018 року було підписано 29 угод про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств.

З метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад у ході виконання суспільних проектів необхідним є оцінювання якості їх виконання членами даних громад – відповідно, виникає необхідність впровадження порядку формування об'єкта спільної власності (рис. 2.13).



Рис. 2.13. Порядок формування об'єкта спільної власності [11]

Створення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співпраці спрямоване на реалізацію спільних інфраструктурних проектів та виконання функцій, що представляють спільний інтерес для зацікавлених територіальних громад.

Для досягнення даної мети суб'єкти співпраці можуть на підставі угоди утворити спільні комунальні підприємства, установи та організації і утримувати їх разом (частина перша статті 12 Закону України "Про співробітництво територіальних громад"). До середини 2018 р. укладено 8 угод про співробітництво територіальних громад у формі створення спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

Метою співпраці, що передбачає формування спільного керівного органу, є спільне виконання визначених законом повноважень, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування - суб'єктів співробітництва, збереження коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація або зменшення витрат). В угоді про створення спільного органу управління доцільно уточнити мету.

Необхідно відзначити, що деяким напрямом співробітництва практично не приділено уваги з боку адміністрацій місцевих громад. Наприклад, за весь період проведення адміністративно-територіальної реформи був утворений лише 1

спільний орган управління – «Інспектор з праці», створений Комиш-Зорянською селищною та Смирновською сільською радами.

Існують також прогалини у нормативно-правовому забезпеченні співробітництва, так договір про утворення спільної архівної установи, не був затверджений, оскільки не співпадав з жодним з регламентованих законом.

Як вже зазначалося станом на 1 січня 2019 року було ухвалено 296 сумісних проектів територіальних громад, галузева структура яких представлена на рис. 2.14



Рис. 2.14. Структура міжмуніципального співробітництва України станом на 01.01.2019 (складено за даними [39])

Для того, щоб суб'єктам співробітництва було простіше обирати її форму, необхідно визначити її кінцеву мету і завдання, вирішення яких стане запорукою досягнення поставленої мети. Після цього необхідно порівняти зміст конкретної форми співпраці для зацікавлених територіальних громад з формами співробітництва, визначеними Законом України "Про співробітництво

територіальних громад" (статті 10, 11, 12, 13 і 14).). Якщо зміст необхідної форми співробітництва для потенційного співробітництва співпадає, наприклад, з принаймні двома формами співпраці, як це визначено вищезазначеним законом, то варто розглянути можливість укладення двох угод про співробітництво, що визначають порядок їх укладення.

Зазначимо, що інтеграція ресурсів в процесі міжмуніципального співробітництва дозволяє зменшити витрати окремої громади на створення виробничого об'єкта та сприяє скороченню періоду реалізації проектів, спрямованих на задоволення потреб членів громади.

Проведений аналіз вітчизняного законодавства та динаміки змін у адміністративно-територіальному устрої України дозволив дійти висновку, що в країні має місце реформа децентралізації влади. Метою реформи визнано формування потужного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення та функціонування повноцінного життєвого середовища для громадян. Заходи реформи спрямовані на надання органами місцевого самоврядування високоякісних та доступних громадських послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Динаміка створення територіальних громад має не пропорційний характер. Регіони диференціюються за швидкістю утворення громад у часі та кількості. Разом із процесом утворення територіальних громад громад отримав розвитку процес їх об'єднання в об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Новим науковим результатом є такий: отримав подальшого розвитку науковий підхід до організації утворення об'єднаних територіальних громад в Україні, який, на відміну від існуючих, складається з логічної послідовності етапів поступового об'єднання територіальних громад на принципах доброї волі та дає змогу реорганізації існуючої адміністративної системи органів місцевого самоврядування.

Проведене у ході написання розділу узагальнення практики фінансування розвитку територіальної громади дало змогу дійти висновку про те, що воно

здійснюється за двома напрямками: по-перше, за рахунок податкових надходжень у місцеві бюджети громади, а по-друге, за рахунок місцевої ініціативи, що втілюється у проектному підході до вирішення проблем на основі партнерських відносин між державою, бізнесом та громадою.

Бюджетні кошти надходять та витрачаються нерівномірно протягом року, що не дає змоги повністю задовольнити потреби громади. Більш ефективним фінансуванням є реалізація проектів на засадах партнерських відносин. Вагомим навантаженням на фінанси громади є об'єкти житлово-комунального господарства (ЖКГ), адже саме вони створюють умови життя місцевого населення. Першочерговість фінансування об'єктів ЖКГ має відбуватися на демократичних засадах: кожна громада за спільно затвердженою шкалою оцінювання ідентифікує ступінь нагальності необхідності забезпечення певних складових інфраструктури.

Новим науковим результатом є: отримав подальший розвиток науково-методичний підхід до планування забезпечення потреб територіальної громади, який, на відміну від інших, містить матрицю визначення потреб населення за колективно прийнятою шкалою оцінювання, що дає змогу визначати ступінь нагальності та необхідності розробки забезпечення населення певним видом послуг ЖКГ (водопостачання, водовідведення, газопостачання та ін.) та визначати порядок введення об'єктів сфери ЖКГ й обсяг їх фінансування.

Проведене узагальнення досвіду міжмуніципального співробітництва та створення об'єктів спільної власності територіальних громад дозволило дійти висновку про доцільність утворення об'єднаних громад у ході реалізації проектів щодо забезпечення населення певними видами соціальних послуг, які потребують значного фінансування.

Ефективним інструментом розвитку місцевого самоврядування є співробітництво місцевих органів влади, держави та бізнесу на засадах партнерства. Утворення комунальних підприємств спільної власності, установ та організацій як форма кооперації переслідує мету реалізації спільних

інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять колективний інтерес для зацікавлених територіальних громад.

Новим науковим результатом є: удосконалено порядок формування об'єкта спільної власності двох або більше територіальних громад, який, на відміну від інших, має у підґрунті доведення доцільності партнерських відносин у ході реалізації проектів створення об'єктів інфраструктури, що дає змогу об'єднувати фінансові ресурси зацікавлених сторін задля досягнення означеної мети.

Нові наукові результати, що отримані у ході написання розділу опубліковані автором у роботах [10-13]

Список використаних у розділі 2 джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. [заг. ред. В. Г. Яцуби]. К.: Секретаріат КМУ, 2003. 321 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія. В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. К.: Атіка, 2007. 864 с.
3. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління. *Вісник Української академії державного управління*, 2003. №2. С. 449-456.
4. Базарна О.В. Організаційна складова механізму публічного регіонального управління житлово-комунальним господарством [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2018/28.pdf
5. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф.дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов. гос. акад. Саратов, 1997. 48 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI *Відомості Верховної Ради України*, 2010. №50-51. Ст. 572. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Василевська Т.Е., Професійно-етичні кодекси у сфері публічної влади. Збірник *“Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід”*. Київ, 2008. С. 8.
8. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 2004. 224 с.
9. Гибсон Дж.Л., Иванцевич Д.М., Доннелли Д.Х. Организации: поведение, структура, процессы: Пер. с англ. М.: ИНФРА-М, 2000.
10. Євдокімов О.В. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Комунальне господарство міст*: науково-технічний збірник. Серія: Економічні

науки. Випуск 138'2017. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. С. 48-51.

11. Євдокімов О.В. Забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. Випуск 14. Том 1. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. С. 237-240.

12. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. *Ефективна економіка*. 2018. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6425>

13. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2018. №5. С. 100–104.

14. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>

15. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів. За заг. ред. М.Пухтинського. К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. 508 с.

16. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. №157-VIII. Верховна Рада України. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII>

17. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Верховна Рада України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20190111>

18. Інформація щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2015 року. Міністерство фінансів України. 2016. Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodivmiscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

19. Кращі практики муніципального розвитку в Україні: збірник. Уклад.: С. Маліков, О. Гарнець, О. Тертишна, О. Бурий, М. Куля, А. Авоян, Ю. Сак. К.: Ніка Прінт, 2012. 398 с

20. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів. Укладачі: Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький. Київ, 2015. 154 с.
21. Міжмуніципальне співробітництво: навчальний посібник. Уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. К.: Фенікс, 2012. 392 с.
22. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. Авт.кол.: Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, В.В.Толкованов та ін.: за заг.ред. д-ра наук з держ.упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
23. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
24. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2019 року [Електронний ресурс]. Режим доступу
<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf>
25. Муркович Л.І. Форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2013-01\(9\)/13mlipmz.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2013-01(9)/13mlipmz.pdf)
26. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. *Вісник Національної Академії державного управління при Президентіві України*, вип. 3/2013.
27. Оболенський О.Ю., С.Лукін Публічне управління: публічна сфера, публічне право, і публічна політика – співвідношення понять. Державне управління та місцеве самоврядування. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Вип. 2 (17). 2013.
28. Особливості формування бюджетів об'єднаних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/3958>
29. Отчет по исследованию «Развитие форм и методов политического участия и социальной самоорганизации населения как условия становления

гражданского общества в России». Режим доступа:
www.democracy.ru/library/misk/cessi_rus/

30. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік [Електронний ресурс]. Режим доступу:
https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_-_D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD._%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017.pdf
31. Панасюк М. Я. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект. *Економіка та держава*, 2011. № 7. С. 132-134. Режим доступу:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_7_41
32. Пасічний М.Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки. *Экономический вестник университета*. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. 2015. № 271. С. 137—143.
33. Патока І. В. Фінансове забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад як складова ефективної децентралізації влади в Україні. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. Режим доступу:
<http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4582>
34. Петрушенко Ю.М. Фінансова політика соціально-економічного розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу:
http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/2133/D_Petrushenko_.pdf
35. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні. Під ред. В.В.Толкованова. Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с.
36. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. К.: Асоціація міст України, 2015. 40 с.

37. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів. Науковий редактор М. Пухтинський. К.: Атіка, 2005. 852 с.
38. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. К.: Атіка - Н, 2006. 744 с.
39. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reystyr/>
40. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. За редакцією Толкованова В.В. К.: “Крамар”, 2011. 249 с.
41. Сірик З.О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ird.gov.ua/pe/re201603/re201603_034_SirykZO.pdf
42. Словарь дорожных терминов [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/stroitel/7409>
43. Собчук С. І. Міжбюджетні трансферти в системі бюджетного регулювання. Економіка та держава. 2017. № 2. С. 73-76. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_2_18.
44. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е.М. Лібанова, М.А. Хвесик. ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». К., 2014. 776 с
45. Співробітництво громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/cooperation/gallery>
46. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво - ММС) [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/315728889_Spivrobitnictvo_teritorialnih_gromad_mizmunicipalne_spivrobitnictvo_-_MMS
47. Стасюк В.М. Комунальна інфраструктура: техногенна безпека в нових умовах господарювання. *Економіка і суспільство*, 2017. № 8. С. 497 – 501

48. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 264 с.
49. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики від 25 травня 2001 року N 341/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?lang=ru>
50. Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України : навчальний посібник. К.: Кондор, 2008. 440 с.
51. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. [Електронний ресурс]. Режим доступу http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.
52. Чебаненко О., Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні. *Часопис Парламент*, 2008. №2. С. 26-40.
53. Шилова Т. О. Міське комунальне господарство: навч. посіб. Київ: КНУБА, 2006. 272 с.
54. Inter-municipal Cooperation Practices: coll. from 8 countries of ECIS region within the frameworks of the “Strengthening Decentralized Public Service Delivery through Inter-municipal Cooperation” Project/UNDP BRC. June 2009. 245 p.
55. Inter-municipal cooperation: Manual of the Europ. Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Prep. with the coll. of Clotilde Deffigier. Strasbourg, 2008. 100 p.
56. Inter-municipality Partnerships and Public Procurement Legislation: The Common Position of the German Association of Towns and Municipalities, Bavarian Regional Association of Municipalities and the Baden-Wurttemberg Regional Association of Municipalities. Berlin, Munich, Stuttgart, March 2006. 23 p.

РОЗДІЛ 3

КОМПЛЕКСНЕ ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1 Методичний підхід до визначення стану регіональних економічних систем в Україні

Відмінністю сучасного етапу розвитку регіонів України є процес адміністративно-територіального реформування та структурні зміни в економіці. Сучасні зміни в адміністративно-територіальному устрої спрямовані на децентралізацію влади та розвиток місцевого самоврядування.

Процеси реформ в економіці гальмуються за рядом причин, однією з яких є залежність виробництва від сировинної складової, що має об'єктивний характер, а також високої технологічної енергоємності, з одночасним загостренням екологічних і соціальних проблем територіального розвитку.

Дослідженнями проблем регіонального розвитку займалися в своїх роботах вітчизняні науковці, вони використовували різні методичні підходи, що були спрямовані на визначення стану регіонального розвитку. Частина наробок представлена в табл. 3.1.

Методологія вимірювання регіонального розвитку, що була запропонована М.З. Згуровським [9], відображає взаємозв'язок між всіма компонентами розвитку, передбачає використання широкого кола показників для всебічної оцінки сталості регіонального розвитку.

Матричний підхід, який був запропонований в роботі Крупи О.М. [12], дозволяє розподіляти регіони на групи та розташовувати їх у відповідних квадрантах просторової матриці, межі котрих визначаються методом золотого перетину, що дає можливість виявити проблемні регіони в Україні.

Вирішення проблем регіонального розвитку, яке запропоновано в

дослідженні Омарова Ш.А. [16], ґрунтується на гіпотезах про наявність безпечного порогового рівня, що дозволяє структурування і ранжування наявних проблем регіону.

Таблиця 3.1

Огляд методичних підходів до оцінювання стану регіонального розвитку

Автор	Зміст	Мета роботи
Згуровський М.З. [9]	Методологія вимірювання сталого розвитку	Визначення індексу сталого розвитку територій
Крупа О.М. [12]	Матричний підхід, позиціонування регіонів методом золотого перетину	Визначення границі квадрантів матриці за значеннями відповідних показників та стандартизованими значеннями темпів їх зміни
Омаров Ш.О.А. [16]	Співставлення часткових показників економічного розвитку	Виявлення і діагностика проблем сталого розвитку, територій визначення, і структурування і ранжування проблем регіону
Сторонянська І.З. [23]	Індикатор нерівномірності розвитку регіонів за обсягом ВРП	Визначення індексу розвитку регіонів, що передбачає врахування величини ВРП, чисельності населення за окремими регіонами та по країні в цілому
Ярошенко І.В. [25]	Визначення проблемних регіонів шляхом рейтингової оцінки їх стану	Використання системи моніторингу на згрупованих вхідних характеристиках за ознаками рівня економічної системи та сфери прояву

В роботі І.З. Сторонянської [23] для оцінки дисбалансованості соціально-економічного розвитку регіонів використовується індекс Тейла. На її думку індикатор нерівномірності розвитку регіонів, що розраховано за показником ВРП, є важливим для оцінки економічного стану.

