

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО–НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПРЕРЕВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО
ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
« ____ » _____ 2020р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»

за освітньо–професійною програмою «Менеджмент в органах
публічного управління»

**Тема: «ВІДПОВІДНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
В УКРАЇНІ КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ»**

Виконавець: студентка групи МУ–601М Марценюк Анна Петрівна

Керівник: д. наук держ. упр., професор Жовнірчик Ярослав Федорович

Консультанти з окремих розділів
пояснювальної записки: _____ Я.Ф. Жовнірчик

Нормоконтролер: _____ Я.Ф. Жовнірчик

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально–науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
«___» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання дипломної роботи
Марценюк Анни Петрівни

1. Тема роботи: «Відповідність об'єднаних територіальних громад в Україні критеріям спроможності», затверджена наказом ректора від «___» _____ 2020 р. № ____.
2. Термін виконання роботи: з ____ . ____ .2020 р. по ____ . ____ .2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні
4. Зміст пояснювальної записки: аналітичний огляд літературних джерел та нормативно-правових актів з тематики державного управління та місцевого самоврядування.
5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу: 12 таблиць.
6. Календарний план–графік

№ з\п	Завдання	Термін виконання	Підпис керівника
1	Вибрати тему дипломної роботи		
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри		
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію		
4	Оформити і обговорити з науковим		

	керівником перший розділ роботи		
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи		
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи		
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант		
8	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи		
9	Отримати відгук керівника та рецензію		
10	Підготувати доповідь на захист		

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв

8. Дата видачі завдання: ____ . ____ . 2020 р.

Керівник дипломної роботи _____ Я. Ф. Жовнірчик

Завдання прийняв до виконання _____ А.П. Марценюк

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Відповідність об'єднаних територіальних громад в Україні критеріям спроможності»:

91 с., 12 табл., 59 літературних джерел.

Об'єкт дослідження: відповідність об'єднаних територіальних громад на їх спроможність.

Предмет дослідження: відносини, що склалися у територіальних громадах у процесі децентралізації.

Мета роботи: проаналізувати відповідність Жашківської міської об'єднаної територіальної громади критеріям спроможності та надати практичні рекомендації для підвищення показників її спроможності.

Методи дослідження: історичний, порівняльний, структурно-функціональний, логічного узагальнення.

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати в практичній діяльності працівників органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, спроможність, децентралізація, реформа, територіальна організація влади, бюджет, повноваження.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	12
1.1. Теоретичні та практичні аспекти реформи децентралізації влади в Україні.....	12
1.2. Проблеми та особливості впровадження змін в системі місцевого самоврядування.....	24
1.3. Проблематика місцевого самоврядування в наукових розробках учених.....	29
РОЗДІЛ 2 ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК НОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ В УКРАЇНІ.....	36
2.1. Європейський досвід реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: уроки для України.....	36
2.2. Об'єднана територіальна громада як новий суб'єкт місцевого самоврядування.....	46
2.3. Вплив об'єднаних територіальних громад на виборчий процес в Україні.....	55
РОЗДІЛ 3 ВІДПОВІДНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ЖАШКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ).....	62
3.1. Спроможна об'єднана територіальна громада як результат реформи децентралізації.....	62
3.2. Відповідність Жашківської міської об'єднаної територіальної громади критеріям спроможності.....	69
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Актуальність магістерської роботи. В сучасній світовій практиці міцний публічний інститут місцевого самоврядування вважається ознакою демократичної держави, а його розвиток – один з пріоритетних напрямків як для центрального, так і місцевого рівня влади. Однак, на його шляху постає цілий ряд проблем політичного, економічного, соціального, історичного характеру.

Реформування органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є досить гострим питанням для українського сьогодення. Централізована система державного управління в Україні стала причиною низки таких суттєвих проблем:

- високий рівень корупції;
- демографічна криза;
- недостатня інвестиційна привабливість територій;
- недовіра до влади;
- регіональна диспропорція;
- низька якість надання публічних послуг або повна неспроможність їх отримання тощо.

Після здобуття незалежності, знаковими подіями на шляху до розвитку місцевого самоврядування в сучасній історії нашої держави беззаперечно можна вважати такі етапи:

- прийняття Конституції України (28 червня 1996 р.) – набуття місцевого самоврядування конституційного статусу [1];
- прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21 травня 1997 р.) – визначення системи та організаційних засад місцевого самоврядування [2];

- ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування (15 липня 1997 р.) – обумовлення основних принципів регулювання місцевого самоврядування [3].

Отже, визнання державною владою важливості формування міцного та спроможного місцевого самоврядування, здатного вирішити ці проблеми, а також ефективна взаємодія держави і влади на місцях стало поштовхом до проведення реформ в частині державного управління, місцевого самоврядування, територіальної організації влади. З урахуванням вектору зовнішньої політики України, спрямованої на євроінтеграцію, система місцевого самоврядування потребує перезавантаження та приведення у відповідність до європейських стандартів.

Першими кроками в цьому напрямку стало схвалення українським урядом рамкових документа щодо реформи децентралізації – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Плану заходів щодо її реалізації [4;5;6]. Структура Концепції як основоположного документу, на якому ґрунтується реформа дозволяє ширше зрозуміти її мету та завдання. Вона містить в собі такі блоки:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [4].

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Плану заходів щодо її реалізації, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів було доопрацьовано нормативно-законодавчу базу для забезпечення продовження реформи і досягнення поставленої мети. Серед них:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [7];
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8];
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» [9];
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [10] та інші.

Досліджуючи поняття «місцевого самоврядування», необхідно зауважити, що погляди на нього серед вітчизняних та закордонних учених є досить неоднозначними.

Так, німецький дослідник держави та права Г. Єллінек вважав, що влада, яка належить громаді є не первинною, а делегованою державою.

На думку А. де Токвіля, видатного французького політичного діяча, «громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, бо всюди, де б не збиралися разом люди, громада виникає як би сама собою. Є королівства і республіки, що створюються людиною; громада ж, здається, прямо виходить з рук Божих» [11].

В. Кравченко в своїй праці пише, що «сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, що обумовлено складністю виділення власне місцевих справ, які відрізнялися б від загальнодержавних та наявністю у функцій місцевого самоврядування як приватно-правового, так і публічного характеру» [12].

О. Батанов вважає, що «місцеве самоврядування є недержавною за своєю природою самостійною формою здійснення народом своєї влади – влади територіальних громад» [13].

Серед вітчизняних науковців, що присвячували свої роботи питанню становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування необхідно відзначити М. Баймуратова [14], О. Батанова [13;15], В. Борденюка [16], Я. Жовнірчика [17;18;19;20;21], В. Кравченко [22], В. Куйбіду [23;24;25;26], П. Любченко [27;28;29], А. Михненка [30], В. Пархоменко [31], М. Пухтинського [32], В. Яловий [33]. Дослідження нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в своїх наукових працях здійснювали Ю. Ганущак [34], В. Дорох [35], В. Журавський [36] та інші. Дослідженням процесу зміни адміністративно-територіального устрою в країнах Європи займалися В. Барвіцький [37], С. Карасінський [38] та інші.

З огляду на вище зазначене, на сучасному етапі розвитку країни значення місцевого самоврядування посилюється, а його функції та повноваження розширюються, що має, в першу чергу, посприяти підвищенню якості життя населення на територіях.

Мета роботи – проаналізувати відповідність Жашківської міської об'єднаної територіальної громади критеріям спроможності та надати практичні рекомендації для підвищення показників її спроможності.

Для досягнення поставленої мети, перед нами постають такі **завдання**:

- розглянути специфіку реформи децентралізації влади в Україні та процес укрупнення території як її складову;

- проаналізувати теоретичні засади реформування місцевого самоврядування в наукових доробках вчених;
- дослідити європейський досвід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- описати роль та значення об'єднаної територіальної громади у вимірі української реформи децентралізації;
- визначити вплив об'єднаної територіальної громади на виборчий процес;
- встановити показники спроможності об'єднаної територіальної громади;
- визначити приналежність Жашківської міської об'єднаної територіальної громади до переліку спроможних громад України;
- надати практичні рекомендації для підвищення показників спроможності Жашківської міської об'єднаної територіальної громади.

Об'єктом дослідження є відповідність об'єднаних територіальних громад на їх спроможність.

Предметом дослідження є відносини, що склалися у територіальних громадах у процесі децентралізації.

Методи дослідження. Методологічною основою для досягнення поставленої мети роботи є загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Емпіричну базу дослідження становлять нормативно-правові акти, аналітичні документи, програми, рекомендації щодо становлення об'єднаної територіальної громади як суб'єкта публічної влади на місцях.

При написанні роботи, нами було використано такі наукові методи:

- історичний – для дослідження історії становлення місцевого самоврядування та процесу децентралізації влади в Україні та країнах Європи;

- порівняльний – для зіставлення вітчизняного та зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- структурно-функціональний – для з'ясування ролі об'єднаних територіальних громад як суб'єкта місцевого самоврядування та їх впливу на виборчий процес в Україні;
- логічного узагальнення – для формулювання висновків та рекомендацій щодо спроможності Жашківської міської об'єднаної територіальної громади.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення та результати магістерської роботи висвітлені в науковій статті на тему «Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень», що опублікована у науковому журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» (№6,2019).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні та практичні аспекти реформи децентралізації влади в Україні

Від початку набуття Україною незалежності різними урядами було ініційовано та проведено ряд фундаментальних реформ, що так чи інакше вплинули на розвиток та функціонування багатьох соціальних інститутів, політичних та економічних процесів у країні. Неодноразово змінювалися конституційні норми в частині розподілу повноважень між Президентом, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України. Однак, такі зміни жодним чином не впливали на якість життя населення нашої країни, яке й надалі зіштовхувалося з одними й тими ж буденними проблемами в межах свого місця проживання. Саме тому найактуальнішою та соціально затребуваною реформою, покликаною якісно змінити життя населення на краще є реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади. На відміну від більшості реформ, реформа децентралізації напряду впливає на мешканців територіальних громад в Україні та якість їхнього життя.

Наразі, погляди зарубіжних та вітчизняних науковців щодо розуміння поняття «децентралізація» дещо відрізняються, хоча їх визначення є досить дотичними.

Так, Б. Гурне, французький дослідник у галузі державного управління під децентралізацією розуміє «спосіб територіальної організації державної влади, при якій влада передає право на прийняття рішень з певних питань або у відведеній сфері структурам місцевого або місцевого рівня, що не входять у структуру влади і є певним чином автономними від неї» [39].

Старший економіст Світового банку Дж. Літвак визначає децентралізацію як «засіб з передачі повноважень і відповідальності за публічні функції від центральної влади квазінезалежним державним організаціям або приватному сектору» [40].

О. Кремена характеризує децентралізацію як «загальний процес щодо перерозподілу функцій, владних повноважень, осіб або речей від централізованого управління та спрямованого в розв'язанні політико-правових проблем локального самоврядування передусім через розширення повноважень та економічних можливостей місцевого самоврядування і, відповідно, їх представницьких органів із переформатуванням місцевого самоврядування на економічно спроможний, дієвий та відповідальний інститут влади» [41].

К. Линьов вважає, що децентралізація – це «конче необхідний компонент в процесі демократизації держави, що охарактеризовує перехід від систем та інститутів централізованих авторитарних та тоталітарних, які не орієнтуються на соціально активну та безпосередню участь жителів в управлінні конкретною державою, до суспільств, які основані на ініціативності та відповідальності громадськості та кожної окремої людини» [42].

На думку Н. Мельтюхової та Я. Ваніної децентралізація – це «системний та цілеспрямований процес збільшення повноважень органів самоврядування з метою покращення й підвищення загальної ефективності управління важливими справами» [43].

Важливим аспектом реформи децентралізації є те, що вона охоплює одразу декілька сфер:

- бюджетну;
- податкову;
- соціальну;
- гуманітарну;
- адміністративно-територіальний устрій;

- земельні відносини тощо.

Потребу у децентралізації українська влада відчула одразу після здобуття Україною Незалежності, однак перший крок у цьому напрямку було зроблено аж навесні 2014 року.

1 квітня 2014 року за ініціативи Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України В. Гройсмана Кабінетом міністрів України було ухвалено документ, який дав старт курсу на децентралізацію влади в Україні – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Цей основоположний документ регламентує зміну системи державного управління на обласному та районному рівні .

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [4].

Реалізація Концепції має здійснюватися у 2 етапи:

- перший (підготовчий етап) – 2014 рік.
- другий етап – 2015-2017 роки.

Перший етап реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачав у собі внесенням змін до Конституції України та напрацюванням законодавчої бази для проведення реформи децентралізації. Другий етап характеризується формуванням соціально-політичної бази реформи.

Над реформою децентралізації в Україні працюють:

- Президент України;
- Офіс Президента України;

- Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Міністерство розвитку громад та територій України;
- Українська асоціація районних та обласних рад;
- Асоціація міст України;
- Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад;
- Асоціація об'єднаних територіальних громад;
- Обласні державні та районні державні адміністрації, районні ради та інші інституції.

18 червня 2014 року Кабінетом міністрів України було видано розпорядження «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», а розпорядженням від 22 вересня 2016 року Кабмін затвердив його нову редакцію [44;45].

12 січня 2015 року Президентом України було підписано Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», в якій децентралізація та реформа місцевого самоврядування визначена як пріоритетна з огляду на стратегічний євроінтеграційний курс країни [46].