Запропанований Ярошенко І.В. [25] методичний підхід до виявлення проблемних регіонів полягає у застосуванні системи моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, підхід передбачає постійне складання рейтингів регіонального розвитку за кожною компонентою, які містять у своєму складі згруповані вхідні характеристики за ознаками рівня економічної системи та сфери прояву.

Узагальнення представлених методичних підходів до аналізу і оцінки регіонального розвитку вказує на певні особливості їх практичного використання:

широка оцінка територіального розвитку потребує використання більш широкого кола показників,

відсутність взаємозв'язку між одержаними результатами та коливаннями у темпах розвитку регіональних систем характеризує некомплексність та незавершеність відповідних оцінок.

На підтримку означених особливостей можна додати, що вирішення проблем розвитку територіальних громад та дослідження переваг та недоліків адміністративно-територіального устрою також обмежено складом та обсягами наявної статистичної інформації щодо стану регіонів.

Суттєву роль у процесі ідентифікації проблем розвитку територій відіграє проблема діагностики економічного стану, яка представлена в науковій літературі різними точками зору авторів, натомість, характеризується загальними особливостями [2, 4, 6, 7, 14, 21]:

- діагностика повинна базуватися на всебічному якісному та кількісному аналізі всіх сфер економічної діяльності регіонів, що дозволить виявити та оцінити причини виникнення проблем та можливі шляхи їх подолання;

- метою діагностики є ефективне поліпшення існуючої ситуації в регіоні на основі збалансованого комплексу заходів, спрямованих на виявлення та аналіз закономірностей проблем.

Запропонований Раєвською О.В. та Бобковою О.Ю. [20] метод дозволяє, на основі дослідження сфер життєдіяльності регіону, розумно визначити та проаналізувати ключові питання розвитку та розробити ефективні заходи для їх вирішення. Результатом є висновок про існування причинно-наслідкового ланцюга, який викликає ті чи інші процеси у ході соціально-економічного розвитку регіонів.

Гармонізований розвиток досягається завдяки ефективності функціонування всіх територіальних систем в комплексі. Визначення окремих проблем безпосередньо впливає на розвиток всієї територіальної системи, тому доцільним є дослідження більш широкого комплексу показників стану розвитку регіону.

У роботах Т. Мощицької [15], М. Максимчук [13], О. Тур [24], вибраний компонент інфраструктури з урахуванням актуальності дослідження модернізації адміністративно-територіального устрою та його впливу на соціально-економічний розвиток регіону.

Пропонується визначити вплив процесу децентралізації на економічний стан регіону. Для подальшої оцінки розвитку регіонів необхідно визначитися із показниками, які дають змогу оцінити стан розвитку регіонів.

На підставі узагальнення статистичної інформації визначено показники, які характеризують економічний стан регіонів. Оскільки, не зважаючи на різну спрямованість економічної діяльності по регіонах, всі вони мають на меті формування умов економічної діяльності виробників продукції, вбачається за доцільне комплексне оцінювання ступеня економічного розвитку регіонів України. Підтвердженням обґрунтованості такого підходу є єдиний порядок та рівні умови економічної діяльності різних видів діяльності. Позитивні характеристики кожного виду діяльності сприяють позитивному стану економіки регіону в цілому.

Необхідно зазначити, що система часткових показників, яка використовується в різних наукових працях [3, 10, 11, 18, 19, 22], є широкою, і залежить від теми дослідження проблем регіонального розвитку. Загальним критерієм для всіх показників є їх відповідність певним принципам:

- дані повинні бути доступними в регіональному контексті;
- показники повинні бути однаковими для всіх регіонів країни;
- система показників повинна бути прозорою і чітко визначати проблеми регіонального розвитку;
- аналіз та оцінка показників повинні визначати проблеми регіону, які потребують підтримки для їх вирішення та стимулювання розвитку;
- результати оцінки проблем розвитку регіону мають бути інтегровані в практичну роботу з розробки інструментів підтримки регіонального розвитку.

Відповідно до обраної залежності проаналізуємо промислову, сільськогосподарську та будівельну складову економічного стану регіонів. За

обраними складовими обрано наступні показники «промислова продукція», «сільськогосподарська виробництво», «будівельна продукція».

Саме обрані показники, на думку багатьох фахівців та науковців характеризують економічний стан окремих територій.

Динаміка за означеними показниками наведена в табл.3.2

Таблиця 3.2

Інформація про стан економічного розвитку регіонів України
за період 2017-2018 рр.

Регіони	Індекс промислової продукції, %	Індекс обсягу сільськогосподарського виробництва, %	Індекс будівельної продукції%
Вінницька	101,2	110,8	142,6
Волинська	102,3	103,1	97,9
Дніпропетровська	102,3	102,2	112,3
Донецька	102,2	90,3	132,6
Житомирська	97,3	110,8	101,3
Закарпатська	104,6	106,5	96,7
Запорізька	103,2	85,6	117,8
Івано- Франківська	110	101,1	105,1
Київська	100,4	120,7	101,9
Кіровоградська	101,7	120,4	83,3
Луганська	82	103,5	83,7
Львівська	101,4	104,7	109,5
Миколаївська	102,6	105,9	85,7
Одеська	91,8	100,5	109,8
Полтавська	101,4	123,7	96,1
Рівненська	95,3	101,9	114,1
Сумська	110,4	111,7	90,6
Тернопільська	98,3	103,9	91,7
Харківська	101,9	106	102,3
Херсонська	99,8	100,6	96,9
Хмельницька	95,2	104,5	115,8
Черкаська	101,9	122,5	118,2
Чернівецька	105,5	105,4	91,7
Чернігівська	98,7	110,4	103,1

Визначеним аспектом подолання диспропорції у розвитку територій є безпосереднє систематичне оцінювання стану окремих сфер діяльності за рахунок моніторингу елементів різної соціально-економічної природи. З практичного погляду, найважливішою формою є комплексне оцінювання тих сфер діяльності, що є визначальними у соціально-економічному розвитку території. Однак, багатовимірність, динамічність та низький рівень формалізації соціально-економічної інформації посилюють вимоги до аналізу, вимагають удосконалення методичних підходів до прикладного використання інструментів обробки статистичної інформації, зокрема, кластерного та інтелектуального аналізу. Це, у свою чергу, сприяє збільшенню точності, якості й наглядності оцінок, що особливо актуально в ракурсі потреб інформаційного забезпечення розроблення комплексу заходів державного регулювання тих сфер діяльності, які визначають соціально-економічний розвиток території.

Для визначення рівня впливу показників (табл.3.2) як між собою, так і в цілому, на регіональний розвиток, використаний лінійний коефіцієнт кореляції, розрахований з використанням пакету прикладних програм Statistica 7.0.

За результатами побудованої матриці (табл. 3.3) обрані показники, що мають високий рівень зв'язку із показником ВРП (відносне або темпове його значення), який характеризує загальну картину розвитку регіону.

Таблиця 3.3

Матриця рівня зв'язку між показниками ВРП, ІВРП, ІПП, ІПСГ, ІБП

ВРП	ІВРП	ІПП	ІПСГ	ІБП
1,00				
0,22	1,00			
0,23	0,93	1,00		
0,59	0,70	0,54	1,00	
0,40	0,69	0,48	0,50	1,00

Де: ВРП – валовий регіональний продукт на одну особу, ІВРП – індекс фізичного обсягу ВРП, ІПП – індекс промислової продукції; ІПСГ – Індекс продукції сільського господарства, ІБП – індекс будівельної продукції.

Відповідно табл. (табл. 3.3) високі значення показників (близькі до 1) доводять суттєвість впливу на стан загального ВРП. Показники: індекс промислової продукції (0,93), індекс продукції с/господарства (0,70), індекс будівельної продукції (0,69) вказують важливість цих галузей на загальний розвиток регіону.

Для диференціації на групи територій України щодо розвитку за ознакою стану економічного розвитку у вигляді інтеграції по окремих видах діяльності, використано метод кластерного аналізу. Головною метою кластерного аналізу є знаходження груп схожих об'єктів у вибірці.

Кластерний аналіз є багатовимірною статистичною процедурою, яка обробляє дані, що містять інформацію про виділення об'єктів, а потім організовує об'єкти у відносно однорідні кластери.

Метод кластерного аналізу є ефективним інструментом статистичної обробки даних, що дозволяє вирішувати наступні завдання:

вивчення структури населення з метою виявлення груп об'єктів, подібних один одному за декількома ознаками;

перевірку зроблених припущень про наявність структури досліджуваного населення, а також побудови нових класифікацій;

зменшення розходжень знакового простору перед проведенням кореляційно-регресійного аналізу без втрати інформації про взаємозв'язок між змінними.

Кластерний аналіз представляє наступні вимоги до даних: по-перше, показники не повинні корелювати один з одним; по-друге, вони повинні бути безрозмірними; по-третє, їх розподіл має бути близьким до нормального; по-четверте, показники повинні відповідати вимогам "стабільності", що означає відсутність впливу на їх значення випадкових факторів; по-п'яте, вибірка має бути однорідною й не містити так званих „викидів”, коли одні й тіж самі ознаки притаманні декільком станам об'єкта, що аналізується.

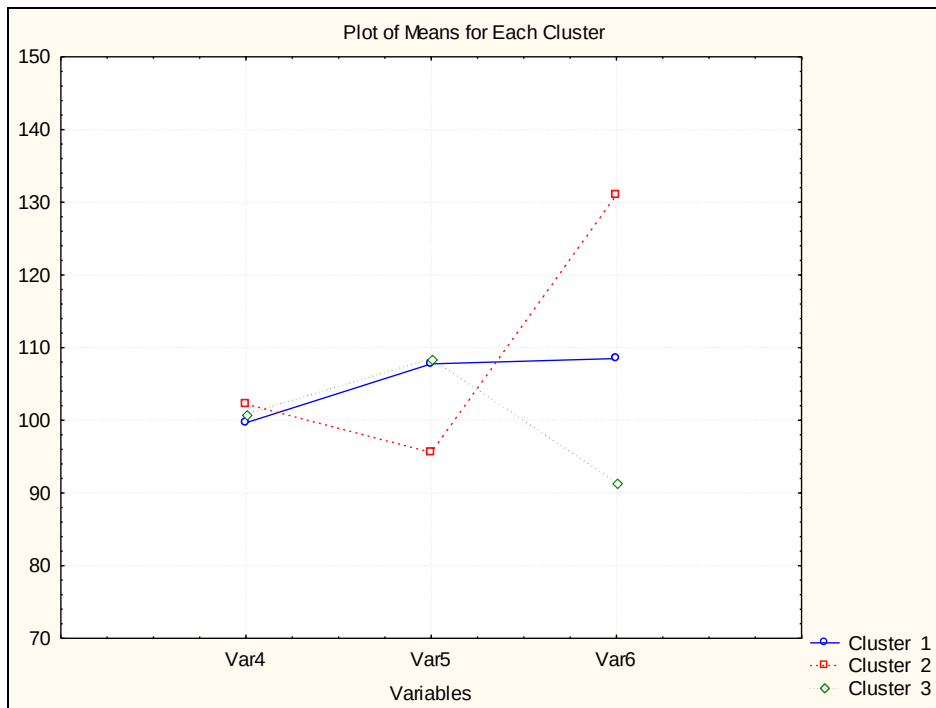
Беручи до уваги усі перелічені вище вимоги, виконаємо розбивку на групи

адміністративно-територіальних одиниць України, виходячи з офіційних звітних даних регіонального розвитку по окремих видах діяльності. До складу адміністративно-територіальних одиниць залучено регіони України, а отже, не відрізняються спільною ознакою з повним обсягом видів діяльності. Основою дослідження стали звітні дані про динаміку промислової продукції, сільськогосподарського виробництва та будівельних послуг до відповідного періоду попереднього року по яких зведено інформацію 2017 та 2018 рр. відповідно.

Наведені в табл. 3.2 дані про стан виробництва промислової продукції, виробництва сільського господарства та продукції будівництва взяті за ознаки, виходячи зі значень яких виконано угруповування адміністративно-територіальних одиниць методом кластеризації.

Зазначимо, кластерний аналіз виконано за допомогою програмного забезпечення ЕОМ «Статистика 7.0». Розподіл регіонів на групи виконано за однорідністю динаміки по обраних ознаках: «виробництва промислової продукції», «виробництва сільського господарства» та «продукції будівництва».

За графіком К-середніх, на рис.3.1. продемонстровано розподіл регіонів на три групи за обраними ознаками.



Де: Var4 - розподіл за ознакою промислової продукції,

Var5 - розподіл за ознакою сільськогосподарської продукції,

Var6- розподіл за ознакою продукції будівництва

Рис.3.1. Графік К-середніх за ознаками «виробництва промислової продукції», «виробництва сільського господарства» та «продукції будівництва» при розподілі на три групи.

Аналізуючи графік К-середніх (рис3.1) можна визначити, що співпадає розподіл по двох групах за ознакою промислової продукції та сільськогосподарської продукції. Тому зроблено припущення про доцільність виделення двох груп.

Окремі аналітичні дані дисперсійного аналізу наведено в табл.3.4.

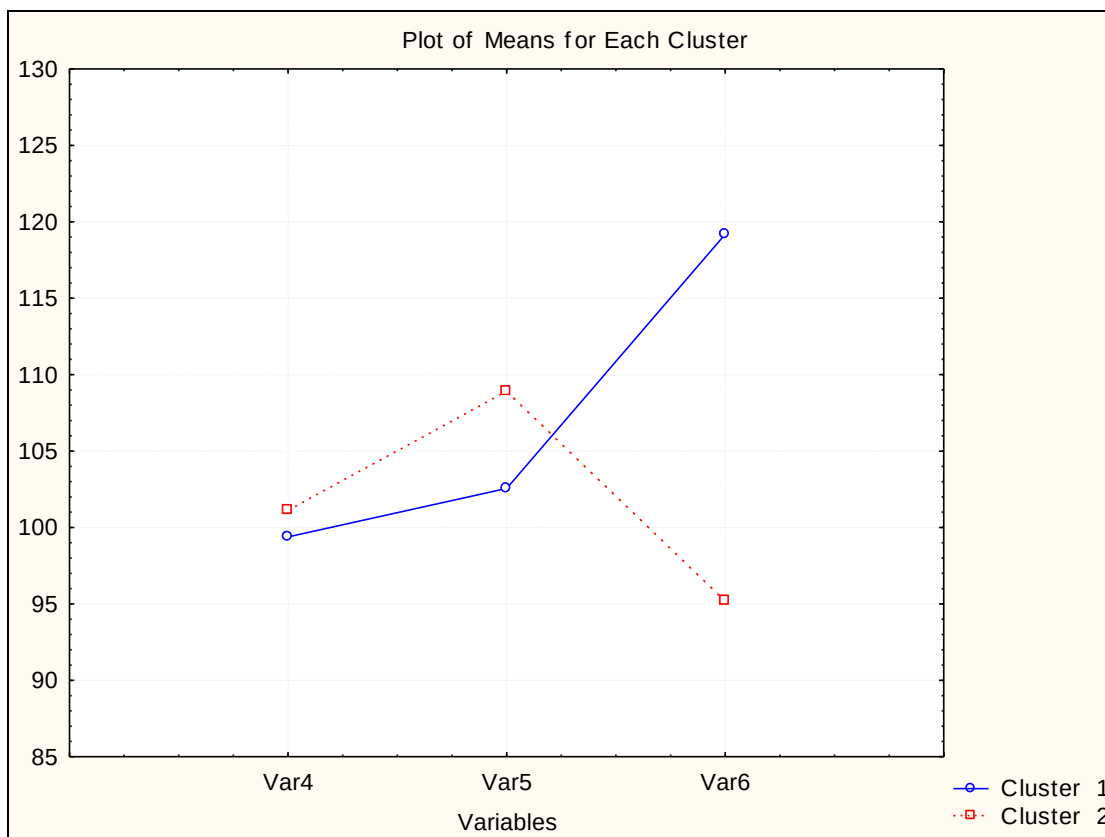
Таблиця 3.4.

Аналітичні дані дисперсійного аналізу за ознаками «виробництво промислової продукції», «виробництво сільського господарства» та «продукція будівництва»

Analysis of Variance	Between	df	Within	df	F	signif.
Var4	17,814	2	732,671	21	0,25529	0,777061
Var5	414,715	2	1486,435	21	2,92950	0,075485
Var6	3987,979	2	962,670	21	43,49754	0,000000

Де: Var4 - розподіл за ознакою промислової продукції, Var5 - розподіл за ознакою сільськогосподарської продукції, Var6 - розподіл за ознакою продукції будівництва.

За графіком К-середніх, на рис.3.2. продемонстровано розподіл регіонів на дві групи за обраними ознаками.



Де: Var4 - розподіл за ознакою промислової продукції,

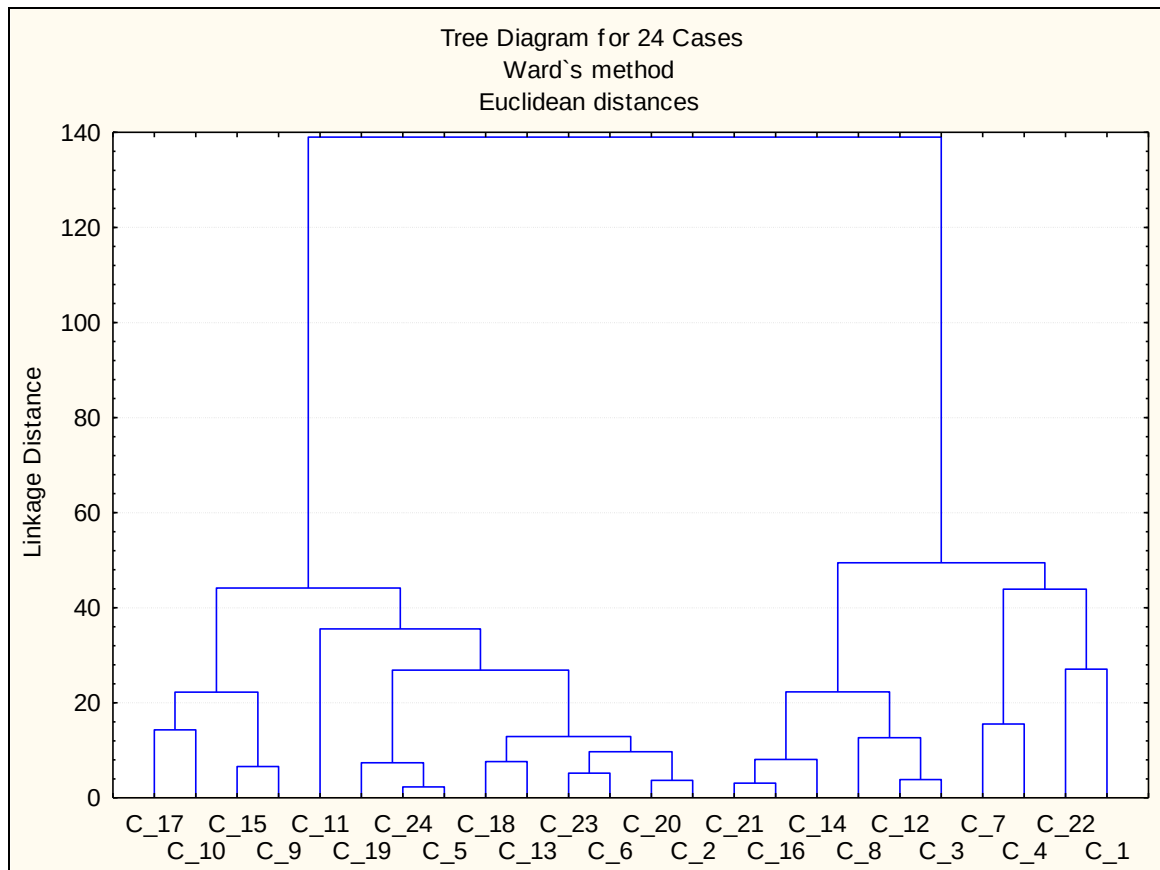
Var5 - розподіл за ознакою сільськогосподарської продукції,

Var6- розподіл за ознакою продукції будівництва

Рис.3.2. Графік К-середніх за ознаками «виробництво промислової продукції», «виробництво сільського господарства» та «продукція будівництва» при розподілі на дві групи

Проведена перевірка якості розбивки методом К-середніх (рис. 3.2.) показала чітке розмежування за обраними ознаками на дві групи та довела доцільність розподілу регіонів на дві групи.

Регіональний розподіл на два кластери за обраними економічними ознаками наведено на (рис. 3.3.).



де: C_1-Вінницька, C_2- Волинська, C_3 Дніпропетровська, C_4- Донецька, C_5 - Житомирська, C_6- Закарпатська, C_7- Запорізька, C_8- Івано-Франківська, C_9- Київська, C_10- Кіровоградська, C_11- Луганська, C_12- Львівська, C_13- Миколаївська, C_14- Одеська, C_15- Полтавська, C_16- Рівненська, C_17- Сумська, C_18- Тернопільська, C_19- Харківська, C_20- Херсонська, C_21- Хмельницька, C_22- Черкаська, C_23- Чернівецька, C_24 Чернігівська області

Рис. 3.3 Дендрограма кластеризації територій України за обраними економічними показниками (обсяг промислової продукції, сільськогосподарського виробництва та будівництва)

За результатами аналізу економічної діяльності 2018 р. до першої групи однорідних регіонів увійшли: Сумська, Полтавська, Луганська, Чернігівська, Тернопільська, Чернівецька, Херсонська, Волинська, Закарпатська, Миколаївська, Житомирська, Харківська, Київська та Кіровоградська області.

До другої групи регіонів однорідного розвитку: Хмельницька, Одеська, Львівська, Запорізька, Черкаська, Рівненська, Івано-Франківська, Дніпропетровська, Донецька та Вінницька області.

Проведеними процедурами: побудова матриці за обраними показниками (табл. 3.3), побудова графіків К-середніх за ознаками (рис.3.1) та (рис.3.2), розподіл регіонів на кластери за обраними ознаками (рис. 3.3.) виконано аналіз показників та їх зв'язків характеристик економічної стану регіонів.

3.2. Визначення впливу змін адміністративно-територіального устрою на економіку регіонів України

Для визначення впливу показників що характеризують зміни в організаційному устрої місцевих громад, а саме створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), на характеристики змін в економічному стані регіонів, пропонується звернутися до методів економічної статистики.

У якості характеристик економічного стану обрано виробництво промислової продукції, сільськогосподарської продукції та будівництва. Саме обрані показники, на думку багатьох фахівців та науковців характеризують економічний стан окремих територій (групи країн, країн, регіонів, районів, громад).

В даній роботі, в якості показників, що характеризують розвиток територіального устрою регіонів обрано кількість створених ОТГ та площу, яку займають створені ОТГ.

Застосування існуючого наявного вітчизняного досвіду постановки та рішення різноманітних економічних проблем дозволить об'єктивно та змістовно підійти до визначення залежностей та чинників у вигляді змін адміністративно-територіального устрою, які впливають та характеризують економічний стан окремих територій.

Крім того, застосування моделювання дозволить не тільки вирішити означену наукову проблему, але є також і засобом, за допомогою якого можливо здійснювати пошук та знаходження оптимальних рішень, які будуть мати

аналітичне обґрунтування знайденого рішення.

Загальний вигляд підходу визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів відображено на рис.3.4

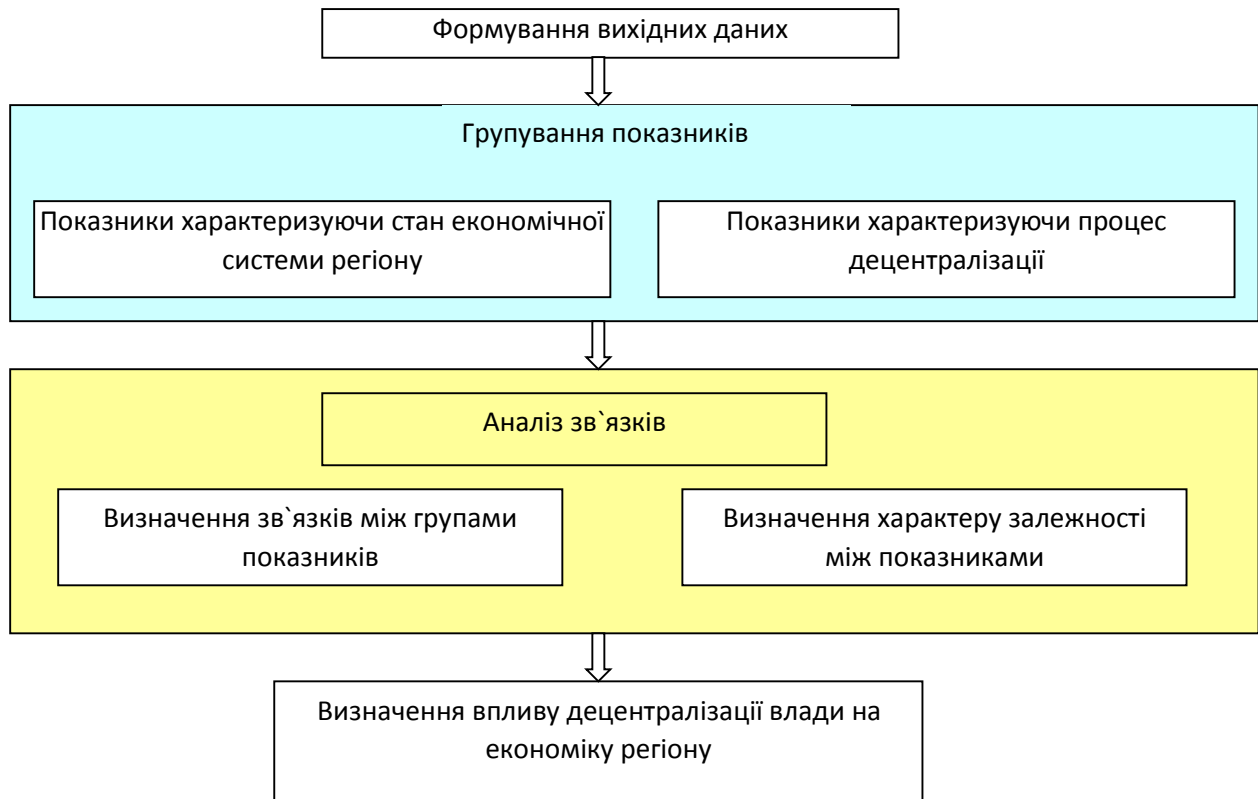


Рис. 3.4. Методичний підхід визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів

Його реалізація дозволяє по окремих групах і регіонах визначити ступінь та якість впливу обраних процесів децентралізації (створення ОТГ), обрати найбільш суттєві компоненти і показники, які в подальшому мають бути враховані регіональними та місцевими органами влади, при формуванні пріоритетних напрямів розвитку місцевих громад та фінансуванні їх підтримки.

Методом дослідження обрано кореляційний аналіз. Саме визначення кореляційного зв'язку надасть можливість виявити вплив між обраними ознаками соціально-економічних явищ, на яких величина результуючого атрибута, крім фактора, залежить від багатьох інших ознак, які можуть діяти в різних напрямках одночасно або послідовно.

Кореляційний аналіз (кореляційний метод) - метод вивчення взаємозалежності особливостей у загальній популяції, які є випадковими величинами з нормальною схемою розподілу.

Кореляційні відносини характеризуються тим, що не існує повної відповідності між фактором і отриманими атрибутами, а лише деякою кореляцією.

Обранню означеного методу аналізу сприяло, що кожному значенню факторної ознаки відповідає не одне, а декілька значень результативної ознаки, у нашому випадку, характеристики змін адміністративно-територіального устрою (кількість створених ОТГ, та площа ОТГ) (Табл. 3.5, 3.6). Саме кореляційні відносини можуть бути виявлені лише у вигляді загальної тенденції за масового порівняння факторів.