8 квітня 2015 року Кабінет міністрів України видав постанову «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [47]. Цей документ визначає порядок об'єднання громад, аби вони стали спроможними.

Для реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та реформи загалом з початку 2014 року був напрацьований основний пакет відповідного законодавства. Мова йде про прийняття таких фундаментальних для реформи децентралізації влади Законів України (далі – ЗУ):

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.);

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.);
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.);
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (2015 р.);
- пакет законів щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів та інші закони.

Так, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційні, фінансові, бюджетні та інші форми відносин між територіальними громадами з метою їх добровільного об'єднання, встановлює форми державної підтримки такого об'єднання, гарантує незмінність статусу населених пунктів сільської чи міської місцевості тощо.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має за мету створити правові гарантії та можливості для посилення ролі місцевого самоврядування в Україні, а також сприяти формуванню спроможних територіальних громад та їх органів виконавчої влади. У цьому законі описаний механізм створення об'єднаної територіальної громади.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» змінив підходи до регіонального розвитку в Україні та дав старт стратегічному плануванню розвитку регіонів. Зокрема, в законі сформовано пакет документів, що визначають державну регіональну політику. До них належать:

- Державна стратегія регіонального розвитку України та План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- регіональні стратегії розвитку та плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;

- інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів [48].

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» дозволив державі передати більше 40 видів адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, а саме – мережі новостворених Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Завдяки прийнятому пакету законів щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів та інші закони об'єднані територіальні громади отримали суттєву фінансову самостійність у формуванні місцевих бюджетів. Зокрема, було збільшено кількість податків та визначено їх відсоток, який залишається на місцях. Тепер місцевий бюджет формують такі податки:

- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на доходи підприємств;
- збір з роздрібного продажу підакцизних товарів;
- податок на майно;
- податок на нерухоме майно;
- транспортний податок;
- плата за землю;
- екологічний податок;
- єдиний податок;
- туристичний збір;
- збір за паркування;
- плата за надання адміністративних послуг.

Разом з тим, було запроваджено нові види трансфертів. Серед них наразі виділяють такі:

- базова дотація,
- освітня субвенція,

- субвенція на підготовку робітничих кадрів,
- медична субвенція,
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру
- реверсна дотація [49].

Міністерством розвитку громад та території від початку реформи здійснюється постійний моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Кожен небайдужий до результатів реформи децентралізації має змогу ознайомитися з ними на сайті Мінрегіону.

Так, згідно останнього звіту (станом на 10 вересня 2020 року) показники реформи за встановленими індикаторами є такими:

- *індикатор 1 «Перспективні плани, затверджені Урядом, на карті України»* – 24 перспективні плани формування територій громад областей затверджено Урядом з 100% охопленням території;
- *індикатор 2 «Формування об'єднаних територіальних громад»* – створено 983 об'єднані територіальні громади, з яких: 936 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулись перші вибори; 47 об'єднаних територіальних громад з адміністративними центрами у містах обласного значення;
- *індикатор 3 «Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня»* – 1469 територіальних громад, з них у 1438 - територіальних громадах ЦВК призначено перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 р.; 136 районів, з них до 119 районних рад ЦВК призначено перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 р.;
- *індикатор 4 «Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах»* – 3207 старост в ОТГ, з них обрано — 800 (24,9 %);
- *індикатор 5 «Співробітництво територіальних громад»* – 1380 територіальних громад 620 договорів міжмуніципального співробітництва;

- індикатор 6 «Результати фінансової децентралізації» відображений у таблицях 1.1. – 1.10.;

Таблиця 1.1.

Частка місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України							
Рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (січень-липень)
%	22,2	18,5	21,8	22,6	22,2	23,3	23,6

Таблиця 1.2.

Частка власних доходів ОТГ у доходах місцевих бюджетів (загальний фонд)					
Рік	2016	2017	2018	2019	2020 (січень-липень)
%	2,2	4,8	8,9	14,3	18,3

Таблиця 1.3

Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП							
Рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (прогноз)
%	5,1	5,1	6,2	6,5	6,6	6,8	6,7

Таблиця 1.4.

Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів							
Рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (затверджений план)
млрд. грн	68,6	98,2	146,6	192,7	234,1	275,2	291,9 (факт за січень-липень)

Таблиця 1.5.

Розподіл доходів за рівнями місцевих бюджетів (загальний фонд без трансфертів з державного бюджету)	
---	--

Бюджети	Січень – липень 2019		Січень – липень 2020	
	млрд грн	%	млрд грн	%
Обласні	20,6	13,5	20,5	13,2
Зведені районів	26,0	17,0	25,2	16,2
ОТГ	14,9	9,8	28,5	18,3
м.Київ	25,7	16,8	26,0	16,7
Міста обласного значення	65,4	42,9	55,7	35,7

Таблиця 1.6

Надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень – липень 2020 р., порівняно з січнем – липень 2019 р.,			
Бюджети	Січень – липень 2019 (млрд грн)	Січень – липень 2020 (млрд грн)	Різниця (%)
Обласні	20,6	20,5	-15,0
Зведені районів	26,0	25,2	+90,7
ОТГ	14,9	28,5	-3,0
Міста обласного значення	65,4	55,7	-0,2

Таблиця 1.7

Зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця за січень-липень 2016-2020 рр.					
Вид доходу	2016 (грн)	2017 (грн)	2018 (грн)	2019 (грн)	2020 (грн)
Власні доходи на 1 мешканця	2020,8	2661,2	3277,0	4122,3	4209,3
ПДФО на 1 мешканця	1093,3	1532,6	1934,9	2482,7	2583,4
Місцеві податки і збори на 1 мешканця	584,9	742,7	868,1	1126,5	1125,5

Таблиця 1.8

Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) за січень-липень 2020 року				
Вид надходжень	Бюджети (%)			
	Всього Україна	Міста обласного значення	ОТГ	Зведені бюджети районів
ПДФО	61,4	62,8	60,8	54,0
Плата за землю	10,7	11,2	12,6	16,9
Нерухоме майно	2,2	2,3	2,4	2,5
Єдиний податок	13,6	15,1	14,6	16,4
Акизний податок	4,8	5,9	5,9	5,8
Інші платежі	7,2	2,9	3,7	4,4

Таблиця 1.9

Структура місцевих податків і зборів за січень – травень 2020 року						
Бюджет	Єдиний податок	Земельний податок	Орендна плата за землю	Нерухоме майно	Інші	Всього
Бюджети міст обласного значення	8 377,7	2 708,2	3 534,7	1 259,1	121,4	16 001,1
Бюджет м. Києва	4 471,9	1 141,5	1 531,8	945,1	77,5	8 167,9
Бюджети ОТГ	4 171,2	1 379,4	2 202,1	682,6	35,0	8 470,2
Зведені бюджети	4 144,6	1 616,6	2 635,3	619,4	32,2	9 048,2

районів						
---------	--	--	--	--	--	--

Таблиця 1.10

Видатки на 1-го мешканця за січень-липень 2019 та 2020 р.р. на 1-го мешканця			
Видатки	2019 (грн)	2020 (грн)	Різниця (%)
Капітальні видатки	952,8	912,2	-4,3%
Будівництво та регіональний розвиток	294,6	308,0	+4,5%
Житлово-комунальне господарство	408,3	405,6	-0,7%

- індикатор 7 «Державна фінансова підтримка» відображений у таблиці 1.11.;

Таблиця 1.11

Державна підтримка економічного і соціального розвитку територій в 2020 році	
Складова	млрд грн
Регіональний розвиток	13,0
Розвиток сільських територій	5,0
Розвиток у сфері охорони здоров'я	4,8
Розвиток у сфері освіти	5,2
Розвиток дорожньої інфраструктури	61,1
Розвиток соціальної інфраструктури	4,4
Розвиток транспортної інфраструктури	2,8
Розвиток у сфері культури	
Розвиток спортивної інфраструктури	0,5
Екологічна безпека та сталий розвиток	0,9
Енергоефективність	2,0
Всього	101,9

- *індикатор 8 «Децентралізація у сфері охорони здоров'я»* – 795 проектів, у т.ч. 153 реконструкція та капремонт; 2023 автомобілі з обсягом фінансування - 0,99 млрд. грн, з них: 625 - для нових амбулаторій, 1398 - для існуючих амбулаторій; 3969 комплектів з обсягом фінансування - 0,413 млрд. грн;

- *індикатор 9 «Децентралізація у сфері освіти»* – 950 опорних шкіл створено, з них 457 - в ОТГ; 1435 філій опорних шкіл, з них 665 - в ОТГ; 425409 учнів навчаються в опорних школах та їх філіях, з них 210627– в ОТГ; 4967 класів опорних шкіл та їх філій з кількістю учнів менше 10, з них 2259 – в ОТГ; 2149 класи з інклюзивним навчанням у опорних школах та їх філіях (навчається 3278 учні), з них 1072– в ОТГ (навчається 1504 учнів); 1609 шкільних автобусів, (додаткова потреба – 488), з них 800 — в ОТГ (додаткова потреба 263— в ОТГ); 7678 (53,2%) загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають в управлінні ОМС (міст обласного значення, ОТГ), 6755 (46,8%) загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають в управлінні ОМС (міст обласного значення, ОТГ); 771 ОТГ прийняли у комунальну власність 4491 загальноосвітній навчальний заклад;

- *індикатор 10 «Децентралізація у сфері архібудконтролю»* – з 1087 міст обласного значення та ОТГ лише 101 ОМС або 9,3 % отримали повноваження архітектурно – будівельного контролю (в т.ч. 13 ОТГ);

- *індикатор 11 «Децентралізація у сфері надання адміністративних послуг»* – 209 ЦНАП вже працюють в ОТГ (у тому числі 5 територіальних підрозділів);

- *індикатор 12 «Децентралізація у сфері соціальної політики»* – 367 комунальних установ, що надають соціальні послуги, засновниками яких є ОТГ; 1655 спеціалістів із соціальної роботи, введених до штатного розпису виконкомів ОТГ; 2064 старости здійснюють прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки;

- *індикатор 13 «Децентралізація у сфері молодіжної політики»* – 976 структурних підрозділів з питань молодіжної політики, з них 409 – в ОТГ; 1275 спеціалістів з питань молодіжної політики, з них 486 - в ОТГ;
- *індикатор 14 «Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ»* – 646 ОТГ отримали у комунальну власність 1450,8тис. га земель сільськогосподарського призначення.

1.2. Проблеми та особливості впровадження змін в системі місцевого самоврядування

На сьогоднішній день реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в контексті децентралізації перебуває у стадії завершення, тому доцільним буде розглянути основні проблеми, з якими зіштовхнулися реформатори на шляху її провадження.

Низька підтримка реформи з боку населення. Однією з перших проблем, з якими зіткнулися урядовці в рамках провадження реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади став спротив районних державних адміністрацій та місцевих рад, а також вкрай мала підтримка реформи з боку мешканців майбутніх об'єднаних територіальних громад.

Позиція райдержадміністрацій та місцевих рад є цілком зрозумілою, адже їх органи влади чекала втрата повноважень та, відповідно, робочих місць для працівників.

Що стосується підтримки реформи населенням, пропонуємо розглянути можливі причини на підставі загальнонаціонального соціологічного дослідження, що проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з метою постійного моніторингу громадської думки. Останнє

соціологічне дослідження проводилося у серпні 2020 року, напередодні місцевих виборів. Всього було опитано 2022 респондентів віком від 18 років, а похибка у результатах не перевищує 2,3%.

На запитання *«З початку реформи децентралізації в 2015 році суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (покращення якості послуг, благоустрою, соціальної допомоги) за цей час?»* лише 26,8% респондентів відповіли «Так, я відчув певні зміни на краще». Це свідчить про можливе неефективне використання коштів або нерозуміння першочергових потреб населення територіальної громади.

На запитання *«Що дала децентралізація влади (тобто переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам?»* більшість респондентів (29,7%) дала відповідь «вся влада опинилася в руках місцевих «князьків»». Наведені дані свідчать про можливу залежність місцевої влади від олігархічних осіб та представників великого бізнесу на території громад, що так чи інакше використовують важелі впливу на владу з метою отримання власної вигоди.

На запитання *«В яких формах участі громадян в управлінні своїм містом/селищем/селом Ви готові брати участь?»* майже половина (45,2%) респондентів відповіла «в якості виборця», що може свідчити про низьку кількість ініціативних громадян, або ж про зневіру, що власними силами пересічним громадянам можливо щось змінити для покращення достатку громади, відсутність підтримки з боку оточуючих.

З відповіді на запитання *«Чи відомо Вам про рішення Уряду та Верховної Ради про укрупнення районів?»* стало зрозуміло, що лише третина населення країни слідкує за реформою та цікавиться долею свого населеного пункту.

Тобто, зважаючи на вище перелічені показники, можна зробити висновок про неоднозначне ставлення до реформи децентралізації влади серед населення України.

На думку соціологів та аналітиків, аби відчуті суттєві покращення такої масштабної реформи, має пройти не менше 5 років. З урахуванням того, що у перший рік реформи децентралізації лише 793 територіальні громади об'єдналися і утворили 159 об'єднані територіальні громади, результати виміру громадської думки щодо лояльності до реформи децентралізації є доволі логічними та послідовними.