Таблиця 3.5

Індекси змін окремих показників економічного стану та адміністративно-територіального устрою по регіонах України

Регіони	Динаміка змін 2018 р. до 2017 р. відповідно				
	Індекс пром. продукції, % до відповідного періоду попереднього року	Індекс обсягу с/г виробництва, % до відповідного періоду попереднього року	Індекс будівельної продукції, % відповідного періоду попереднього року	Індекс кількість ОТГ, %	Індекс площа ОТГ, %
Вінницька	101,2	110,8	142,6	123,5	116,4
Волинська	102,3	103,1	97,9	127,5	125,0
Дніпропетровська	102,3	102,2	112,3	112,5	115,9
Донецька	102,2	90,3	132,6	177,8	115,3
Житомирська	97,3	110,8	101,3	124,4	112,1
Закарпатська	104,6	106,5	96,7	100,0	100,0
Запорізька	103,2	85,6	117,8	144,4	116,4
Івано-Франківська	110,0	101,1	105,1	130,4	138,3
Київська	100,4	120,7	101,9	188,9	178,6
Кіровоградська	101,7	120,4	83,3	161,5	174,0
Луганська	82,0	103,5	83,7	275,0	149,1
Львівська	101,4	104,7	109,5	114,3	137,4

Продовження таблиці 3.5					
Миколаївська	102,6	105,9	85,7	146,4	136,5
Одеська	91,8	100,5	109,8	124,0	135,8
Полтавська	101,4	123,7	96,1	117,9	113,7
Рівненська	95,3	101,9	114,1	136,0	122,4
Сумська	110,4	111,7	90,6	121,4	121,3
Тернопільська	98,3	103,9	91,7	122,5	115,4
Харківська	101,9	106,0	102,3	141,7	145,6
Херсонська	99,8	100,6	96,9	119,2	123,4
Хмельницька	95,2	104,5	115,8	115,4	105,2
Черкаська	101,9	122,5	118,2	211,5	213,4
Чернівецька	105,5	105,4	91,7	126,9	132,4
Чернігівська	98,7	110,4	103,1	118,9	108,5

Стандартизовані значення динаміки обраних показників наведено в табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Стандартизовані значення показників економічного стану та адміністративно-територіального устрою по регіонах України

Регіони	Динаміка змін 2018 р. до 2017 р.				
	Індекс пром. продукції, до відповідного періоду попереднього року	Індекс обсягу с/г виробництва, до відповідного періоду попереднього року	Індекс будівельної продукції, відповідного періоду попереднього року	Індекс кількості ОТГ,	Індекс площі ОТГ,
Вінницька	0,6760563	0,6614173	1	0,134454	0,144181
Волинська	0,7147887	0,4593176	0,246206	0,157143	0,220871
Дніпропетровська	0,7147887	0,4356955	0,489039	0,071429	0,140022
Донецька	0,7112676	0,1233596	0,831366	0,444444	0,135282
Житомирська	0,5387324	0,6614173	0,303541	0,139683	0,10701
Закарпатська	0,7957746	0,5485564	0,22597	0,00001	0,00001
Запорізька	0,7464789	0,0000001	0,581788	0,253968	0,144609
Івано-Франківська	0,9859155	0,4068241	0,367622	0,173913	0,338124
Київська	0,6478873	0,9212598	0,313659	0,507937	0,693293
Кіровоградська	0,693662	0,9133858	0,00001	0,351648	0,652876
Луганська	0,0000001	0,4698163	0,006745	1	0,433391
Львівська	0,6830986	0,5013123	0,441821	0,081633	0,330147

Продовження таблиці 3.6					
Миколаївська	0,7253521	0,5328084	0,040472	0,265306	0,322294
Одеська	0,3450704	0,3910761	0,44688	0,137143	0,315538
Полтавська	0,6830986	1	0,215852	0,102564	0,120498
Рівненська	0,4683099	0,4278215	0,519393	0,205714	0,197522
Сумська	1	0,6850394	0,123103	0,122449	0,188066
Тернопільська	0,5739437	0,480315	0,141653	0,128571	0,135967
Харківська	0,7007042	0,5354331	0,320405	0,238095	0,402295
Херсонська	0,6267606	0,3937008	0,229342	0,10989	0,206483
Хмельницька	0,4647887	0,496063	0,548061	0,087912	0,046271
Черкаська	0,7007042	0,9685039	0,588533	0,637363	1
Чернівецька	0,8274648	0,519685	0,141653	0,153846	0,285866
Чернігівська	0,5880282	0,6509186	0,333895	0,108108	0,075136

Застосовуючи статистичні данні (табл. 3.5, 3.6) результатом стало визначення рівень впливу характеристики змін адміністративно-територіального устрою та змін характеристик економічного стану регіонів (табл. 3.7).

Розрахунки проведені за допомогою пакету «Аналіз» програми Microsoft Office Excel 2010.

Розрахункові значення впливу між обраними показниками, а саме коефіцієнта кореляції наведено в табл. 3.7.

Таблиця 3.7

Розрахунковий коефіцієнт кореляції (K_k) між показниками адміністративно-територіального устрою та економічного стану по регіонах України

K_k площі ОТГ та продукції бдівництва	K_k площі ОТГ та продукції сільськогоспо дарського виробництва	K_k площі ОТГ та промислової продукції	K_k кількості ОТГ та продукції будівництва	K_k кількості ОТГ та продукції сільськогоспо дарського виробництва	K_k кількості ОТГ та промислової продукції
-0,129898049	0,490245815	-0,038097933	-0,100992994	0,115060879	-0,28795513

Отримані результати дають змогу до висновків, щодо зв'язку між досліджуваними ознаками - змінами в адміністративно-територіальному устрої

(створення ОТГ) та показниками стану економічних систем регіонів й визначити серед них ті, які мають суттєвий вплив:

найбільше позитивне значення K_k мають «зміни площі ОТГ» та «виробництво сільськогосподарської продукції»,

вплив «змін кількості ОТГ» на показники «виробництво промислової продукції», «виробництво продукції будівництва», «виробництво сільськогосподарської продукції» не мають істотного зв'язку, скоріше це випадковий характер змінних,

між показниками «змін площі ОТГ» та показниками «виробництво промислової продукції», «виробництво продукції будівництва» не має істотного зв'язку, скоріше це випадковий характер змінних.

Більш детальні характеристики кореляційного зв'язку показників «зміни площі ОТГ» та «виробництво сільськогосподарської продукції» наведено на рис.3.5 та у табл. 3.8-.

Таблиця 3.8

Значення регресійної статистики зв'язку показників «зміни площі ОТГ» та «виробництво с/г продукції»

<i>Регресійна статистика</i>	
Множинний R	0,4902458
R^2	0,240341
Нормований R^2	0,205811
Стандартна похибка	23,351818
Дослідження	24

Значення «Множинний R» - 0,4902458 вказує на істотний зв'язок між показниками.

Таблиця 3.9

Значення дисперсійного аналізу зв'язку показників «зміни площі ОТГ» та «виробництво с/г продукції»

	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Значимість F</i>
Регресія	1	3795,536213	3795,53621	6,960360932	0,0150144
Залишок	22	11996,76245	545,307384		
Всього	23	15792,29867			

Таблиця 3.10

Характеристики дисперсійного зв'язку показників «зміни площі ОТГ» та «виробництво с/г продукції»

	<i>Коефіцієнти</i>	<i>Стандартна похибка</i>	<i>t-статистика</i>	<i>P-значення</i>	<i>Нижнє 95%</i>	<i>Верхнє 95%</i>	<i>Нижні 95,0%</i>	<i>Верхні 95,0%</i>
Y-перетин	-19,16687	57,25211576	-0,3347801	0,740961867	-137,90049	99,56675	-137,9	99,56675
Змінна X 1	1,4129553	0,535565441	2,6382496	0,015014401	0,30226056	2,52365	0,302261	2,52365
	<i>Коефіцієнти</i>	<i>Стандартна похибка</i>	<i>t-статистика</i>	<i>P-значення</i>	<i>Нижнє 95%</i>	<i>Верхнє 95%</i>	<i>Нижні 95,0%</i>	<i>Верхні 95,0%</i>
Y-перетин	88,708623	96,45462852	0,91969276	0,367708114	-111,32603	288,7433	-111,326	288,7433
Змінна X 1	0,4902043	0,902285705	0,54329166	0,592391877	-1,3810217	2,36143	-1,38102	2,36143

Графік нормального розподілу дисперсії обраних характеристик наведено на рис. 3.5.

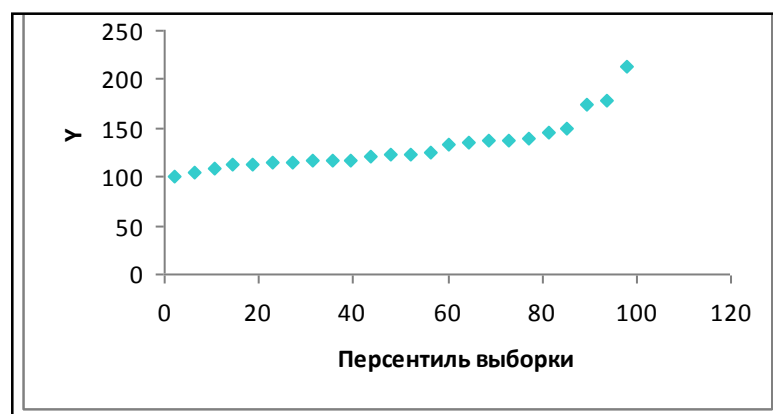


Рис. 3.5 Графік нормального розподілу дисперсії між показниками «зміни площі ОТГ» та «виробництво сільськогосподарської продукції»

Таблиця 3.11

Характеристики регресії та дисперсії показників «зміни площі ОТГ» та
«виробництво с/г продукції»

<i>Регресійна статистика</i>						
Множинний R	0,1150609					
R-квадрат	0,013239					
Нормований R-квадрат	-0,0316138					
Стандартна похибка	39,341618					
Дослідження	24					
Дисперсійний аналіз						
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Значимість F</i>	
Регресія	1	456,8467322	456,846732	0,29516583	0,59239188	
Залишок	22	34050,78461	1547,76294			
Всього	23	34507,63134				
	<i>Коефіцієнти</i>	<i>Стандартная похибка</i>	<i>t-статистика</i>	<i>P-Значення</i>	<i>Нижнє 95%</i>	<i>Верхнє 95%</i>
Y-перетин	88,708623	96,45462852	0,91969276	0,367708114	-111,32603	288,7433
Змінна X 1	0,4902043	0,902285705	0,54329166	0,592391877	-1,3810217	2,36143

Виявлений зв'язок між змінами функціонування місцевих громад (створення ОТГ) та виробництвом сільгосппродукції, дає можливість стверджувати про позитивний вплив об'єднань у діяльності сільських господарств.

Більш детально проаналізуємо сучасний стан сільського господарства та місце України, як виробника сільгосппродукції, на світовому ринку

Сільськогосподарські угіддя України займають 42 млн. гектарів, або 70 % загального фонду країни. 78,9 % сільськогосподарських угідь — орні землі (рілля) і багаторічні насадження, 13,0 % — пасовища, 8,4 % — сіножаті.[5]

Обсяг валової продукції сільського господарства протягом 2015-2018 року постійно збільшується (табл.3.12)

Таблиця 3.12

Динаміка продуктивності виробництва в сільському господарстві за період 2015-2018 рр.

Показник	Од. вим.	Рік			
		2015	2016	2017	2018
Питома вага продукції сільського господарства у ВВП	%	12,1	11,7	10,2	11,2
Частка експорту агропромислової продукції в експорті товарів з країни	%	38,2	42,0	41,0	42,0
Частка імпорту агропромислової продукції в імпорті товарів у країну	%	9,3	9,9	8,7	9,1
Питома вага працюючих у сільському господарстві у чисельності працюючих в країні	%	17,5	17,6	17,7	17,7

В Україні нараховується понад 4,5 млн. домогосподарств, на кожне з яких в середньому припадає 1,8 га землі, які вирощують сільськогосподарську продукцію переважно для власного споживання, і в 2017 році обробляли 30,3 % від загальної посівної площі та виробили 43,6 % від обсягу валової сільськогосподарської продукції в країні (табл. 3.13).

Таблиця 3.13

Структура господарської діяльності в сільському господарстві у 2017 році

Категорія господарств	Кількість, тис. од.	Обсяг валової продукції, млн. грн	Питома вага, %	Обсяг валової продукції на 1 госп-во, млн. грн.	Посівна площа, тис. га	Питома вага, %	Посівна площа на 1 госп-во, га
Разом		249157,0	100,0		27434,0	100,0	
С/г підприємства	45,6	140535,2	56,4	3,1	19108,1	69,7	422,7
в тому числі фермерські господарства	34,1	22101,4	8,7	0,6	4299,3	15,7	125,9
агрохолдинги	0,093	55900,0	22,4	601,1	6000,0	21,9	64516,1
Домогосподарства	4540,4	108621,8	43,6	0,024	8325,9	30,3	1,8

На сьогодні виробництво продукції рослинництва є найбільш перспективним напрямком господарської діяльності, що впливає на забезпечення продовольчої безпеки в країні. За визначенням фахівців ринок зернових культур в Україні є одним із постійно зростаючих та інвестиційно привабливих.

У структурі виробництва зернових культур найбільшу питому вагу мають пшениця, ячмінь та кукурудза, які формують близько 96 % всієї виробленої продукції.

Серед світових виробників зернових культур Україна займає вагомі позиції, зокрема по вирощуванню пшениці – 7 місце (після ЄС, Китаю, Індії, Росії, США, Канади), кукурудзи – 8 місце (після США, Китаю, Бразилії, ЄС, Аргентини, Індії, Мексики), ячменю – 4 місце (після ЄС, Росії, Австралії) [26].

Натомість, урожайність українських зернових культур залишається нижчою ніж в країнах ЄС (5,7 т/га) і Китаї (5,4 т/га); кукурудзи – ніж в США (11,1 т/га), Канаді (10,0 т/га), країнах ЄС (7,2 т/га) і Китаї (6,1 т/га).

Серед світових виробників технічних культур Україна займає вагомі позиції, зокрема по вирощуванню соняшнику – 1 місце, сої – 8 місце (після США, Бразилії, Аргентини, Китаю, Парагваю, Індії, Канади), ріпаку – 7 місце (після ЄС, Канади, Китаю, Індії, Японії, Австралії).

Не можливо не відзначити низьку урожайність технічних культур в Україні. Урожайність соняшнику залишається нижчою ніж в Туреччині (2,5 т/га) і Китаї (2,5 т/га); сої – ніж в США (3,3 т/га), Бразилії (3,3 т/га) і Канаді (2,8 т/га); ріпаку – ніж в країнах ЄС (3,3 т/га).

В нашій країні наразі активно розвивається органічне землеробство. На початок 2017 року Україна займала 11 місце серед країн Європи та 20 місце у світі за загальною площею сільськогосподарських угідь, сертифікованих як органічні. Площа органічних земель становить 421 тис. га і збільшилась за останні десять років майже вдвічі (242 тис. га) [1].

Середня окупність інвестицій в українське органічне землеробство (за інформацією комерційної служби Посольства США в Україні) становить

близько 300%, що робить органічний ринок одним із найпривабливіших напрямів для інвестицій в Україну.

Про те внутрішнє споживання органічної продукції в Україні залишається на дуже низькому рівні, показник на душу населення складає 3 € проти 53,7 € в європейських країнах. За обсягом внутрішнього ринку органічних продуктів Україна займає 25 місце в Європі, з 1 га органічних угідь на внутрішній ринок потрапляє продукції на 50 € проти 2345 € в Європі.

Україна є важливим постачальником органічної продукції на європейські ринки, експортуються зернові, олійні та бобові культури, лісові ягоди, гриби, горіхи і трави. Імпортери української органічної продукції представлені Нідерландами, Німеччиною, Великобританією, Італією, Австрією, Польщею, Швейцарією, Бельгією, Чехією, Болгарією та Угорщиною.

Останніми роками стан галузі тваринництва за період 2015-2018 років характеризують скорочення поголів'я практично всіх, крім птиці, видів тварин

Незважаючи на це, для галузі тваринництва характерним є незначне зростання виробництва м'яса – на 0,2%, скорочення виробництва яєць – на 8,0 % і молока – на 9,0 % відповідно (табл. 3.14).

Таблиця 3.14

Виробництво продукції тваринництва в Україні у 2015-2018 рр.

Показники	Один. виміру	Рік				Темп росту,% 2018 / 2015
		2015	2016	2017	2018	
М'ясо усього	тис. т	2322,6	2323,6	2318,2	2327,2	100,2
за видами						
яловичина та телятина	тис. т	384	375,6	363,5	360	93,8
свинина	тис. т	759,7	747,6	735,9	751,2	99
баранина та козлятина	тис. т	13,7	13,4	13,5	13,4	97,8
м'ясо птиці	тис. т	1143,7	1166,8	1184,7	1215	106,2
кролятина	тис. т	13,3	12,2	12,2		90
кони́на	тис. т	8,2	8,0	8,4	8,0	98
Яйця	млрд. шт.	16,8	15,1	15,5	15,5	92
Молоко	млн. т	10,6	10,4	10,3	9,7	91

Аналіз наявного споживання основних продуктів харчування в Україні та норм, згідно Постанови КМ «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» та визначеного Міністерством охорони здоров'я «Орієнтовного набору основної продовольчої сировини і харчових продуктів», вказує на недостатнє забезпечення населення країни всіма продуктами крім картоплі, найбільше такими: м'ясо та м'ясопродукти включаючи субпродукти при нормі 80 кг на одну особу за рік факт – 51,7 кг (-28,3 кг), молоко та молочні продукти 380 кг та 200 кг (-180 кг) відповідно, плоди, ягоди та виноград 90 кг та 52,8 кг (-37,2 кг), риба та рибні продукти 20 кг та 10,8 кг (-9,2 кг) відповідно.

В структурі експорту агропромислової продукції у 2018 році переважає продукція рослинного походження – 51,9 %, жири та олії тваринного або рослинного походження – 25,9 % від загальної суми.

Україна перебуває серед лідерів-експортерів зернових культур в світі, зокрема, пшениці – 5 місце (після Росії, ЄС, США, Канади), кукурудзи – 4 місце (після США, Бразилії, Аргентини), ячменю – 4 місце (після Австралії, ЄС, Росії) та технічних культур, зокрема, соняшнику – 6 місце (після ЄС, Китаю, Молдови, Казахстану, Сербії), сої – 7 місце (після Бразилії, США, Парагваю, Канади, Аргентини, Уругваю), ріпаку – 3 місце (після Канади, Австралії).

Серед негативний факторів необхідно відзначити, протягом 2015-2018 рр. питома вага експорту неперероблених продуктів переважає вагу експорту готових харчових продуктів. Тобто скоротилася доля продукції з високою доданою вартістю. Сировинна орієнтація українського експорту робить позиції України на зовнішніх ринках уразливими, оскільки попит на сировинні товари є непостійним і характеризується значною ціновою мінливістю. Доцільним є збільшення експорту українських товарів з високою доданою вартістю.

Виходячи з проведеного аналізу стану сільського господарства визначено деякі недоліки і переваги функціонування цієї сфери в Україні рис.3.6.

Переваги	Мобільність визначення напрямів реалізації продукції на внутрішньому ринку
	Можливість отримання додаткових фінансових ресурсів від реалізації власної продукції (державні дотації)
	Мобільність у розширенні напрямів і видів виробництва сільськогосподарської продукції (євро інтеграційні можливості)
Недоліки	Несприятливий бізнес-клімат
	Несприятливі умови кредитування
	Нерозвиненість сільської інфраструктури
	Сировинна орієнтація національного експорту
	Низька конкурентоспроможність на зовнішніх ринках (низька якість продукції, високі ціни на енергоносії)
	Низька платоспроможність споживачів на внутрішньому ринку

Рис. 3.6. Переваги та недоліки функціонування сільськогосподарського виробництва в Україні (визначено автором)

Незважаючи на значні недоліки сільського господарства можна визначити: національне сільське господарство займає значне місце в світі, як постачальник окремих видів продукції,

має значні земельні ресурси для його ведення,

забезпечує продовольчу безпеку країни,

задовольняє продовольчі потреби по виробництву зернових культур та соняшника не тільки населення України, а й світу.

Визначений позитивний вплив створення ОТГ на сільське господарство дає змогу стверджувати на необхідності сприяння цьому процесу. Це можливе лише за умови виваженого організаційного забезпечення. Обґрунтування заходів щодо розвитку виробництва продукції сільського господарства та формування економічного підґрунтя успішного функціонування ОТГ є нагальним теоретико-методичним завданням.

3.3 Організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні

Визначений вплив реформування адміністративно-територіального устрою на сільське господарство дає можливість стверджувати, що процес об'єднання територіальних громад створює умови для позитивного розвитку однієї з найважливішої галузей економіки нашої країни.

Існування на території нашої країни більшості земель сільськогосподарського призначення надає процесу об'єднання громад пріоритетної важливості.

Як вже зазначалося агропромисловий комплекс є одним із найважливіших секторів національної економіки та має стабільну позитивну динаміку розвитку, так обсяг валової продукції сільського господарства у 2017 році, у порівнянні з 2010 р., збільшився на 27,8 % і становив 249,2 млрд. грн., в тому числі в галузі рослинництва збільшився на 44,1 % і склав 179,5 млрд. грн.

Продукція агропромислового комплексу є значною складовою національного експорту. У 2017 році частка експорту агропромислової продукції в експорті товарів з країни становила 41,0 %. Частка імпорту агропромислової продукції в імпорті товарів у країну становила у 2017 році 8,7 %.

Ефективний розвиток сільського господарства, підвищення його конкурентоспроможності є ключовими пріоритетами реконструкції сільських територій, зафіксованими у Стратегії розвитку «Україна – 2020», Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Угоді про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, Угоді про асоціацію між Україною та ЄС й Плані дій з її виконання та інших законодавчих актах, що узагальнені у п. 1.3 цього звіту. Основними напрямками реформ визначено:

- забезпечення ефективного землекористування на основі завершення земельної реформи;
- удосконалення системи державної підтримки сільськогосподарського

виробництва та залучення фінансування у галузь;

- розвиток зовнішньоекономічних відносин та сприяння міжнародній торгівлі;
- адаптацію процесів агропромислового виробництва до європейських вимог;
- забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Основні причини погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій визначені у Концепції розвитку сільських територій, що схвалена Розпорядженням КМУ № 995-р від 23.09.2015 р., рис. .3.7.

Основні причини погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій
відсутність узгодженої, послідовної державної політики, спрямованої на інтегрований розвиток сільської місцевості, виходячи з потреб територіальних громад селища, селища
низький рівень державної фінансової підтримки існуючих програм розвитку сільських територій
низький рівень забезпечення сільського населення соціально-економічними послугами у сільській місцевості
нерівномірність надання послуг первинної медичної допомоги (медичних та санітарних), низька якість первинної медичної допомоги та доступність первинної медичної допомоги
нехтування екологічними вимогами у виробничих процесах, що відбуваються в сільській місцевості
низький рівень диверсифікації сільської економіки, наслідком чого є міграція сільської молоді, високий рівень безробіття та низькі доходи сільського населення, знищення соціальної та інженерної інфраструктури
низька рентабельність і конкурентоспроможність малих і середніх сільськогосподарських виробників
низький рівень технічної підтримки сільськогосподарського виробництва
обмежена спроможність сільського населення збільшити свої доходи
низький рівень підприємницької ініціативи (зокрема, через несприятливе податкове середовище, неефективність економічних інструментів сприяння розвитку підприємництва в сільській місцевості державою, інерція мислення та поведінки сільського населення у вирішенні проблем самодостатності, зайнятості, задоволення внутрішніх та соціально-культурних потреб)
непідготовленість територіальних громад сіл, населених пунктів до початку та участі в проєктах місцевого розвитку
низька ефективність ОМС у вирішенні проблем розвитку сільської місцевості
низький рівень розвитку кредитування в сільській місцевості
низький рівень внутрішніх та іноземних інвестицій у розвиток сільської місцевості
недостатнє розкриття ролі в процесі реформування аграрного сектора економіки для співробітництва
обмежені ресурси місцевих бюджетів для вирішення проблем розвитку села
низький рівень фінансового забезпечення села через недосконалість податкової та бюджетної системи, практика реєстрації сільськогосподарських товаровиробників за межами місця господарської діяльності

недостатність та неефективність використання природоохоронних заходів
низький рівень інформаційно-освітньої діяльності, спрямований на створення позитивного іміджу, переваг та можливостей для розвитку сільських територій України
стереотипний підхід до сільської місцевості як єдиної просторової бази сільськогосподарського виробництва

Рис. 3.7 - Основні причини погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій в Україні

Кінцевою метою реформ аграрної сфери є сталий розвиток сільських територій.

Основними завданням спрямованими на реалізацію означеної мети є:

1. Забезпечення продовольчої безпеки в країні.
2. Забезпечення конкурентоспроможності продукції аграрної сфери на внутрішньому та світових ринках.
3. Забезпечення просторового розвитку сільських територій.
4. Забезпечення комплексного розвитку соціальної сфери та інфраструктури.
5. Забезпечення самодостатності територіальних громад.

Всі завдання знаходяться у тісному взаємозв'язку й досягти їх вирішення можна лише шляхом чіткого розподілу повноважень між учасниками процесів, найбільш прийнятним для цього є проектний підхід.

Згідно до проектного управління проект повинен передбачати організаційно-технічну систему сформульованих завдань, суб'єктів їх реалізації, технологічні процеси, технічні та організаційні документи, які створюються і впроваджуються для реалізації цих завдань, а також набір матеріальних, фінансових та інших ресурсів та управлінських рішень щодо їх виконання.

Методологія управління проектами передбачає розробку, впровадження та розвиток проекту як складної, відтворюваної системи, що функціонує в умовах бурхливого зовнішнього середовища. Основними елементами проекту є ідея, засоби її реалізації та результати. Існує чотири етапи проекту: концепція проекту, розробка та підготовка проекту, реалізація проекту, завершення проекту. Кожна

з фаз, у свою чергу, характеризується набором більш-менш стійких елементів і певною технологією виконання.

Вимогою проектного підходу є чітке визначення цілей проекту та кінцевого результату, виділених або доступних ресурсів, часових рамок та обмежень. При створенні об'єктів, складність і масштабність яких є невеликими або більшими за звичайні, при побудові ексклюзивних об'єктів, при створенні об'єктів, які пов'язані між собою чітко визначеним кінцевим результатом, у разі виконання робіт з жорсткими вимогами щодо умов і витрат, при виконанні робіт з високими технічними характеристиками, у подоланні кризових явищ, а також у розробці та реалізації державних програм доцільно використовувати проектний підхід. Для вирішення поставлених завдань шляхом реалізації проектного управління необхідною є їх конкретизація та визначення зацікавлених сторін. З цією метою побудуємо аналітичну матрицю, табл. 3.15.

Таблиця 3.15

Аналітична матриця формування проміжних цілей для проектного вирішення завдань розвитку територіальних громад

Завдання реконструкції сільських територій	Проміжні цілі для проектного вирішення завдань реконструкції сільських територій	Зацікавлені суб'єкти
Забезпечення продовольчої безпеки в країні	Збільшення виробництва продукції сільського господарства (пріоритет: продукція тваринництва, екологічно чиста продукція) на душу населення	Сільськогосподарські підприємства Фермери
	Стимулювання реєстрації та розвитку фермерських та особистих селянських господарств	Центральні органи державної влади Регіональні органи влади
	Забезпечення підтримки розвитку кооперації у сфері сільськогосподарського обслуговування шляхом стимулювання створення інфраструктури постачання, закупівель та дистрибуції на основі кооперації	Місцеві громади Фермери Особисті селянські господарства

	Сприяння доступу сільського населення до фінансових ресурсів, у тому числі шляхом розвитку кредитної кооперації та розвитку альтернативних механізмів кредитування із залученням соціально-відповідального бізнесу та банків	
Забезпечення конкурентоспроможності продукції аграрної сфери на внутрішньому та світових ринках	Стимулювання інновацій шляхом просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників	Центральні органи державної влади Регіональні органи влади
	Забезпечення контролю відповідності якості продукції світовим стандартам	Сільськогосподарські підприємства Фермери
Забезпечення просторового розвитку сільських територій та розвиток територіальних громад	Диверсифікація сільськогосподарського виробництва	Регіональні органи влади
	Розвиток державно-приватного партнерства для реалізації проектів розвитку сільської місцевості та залучення інвестицій	Місцеві громади Сільськогосподарські підприємства Фермери
Забезпечення комплексного розвитку соціальної сфери та інфраструктури	Забезпечення доступу громадян до соціальних послуг, реалізація соціальних стандартів, гарантованих державою	Регіональні органи влади Місцеві громади
	Будівництво сучасної транспортної інфраструктури та розвиток телекомунікації	Сільськогосподарські підприємства Фермери
Забезпечення самодостатності територіальних громад	Збереження та відновлення культурно-історичної спадщини територіальної громади села та села	Регіональні органи влади Місцеві громади
	Удосконалення податкової та бюджетної системи для наповнення бюджетів територіальних громад сіл та селищ	Центральні органи державної влади
	Формування законодавчої та нормативної бази розвитку сільської місцевості	
	Посилення ролі територіальних громад сіл та населених пунктів у плануванні та реалізації заходів з розвитку села	Регіональні органи влади

Складено автором

Як визначено матрицею формування проміжних цілей для проектного вирішення завдань реконструкції сільських територій місцеві та регіональні громади є однією з найбільш зацікавлених суб'єктів процесу.