Кадровий голод. Як вже раніше зазначалося, реформа децентралізації влади полягає у передачі деяких функцій від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Однак, для реалізації нових повноважень на високому рівні органам місцевого самоврядування необхідно бути забезпеченими висококваліфікованими кадрами, що в сьогоднішніх умовах є значною проблемою .

Кадри є дуже важливим елементом на місцевому рівні управління, а їх професіоналізм та висока компетенція має сприяти досягненню цілі децентралізації – підвищенню рівня добробуту населення країни та її регіонів.

Для забезпечення виконання функції на високому рівні, органам місцевого самоврядування в тісній співпраці з урядом необхідно взяти до уваги та забезпечити наступні важливі моменти при реалізації кадрової політики :

- формування складу кваліфікованих працівників, готових до роботи в умовах сьогодення і на перспективу, здатних, насамперед, аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення, повною мірою відповідати за доручену справу;
- приведення якісних показників працівників з потребами органів місцевого самоврядування, зумовленими функціями, завданнями та перспективами їх розвитку;
- створення дієвої системи управління знаннями та професійного розвитку управлінських кадрів протягом усієї трудової діяльності;
- професійний і особистісний розвиток персоналу шляхом

застосування різних форм навчання;

- сформування мотивації щодо отримання і застосування знань в професійній діяльності;
- підвищення рівня відповідальності керівників органів місцевого самоврядування за належне забезпечення підвищення рівня професійної компетентності працівників;
- покращення конкурентоспроможності служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці за показниками задоволеності працівників та підвищення рівня та довіри громадян до професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування за результатами аналізу скарг та подяк, які надходять від громадян на адресу органу місцевого самоврядування;
- підвищення рівня професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування шляхом самоосвіти та удосконалення професійних знань, умінь та навичок;
- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами. Для урегулювання цього проблемного питання Міністерство розвитку громад та територій підготувало законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні»; на сьогоднішній день триває його обговорення.

Основні зміни, що передбачені законопроектом:

- визначено сфери, у яких органи місцевого самоврядування заборонено приймати рішення – оборона України, державна безпека і захист державного кордону, ядерна та радіаційна безпека, державний аудит, митна справа, оподаткування тощо;

- передача повноважень органам місцевого самоврядування тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належної фінансової забезпеченості;
- орган місцевого самоврядування може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови його передачі, зокрема обов'язкових консультацій з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування;
- забороняється наділяти органи місцевого самоврядування посеред поточного бюджетного періоду; змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на 3 роки;
- громади отримують право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесених до компетенції держави або органів місцевого самоврядування інших рівнів; визначається перелік власних повноважень, які виконуються органами місцевого самоврядування у обов'язковому порядку: житлово-комунальні послуги, благоустрій тощо;
- повноваження районних та обласних рад визначаються виключно законами та розмежовуються між собою – усуваються підстави для конфлікту компетенцій між ними;
- вводится Єдиний реєстр повноважень; для стабілізації відносин та навчання усіх зацікавлених осіб працювати за новими правилами передбачається перехідний період строком на 1 рік;
- рада самостійно визначає свою структуру, держава не може втручатися у цю компетенцію;
- колегіальний орган – виконком – не утворюється; діяльність виконавчих органів координує голова громади;
- рада громади не може приймати на себе виконавські функції та підміняти утворені нею виконавчі органи; усі делеговані повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування через їхні виконавчі органи;

- брати участь у вирішенні питань місцевого значення (крім місцевих виборів та референдумів) можуть усі, хто проживає у громаді або володіє нерухомістю, сплачує податки на цій території;
- розширено права дітей та молоді на право участі у місцевому та регіональному житті.

1.3. Проблематика місцевого самоврядування в наукових розробках учених

Організація місцевого самоврядування так чи інакше визначається тими теоретико-концептуальними засадами, на основі яких організоване місцеве самоврядування в країні. Для всебічного розуміння інституту місцевого самоврядування, пропонуємо здійснити ретроспективний аналіз його існуючих теорій походження та моделей.

Однією з перших науково обґрунтованих теорій місцевого самоврядування була так звана «теорія вільної громади (або «теорія природних прав громади)», що сформульована представниками німецької правової школи – Е. Мейером, О. Лабандом, О. Ресслером. Теорія вільної громади доводила, що право громади завідувати своїми справами має такий ж природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини, бо громада історично виникає раніше держави, яка повинна поважати свободу общинного управління. Таким чином, ця теорія опиралася на ідеї природного права.

В основі теорії вільної громади лежали такі основоположні принципи:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- положення про поділ справ, якими відає громада, на власні справи і покладені їй державою справи;
- управління власними справами громад, відмінними від справ державних;

- органи місцевого самоврядування – органи громади, а не держави, – отже державні органи не вправі втручатися в справи громади [50].

Фактично одночасно з теорією вільної громади, у другій половині XIX століття була започаткована і державна теорія самоврядування, авторами якої є німецькі учені Л. Штейн та Р. Гнейст. Їх погляди у відзнаходженні відмінних ознак місцевого самоврядування розходилися, що послугувало підставою для формування двох основних напрямів в рамках загальної державної теорії самоврядування – політичного (Р. Гнейст) і юридичного (Л. Штейн).

Р. Гнейст вважав, що одна лише виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не гарантує реальність місцевого самоврядування, його самостійність. Залежність будь-якого чиновника, на думку Р. Гнейста, обумовлена тим, що служба для нього – джерело засобів існування. Він змушений служити чужим йому інтересам на благо свого економічного становища. Тому Р. Гнейст пов'язував місцеве самоврядування з системою почесних і безоплатних посад. Опираючись на досвід англійського місцевого самоврядування, він вважав, що самоврядування на місцях має здійснюватися почесними людьми з числа місцевого населення, на безоплатній основі.

Л. Штейн бачив підстави самостійності органів місцевого самоврядування в тому, що вони є органами місцевої громади, на яке держава покладає здійснення певних завдань державного управління. На його думку, специфіка місцевого самоврядування полягає в тому, що самоврядні територіальні колективи є особливими суб'єктами права, особливими юридичними особами, що вступають з державою в юридичні відносини. Саме ця обставина відрізняє органи місцевого самоврядування від державних органів, що діють від імені та в інтересах держави, не маючи будь-яких інших, відмінних від державних власних інтересів. Тому між державою і його органами немислимі юридичні відносини.

Теоретичне обґрунтування проблем становлення місцевого самоврядування як політичного інституту було здійснено в рамках західної класичної ліберальної ідеології, а саме теорії місцевого самоврядування, що отримала назву «громадівської». Авторами даної теорії є О. Гірке та В. Шеффнер.

Громадсько-господарська теорія, прибічниками якої є О. Ресслер та Р. Моль, підкреслює недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. Розробниками господарської теорії були В. Лешков та А. Васильчиков.

В. Лешков в своїх поглядах обґрунтовувався ідеями про самотність російської громади і її невід'ємних правах, виступав за незалежність місцевого самоврядування від держави, за необхідність рівної участі у виборах всіх членів земств, тому що вони пов'язані однаковими громадськими, земськими інтересами.

А. Васильчиков же дійшов висновку, що місцеве самоврядування має неполітичну природу, воно має свою особливу мету і особливу сферу діяльності: «самоврядуванням називається такий порядок внутрішнього управління, при котрому місцеві справи і посади завідуються і заміщаються місцевими жителями – земськими мешканцями»[51].

Як відомо, серед концепцій місцевого самоврядування, виділяють так звану «радянську» концепцію (систему), що виникла в ХХ столітті і базується на положеннях, згідно яким місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за реалізацію на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад в соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання державних функцій на території країни. Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю гілок влади, принципи поділу влади, стримувань і протипаг заперечуються – всі органи держави є похідними від рад та підзвітними ним.

Кожен з принципів місцевого самоврядування реалізується в тій мірі, в якій це дозволяють і підтримують звичаї життєдіяльності місцевої громади, режим і механізми взаємодії держави з місцевою владою і населенням.

Залежно від співвідношення цих факторів розрізняють такі моделі місцевого самоврядування:

- англосаксонську;
- континентальну;
- змішану;
- радянську.

При цьому жодна з них не може розкрити все різноманіття національних традицій, звичаїв місцевих громад, а також специфіки їх взаємодії з державною владою. Усі моделі місцевого самоврядування є «м'якими», оскільки описують лише домінуючі тенденції самоорганізації населення.

Історичні традиції англосаксонської моделі організації місцевого самоврядування беруть свій початок з практики життєдіяльності місцевих громад та парафій, міст. Ці самоврядні одиниці стали не просто низовими, а первинними ланками державного управління в Англії і країнах зі схожим типом формування державності «знизу».

Характерні риси англосаксонської групи місцевого самоврядування полягають у наступному:

- відсутність конституційного статусу місцевих органів влади;
- у межах своєї компетенції, обрана населенням місцева влада має велику політичну самостійність (пряме підпорядкування нижчестоящих органів місцевого самоврядування вищим відсутня);
- кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативно-правових актів;

- визначальна роль в управлінні місцевими справами належить не стільки органу місцевого самоврядування в цілому, скільки сформованими депутатами цього органу профільним комітетам і комісіям;
- роботу органів місцевого самоврядування контролюють не за допомогою територіальних державних підрозділів, а непрямим шляхом, через судову або податкову систему;
- населення може обрати не тільки представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб, відповідно місцевим традиціям;
- незважаючи на відсутність патерналізму у взаєминах центральних і місцевих органів влади, недотримання або порушення законодавства місцевими органами і посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко (у якості таких санкцій можуть виступати: арешт муніципальних депутатів або чиновників, тюремне ув'язнення, розпуск даного муніципальної ради на певний термін або назавжди).

Континентальна модель місцевого самоврядування відрізняється більшим ступенем державного втручання в діяльність місцевих органів. Саме таку модель вважає за краще на сьогодні більшість країн Західної Європи. Батьківщиною континентальної моделі місцевого самоврядування визнана Франція.

Статус, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в країнах з континентальною моделлю встановлюються в нормативних правових актах.

Для континентальної моделі місцевого самоврядування характерний дуалізм (співіснування і взаємодія) прямого державного адміністрування з місцевим самоврядуванням на конкретних територіях. Державні посадові особи здійснюють нагляд за діяльністю представницьких і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, а також виконують деякі інші значущі функції. У перелік повноважень чиновників входить,

наприклад, право призупинити рішення органу місцевого самоврядування, звернутися до центральних органів держави з пропозицією про усунення мера або розпуск колегіального органу, а також подати скаргу в спеціальний адміністративний суд на діяльність органу самоврядування.

Таку модель організації місцевого самоврядування зазвичай обирають держави, що стійко тяжіють до централізації. Континентальна модель управління передбачає участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Так, муніципалітети Франції беруть участь у виборах загальнонаціонального Сенату, оскільки їх делегати представляють велику частину колегій, сформованих за принципом виборців.

Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну для держави централізацію, особливо в умовах незрілості у населення політичної і правової культури.

Змішана модель місцевого самоврядування характерна для таких країн як Німеччина, Австрія та Японія. Вона є гібридом англосаксонської і континентальної, однак, при цьому дана модель має і істотну специфіку. Від англосаксонської її відрізняє законодавча регламентація діяльності місцевих органів і велика зв'язок з державою, а від континентальної – велика демократизація общинної життєдіяльності.

Місцеве самоврядування є автономне від державного, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях.

Основи статусу місцевого самоврядування країн зі змішаною моделлю закріплені в конституції країни, але детальна регламентація компетенції місцевих загальний міститься в регіональному законодавстві.

Територіальній владі надано право «вершити» в рамках закону і під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства.

Також, поширеною є практика передачі органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, що супроводжується відповідним фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням.

Жителі країн зі змішаною моделлю, разом з виборчим правом широко практикують такі форми участі, як: відвідування відкритих засідань ради, зборів і слухання, місцеві референдуми, журі громадян.

Поряд з вищеназваними видами існувала, і з деякими застереженнями, досі існує радянська модель місцевого самоврядування. Її сутнісними характеристиками є наступні:

- декларування повновладдя представницьких органів (рад) на певній території при другорядній ролі виконавчої влади;
- відсутність чітких нормативно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування, опора їх діяльності на соціалістичну доцільність і політичну ініціативу мас;
- багаточисленність місцевих рад;
- формування виборних органів переважно за виробничим принципом (на фабриках, заводах, у військових частинах);
- підзвітність членів рад народу, який в будь-який момент міг позбавити свого обранця мандата;
- високий ступінь ідеологізації місцевого самоврядування, коли його діяльність підпорядковується не тільки нормативним актам, а й рішенням і планам керівної партії;
- прогресуючий формалізм самоврядування, оскільки в міру розвитку соціалістичної державності реальні повноваження концентруються в руках виконавчої влади держави;
- фактична підконтрольність рад вищим органам виконавчої влади.

Яскравим прикладом організації місцевого самоврядування за радянською моделлю є СРСР і КНДР. У цих державах місцеве самоврядування, спочатку засноване як влада народних мас, поступово перетворювалося в один з інструментів партійно-бюрократичного впливу «зверху», в той же час будучи демократичною декорацією соціалізму.