Дії місцевих адміністрацій та територіальних громад мають бути спрямовані для реалізації проектного управління.

Організаційно-методичне забезпечення реконструкції територіальних громад в Україні містять у підґрунті ряд специфічних принципів, що складають основу проектного підходу до вирішення означених завдань, табл. 3.16.

Таблиця 3.16

Специфічні принципи проектного підходу до розвитку територіальних громад

Специфічний принцип	Зміст
Узгодженості мети	Процеси підтримки розвитку територіальних громад мають узгодженість з процесами децентралізації влади та євроінтеграції
Диверсифікації видів економічної діяльності	Рівень та якість життя населення громад в регіонах України можуть бути підвищені в результаті диверсифікації видів економічної діяльності
Відповідності завдань	Процеси реформ адміністративно-територіального устрою мають відбуватися у відповідності до принципів сталого розвитку з використанням проектного підходу
Соціологізації цілей	Відбувається зміна стратегічних орієнтирів процесу реформ адміністративно-територіального устрою на засадах сталого розвитку у напрямку підвищеної уваги до соціальної складової

Реалізація реформ адміністративно-територіального устрою дасть змогу змістити акцент аграрної політики держави з дотаційної фінансової підтримки територіальних громад на проектне забезпечення товаровиробників згідно стратегічних пріоритетів їх розвитку, що дозволить поліпшити якість життя мешканців громади.

Одним з можливих шляхів реалізації проектів, запропоновано реалізація їх на засадах державно-приватного партнерства.

Проекти являють собою документи короткострокового планування, тобто, планові показники не підлягають багаторазовому перегляду та мають бути виконані впродовж встановлених термінів.

Розв'язання завдань розвитку територій місцевих громад здійснюватиметься шляхом впровадження відповідного організаційно-економічного механізму, проектного та інформаційного забезпечення учасників, на засадах державно-приватного партнерства та диференційованого підходу до вирішення проблем реформ.

Виконання завдань розвитку територій місцевих громад можливо шляхом розробки проектів за такими напрямками:

- побудова екологічних високоефективних виробництв;
- розбудова виробництва з максимальним залученням наявних місцевих ресурсів;
- реалізація проектів на задоволення потреб місцевого населення;
- реалізація спільних проектів місцевих громад на засадах кооперації.

Реалізація означених проектів сприятиме:

- розвитку кооперації між товаровиробниками в межах територіальної громади;
- створення та забезпечення стимулів розвитку місцевих виробників;
- будівництву сучасної транспортної інфраструктури в межах території громади та розвитку телекомунікацій як складової реалізації комплексних проектів;
- відновленню та розбудові інженерних мереж в межах території громади й забезпеченню розвитку соціальної інфраструктури за рахунок фінансування з місцевих бюджетів, які мають значно поповнитись від реалізації пропонованих проектів;
- розвитку мережі закладів медичної допомоги громад, підвищення рівня медичного обслуговування населення;
- збереженню та відновленню культурної та історичної спадщини територіальних громад;

- надання підтримки з боку центральних та місцевих органів виконавчої влади у просуванні здорового способу життя;
- охорона та збереження природних ресурсів на території громади;
- підтримка виробництва зеленої енергії;
- створення умов для розвитку різних видів господарської діяльності: туризму та рекреаційної діяльності;
- сприяння формуванню ринків для виробників та підприємців територіальної громади;
- удосконалення податкової та бюджетної системи з метою наповнення бюджетів територіальних громад;
- запровадження економічних стимулів для заходів захисту громади;
- використання непродуктивних земель, які можуть використовуватися для вирощування енергетичних культур;
- спрощення умов доступу для членів громади до фінансових ресурсів, у тому числі шляхом розвитку кредитної кооперації та просування альтернативного механізму кредитування;
- сприяння розвитку державно-приватного партнерства для реалізації проектів реконструкції місцевих громад та залучення інвестицій;
- створення фонду розвитку громади;
- створення умов для отримання високоякісної загальної середньої освіти мешканців територіальних громад;
- розробка можливостей отримання та визнання неформальної професійної освіти, підвищення кваліфікації або придбання другої спеціальності після 45 років;
- інформаційне забезпечення територіальних громад щодо перспектив розвитку підприємництва, доступу до кредитних ресурсів;
- оптимізація мережі навчальних закладів з урахуванням освітніх потреб молоді;
- сприяння впровадженню інновацій шляхом просування системи дорадництва місцевих адміністрацій;
- підготовка фахівців для формування локальних проектів розвитку

територіальних громад.

Організаційне забезпечення розв'язання завдань розвитку територіальних громад ґрунтується на формуванні організаційно-економічного механізму реалізації проектного підходу.

Поняття «організаційно-економічний механізм» визначається в науковій літературі як сукупність господарського механізму і управління. Обидва ці поняття включають: необхідність науково обґрунтованого підходу, наявність організаційних структур і економічні стимули. Однак, хотілося б відзначити, що управління застосоване до будь-якої сфери діяльності, а господарський механізм є інструментом виробничої діяльності. Його завданням є забезпечення умов для одержання максимального прибутку на основі врахування впливу факторів зовнішнього і внутрішнього середовища реалізації проекту.

Щоб найбільш повно розглянути всі аспекти проблеми вибору й обґрунтування організаційно-економічного механізму реалізації завдань розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу, варто простежити його етапи.

З цією метою доцільно провести порівняльний аналіз структури організаційно-економічного механізму управління господарською діяльністю в різних економічних умовах. В результаті такого аналізу можливо визначити особливості і закономірності функціонування організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад в залежності від умов зовнішнього середовища і виробити рекомендації щодо удосконалення механізму регіонального управління.

Відомо, що в умовах ринкових відносин вирішальний вплив на форму механізму управління роблять зовнішні фактори. При цьому М. Долішній розглядав дві відправні позиції:

здатність планування забезпечити високий рівень ефективності господарювання і добробуту людей;

великі можливості ринкової системи в досягненні високого рівня ефективності господарювання на основі розвитку підприємницької ініціативи, самостійності у виборі шляхів, форм і методів управління діяльністю в умовах

використання різних форм власності.

Оцінюючи організаційно-економічний механізм розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу з цього погляду, можна зробити наступні висновки:

- в умовах централізації влади виключається зацікавленість місцевих органів виконавчої влади у реалізації проектів, підвищенні продуктивності праці, удосконалюванні організації праці і виробництва, зниженні собівартості, підвищенні якості продукції, економії ресурсів, але є також ряд переваг:

- здатність концентрувати ресурси на рішення глобальних проблем;

- можливість реалізації проектів у найкоротший термін;

- обов'язковість виконання поставлених завдань;

- в умовах розвитку місцевого самоврядування організаційно-економічний механізм ґрунтується на вільності підприємництва і нерозривно зв'язаної із нею конкуренцією. Конкуренція змушує суб'єкти ринку постійно оновлювати й удосконалювати свою продукцію, урізноманітнювати асортимент і підвищувати якість продукції, необхідною умовою чого є використання прогресивних технологій і нової техніки. Негативними сторонами є проблеми реалізації довготривалих проектів в умовах нестійкого розвитку національної економіки.

Організаційно-економічні відносини являють собою структуру, що має кілька рівнів. Найбільш значимими з них є наступні: перший – відносини господарювання, прямо зв'язані з відносинами власності, другий – пануючі в кожній державі види організаційно-економічних відносин, третій – вибір, обґрунтування і реалізація таких відносин у визначеному проекті.

Інтерес являє саме останній рівень. З вищенаведених положень можна зробити висновок, що організаційно-економічні відносини виступають у вигляді бази, на якій будується зміст господарського механізму реалізації проектів, які здатні сприяти розвитку територіальних громад.

Організаційно-економічний механізм розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу можна представити у вигляді цілісної системи, що складається з технологічного, організаційного, економічного і соціального блоків та їх елементів. При цьому можна стверджувати, що в сучасних умовах

вищезгадані блоки організаційно-економічного механізму аналогічні для різних рівнів територіальної системи, хоча відносини господарювання, що прийняті на даний час у країні, впливають на зміст блоків організаційно-економічного механізму.

Отже, наповнення блоків і відповідних елементів, що складають сукупність соціально-економічних і організаційно-економічних відносин організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу, знаходиться в безпосередній залежності від рівня розвитку суспільно-економічного устрою. При цьому важливим є аналіз розбіжностей змісту елементів організаційно-економічного механізму на різних рівнях економічної системи.

Такий аналіз дає можливість формувати новий суспільно-економічний інструментарій з урахуванням досвіду закордонних країн і специфічних соціальних, політичних і економічних особливостей України, і далі – найбільш повно використовувати переваги місцевого самоврядування для вибору оптимального організаційно-економічного механізму розвитку на засадах проектного підходу.

Механізм повинен зображати собою систему взаємозалежних процедур, спрямованих на досягнення несуперечливих цілей створення й ефективного функціонування територіальних громад. Розробка організаційно-економічного механізму припускає виділення його структурних елементів, оцінку методів для його формування, уточнення переліку і послідовності етапів розробки механізму відповідно до особливостей досягнення поставлених цілей і розв'язуваних з його допомогою завдань.

Серед етапів, що часто зустрічаються слід виділити наступні: постановка мети; обстеження результатів діяльності суб'єктів господарювання за попередній період; проведення порівняльного аналізу й оцінка ефективності отриманих результатів до та після реалізації проекту; дослідження перспектив розвитку і формування на їхній основі альтернативних варіантів розвитку; прийняття і реалізація прийнятих рішень на перспективний період.

Укрупнена схема методичного підходу наведена на рис. 3.8.

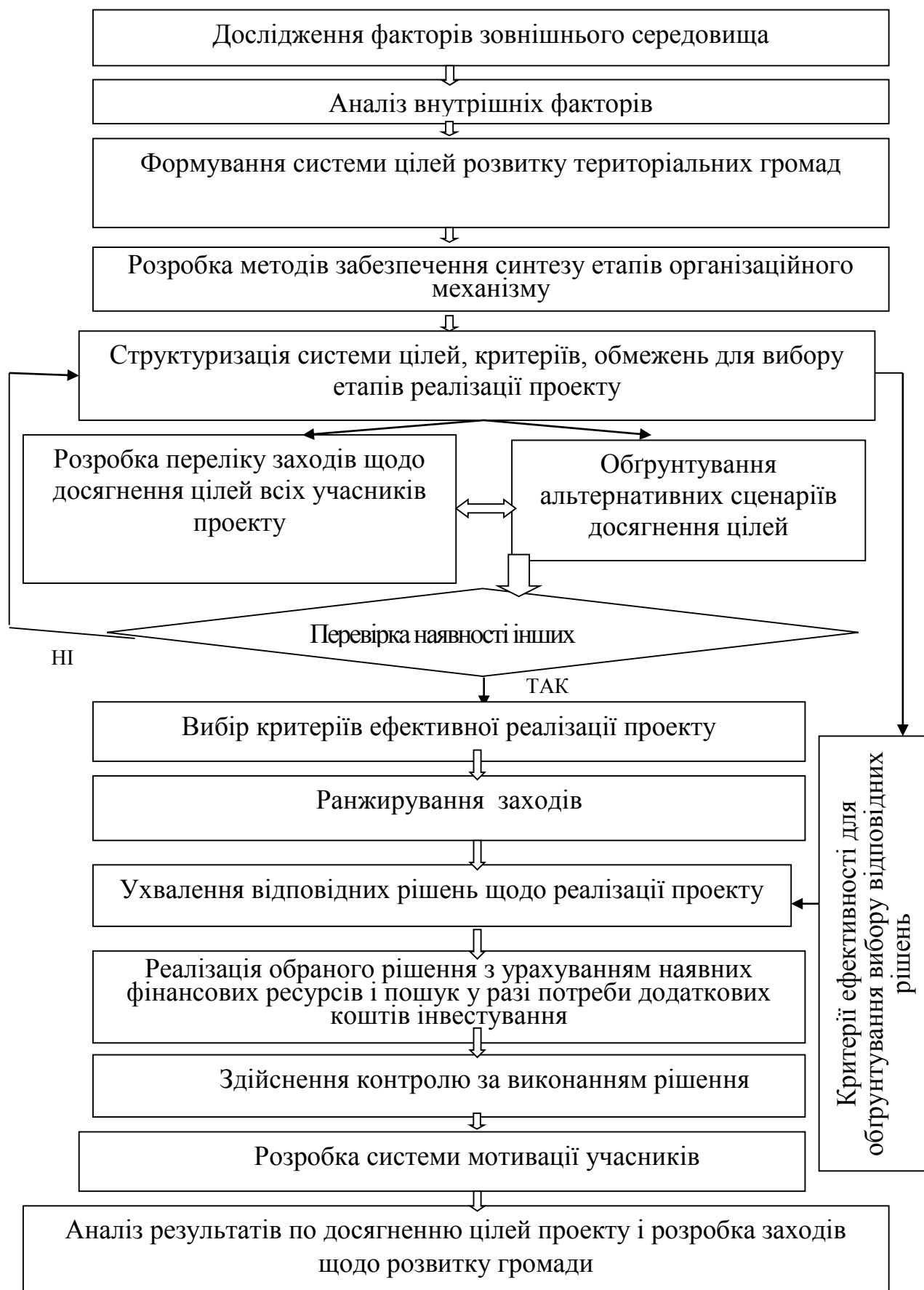


Рис. 3.8 Порядок розробки організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад побудований на засадах проектного підходу [8]

Перевагами запропонованої схеми розробки етапів організаційно-економічного механізму варто вважати такі:

можливість представлення етапів по категоріях цілей і заходів, що ранжуються за ступенем їхньої значимості;

створюється можливість розробки дієвої системи контролю за виконанням прийнятого рішення, що вибирається з великого числа альтернативних варіантів;

можливість зацікавлювати виконавців у реалізації етапів механізму з урахуванням їх особистих інтересів з використанням відповідної системи мотивації;

можливість активних комунікацій у процесі реалізації механізму на основі коректування прийнятих рішень з урахуванням динамічності зовнішнього середовища;

можливість використання циклічності дії механізму, розробки напрямків його удосконалювання відповідно до наявних фінансових ресурсів, пошук шляхів їхнього ефективного використання.

Реалізація перерахованих переваг можлива у випадку, коли організаційно-економічний механізм відповідає вимогам адаптивності, динамічності, альтернативності, ефективності, мотиваційності, інформативності і циклічності.

Іншими словами, організаційно-економічний механізм розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу повинний розроблятися таким чином, що його етапи (складові) постійно змінюються, удосконалюються, застарівають і оновлюються.

Такий механізм повинний ґрунтуватися на використанні економічних законів і закономірностей, рішенні виникаючих протиріч економічної системи в цілому, реалізації відносин власності, узгодженні економічних інтересів всіх учасників.

У зв'язку з тим, що організаційно-економічний механізм розвитку повинний бути динамічним, можливість його ефективного реалізації залежить від таких умов як здатність створювати відсутні в конкретній ситуації елементи;

наявність фахівців, здатних реалізовувати певні етапи механізму, а також приймати своєчасні рішення, розробляти перспективні плани.

Крім того, такий механізм повинен мати визначену самостійність і реальність взаємодії з іншими регіональними структурами і системами. Це можливо шляхом синтезу досягнень економічної науки та практичного досвіду, тобто наближення об'єктивної можливості розроблювального організаційно-економічного механізму до наявних реалій та особливостей.

Важливим у процесі формування організаційно-економічного механізму є визначення його основних функцій і задач.

Серед таких функцій слід зазначити: можливість економічної реалізації права власності, ув'язування результатів праці відповідно до витрачених ресурсів; розв'язання протиріч між рівнем розвитку продуктивних сил і формами виробничих відносин. При цьому варто враховувати, що науковою об'єктивною основою організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу повинна бути сукупність дії економічних законів, без правильного використання й урахування яких він не може виконувати своїх функцій.

Організаційно-економічний механізм (рис. 3.9) обумовлює використання принципів його побудови, основними з яких є: облік загальних закономірностей і тенденцій розвитку економіки; облік особливостей динамізму і ризикованості зовнішнього середовища і людського мотиваційного фактора; облік ризиків, що дозволяє мінімізувати втрати; взаємозв'язок і взаємозумовленість; мінімізація числа зв'язків між рівнями управління; оперативність у прийнятті рішень і дієвість контролю за їхньою реалізацією; орієнтація на досягнення кращих кінцевих результатів; структуризація цілей і задач з метою розподілу фінансових і тимчасових ресурсів; резервування усіх видів ресурсів у випадку невизначеності впливу зовнішнього середовища з метою забезпечення безупинної адаптації до умов, що склалися.

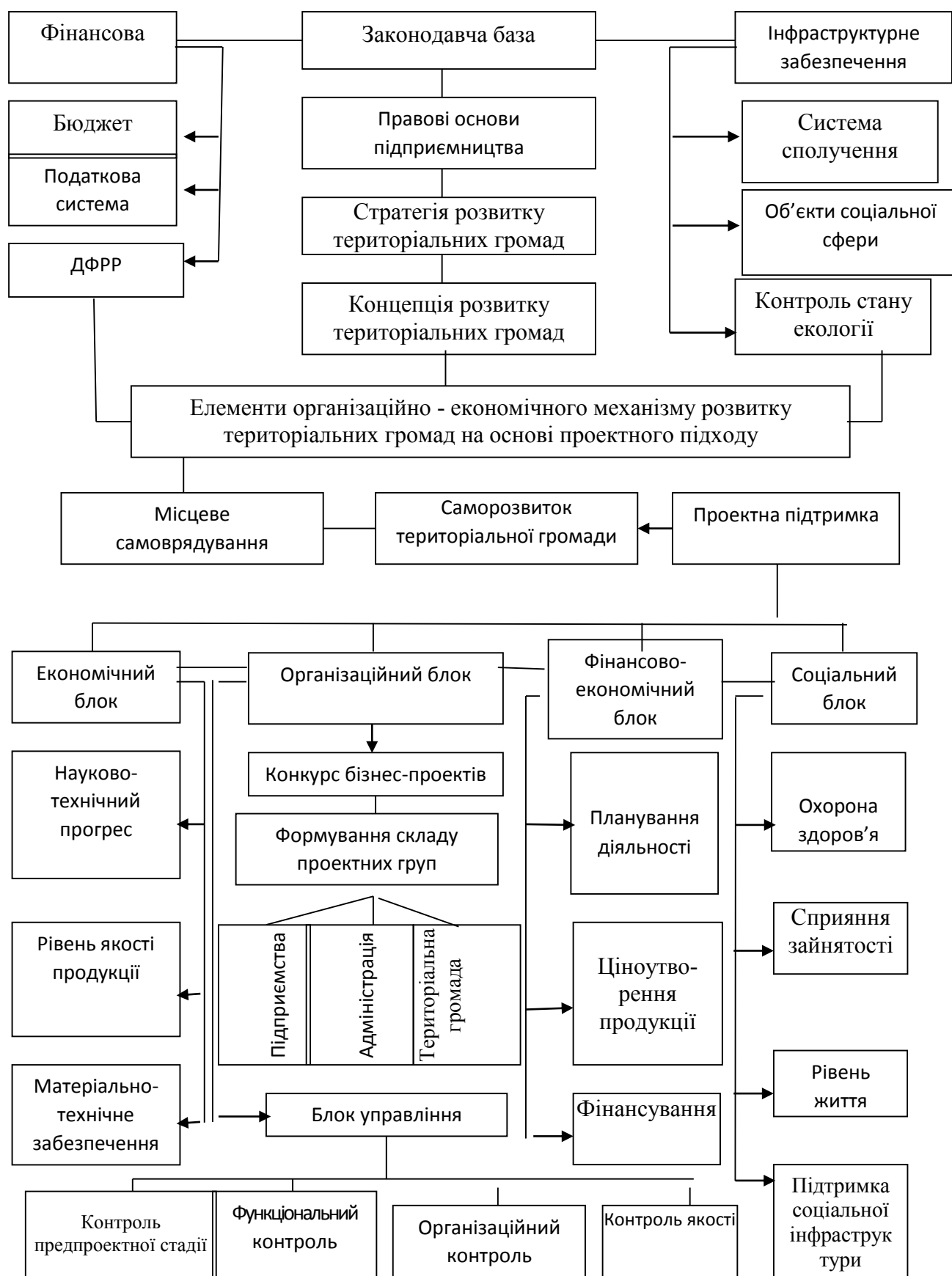


Рис. 3.9 – Концептуальна схема організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад на основі проектного підходу [8]

Реалізація організаційного механізму розвитку територіальних громад на засадах проектного підходу спрямована на досягнення наступних результатів:

- збільшення або збереження чисельності громади;
- збільшення податків і зборів від суб'єктів економічної діяльності розташованих на території громади
- підвищення рівня оплати праці на підприємствах розташованих на території громади;
- збільшення кількості робочих на підприємствах розташованих на території громади;
- збільшення кількості самозайнятого населення;
- збільшення частки доходів самозайнятого населення від провадження підприємницької діяльності.

Джерела та обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації організаційного механізму забезпечення розвитку територіальних громад:

- реалізація проектів здійснюється за рахунок сумісних фінансових ресурсів державного бюджету, бюджету місцевого самоврядування та інших джерел, передбачених законодавством;
- фінансування проектів за рахунок коштів Європейського банку реконструкції та розвитку;
- обсяг фінансування, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації проектів, визначається щороку з урахуванням можливостей державного і місцевих бюджетів, а також ступеня готовності об'єктів до реалізації проекту.

Реалізація організаційного забезпечення дасть змогу спрямувати регуляторну політику держави з бюджетної підтримки місцевих громад на проектну підтримку виробників. Реалізація проектів дасть змогу поліпшити якість життя та економічне благополуччя членів громад.

У ході написання розділу було проведене порівняння економічних систем регіонів України за показниками стану промисловості, сільського господарства

та будівництва, як основними їх складовими. Дослідження показало, що наявність диференціації у стані регіональних економічних систем відрізняється у часі. За останній досліджуваний період, яким було прийнято календарний рік регіони України суттєво відрізнялися за станом розвитку промисловості, що дало змогу поділити їх на групи, майже не відрізнялись за станом розвитку сільського господарства та мали суттєві відмінності за станом розвитку будівництва. За станом трьох складових економічні системи регіонів України було поділено на дві групи. Це свідчить про єдність проблем регіонального розвитку для всіх регіонів країни на тлі реформи децентралізації влади.

Новим науковим результатом є такий: отримав подальший розвиток методичний підхід до визначення стану регіональних економічних систем в Україні, який, на відміну від існуючого, ґрунтується на інструментарії кластерного аналізу, що дало змогу довести єдність проблематики регіонального розвитку для всіх адміністративних територій України.

Дослідження динаміки процесу реалізації реформи децентралізації влади в Україні й перенесення значної частки управлінських рішень на рівень місцевих органів влади дозволив зробити припущення про наявність суттєвого впливу процесу децентралізації влади на економічний стан регіональних систем, що було доведено інструментами кореляційного та регресійного аналізу.

Новий науковий результат полягає у такому: удосконалено методичний підхід визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів, який, на відміну від існуючого, містить у підґрунті гармонійне поєднання інструментів кореляційного та регресійного аналізу, спирається на динаміку стану економіки регіонів України за дворічний період та дає змогу довести, що існує зв'язок між змінами у функціонуванні місцевих громад (створення ОТГ) та виробництвом сільгосппродукції, а також наявний позитивний вплив процесу об'єднання територіальних громад на діяльність виробників сільськогосподарської продукції.

У ході проведення дослідження визначено та узагальнено основні причини погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій в

Україні, що створило підґрунтя для висунення припущення про доцільність застосування проектного підходу до вирішення проблем регіонального розвитку. Методологія проектного управління включає в себе розробку, реалізацію та розвиток проекту як складної системи, що реалізується та функціонує в нестійкому зовнішньому середовищі. Складено аналітичну матрицю формування проміжних цілей для проектного вирішення завдань розвитку територіальних громад, що слугує інструментом організаційного забезпечення функціонування громади. Сформульовано специфічні принципи проектного підходу до розвитку територіальних громад, серед яких: узгодженість цілей, диверсифікація видів економічної діяльності, відповідність завдань та соціологізація цілей. Перелічені принципи дають змогу реалізації реформ адміністративно-територіального устрою та перемістити фокус аграрної політики держави з дотаційної фінансової підтримки територіальних громад на проектне забезпечення товаровиробників згідно стратегічних пріоритетів їх розвитку, що дозволить поліпшити якість життя місцевих жителів.

Запропонований авторський порядок розробки організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад побудований на засадах проектного підходу, він слугує основою концептуальної схеми організаційно-економічного механізму розвитку територіальних громад на основі проектного підходу.

Новий науковий результат полягає у такому: удосконалено організаційно-методичне забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, яке, на відміну від існуючого ґрунтується на проектному підході до подолання проблем розвитку адміністративної території, містить концептуальну схему організаційно-економічного механізму розвитку територіальної громади та дає змогу спрямувати регуляторну політику держави з бюджетної підтримки місцевих громад на проектну підтримку виробників.

Нові наукові результати знайшли відображення у публікаціях автора [8].

Список використаних у розділі 3 джерел

1. Аналіз ринку органічної продукції в Україні. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://agropolit.com/spetsproekty/407-analiz-rinku-organichnoyi-produktsiyi-v-ukrayini>
2. Биба В.В., Лоза Т.В. Діагностика та прогнозування фінансово-економічного стану підприємства [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.economy.in.ua/pdf/5_2015/26.pdf
3. Бурик З.М. Теоретико-методологічні засади державного регулювання сталого розвитку України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://academy.gov.ua/pages/dop/136/files/6f7c6624-9818-4508-8793-a1e11af9e2c0.pdf>
4. Гавришина О.І., Тарасенко І.О. Діагностика фінансового стану в системі управління економічною безпекою підприємства [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/mnj_2015_8_25.pdf
5. Географический энциклопедический словарь. Москва. «Советская энциклопедия», 1988. стор. 274—275
6. Готра В.В., Ріпич В.В., Дячок А.В. Діагностика фінансового стану підприємства та шляхи його покращення [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/38.pdf
7. Діагностика фінансово-економічного стану підприємства. Г.А. Семенов, О.В Ярошевская. *Вісник економічної науки України*. 2011. № 1 (19). С. 136-141. Бібліогр.: 4 назв. укр.
8. Євдокімов О. В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. *Ефективна економіка*. 2018. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6425>
9. Згуровський М.З. Сталый розвиток у глобальному і регіональному вимірах: аналіз за даними 2005 року. НАН України, Ін-т приклад системного аналізу. К.: НТУУ «КПІ», 2006. 84 с.