РОЗДІЛ 2

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК НОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ В УКРАЇНІ

2.1. Європейський досвід реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: уроки для України

Місцеве самоврядування – найважливіша частина публічної влади, незалежний інститут, діяльність якого спрямована на забезпечення потреб та інтересів громадян. Завдяки тому, що місцеве самоврядування знаходиться найближче до населення, воно здатне краще задовольняти його потреби в порівнянні з іншими формами державної влади.

У зв'язку з цим сьогодні особливо важливо вивчити різні аспекти місцевого самоврядування в Україні в контексті їх порівняльного аналізу з тенденціями місцевого самоврядування в зарубіжних країнах і, перш за все, в державах-членах Європейського Союзу.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні повинні проходити на принципах європейського стандарту. Втілення європейських правових стандартів та найкращих практик реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є обов'язковою умовою для реалізації найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні. Застосування позитивного досвіду імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в національній практиці дозволить домогтися фундаментальних змін у сфері місцевого самоврядування, підвищити роль органів місцевого самоврядування за принципом інституційної організації суспільства.

Досвід Польщі. Цінним для України є досвід трансформації місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою нашого

західного сусіда – Польщі. Експерти Ради Європи високо оцінили адміністративно-територіальну реформу, проведену польським урядом наприкінці ХХ століття та визнали її взірцевою в Центрально-Східній Європі.

Адміністративна реформа бере свій початок у 1997 році, коли Урядом Польщі були ініційовані стратегічні реформи, спрямовані на інтеграцію країни в Європейський Союз. Варто зазначити, що в основу польської системи організації місцевого самоврядування покладено французьку модель.

Умовно, адміністративна реформа Польщі складалася з двох взаємопов'язаних реформ, що проводилися одночасно – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування. Разом з тим, паралельно відбувалися реформування таких ключових сфер як освіта, охорона здоров'я та пенсійне забезпечення.

Головні принципи, на яких базувалося проведення адміністративної реформи:

- прозорість;
- ефективність;
- відкритість;
- підзвітність;
- субсидіарність;
- гнучкість .

Основними напрямками цієї реформи були:

- запровадження триступеневого адміністративного поділу замість двохступеневого;
- запровадження територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства замість раніше існуючих лише на рівні міст та селищ;
- зміна територіального устрою;

- збільшення частки територіального самоврядування в розрізі державних витрат і ,як наслідок, зміна системи бюджетного фінансування, у зв'язку з новим розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- децентралізація функцій державної адміністрації.

Початок реформи децентралізації та трансформації місцевих органів влади відбувається із прийняттям законів «Про територіальне самоврядування» (від 8 березня 1990 р.), «Про вибори в ради гмін» (від 8 березня 1990 р.), «Про місцеві органи державної адміністрації» (від 22 березня 1990 р.).

Таким чином, завдяки цим законам було створено гміни – нові найменші територіальні одиниці країни, врегульовано їх видатки та доходи, а також визначено систему обрання до органів місцевої влади. Тобто, внаслідок реформи адміністративно-територіальна система Польщі одержала трьохрівневий територіальний поділ: гміна, повіт, воєводство.

Гміна – базова адміністративно-територіальна одиниця в Польщі. Як одиниця адміністративного поділу в Польщі відома з XII століття.; в сучасній історії країни функціонувала у 1944-1954 роках, а також після 1973. Органи законодавчої влади – рада, виконавчої – вїйт (у сільських гмінах) або бургомістр (у міських гмінах). Органи влади гміни обираються населенням, що утворюють територіальну громаду.

Гмінам були передані такі функції;

- початкова освіта, комунальні послуги;
- частина дорожньо-транспортного господарства,;
- базові функції соціальної сфери й охорони здоров'я;

Наступним рівнем у системі місцевого самоврядування є повіт. Він утворюється із гмін, що розташовані поруч та має назву «сільський повіт» або «міський повіт» в залежності від складу гмін, що його утворили. Законодавчою владою є рада повіту, що обирається його мешканцями, а виконавчою – правління (очолює староста, що обирається членами ради

повіту). Серед повноважень повіту – соціальний захист населення, охорона здоров'я, освіта та культура, місцевий транспорт.

Воєводство є найвищою ланкою адміністративно-територіального поділу Польщі. Органом законодавчої влади є воєводський сеймик (обирається шляхом прямих виборів), а виконавчої влади – правління воєводства, що обирається через сеймик (обирають маршалка, а за його поданням – решту членів правління). Воєводства наділені функціями провадження регіональної політики та створення стратегії розвитку регіону.

Отже, можна зауважити, що польська модель організації територіальної влади в країні є універсальною завдяки чітко розмежованими повноваженнями між центральною та місцевою владою. Польська адміністративно-територіальна реформа є досить ефективною, адже завдяки її проведенню владі вдалося оптимізувати адміністрування на територіях за рахунок збільшення ролі самоврядування та передачі базових функцій для підтримання високого рівня життя населення, поточного вирішення проблем на місцях. Цей досвід обов'язково має бути врахований Україною на шляху до європейської інтеграції, адже реформа була проведена на засадах основних європейських принципів – децентралізації влади за рахунок її зміцнення на рівні місцевого самоврядування.

Досвід Франції. Початок повномасштабної реформи децентралізації влади у Франції датується 1982 роком за часи каденції президента Франсуа Міттерана. Однак, французькі дослідники державного управління все таки одностайно вважають засновником Шарля де Голля як ініціатора проведення політики регіоналізації та реформування Сенату. Мета реформи – послабити історичну вертикаль державної влади шляхом поступової передачі повноважень органам місцевого самоврядування. Реформа мала сприяти модернізації адміністрування на місцях, а також підвищенню ефективності адміністративно-територіального устрою країни, що не зазнавав істотних змін з кінця XVIII століття. Причиною старту реформування державного управління та місцевого самоврядування в країні був швидкоплинний

місцевий розвиток, зафіксований у 70-х роках ХХ століття. Протягом 1982-1986-х років у Франції було прийнято понад 40 законів, спрямованих на децентралізацію влади в країні. Згодом ці закони було сформовано в Адміністративний кодекс.

Рушійною силою французької реформи стала, в першу чергу, децентралізація економічної сфери відносин. Першим законом, спрямованим на децентралізацію, прийнято вважати закон Г. Дефера (мер Марселю), що окреслив принципи функціонування територіальних громад Франції та передачі їм повноважень від центральних органів влади. Закон утворив нову повноправну територіальну громаду країни – регіон.

Отже, територіальними громадами Франції є:

- комуни;
- департаменти;
- регіони.

Комуна – найменша територіальна одиниця країни, що може значно відрізнитися за площею одна від одної. Органами її управління є Муніципальна рада (представницька влада) та мер (виконавча влада). До функцій Муніципальної ради належать: прийняття бюджету комуни та затвердження звітів про використання коштів бюджету, приймає рішення про продаж, оренду, купівлю майна, створення та ліквідація громадських служб комуни тощо. Муніципальна рада призначає на посаду мера та його заступників. Мер комуни фактично виконує і муніципальні функції, і функції державної влади. Серед його обов'язків – представництво в суді, організація виборів (за потреби), забезпечення правопорядку на території комуни та інші.

Департамент є основною адміністративно-територіальною одиницею в Франції, другою після комуни за рівнем. Керує департаментом Генеральна рада (представницька влада), очолює яку обраний членами Генеральної ради голова (виконавча влада). До повноважень голови Генеральної ради належать розпорядження майном та видатків департаменту. До основних повноважень Генеральної ради відносяться:

- затвердження бюджету та звіту про його виконання;
- формування стратегічного розвитку департаменту;
- регулювання внутрішніх податків;
- створення громадських служб департаменту;
- затвердження штатного розпису служб департаменту тощо.

На рівнів департаменту в країні керуються такі 3 основні сфери – соціальна сфера, освіта (зокрема, коледжі) та транспорт.

На рівні департаменту діє орган державної виконавчої влади – місцева державна адміністрація, очолювана префектом. Адміністрація наділена значними повноваженнями, що сприяють реалізації державної політики на регіональному рівні. Уповноважений від імені держави, префект дбає про національні інтереси країни, дотримання законодавства та громадського порядку у департаменті.

Регіон – найбільша адміністративно-територіальна одиниця країни. Представницьку владу в регіоні уособлює Регіональна рада, до компетенції якої відноситься вирішення питань регіонального рівня на зборах. Повноваження Регіональної ради є досить широкими; до основних її функцій належать:

- прийняття регіонального бюджету;
- контроль за виконанням плану розвитку регіону;
- контроль діяльності структур та органів, що здійснюють і реалізують державну політику в межах регіону.

Виконавчий орган влади в регіоні – голова Регіональної ради, що обирається на загальних зборах. Соціально-економічним розвитком регіону опікується дорадчий орган – Рада з економічних і соціальних питань, до складу якої входять представники профспілок, громадських некомерційних організацій, асоціацій, а також галузеві фахівці.

Отже, французькій моделі організації територіальної влади притаманна дуалістична модель управління. Завдяки проведеній реформі

вдалося збільшити рівень впливу громадськості на прийняття рішень щодо розвитку територій, використання коштів місцевих бюджетів та дозволило зменшити контроль від центральних органів влади країни. Успішне проведення реформи децентралізації влади послугувало гарним прикладом для багатьох європейських країн та надихнув їх до змін. Досвід Франції є надзвичайно важливим для розбудови місцевого самоврядування в Україні.

Досвід Румунії. Процес децентралізації влади в Румунії розпочався в 1991 році з конституційним закріпленням принципу субсидіарності щодо місцевого самоврядування. Конституція визначила функції місцевих рад, рад округів та префектів. У той же час, завдяки прийняттю Закону №69/1991 місцевим держадміністрація вдалося закріпити місцеву автономію. Згодом, після ратифікації Румунією Європейської хартії місцевого самоврядування прийнятий Закон №25/2001 надав місцевому самоврядуванню і фінансову автономію.

Однією з перших функцій, що були передані від центрального на місцевий рівень, були послуги із захисту дітей, згодом, декількома роками пізніше, – соціальне забезпечення населення. Одночасно з передачею повноважень на рівень місцевого самоврядування, центральний уряд Румунії ухвалює відповідні нормативні документи, що збільшують відсоток податку на доходи фізичних осіб (кошти, що залишаються в бюджеті місцевої ради) .

Прийняті у 2003 році зміни до Конституції закріпили, що місцеве самоврядування працює на засадах децентралізації, місцевої автономії і децентралізації державних послуг.

Загалом, за останні 30 років функції центральних органів влади та органів місцевого самоврядування зазнали змін, що спрямовані на політику децентралізації.

Нинішня система управління в Румунії представлена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Рівень	Представницька влада	Виконавча влада	Основні повноваження
Жудець	Рада жудеця	Голова Ради жудеця	Затвердження місцевого бюджету;
			розбудова території;
			управління та контроль за державними послугами;
			будівництво та ремонт доріг;
			формування податків.
Муніципій	Рада муніципію	Прімар	Формування стратегії економічного та соціального розвитку;
			управління місцевим бюджетом;
			будівництво мостів та доріг місцевого значення;
			впровадження та затвердження місцевих податків;
			затвердження регламенту Ради муніципію.
Комуна	Рада комуни	Прімар комуни	Надання житлово-комунальних послуг;
			забезпечення благоустрою території;

			надання публічних послуг;
			охорона правопорядку;
			встановлення та затвердження місцевих податків.

Серед основних знакових подій за цей період варто зазначити:

- конституційне закріплення децентралізації та місцевої автономії в країні;
- прийняття рамкового закону про децентралізацію;
- прийняття закону про фінансування місцевої влади;
- політика уряду в напрямку децентралізації владних повноважень.

Негативним наслідком, що вплинув на досить повільне розгортання реформи, була неготовність кількох посткомуністичних урядів країни брати на себе відповідальність за зміни системи управління. Однак, Румунія змогла досягти поставленої мети і довести розпочату реформу до кінця.

Результат реформи децентралізації владних повноважень в Румунії неможливо назвати зразковим, однак українським урядовцям варто його дослідити, аби уникнути чужих помилок та спробувати реалізувати всі досягнення нашого південно-західного сусіда.

Досвід Словаччини. Відновлення місцевого самоврядування в Словаччині після занепаду в першій половині ХХ століття припадає на 1990-ті роки. Після прийняття закону «Збірник законів про організацію населених пунктів» та затвердження Концепції децентралізації в країні відбувається розподіл повноважень та відповідальності між державою (центральним апаратом) та місцевими органами влади. В основу Концепції децентралізації було покладено проведення 3 реформ: територіальної, адміністративної та децентралізації публічного адміністрування та бюджетної системи.

У результаті адміністративно-територіальної реформи була утворена трьохрівнева модель публічного адміністрування, якій притаманна відсутність підпорядкування та достатньо високий рівень автономії:

- муніципалітет;
- край;
- держава.

Держава здійснює контроль за органами місцевого самоврядування в частині реалізації ними делегованих повноважень, а також залишила за центральними органами влади реалізацію таких ключових функцій, як:

- судова система;
- вища освіта;
- оборона;
- охорона правопорядку;
- охорона навколишнього середовища тощо.

Органом місцевого самоврядування вищого рівня в Словаччині є край. У своїй діяльності вони є незалежними від держави та муніципалітетів. До делегованих державою функцій краю належать: сфера освіта (заклади професійної освіти), охорони здоров'я та будівництво доріг національного значення.