- 10.Іванова О.Ю Теоретико-методичні аспекти оцінки рівня самозабезпеченості регіону [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/7-2015/122.pdf>
- 11.Кошій О.В., Ворончак І.О. Методичні засади оцінювання рівня соціальної відповідальності бізнесу регіонів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ape_2013_5_17.pdf
- 12.Крупа О.М. Державна підтримка і стимулювання розвитку проблемних регіонів на основі цільових програм [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://ndc-ipr.org/media/ndc_old/documents/aref_Krupa.pdf
- 13.Максимчук М. О. Організаційні аспекти підготовки інтегрованої звітності відповідно до міжнародного стандарту "Інтегрована звітність". *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Серія: Економічні науки. 2016. № 4. С. 76-84. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2016_4_9
- 14.Мищишин О.Л., Федорович І.С. Діагностика фінансового стану як інструмент ефективного управління розвитком підприємства [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32269/1/372-654-655.pdf>
- 15.Мощицька Т.О., Мощицький О.С. Роль програмно-цільового підходу в вирішенні соціально-економічних проблем. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Економіка. 2015. Т. 20. Вип. 3. С. 209-212. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2015_20_3_49.
- 16.Омаров Ш.А. Концепція сталого розвитку в законодавстві України та країн світу і практика її впровадження [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2014-12_0-pages-85_95.pdf

17. Органічний ринок в Україні — аналітика. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://agropolit.com/spetsproekty/415-organichniy-rinok-v-ukrayini-analitika>
18. Підтримка політики регіонального розвитку в Україні: Посібник з підготовки проектів. Додатки [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://enecities.org.ua/upload/files/Dodatky.pdf>
19. Рада донорів. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Матриця результатів впровадження децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/donors_senate/file_uk/files/58eb8e2c6783ec045d924a23/CRF_for_reporting_Minregion_ukr.pdf
20. Раєвнєва О.В., Бобкова О.Ю. Методика прогнозування акцизних надходжень на підставі диференційованого підходу [Електронний ресурс] *Бізнес Інформ*. 2012. № 9. С. 241-243. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2012_9_51
21. Саприкіна Л.М., Шипіл К.І. Діагностика фінансового стану підприємства як основа забезпечення його економічної безпеки [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1577>
22. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/sites/default/files/nas_dop_2015.pdf
23. Сторонянська І.З., Пелехатий А.О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративнотериторіальної реформи. *Регіональна економіка*. 2014. №3(73). С. 230-241.
24. Тур О.М., Мамчук І.В. Еколого-економічна оптимізація розвитку економіки України. *Економічний часопис-XXI*, 2013. № 11-12(2). С. 7-10. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecchado_2013_11-12\(2\)__3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecchado_2013_11-12(2)__3).
25. Ярошенко І.В. Механізми державної підтримки проблемних регіонів [Електронний ресурс]. Режим доступу:

file:///C:/Users/%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4/Downloads/Modre_2014_1_16.pdf

26.LFM BOOK 2018. Агрохолдинги України 2017 [Електронний ресурс].

Режим доступу: http://ucab.ua/ua/lfm_book

ВИСНОВКИ

1. За результатами узагальнення вітчизняного досвіду децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування зроблено ряд висновків, а саме:

- процес розвитку місцевого самоврядування натикається на певні перешкоди, які, головним чином, пов'язані із проблематикою формування та використання місцевих бюджетів, пошуком джерел збільшення їх дохідної бази;

- успішний розвиток територіальної громади може бути забезпечений лише за умови системного безперервного використання в управлінській практиці інструментів стратегічного управління та дієвої співпраці трьох секторів - місцевої громади, влади й підприємницьких структур;

- сучасне місцеве самоврядування в Україні характеризується високим ступенем залежності від центральної влади – як нормативної, так і фінансової, і з позиції мети децентралізації влади дане явище є проблемою, що потребує вирішення.

Результатом узагальнення світового досвіду розвитку місцевого самоврядування є висновок про те, що досвід жодної з країн неможливо повною мірою використовувати в Україні, оскільки наша країна є унікальною за своєю економічною та соціальною сферами, ментальністю та культурно-історичним корінням.

Концептуальна модель визначення комплексного підходу до забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад стала теоретичним підґрунтям організаційного забезпечення цих процесів.

2. Визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів на підґрунті динаміки стану економіки регіонів України за дворічний період довело наявність зв'язку між змінами у функціонуванні місцевих громад, а саме створення ОТГ, та виробництвом сільськогосподарської продукції. Визначено позитивний вплив процесу об'єднання територіальних громад на діяльність виробників сільськогосподарської продукції.

3. Побудова матриці визначення потреб населення у послугах соціального

характеру за колективно прийнятою шкалою оцінювання дозволила визначити ступінь нагальності та необхідності певних видів послуг. Отримані результати стали підставою для планування заходів щодо забезпечення потреб територіальної громади.

4. Проведене узагальнення досвіду міжмуніципального співробітництва та створення об'єктів спільної власності територіальних громад дозволило дійти висновку про доцільність утворення об'єднаних громад у ході реалізації проектів щодо забезпечення населення певними видами соціальних послуг, які потребують значного фінансування.

Розроблений порядок формування об'єкта спільної власності двох або більше територіальних громад, що ґрунтується на партнерських відносинах у ході реалізації проектів створення об'єктів інфраструктури, дозволяє об'єднувати фінансові ресурси зацікавлених сторін задля досягнення означеної мети.

5. Проведене порівняння економічних систем регіонів України за показниками стану промисловості, сільського господарства та будівництва, показало, що наявність диференціації у стані регіональних економічних систем відрізняється у часі. За останній досліджуваний період, яким було прийнято календарний рік, регіони України суттєво відрізнялися за станом розвитку промисловості, що дало змогу поділити їх на групи, майже не відрізнялися за станом розвитку сільського господарства та мали суттєві відмінності за станом розвитку будівництва.

Це свідчить про єдність проблем регіонального розвитку для всіх регіонів країни на тлі реформи децентралізації влади.

6. Перенесення значної частки управлінських рішень на рівень місцевих органів влади дозволило зробити припущення про наявність суттєвого впливу процесу децентралізації влади на економічний стан регіональних систем.

Стан економіки регіонів України за дворічний період довів, що існує зв'язок між змінами у функціонуванні місцевих громад та виробництвом сільськогосподарської продукції. Наявний позитивний вплив процесу

об'єднання територіальних громад на діяльність виробників сільськогосподарської продукції.

7. Висунуте припущення про доцільність застосування проектного підходу до вирішення проблем регіонального розвитку дозволило перемістити фокус аграрної політики держави з дотаційної фінансової підтримки територіальних громад на проектне забезпечення товаровиробників сільськогосподарської продукції згідно стратегічних пріоритетів їх розвитку, що дозволить у перспективному періоді поліпшити якість життя населення регіонів країни.

ДОДАТКИ

Додаток А

Список опублікованих праць за темою дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Євдокімов О.В. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Комунальне господарство міст*: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки. Випуск 138'2017. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. С. 48-51.
2. Євдокімов О.В. Формування принципів розвитку територіальних громад *Комунальне господарство міст*: науково-технічний збірник. Серія: Економічні науки, випуск 136'2017. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2017, С. 7-12.
3. Писаревський І.М., Євдокімов О.В. Взаємодія суб'єктів місцевого самоврядування: алгоритм, цілі та завдання. *Бізнес Інформ*, 2018. №9. С. 61–65.
4. Євдокімов О.В. Забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. Випуск 14. Том 1. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. С. 237-240.
5. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. *Ефективна економіка*, 2018. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6425>
6. Евдокимов А.В. Проблемы расширения экономической базы развития территориальных общин. *Право. Экономика. Психология*, 2018. № 2. С. 37-40.
7. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2018. №5. С. 100–104.
8. Євдокімов О.В. Розвиток територіальних громад: баланс пріоритетів. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*: збірник наукових праць Харківського національного автомобільно-дорожнього університету. 3 (18). Том 2. 2017. Харків: ХНАДУ, 2017. С. 51-54.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

9. Євдокімов О.В. Об'єднані територіальні громади: економічний та правовий ракурси. *Двадцять сьомі економіко-правові дискусії*. 31-05-2018.
10. Євдокімов О.В. Оптимізація дохідної бази бюджетів територіальних громад URL: <http://www.economy-confer.com.ua/full-article/2741/>
11. Євдокімов О.В. Переваги, недоліки та проблеми об'єднання територіальних громад в Україні. *Science without borders*, 2018. Volume 5. P. 84-86.
12. Євдокімов О.В. Проблеми фінансування територіальних громад у роботах закордонних та вітчизняних дослідників/ *Місто. Культура. Цивілізація*, квітень 2016 р. Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова.
13. Yevdokimov O.V. Decentralization as a way of democratization in local self – government. *Young Researchers in the Global World : vistas and challenges : 62 Proceedings of the IInd Forum for Young Researchers*. Kharkiv, May 20, 2016. O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Canadian College of English Language (Canada) and oth. Kharkiv: O.M. Beketov NUUE in Kharkiv, 2016 P. 38-39.

Відомості про апробацію результатів дисертації

1. Міжкафедральний семінар кафедр туризму і готельного господарства, менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова та кафедри економіки підприємств, бізнес-адміністрування та регіонального розвитку Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна (м. Харків, 18.03.2019 р., Протокол №).



УКРАЇНА
ПІСОЧИНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ХАРКІВСЬКОГО РАЙОНУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА

пров. Транспортний, 2, сел. Пісочин, Харківський р-н, Харківська обл., 62416
 тел. 742-80-40, 742-76-06, 742-73-81, тел./факс 742-72-70
 e-mail: sr.pisochin@ukr.net

На № 8810 від № 15723019

До спеціалізованої вченої ради

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
 здобувача кафедри туризму і готельного господарства
 Харківського національного університету міського господарства
 імені О.М. Бекетова
 Євдокімова Олександра Валерійовича
 на тему «Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних
 територіальних громад»

Результати, що отримані в ході дисертаційного дослідження Євдокімовим О.В., в сукупності дійсно спрямовані на вирішення важливої наукової задачі, пов'язаної з розробкою теоретико-методологічних засад організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад.

В роботі удосконалено концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка, на відміну від інших, містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригувати фінансування та план робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу, та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади.

Цією довідкою підтверджується, що удосконалену дисертантом концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад було апробовано у практичній діяльності Пісочинської об'єднаної територіальної громади в ході реалізації у 2018-2019 роках Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 року та при підготовці рішень селищної ради.

Довідка видана для подання у спеціалізовану вчену раду для захисту дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Зазначене підтверджується даною довідкою.

Пісочинський селищний голова



О ЧЕРНОБАЙ

**Львівська
обласна
рада**



вул. В. Винниченка, 18,
м. Львів, 79008,
Україна

«05» 04 2018 р. № 02-Вох-358
на № _____

До спеціалізованої вченої ради

ДОВІДКА

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
кафедри туризму і готельного господарства Харківського національного
університету міського господарства імені О.М. Бекетова*

Євдокімова Олександра Валерійовича

*на тему «Організаційне забезпечення функціонування та розвитку
об'єднаних територіальних громад»*

Результати, що отримані в ході дисертаційного дослідження Євдокімовим О.В., у сукупності спрямовані на вирішення важливого наукового завдання, пов'язаного з розробкою теоретико-методологічних засад організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад. У роботі удосконалено порядок формування об'єктів спільної власності територіальних громад з урахуванням співробітництва місцевих органів влади, держави та бізнесу на засадах партнерства.

У дисертаційній роботі удосконалено концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка, на відміну від інших, містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригування фінансування та плану робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади.

Цією довідкою підтверджується, що запропоноване дисертантом удосконалення формування об'єктів спільної власності територіальних громад було апробовано у практичній діяльності Львівської обласної ради. Довідка видана для захисту дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Зазначене підтверджується даною довідкою.

Керуючий справами
Львівської обласної ради



Валентин Харлов

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Харківського національного
університету внутрішніх справ

Д.В. Швець

№ «346» 63.03. 2019

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження
Євдокімова Олександра Валерійовича
**«Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних
територіальних громад» у навчальний процес**
Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

- Маковоз Оксани Сергіївни – завідувача кафедри економіки та фінансів факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора економічних наук, доцента;
- Ковальова Євгена Володимировича – професора кафедри економіки та фінансів факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора економічних наук, професора;
- Садикова Мурата Абдикасовича – професора кафедри економіки та фінансів факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора економічних наук, професора,

уклала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження (як теоретична, так і практична частини) асистента кафедри туризму і готельного господарства факультету менеджменту Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова Євдокімова О.В., включаючи запропоновану автором концептуальну модель організаційного забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад, яка містить у підґрунті комплексний підхід та передбачає вибір стратегічних орієнтирів на основі побудови піраміди цілей розвитку громади, що дає змогу коригування

Додаток Б 3.2

фінансування та плану робіт не тільки в поточному фінансовому році, а й в стратегічному інтервалі часу та формує адаптивний апарат фінансового забезпечення громади; а також удосконалений автором методичний підхід до визначення впливу процесу децентралізації на економіку регіонів, який, на відміну від існуючого, ґрунтується на гармонійному поєднанні інструментів кореляційного та регресійного аналізу, спирається на динаміку стану економіки регіонів України за дворічний період та дає змогу довести, що існує зв'язок між змінами у функціонуванні місцевих громад (створення ОТГ) та виробництвом сільгосппродукції, враховано та впроваджено у навчальний процес студентів факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Регіональна економіка», «Національна економіка», «Інвестування».

Завідувач кафедри економіки та фінансів
факультету № 6 Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор економічних наук, доцент

**Маковоз О. С.**

Професор кафедри економіки та фінансів
факультету № 6 Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор економічних наук, професор

**Ковальов Є.В.**

Професор кафедри економіки та фінансів
факультету № 6 Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор економічних наук, професор

**Садиков М. А.**



000008594

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
імені О. М. Бекетова

61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17,
тел. (057) 706-15-37, факс (057) 706-15-54
E-mail: rectorat@kname.edu.ua,
код ЄДРПОУ 02071151

MINISTRY OF EDUCATION AND
SCIENCE OF UKRAINE

O.M. BEKETOV NATIONAL UNIVERSITY
OF URBAN ECONOMY
IN KHARKIV

17, Marshala Bazhanova Street, Kharkiv 61002,
tel. (057) 706-15-37, fax (057) 706-15-54
E-mail: rectorat@kname.edu.ua,
EDRPOU code 02071151

Від 12.03.2019 № 000008594

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження у навчальний процес
результатів дисертаційної роботи
асистента кафедри «Туризму і готельного господарства»
Євдокімова Олександра Валерійовича
за темою

**«ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА
РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Цією довідкою Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова підтверджує впровадження у навчальний процес результатів дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук асистента кафедри туризму і готельного господарства Євдокімова Олександра Валерійовича на тему «Організаційне забезпечення функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад» зі спеціальності 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Розробки та рекомендації, запропоновані автором, впроваджено в навчальний процес при викладанні таких дисциплін: «Основи наукових досліджень» (242 «Туризм», 4 курс) та «Стратегічний менеджмент» (241 «Готельно-ресторанна справа», 5 курс). Дисертаційна робота містить нові теоретико-методичні та практичні розробки, які дозволять поглибити рівень знань і вмінь студентів у процесі виконання розрахунково-графічних та контрольних робіт.

Проректор з наукової роботи



Сухонос М. К.