До власних повноважень краю відносяться:

- заклади середньої освіти;
- заклади культури;
- лікарні;
- окремі заклади соціальних послуг (дитячі будинки, будинки пенсіонерів);
- регуляторна діяльність та інші.

Орган місцевого самоврядування – муніципалітет, – є юридичною особою, що має власне майно, землю та бюджет. На муніципалітети

покладені обов'язки та відповідальність культурне та соціально-економічне становище населених пунктів.

До власних функцій муніципалітетів належать:

- адміністрування місцевих податків та зборів;
- дошкільні навчальні заклади;
- заклади культури;
- поліклініки та деякі спеціалізовані лікарні;
- місцевий правопорядок;
- благоустрій території.

Серед делегованих державою функцій – середня освіта, надання дозвільної документації на будівництво, а також реєстрація актів цивільного стану.

2.2. Об'єднана територіальна громада як новий суб'єкт місцевого самоврядування

Незважаючи на те, що напрацювання відповідної нормативно-правової бази є пріоритетним напрямом для усіх причетних до провадження реформи децентралізації, мусимо звернути увагу на той важливий факт, що термін «об'єднана територіальна громада» досі не має юридичного закріплення в українському законодавстві.

Аналізуючи наукові доробки вітчизняних вчених з питань дослідження об'єднаних територіальних громад та місцевого самоврядування загалом, необхідно зазначити про тенденцію до популяризації даної проблематики в наукових колах. Вважаємо за доцільне розглянути існуючі підходи до визначення дефініції «об'єднана територіальна громада».

Так, в енциклопедичному словнику з державного управління авторським колективом наводиться таке визначення – «це соціально-політичне територіальне утворення, що виступає територіальною спільнотою

людей – суб`єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі територіального устрою» [52]. На нашу думку, дане визначення є досить вузьким, адже не розкриває наповну її основні завдання та власне мету об`єднання.

На переконання Ю. Ковальчука, об`єднана територіальна громада – це «створене згідно із законом добровільне об`єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою та спроможне самостійно або через органи вирішувати питання місцевого значення» [53].

А. Переверзева розуміє об`єднану територіальну громаду як «систему, яка складається з низки взаємопов`язаних елементів, таких як людські, земельні, капітальні ресурси, що перебувають у взаємодії» [54], що знову таки не деталізує та не розкриває повністю її значення.

На нашу думку, найбільш досконалим та всебічно розкриваючим формулюванням на даний час є визначення Т. Куценко і Є. Дударенко, які зазначають «...формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних, ефективних, здатних до розвитку об`єднаних територіальних громад, яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін.» [55]. Вважаємо за доцільне в подальшому вживати дефініцію «об`єднана територіальна громада» саме в цьому значенні.

Процес об`єднання територіальних громад в Україні розпочато з прийняття та набранням чинності Закону України «Про добровільне об`єднання територіальних громад».

У статті 2 вищезазначеного закону підкреслено, що добровільне об`єднання територіальних громад сіл, селищ та міст здійснюється шляхом дотримання принципів:

- конституційності та законності;
- добровільності;
- економічної ефективності;
- державної підтримки;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- прозорості та відкритості;
- відповідальності [8].

В залежності від визначеного адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, розрізняють міські об'єднані територіальні громади (адміністративним центром визначено місто), селищні об'єднані територіальні громади (адміністративним центром є селище) та сільські об'єднані територіальні громади (їх центром є село).

Процес добровільного об'єднання громад передбачає 11 кроків, які пропонуємо розглянути далі.

1 крок. Ініціювання добровільного приєднання. Ініціатором приєднання може виступати:

- міський, селищний, сільський голова;
- депутати міської, селищної, сільської ради;
- члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- органи самоорганізації населення відповідної території, за умови

представлення ними не менше третини членів відповідної територіальної громади.

2 крок. Громадське обговорення ініціативи на території громади та прийняття рішення. Громадське обговорення триває протягом не менш ніж 30 днів, а його результати подаються на розгляд сесії для прийняття рішення.

3 крок. Надсилання пропозиції. За умови прийняття позитивного рішення, міський, селищний або сільський голова надсилає пропозицію про об'єднання головам суміжних територіальних громад.

4 крок. Рішення суміжних територіальних громад. Голови суміжних територіальних громад впродовж 30 днів забезпечують громадське обговорення щодо добровільного об'єднання територіальної громади. Результати громадського обговорення затверджуються на пленарному засіданні сесії.

5 крок. Створення робочої групи з підготовки проекту рішення. За умови прийняття позитивного рішення щодо об'єднання представники територіальних громад формують робочу групу для підготовки проектів рішення щодо добровільного об'єднання та інформують про це обласну раду та обласну державну адміністрацію. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання мають містити таку обов'язкову інформацію:

- перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;
- план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальної громади.

6 крок. Громадські обговорення проекту рішення. Впродовж 30 днів розглядається питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад міськими, селищними, сільськими радами з врахуванням результатів громадського обговорення.

7 крок. Подання проектів рішень до обласної державної адміністрації. Протягом 5 днів схвалені міськими, селищними, сільськими радами проекти рішень подаються до обласної державної адміністрації для надання нею висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України, що унормовують порядок об'єднання територіальних громад.

8 крок. Висновок обласної державної адміністрації. Впродовж 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення обласна державна

адміністрація готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

У разі відповідності проекту рішення приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про підтримку об'єднання територіальних громад.

У разі встановлення невідповідності проекту рішення обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому Законом.

9 крок. Звернення щодо призначення виборів. Після прийняття радами позитивних рішень та підтримки на місцевому референдумі про добровільне об'єднання територіальних громад міський, селищний, сільський, голова ініційованої територіальної громади готує звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення щодо призначення перших виборів депутатів та відповідного голови.

10 крок. Звернення обласної державної адміністрації до Центрального виборчого комітету. Впродовж 10 днів з дня отримання звернення обласна державна адміністрація звертається до Центрального виборчого комітету для прийняття нею рішення щодо призначення перших виборів депутатів та голови; одночасно інформує Верховну Раду України, відповідні обласні ради, місцеві ради, що прийняли рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади.

11 крок. Офіційне утворення об'єднаної територіальної громади. Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що добровільно об'єдналися.

Реформа децентралізації дозволила розширити повноваження влади на місцях. Таким чином, новостворені об'єднані територіальні громади мають і власні повноваження, і делеговані державою. До власних повноважень об'єднаної територіальної громади належать:

- планування розвитку територіальної громади;

- формування та затвердження місцевого бюджету;
- затвердження програм соціально-економічного розвитку громади та контроль за їх виконанням;
- управління майном, яке є в комунальній власності;
- встановлення, в межах, визначених законодавством, місцевих податків та зборів;
- сприяння розвитку підприємництва та залучення інвестицій на територію адміністративно-територіальної одиниці;
- управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво та прийняття будівель в експлуатацію;
- розвиток та утримання місцевої інфраструктури;
- будівництво та утримання доріг, газо-, теплопостачання, водовідведення;
- благоустрій території громади;
- забезпечення громадської безпеки через організацію осередків муніципальної поліції та протипожежної безпеки;
- організація пасажирських перевезень.

До повноважень, делегованих державою відносяться такі:

- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через відповідні центри;
- надання первинної медичної допомоги;
- утримання та управління школами та дошкільними закладами;
- утримання клубів, стадіонів, бібліотек і спортмайданчиків.

Для якісної та ефективною реалізації власних і делегованих повноважень, об'єднана територіальна громада повинна мати оптимальну організаційну структуру, тобто кожне із повноважень має бути закріплене за певним структурним підрозділом або ж посадовою особою. Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі та стати індикатором

для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування на відповідній території.

Умовна загальна структура органів управління об'єднаної територіальної громади має такий вигляд:

- голова об'єднаної територіальної громади;
- рада об'єднаної територіальної громади;
- виконавчий комітет;
- старости;
- відділ освіти, молоді та спорту;
- відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;
- земельний відділ;
- відділ економічного розвитку;
- відділ охорони здоров'я;
- відділ містобудування та архітектури;
- відділ житлово-комунального господарства та благоустрою;
- служба у справах дітей тощо.

Стимулюючим фактором, що мав сприяти добровільному об'єднанню громад є фінансова складова, а саме формування бюджету об'єднаної територіальної громади. Формування та використання бюджету об'єднаної територіальної громади регулюється Бюджетним кодексом України.

Основним завданням бюджету об'єднаної територіальної громади є створення умов для сталого функціонування галузей, якими вона опікується; гаранований соціальний захист та розвиток соціальної та культурної сфери, житлово-комунального господарства та міського транспорту в межах реальних фінансових можливостей.

До основних доходів бюджету об'єднаної територіальної громади належать:

- єдиний податок;

- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на доходи підприємств;
- плата за землю;
- трансферти з державного бюджету тощо.

Проект бюджету об'єднаної територіальної громади формується її виконавчим комітетом, та виноситься на обговорення її мешканцями на бюджетних слуханнях, що відбуваються щороку перед розглядом проекту бюджету на засіданні виконавчого комітету, обговоренням в постійно діючих депутатських комісіях та прийняттям бюджету на сесії ради об'єднаної територіальної громади.

Розкриваючи питання фінансового забезпечення об'єднаної територіальної громади, варто зазначити, що бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

- єдності бюджетної системи України;
- збалансованості;
- самостійності;
- повноти;
- обґрунтованості;
- ефективності та результативності;
- субсидіарності;
- цільового використання бюджетних коштів;
- справедливості і неупередженості;
- публічності та прозорості [56].

Завдяки прийнятим змінам до Бюджетного та Податкового кодексу, обсяг власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад вже за перший рік провадження реформи зріс більше ніж у 2 рази.

Загалом, зміни в законодавчій базі в межах фінансової децентралізації були направлені на:

- підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень;
- запровадження нових видів трансфертів;
- посилення відповідальності Міністерства охорони здоров'я та Міністерства освіти і науки за реалізацію державної політики;
- надання права самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету;
- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій;
- зміни у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку;
- встановлення нової системи бюджетного вирівнювання.

В рамках децентралізації дієвим інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад є так зване «муніципальне співробітництво», що стало можливим з прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Сутність співробітництва полягає у тому, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої зусилля та ресурси для вирішення існуючих проблем власного розвитку. Кінцевою метою співробітництва має бути підвищення якості життя членів громади.

Закон визначає такі форми співробітництва:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

- спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [7].

Найбільш поширеними питаннями, що регулюють об'єднані територіальні громади на засадах співробітництва є такі:

- збір, утилізація та переробка сміття;
- забезпечення водовідведення та водопостачання;
- ремонт та прибирання доріг;
- організація пасажирських перевезень;
- пожежна безпека тощо.

2.3. Вплив об'єднаних територіальних громад на виборчий процес в Україні

Починаючи з 2015 року, виборчий процес в Україні на місцевому рівні відбувається в контексті проведення Конституційної реформи та процесу децентралізації влади. Нормативно-правовим документом, що регламентує порядок підготовки та проведення виборів депутатів рад та голів усіх рівнів, а також старост сіл, селищ є Виборчий кодекс України [57].

25 жовтня 2020 року в Україні відбулися місцеві вибори, у тому числі – перші для 1439 об'єднаних територіальних громад та 136 районних рад, що утворилися на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року «Про затвердження адміністративних центрів та затвердження територій громад» у 24 областях України та постанови

Верховної Ради України від 17 липня 2020 року «Про утворення та ліквідацію районів» [58].

Пропонуємо розглянути, які зміни у системі виборів до органів місцевого самоврядування ці законодавчі акти запровадили.

Сільські, селищні ради. Вибори до сільських і селищних рад, а також до рад об'єднаних сільських і селищних громад, відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості. Це значить, що територія кожної селищної чи сільської ради поділена на таку кількість округів, скільки депутатів має бути обрано до ради.

Балотуватися до сільських і селищних рад, а також до рад об'єднаних сільських і селищних громад мають право як представники місцевих організацій політичних партій, так і самовисуванці. Депутатами сільських і селищних рад, а також до рад об'єднаних сільських і селищних громад можуть бути обрані громадяни України, які мають право голосу (тобто на день виборів досягли 18 років) за виключенням тих, які мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не є погашена або не знята в установленому законом порядку. Від кожного округу має бути обрано одного депутата місцевої ради. Щоб стати депутатом сільської чи селищної ради, достатньо отримати більше голосів, ніж інші кандидати на даному окрузі, не залежно від того скільки виборців прийняло участь у голосуванні. На чергових місцевих виборах депутати обираються строком на п'ять років. Обрані на перших місцевих виборах депутати мають повноваження до наступних чергових виборів.

Сільські, селищні, міські голови (у містах, де кількість виборців є меншою за 90 тисяч). Сільські і селищні голови, міські голови (голови об'єднаних сільських, селищних, міських громад) у містах з кількістю виборців менше 90 тисяч, обираються також за мажоритарною системою відносної більшості.

Балотуватися до такої ради мають право як представники місцевих організацій політичних партій, так і самовисуванці. Головами рад можуть бути обрані громадяни України, які мають право голосу (тобто на день виборів досягли 18 років) за виключенням тих, які мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не є погашена або не знята в установленому законом порядку. Перемагає на виборах до рад той, хто набирає більше голосів, аніж інші кандидати, не залежно від того скільки виборців прийняло участь у голосуванні. На чергових місцевих виборах голови рад обираються строком на п'ять років. Обрані на перших місцевих виборах голови мають повноваження до наступних чергових виборів.

Міські голови (у містах, де кількість виборців серед населення дорівнює або становить не менше 90 тисяч). У таких містах та об'єднаних міських громадах для обрання міського голови застосовується так звана «мажоритарна система абсолютної більшості».

Балотуватися до таких рад мають право як представники місцевих організацій політичних партій, так і самовисуванці. Головами рад можуть бути обрані громадяни України, які мають право голосу (тобто на день виборів досягли 18 років) за виключенням тих, які мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Для того, щоб стати міським головою, кандидат повинен отримати абсолютну більшість голосів виборців— його мають підтримати більше 50% від тих виборців, що проголосували, не залежно від кількості виборців, що прийняли участь у голосуванні.

Якщо в день голосування жоден кандидат не отримує таку абсолютну більшість, то проводиться повторне голосування (другий тур виборів). У другий тур виборів виходять два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів виборців (однак, менше ніж 50% кожний). Для того, аби стати

переможцем виборів, кандидат має набрати у другому турі виборів просту більшість голосів, не залежно від того скільки виборців прийняло участь у голосуванні. На чергових місцевих виборах голови обираються строком на п'ять років. Обрані на перших місцевих виборах міські голови мають повноваження до наступних чергових виборів.

Вибори старост. Староста – це нова посадова особа місцевого самоврядування, що існує лише в об'єднаних територіальних громадах. Старосту обирають від одного або декількох населених пунктів, що входять в об'єднану територіальну громаду. Вибори старост дуже подібні до виборів сільського чи селищного голови.

На території одного або кількох населених пунктів (сіл, селищ), що входять до складу об'єднаної територіальної громади, на посаду старости балотуються різні кандидати – як представники місцевих організацій політичних партій, так і самовисуванці. Старостами можуть бути обрані громадяни України, які мають право голосу (тобто на день виборів досягли 18 років), за винятком тих, які мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Старостою населеного пункту стає той, хто набрав голосів більше за інших кандидатів, не залежно від кількості виборців, що прийняли участь у голосуванні. Така система називається «мажоритарною відносною більшістю». Обрані на перших місцевих виборах старости мають повноваження до наступних чергових виборів.

Міські ради. До міських, районних, обласних рад кандидатів можуть висувати тільки місцеві організації політичних партій.

Партії затверджують виборчий список, що складається з першого кандидата (лідера списку, який автоматично проходить у раду, якщо партія отримала мандати) та решти кандидатів, що закріплюються за певними територіальними виборчими округами у відповідній раді (в області, районі, місті). Депутатами міської ради можуть бути обрані громадяни України, які

мають право голосу (тобто на день виборів досягли 18 років) за винятком тих, що мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не є погашена або не знята в установленому законом порядку.

Територію міської, районної, обласної ради поділяють на таку кількість округів, скільки має бути депутатів у відповідній раді. Партії закріплюють за різними округами кандидатів зі свого списку – в одному окрузі партія може закріпити від 0 до 1 кандидата. Тобто, на якомусь окрузі, партія може бути представлена конкретним кандидатом, а може й не бути представлена – тоді виборці зможуть голосувати за місцеву організацію партії та за її лідера в цілому.

На кожному окрузі виборчі комісії формують окремий бюлетень для голосування. По кожній партії, яка бере участь у виборах до бюлетеня вносяться:

- назва місцевого осередку партії;
- прізвище, ім'я, по-батькові лідера партійного списку і прізвище, ім'я, по-батькові кандидата, якого висунула партія в окрузі.

Тобто, голосуючи, виборець одночасно віддає голос за осередок партії та за кандидата, закріпленого безпосередньо в цьому окрузі.

Після завершення голосування, не залежно від кількості виборців, що прийняли у ньому участь, виборчі комісії спочатку визначають, які партії пройдуть у відповідну міську раду. Для цього підраховується сума всіх голосів, які отримала кожна партія та її кандидати в усіх округах міста (района, області). Далі обчислюється, скільки у відсотках складає ця сума від загальної кількості голосів виборців, які проголосували. До ради зможуть пройти тільки ті партії, що отримують більше 5% голосів у цілому по місту (району, області) – тобто подолають бар'єр. Партії, що набрали менше 5% голосів, виборців, які проголосували, не беруть участь у розподілі мандатів.

Між партіями, що успішно подолали бар'єр, мандати розподіляються пропорційно до кількості набраних ними голосів виборців. Для того, щоб

визначити, скільки місць у раді отримає партія, в законодавстві ввели поняття «виборча квота».

Виборча квота – це «кількість голосів, які отримали партії, що подолали бар'єр» поділено на «кількість місць у відповідній раді». Кількість голосів, які отримала кожна партія, ділиться на виборчу квоту – таким способом вираховується, скільки місць у міській раді отримує кожна партія. Ціла частина отриманого числа становить кількість депутатських мандатів, що отримала ця партія. Дробові залишки враховуються при розподілі решти депутатських мандатів, що залишаються після цього нерозподіленими.

Якщо якась партія пододала виборчий бар'єр, але отримала голосів виборців у кількості меншій за виборчу квоту, то вона мандатів у міській раді вона не отримує.

Наступним кроком є вирішення, хто саме із партійних кандидатів отримає мандат. Із цією метою встановлюється черговість кандидатів у кожному партійному списку. Перше місце залишається за лідером списку, а решта кандидатів розміщуються в залежності від відсотків голосів виборців, що вони набрали у своїх округах. Тобто, таким чином чим більший відсоток голосів набрав кандидат у окрузі, за яким він закріплений, тим вище його місце в списку. Депутатські мандати міської ради розподіляються у відповідності до встановленої черговості кандидатів у списку. Мандати отримують депутати, які в своїх округах набрали більший відсоток голосів виборців порівняно із іншими кандидатами від цієї ж партії в інших округах. Так само встановлюється, які з кандидатів від інших партій отримують мандати.

У деяких округах може бути обрано більше одного депутата, у той час як у інших округах може бути не обрано жодного кандидата серед тих, які за ним закріплені. Також депутатом може стати кандидат, який у своєму окрузі зайняв друге чи третє місце, однак у внутрішньопартійному рейтингу має більший відсоток підтримки виборців, ніж переможець у даному окрузі – всередині свого внутрішньопартійного рейтингу. На чергових місцевих

виборах депутатів міських рад обирають строком на п`ять років. Обрані на перших місцевих виборах депутати міської ради мають повноваження до наступних чергових виборів.

РОЗДІЛ 3

ВІДПОВІДНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ КРИТЕРІЯМ СПРОМОЖНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ЖАШКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

3.1. Спроможна об'єднана територіальна громада як результат реформи децентралізації

Сьогодні переважна більшість територіальних громад в Україні, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, не можуть вирішувати питання місцевого значення повною мірою. Причин для цього порівняно небагато – недостатність бюджетних коштів, відсутність необхідної інфраструктури, кваліфікованих кадрів тощо, але їх наявність часто призводить до того, що значна частина сільських та селищних громад «левова» частку питань місцевого значення не можуть вирішувати належним чином, зокрема, утримувати приміщення та будівлі комунальної власності, здійснювати збір та вивезення побутових відходів, будувати та ремонтувати дороги, забезпечувати благоустрій сільських територій тощо. Іншими словами, більшість територіальних громад сьогодні в Україні залишаються неспроможними. Якщо зміст поняття «неспроможної територіальної громади» здебільшого є зрозумілим, то поняття «спроможної громади» потребує додаткового та більш ретельного з'ясування.

У методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, дається таке визначення спроможної територіальної громади: «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням

кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [47].

Розглянемо складові поняття «спроможна територіальна громада» та розкриємо їх основний зміст. Складові поняття «спроможна територіальна громада» умовно можна поділити на дві групи: потенційні та функціональні.

До потенційних варто віднести, зокрема:

- наявність необхідної інфраструктури;
- наявність достатніх фінансових ресурсів та джерел їх утворення;
- наявність кваліфікованих людських ресурсів (кадрів);
- наявність певного обсягу повноважень у представницького органу місцевого самоврядування (місцевої ради), обраного громадою;
- наявність активно налаштованої частини територіальної громади, які беруть участь у вирішенні низки питань її життєдіяльності.

Наявність потенційних ознак спроможної територіальної громади здебільшого може «не відчуватися» мешканцями населених пунктів, що входять до складу відповідної громади. Такі ознаки мають кількісні та якісні характеристики, які не завжди є видимі для громадян. Їх можна розглядати як важливі умови здійснення ефективного місцевого самоврядування та забезпечення життєдіяльності громади.

До функціональних ознак необхідно віднести:

- дієвий вплив активної частини територіальної громади на діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- реальне вирішення переважної більшості питань місцевого значення, що належить до компетенції відповідної ради, у т.ч. й через надання низки публічних послуг членам територіальної громади.

Зміст цих ознак полягає у тому, що громада ефективно використовує не лише свій місцевий потенціал у вигляді майна, фінансів, людських ресурсів (кадрів), повноважень, але й інструменти впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, здійснює повноцінне місцеве

самоврядування та забезпечує потреби мешканців відповідних населених пунктів.

Відповідно до статті 241 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади отримали можливість подавати заявки до державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проектів регіонального розвитку. У 2015 та 2016 рр. бюджет фонду складав по 3 млрд. грн. щорічно, а у 2017 р. трохи більше – 3,5 млрд. грн. У 2018 році загальна сума фонду зросла на 2,5 млрд. і складала 6 млрд. грн [56].

Внесені в грудні 2014 року зміни до податкової та бюджетної систем суттєво вплинули на мотивацію діяльності органів місцевого самоврядування, що позитивно позначилося на процесі добровільного об'єднання територіальних громад.

Так, упродовж 2015-2016 років абсолютна більшість місцевих бюджетів були виконані із суттєвим перевиконанням. Нові можливості місцевих бюджетів унаслідок запровадження таких нових надходжень, як відрахування з продажу підакцизних товарів та податку на нерухомість юридичних осіб сприяли появі в місцевих бюджетах додаткових ресурсів, які можна було використати на покращення місцевої інфраструктури.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні є дійсно вмотивованим для того, щоб розвивати місцеву економіку і таким чином збільшувати свою фінансову спроможність та задовольняти потреби громад.

До переваг спроможної територіальної громади можна віднести такі:

- прозора планує місцевий розвиток, ставить та виконує стратегічні завдання;
- залучає інвестиції, розвиває власну економіку, сприяє місцевому підприємництву.
- розвиває місцеву інфраструктуру, раціонально освоюючи отримані субвенції з Державного бюджету;

- ефективно використовує механізми співробітництва територіальних громад для вирішення комплексних питань місцевого значення (наприклад, спільно створює чи спільно утримує підприємства, які забезпечують збір, вивезення, сортування та захоронення побутових відходів);

- мешканці швидко та без зайвої бюрократичної тяганини за місцем свого проживання отримують адміністративні та соціальні послуги – реєструють бізнес та майно, одержують довідки, дозволи чи ліцензії, паспорт, субсидії, соціальну допомогу тощо;

- сучасні заклади освіти (дитячий садок, школи), медицини (фельдшерсько-акушерські пункти), культури (клуб, бібліотеки) та спорту (спортивні секції чи ДЮСШ), місця для відпочинку та дозвілля з кваліфікованими працівниками;

- якісні та доступні кожному дороги, транспорт з маршрутами сполучення всередині громади та за її межі, водопостачання, газ, освітлення вулиць, інтернет-зв'язок тощо;

- органи самоорганізації населення ефективно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, спільно вирішуючи низку питань місцевого значення;

- найбільш активні члени територіальної громади ефективно використовують законодавчо передбачені інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Саме з цих ресурсів фінансуватимуться новообрана рада, утворені нею виконавчі органи та працівники старих рад, що звільняються у зв'язку із ліквідацією таких рад.

Окрім того, новоутворена територіальна громада після об'єднання у своєму розпорядженні матиме додаткові фінансові ресурси та джерела їх формування. Ось деякі з них:

- податки;
- субвенції з державного бюджету України;
- збори та інші платежі;
- інші доходи.

Для забезпечення громадянам надання усіх необхідних послуг спроможна територіальна громада повинна мати необхідну інфраструктуру, у т. ч. й приміщення для розміщення персоналу відповідних служб та підрозділів виконавчих органів.

Частина об'єднаних громад, яка сформована навколо нинішніх районних центрів та міст обласного значення, вже забезпечена необхідними приміщеннями.

Міста обласного значення теж мають відповідні повноваження з відповідною інфраструктурою.

У районних центрах органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують існуючу інфраструктуру та повноваження, які сьогодні мають районні державні адміністрації та районні ради. Інші громади, для того щоб стати спроможними, повинні подбати про забезпечення необхідними адміністративними приміщеннями, передусім для розміщення новоутворених органів виконавчої влади: служб, управлінь, відділів.

Мінімальні вимоги до необхідних об'єктів інфраструктури спроможної громади та площі для їх розміщення є такими:

- приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо – 800 м²;
- приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю – 1200 м²;

- приміщення для територіального центру надання соціальних послуг – 200 м²;
- приміщення для центру надання адміністративних послуг – 100 м²;
- окрема будівля для органів правопорядку та муніципальної варти – 100 м²;
- приміщення для органу пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану, майнових прав тощо – 100 м²;
- окрема будівля для пожежної частини – 200 м²;

Необхідність в приміщеннях, зазвичай задовольняється за рахунок:

- будівель, що не використовуються (наприклад, приміщення колишніх бюджетних установ в населених пунктах, що мали раніше статус районних центрів);
- придбання приватних будівель (наприклад, садиби, які в сільській місцевості недорого коштують);
- інших джерел.

Враховуючи, що адміністративні приміщення за своєю конструкцією належать до об'єктів капітального будівництва, вони потребують чималого фінансування. Звісно, що переважна більшість територіальних громад сіл не зможе відразу ж після об'єднання профінансувати будівництво нових приміщень через обмеженість фінансових ресурсів.

Прогнозуючи таку ситуацію, держава передбачила спосіб виходу з неї шляхом надання щорічно субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на формування необхідної інфраструктури кожній об'єднаній територіальній громаді упродовж п'яти років після її утворення.

Одним із таких механізмів, що забезпечує спроможність громад є співробітництво територіальних громад. Співробітництво дозволяє територіальним громадам разом вирішувати низку питань на основі

об'єднання наявних у них ресурсів, економії бюджетних коштів через створення спільних комунальних підприємств, спільних органів управління та забезпечення їх спільного фінансування (утримання).

Ті громади, які організують співробітництво у форматі чотирьох та більше учасників, можуть розраховувати на фінансову підтримку як з боку держави за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, так і інших зацікавлених інституцій.

Наприклад, учасники співробітництва можуть отримати відповідну фінансову підтримку з боку обласної ради за рахунок коштів обласного бюджету, якщо такі кошти в ньому були передбачені.

На відміну від розширених повноважень та збільшених фінансових ресурсів, які органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують унаслідок децентралізації, про кадрове забезпечення потрібно буде подбати самостійно.

Особливість людських ресурсів полягає в тому, що люди наділені інтелектом, здатністю до самореалізації та розвитку, приходять на службу в місцеве самоврядування і залишаються там на тривалий період. Тому одним із завдань територіальної громади є забезпечення органів місцевого самоврядування необхідною кількістю працівників потрібної спеціалізації, відповідного рівня кваліфікації та мотивації для реалізації поставлених цілей.

Якщо після об'єднання територіальних громад питання кадрового забезпечення вирішується за рахунок наявних людських ресурсів, які мають чималий досвід роботи в органах місцевого самоврядування чи органах виконавчої влади, то згодом громадам потрібно буде інвестувати у перспективну молодь. Для цього може бути використано можливості навчання з цільовим призначенням за рахунок місцевого бюджету.

3.2. Відповідність Жашківської міської об'єднаної територіальної громади критеріям спроможності

Жашківська міська об'єднана територіальна громада – об'єднана територіальна громада, що розташована в Уманському районі у північно-західній частині Черкаської області. Жашківська міська об'єднана територіальна громада була створена у жовтні 2017 року.

На території громади розташовані 5 населених пунктів:

- місто Жашків – 13 917 жителів: площа – 6 606 га;
- село Вільшанка – 349 жителів, площа – 1 616 га;
- село Литвинівка – 753 жителів, площа – 2 066 га;
- село Марійка – 316 жителів, площа – 1 350 га;
- село Скибин – 2 160 жителів, площа – 3 472 га.

Площа території Жашківської міської об'єднаної територіальної громади становить 151,07 км², в т ч. сіл – 85,04 км². Площа земель сільськогосподарського призначення на території територіальної громади становить – 12, 97 тис. га.

Чисельність наявного населення на території Жашківської громади станом на 01.10.2020 р. (останні звітні дані) становила 17 495 осіб. В загальній структурі постійного населення 45,6% займає населення в працездатному віці, 38,1 % – пенсіонери та 16,3% – діти.

На території Жашківської ОТГ здійснюють свою господарську діяльність 8 підприємств основного кола. Протягом січня – серпня 2020 року (останні звітні дані) підприємствами реалізовано промислової продукції на суму 301 424,7 тис. грн. Порівняно з відповідним періодом минулого року, обсяг реалізованої промислової продукції підприємствами Жашківської ОТГ збільшився на 78,8%.

Зменшення обсягу промислової продукції спостерігалось у галузі харчової промисловості підприємством ТОВ «Напої плюс» – на 83%.

У галузі будівельної промисловості підприємство ТОВ «Жашків–Райагробуд» зменшило обсяг реалізованої продукції на 22,4% ТОВ «Відродження» збільшило на 4,2%.

У галузі машинобудування підприємство ДП «Жашківважмашбуд» ПАТ «НВП Більшовик» реалізувало промислової продукції на 46,8% менше, порівняно з відповідним періодом минулого року.

У галузі легкої промисловості зменшено обсяг реалізованої промислової продукції підприємством ТОВ «Постачсервіс» – на 20,3%.

У галузі деревообробної промисловості збільшено обсяг реалізованої промислової продукції іноземними підприємствами ТОВ «Саміт Груп» в чотири рази та ТОВ «Прайд Індастрі ЛТД» на 43,9 % менше порівняно з відповідним періодом минулого року.

Сільськогосподарське виробництво є економічною основою розвитку громади. За 11 місяців 2020 року до бюджету Жашківської громади від підприємств даної галузі надійшло 10 250,5 тис. грн податків та зборів.

Найбільшими сільгоспвиробниками громади є: ІП «Агро - Вільд Україна» (2 501,4 тис. грн), ФГ «Степ» (1 452,8 тис. грн), ПП «Шанс» (1441,7 тис. грн), ПСП «Аскольд – Агро» (1 620,0 тис. грн), СТОВ «АФ Злагода» (601,7 тис. грн).

Середньомісячна номінальна заробітна плата штатних працівників підприємств, установ, організацій (з кількістю працюючих 10 осіб і більше) порівняно з відповідним періодом минулого року збільшилася на 11,2 % і становила 8 949 грн.

У 2020 році спостерігалась динаміка зменшення робочих місць, але в січні – жовтні 2020 року по Жашківській громаді було створено 36 нових робочих місць. Збільшення робочих місць відбулося в галузі будівельної промисловості ТОВ «Відродження» та в галузі деревообробної промисловості ТОВ «Саміт Груп».

Станом на 01.11.2020 року (останні звітні дані) чисельність зареєстрованих безробітних становила 507 осіб. За 10 місяців поточного року працевлаштовано 667 осіб.

У громаді функціонує:

- 8 дошкільних навчальних закладів (дошкільною освітою охоплено 590 дітей);
- 7 загальноосвітніх навчальних закладів (2 240 учнів);
- 2 позашкільних заклади (ДЮКФП – 387 учнів, мистецька школа – 370 учнів).

Основною метою програми соціально-економічного та культурного розвитку громади на 2021 рік є створення умов для розвитку виробництва, підвищення ефективності використання фінансового ресурсу, направленою на відновлення та подальший розвиток інфраструктури, підвищення якості послуг (медичних, освітніх, культурних тощо), що надаються населенню, зростання реального життєвого рівня населення, забезпечення його оптимальної зайнятості на основі стабілізації обсягів виробництва.

До загального фонду бюджету територіальної громади очікується отримати 100 963,0 тис. грн власних доходів, з приростом проти 2019 року на 103,0%. Затверджене завдання (з урахуванням змін) буде забезпечено на 100,0%.

Основними джерелами формування є:

- податок на доходи фізичних осіб (58 002,7 тис. грн);
- плата за землю (13 590,7 тис. грн);
- єдиний податок (17 505,3 тис. грн);
- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (1 754,7 тис. грн);
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (2 115,9 тис. грн).

Надходження доходів до спеціального фонду (без врахування міжбюджетних трансфертів) становитимуть 11 326,8 тис. грн. Основними джерелами формування є:

- власні надходження бюджетних установ (9 187,9 тис. грн);
- екологічний податок (178,5 тис. грн);
- цільові фонди (488,9 тис. грн).

Формування показників бюджету Жашківської міської об'єднаної територіальної громади на 2021 рік здійснювалось з урахуванням приєднання до існуючої громади 23 населених пункти відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 541-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Черкаської області» зі змінами від 12.06.2020 № 728-р та 12.08.2020 № 996-р [59].

Склад джерел доходів бюджету територіальної громади на 2021 рік визначено статтями 64 та 69 Бюджетного кодексу України [56].

При прогнозуванні доходної частини бюджету на 2021 рік було враховано:

- фактичне виконання доходної частини бюджету за результатами попередніх періодів;
- норми податкового та бюджетного законодавства;
- пропозиції Головного управління ДПС у Черкаській області;
- прогнозні обсяги надходжень податків та зборів.

Обсяг доходів бюджету Жашківської громади на 2021 рік прогнозується в сумі 261 588,2 тис. грн, з них:

- власні доходи загального фонду – 164 956,5 тис. грн,
- спеціального – 8 280,9 тис. грн
- міжбюджетні трансферти – 88 350,8 тис. грн, в т.ч. освітня субвенція – 88 350,8 тис. грн.

Прогнозні доходи загального фонду бюджету Жашківської громади на 2021 рік розраховано в сумі 164 956,5 тис. грн. У порівнянні із очікуваними

надходженнями у 2020 році, обсяг зменшено на 0,5% або на 775,8 тис. грн. Оцінка втрат доходів бюджету територіальної громади внаслідок надання пільг зі сплати платежів у 2021 році буде проведена після прийняття міською радою відповідних рішень.

У структурі доходів загального фонду бюджету громади на 2021 рік 55,7 відс. припадає на податок на доходи фізичних осіб, обсяг якого визначено у сумі 91 893,5 тис. грн.

Ріст надходжень податку на доходи фізичних осіб на 2021 рік заплановано на рівні 6,8%, або 5 851,4 тис. грн до очікуваного показника 2020 року. При розрахунку надходжень податку на доходи фізичних осіб враховано:

- динаміку надходжень податку у 2019-2020 роках;
- підвищення з 1 січня 2021 року соціальних стандартів, зокрема підвищення розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму;
- підняття розміру ставок орендної плати за надані в оренду земельні паї;

активізацію роботи щодо легалізації виплати заробітної плати, шляхом контролю за діяльністю суб'єктів господарської діяльності, які виплачують заробітну плату з порушенням вимог трудового законодавства;

- збереження основної ставки оподаткування доходів фізичних осіб в розмірі 18% та податкової соціальної пільги на рівні 50% прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Серед податкових агентів основними платниками податку на доходи фізичних осіб є: ТОВ «Напої Плюс», ПРАТ «Укр Агро НПК», ІП «Агро - Вільд Україна», СТОВ «А.Ф. Злагода», ТОВ «Ведерстад», ПОП «Соколівка», ПСП «Відродження», ПСП «Глорія», ТОВ «Тікич - Агро».

Доходи спеціального фонду бюджету територіальної громади на 2021 рік обраховані у сумі 8 280,9 тис. грн.

Джерелом сформованих доходів спеціального фонду є:

- власні надходження бюджетних установ у сумі 7 226,7 тис. грн (заплановані на базі даних головних розпорядників коштів). Прогнозується збільшення надходжень у порівнянні з запланованим обсягом на 2020 рік на 34,7%, або на 1 860 тис. грн;

- екологічний податок у сумі 226,3 тис. грн, виходячи з прогнозу ГУ ДПС у Черкаській області, заплановано ріст порівняно з очікуваним фактом 2020 року на 6,0%, або на 12,8 тис. грн;

- надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва у сумі 15,0 тис. грн та кошти від продажу землі у сумі 307,9 тис. грн, обраховані відділом у Жашківському районі ГУ Держгеокадастру у Черкаській області та відділами виконавчого комітету Жашківської міської ради;

- цільові фонди у сумі 505,0 тис. грн визначені з урахуванням динаміки надходжень за попередні роки.

У бюджеті Жашківської громади на 2021 рік передбачено 88 350,8 тис. грн міжбюджетних трансфертів, в т.ч. освітня субвенція в сумі 88 350,8 тис. грн.

Розрахунок видаткової частини бюджету Жашківської міської територіальної громади здійснено виходячи з прогнозованого обсягу доходів та з урахуванням пропозицій головних розпорядників коштів.

При формуванні видатків бюджету громади на 2021 рік враховано:

- підвищення розміру прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки;

- зміни в ціновій політиці щодо енергоносіїв.

Сформований бюджет на 2021 рік ґрунтується на виваженому підході до використання обмежених бюджетних ресурсів. Перш за все, це раціональне використання бюджетних коштів, підвищення ефективності видатків та концентрація їх на пріоритетних напрямках.

Основний акцент при розрахунку потреби в коштах зроблено на необхідності забезпечення в асигнуваннях на оплату праці з нарахуваннями, енергоносії та комунальні послуги, медикаменти та перев'язувальні матеріали, продукти харчування, інші захищені статті бюджету та першочергові видатки, без яких неможливе стабільне функціонування бюджетних установ та закладів громади.

Загальний обсяг видатків бюджету територіальної громади на 2021 рік визначено у сумі 261 588,2 тис.грн, з яких 253 307,3 тис.грн – видатки загального фонду та 8 280,9 тис. грн – видатки спеціального фонду, у тому числі бюджет розвитку – 307,9 тис. грн.

У бюджеті громади на 2021 рік по галузі «Державне управління» передбачені асигнування у сумі 30 523,5 тис.грн згідно з обрахованою потребою.

На організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності міської ради по загальному фонду буде спрямовано 25 170,6 тис.грн, у тому числі на оплату праці – 18 498,7 тис.грн. Розрахунок кошторисних призначень для фінансування даних витрат проведено на 81,25 штатних одиниць апарату виконавчого комітету Жашківської міської ради, з них 64 посадові особи, 16,25 одиниць обслуговуючого персоналу та 1 службовець. Для оплати комунальних послуг та енергоносіїв передбачаються асигнування у сумі 985,6 тис. грн. Інші поточні видатки, такі як нарахування на заробітну плату, витрати на зв'язок, придбання канцтоварів, оплату послуг та інші, плануються в обсязі 5 686,3 тис. грн.

Крім того, обсяг видатків по спеціальному фонду визначено в сумі 145,9 тис. грн. За рахунок надходжень плати за оренду майна бюджетних установ передбачено на поточні витрати 4,4 тис. грн, за рахунок доходів бюджету розвитку – 141,5 тис.грн на придбання оргтехніки.

У складі видатків за бюджетною програмою «Керівництво і управління у відповідній сфері у містах (місті Києві), селищах, селах, об'єднаних територіальних громадах» плануються видатки на утримання фінансового

управління Жашківської міської ради в обсязі 3 811,0 тис. грн (поточні витрати – 3 740,0 тис.грн, видатки розвитку – 71,0 тис.грн) та відділу економіки та містобудування Жашківської міської ради – 1 010,5 тис.грн.

За бюджетною програмою «Інша діяльність у сфері державного управління» передбачено 385,5 тис. грн на фінансову підтримку комунальної архівної установи м. Жашкова.

Обсяг видатків на утримання установ, фінансування програм та заходів по галузі «Освіта» на 2021 рік визначено в сумі 183 467,2 тис.грн. У структурі видатків бюджету витрати освітньої галузі займають 70,1% загального обсягу призначень. Фінансування галузі буде здійснюватися за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету (88 350,8 тис. грн), власних доходів бюджету територіальної громади (88 700,6 тис. грн) та власних надходжень бюджетних установ (6 415,8 тис.грн).

За рахунок коштів, передбачених у бюджеті на фінансування галузі, будуть утримуватись 22 заклади загальної середньої освіти (в т.ч. 1 навчально-виховний комплекс), в яких навчається 3 444 учні, 25 закладів дошкільної освіти, в яких виховується 904 дитини, 1 позашкільний навчальний заклад (Жашківський ДЮКФП), в якому виховується 387 учнів, відділ освіти, методичний кабінет, інклюзивно-ресурсний центр, Жашківська мистецька школа та її філія у с. Бузівка, в яких займається 486 дітей.

Асигнування загального фонду передбачені в обсязі 177 051,4 тис. грн, у тому числі на оплату праці – 129 976,5 тис. грн, або 73,4% від загального обсягу витрат.

На оплату комунальних послуг та енергоносіїв заплановано використати 10 041,0 тис. грн, це дасть змогу повністю забезпечити фінансування спожитих енергоносіїв у наступному році. У разі потреби обсяги асигнувань на зазначені видатки будуть коригуватися.

У складі видатків на 2021 рік передбачені асигнування по галузі «Охорона здоров`я» в сумі 8 658,0 тис. грн.

На фінансову підтримку центральної лікарні спрямовується 5 164,2 тис. грн, з них на оплату енергоносіїв – 4 864,3 тис. грн, придбання ліків для психічнохворих – 97,5 тис. грн, медикаментозне забезпечення хворих із трансплантованими органами – 202,4 тис. грн.

Центру ПМСД заплановано 3 493,8 тис. грн, у тому числі на заробітну плату працівникам віддалених робочих місць – 1 103,8 тис. грн, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 1 159,3 тис. грн, пільгові медикаменти – 1 000,7 тис. грн, засоби реабілітації – 60,0 тис. грн, цитологічні дослідження – 80,0 тис. грн, перевезення хворих на гемодіаліз – 90,0 тис. грн.

У бюджеті громади на 2021 рік видатки по галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення» визначені в сумі 9 942,9 тис. грн. За рахунок даних коштів будуть здійснюватись видатки на:

- компенсаційні виплати по пільговому перевезенню окремих категорій громадян в сумі 997,9 тис. грн (на приміських маршрутах);
- утримання територіальному центру соціального обслуговування в сумі 7 877,2 тис. грн. За загальним фондом передбачені видатки в обсязі 7 252,2 тис. грн. Основну питому вагу витрат (99,1%) займають захищені статті, зокрема, на оплату праці заплановано 5 508,4 тис. грн, нарахування на заробітну плату – 1 176,8 тис. грн, оплату спожитих енергоносіїв – 504,5 тис. грн. Інші поточні видатки складатимуть 62,5 тис. грн.

За рахунок власних надходжень у сумі 625,0 тис. грн передбачені видатки по спеціальному фонду територіального центру, які спрямовуються на поточні витрати установи;

- утримання центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді в обсязі 567,8 тис. грн. Видатки на оплату праці визначені у сумі 435,3 тис. грн, інші захищені статті – 116,8 тис. грн;
- надання різного виду допомог відповідно до програми «Піклування» на 2021 рік в сумі 500,0 тис. грн.

На фінансування галузі «Культура і мистецтво» у бюджеті громади заплановані видатки у сумі 11 977,3 тис. грн. Зазначені кошти будуть

спрямовані на забезпечення діяльності центральної бібліотечної системи з 5 філіями (1 582,3 тис. грн), музею (459,2 тис. грн), Жашківського міського будинку культури з 23 філіями (6 996,4 тис. грн), відділу культури, молодіжної політики, спорту та туризму (2 182,6 тис. грн) та на проведення культурно-мистецьких заходів (756,8 тис. грн).

По загальному фонду на галузь передбачені асигнування в обсязі 11 795,8 тис. грн, у тому числі на оплату праці – 7 691,6 тис. грн, нарахування на заробітну плату – 1 914,7 тис. грн, оплату спожитих енергоносіїв – 1 122,4 тис. грн, інші поточні видатки – 1 067,1 тис. грн.

По спеціальному фонду за рахунок власних надходжень бюджетних установ передбачено 181,5 тис. грн на видатки споживання.

У цілому обсяг видатків загального фонду бюджеті ОТГ по галузі «Фізична культура і спорт» визначено в сумі 1 258,6 тис. грн. За рахунок зазначених коштів планується утримання комунальної установи «Стадіон ім. Юрія Гагаріна» (721,6 тис. грн) та проведення змагань та заходів, визначених програмою розвитку культури, молодіжної політики, спорту та туризму на 2021 рік (537,0 тис. грн). Видатки на оплату праці складатимуть 477,9 тис. грн, нарахування на заробітну плату – 119,2 тис. грн, оплату енергоносіїв – 65,1 тис. грн, інші поточні видатки – 596,4 тис. грн.

Видатки бюджету громади на «Житлово-комунальне господарство» на 2021 рік передбачені в обсязі 14 918,9 тис. грн, у тому числі на:

- благоустрій громади плануються видатки в сумі 13 579,3 тис. грн;
- придбання матеріалів та інвентарю, необхідних для забезпечення благоустрою – 1 339,6 тис. грн.

У цілому на галузь «Економічна діяльність» по спеціальному фонду бюджету громади передбачені видатки в сумі 600,4 тис. грн. За рахунок надходжень до цільового фонду плануються видатки в обсязі 505,0 тис. грн, які будуть використані на потреби громади. На проведення експертної

грошової оцінки земельних ділянок визначені асигнування в сумі 50,0 тис. грн.

Крім того, за бюджетною програмою «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання» кошти в обсязі 45,4 тис. грн будуть спрямовані на придбання предметів довгострокового користування для ВУЖКГ.

У бюджеті громади за бюджетною програмою «Охорона та раціональне використання природних ресурсів» по спеціальному фонду планується 241,4 тис. грн, з них 70,0 тис. грн – на забезпечення екологічно-безпечного збирання, перевезення та захоронення твердих побутових відходів, 156,4 тис. грн – на озеленення, 15,0 тис. грн – на проведення інвентаризації земельних ділянок.

Видатки бюджету розвитку визначені в сумі 307,9 тис. грн та сформовані за рахунок надходження коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення.

Видатки бюджету розвитку спрямовуються на:

- державне управління в сумі 212,5 тис. грн на придбання оргтехніки;
- проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки чи права на неї – 50,0 тис. грн;
- внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання – 45,4 тис. грн (придбання для ВУЖКГ основних засобів).

Підводячи підсумки, хочемо зазначити, що за результатами сформованого рейтингу інституційної спроможності і сталого розвитку малих та середніх громад України (станом на 01 січня 2020 року), розробником якого є Фонд «Регіональний центр економічних досліджень та підтримки бізнесу», Жашківська міська об'єднана територіальна громада посідає 12 місце серед малих та середніх громад Черкащини та визнана спроможною.

ВИСНОВКИ

Масштабна реформа децентралізації влади в Україні добігає свого кінця, та в той же час відзначається як одна із найуспішніших в країні за часи її незалежності. Реформа децентралізації дала поштовх до формування в Україні нового базового рівня місцевого самоврядування – територіальної громади.

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України.

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

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.

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.

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, що 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.

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

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».

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.

Система життєзабезпечення громади являє собою сукупність величезної кількості крупних інфраструктурних об'єктів; 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.

Фінансова несамостійність місцевого самоврядування є однією з основних перешкод на шляху місцевого розвитку. Зобов'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.

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 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.

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, але в своїй діяльності місцеві органи влади стикаються з проблемами недостатнього фінансування своєї діяльності.

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.

Пріоритетними напрямками оформлення місцевих бюджетів, що пропорційно в якості ефективного інструменту соціально-економічного розвитку для спроможності 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р
5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р
6. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688-р
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. №1508- VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради . 2014. № 34. с. 1167
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради . 2015. № 13. с. 91
9. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII// Відомості Верховної Ради.– 2015. – № 13. – с. 90

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 03.11.2020 №943-ХІ [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text>

11. Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц. Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.

12. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

13. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади// Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – с. 21 – 30.

14. 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.: Атака, 2007. – 864 с. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [авт.-уклад. Г.Райт та ін.; пер. В. Івашко.]. – К.: Основи, 1996. – с. 27.

15. Батанов О.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу [Текст] : монографія / О. В. Батанов, В. М. Бесчастний, Ю. В. Делія ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк : [ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка], 2010. – 234 с.

16. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

17. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування / Я. Ф. Жовнірчик // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. - № 12. - с. 102-107.

18. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / Я. Ф. Жовнірчик // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. - 2004. - № 4. - с. 353-355.

19. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 12. с. 102–107.

20. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: Австрія, Греція, Польща, Португалія [Текст] : опор. конспект лекцій / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд.: Я. Ф. Жовнірчик, Т. В. Іванова, Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. - Київ : НАДУ, 2015. - 99 с. - (Бібліотека магістра). - Назва на обкл. : Адміністративно-територіальний устрій в країнах Європейського Союзу.

21. Жовнірчик Я. Ф. Демократизація механізмів управління регіональним розвитком в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. с. 43–48.

22. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями / В. Кравченко // Місцеве самоврядування. – 2007. – № 5. – с. 47-52

23. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні [Текст] : [навч. посіб.] / Куйбіда В. С. ; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна», Вища шк. політ. лідера. – К. : [Ун-т «Україна»], 2011. – 158 с.

24. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації / В. С. Куйбіда, Л. М. Смолова // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. - 2015. - Вип. 1. - с. 146-163

25. 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 / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – Київ : – 2017. – 117 с.

26. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – МАУП, 2004. – 432 с.
27. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
28. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
29. Любченко П. М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія / П. М. Любченко, С. О. Семко. – Х. : Право, 2012. – 216 с.
30. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
31. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : Укр. книга, 1999. – 252 с.
32. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля / М. Пухтинський // Віче. – 2008. – №13-14. – с.36-37
33. Яловий В.Б. Особливості здійснення місцевого самоврядування в столичній агломерації: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / В.Б. Яловий . - К., 2010. - 20 с.
34. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України / Ю.І. Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
35. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект)/ А.В. Кавунець, В.В. Дорох. - Вінниця: ФОП «Д.Ю. Корзун», 2016.- 66 с.

36. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток. / В.С. Журавський, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; За заг. ред. В.С. Журавського. – К.: «Юрінком Інтер», 2003. – 296 с.
37. Барвіцький В.Ю., Батанов О.В. Муніципальне право зарубіжних країн. Ч. 3. / за заг. ред. П.Ф. Мартиненка. – К.: «Знання України», 2006. – 284 с.
38. Карасінський С. Польська адміністративна реформа : [пер. з пол.] / С. Карасінський. - с .431-440.
39. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкун / Б. Гурне. – Київ: Основи, 1993. – 165 с.
40. Litvack J. What is Decentralization? / J. Litvack
41. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні / О. Л. Кремена. // Молодий вчений. – 2014. – №12. – с. 265–268.
42. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. канд. наук з держ. упр: спец. 25.00.02 / К.О. Линьов. – К., 2004. – 20 с.
43. Мельтюхова Н. М. Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади. / Н. М. Мельтюхова, Я. А. Ваніна. // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2011. – с. 165–174.
44. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р
45. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688-р
46. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015

47. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року
48. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII// Відомості Верховної Ради.– 2015. – № 13. – Ст.90
49. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима [Електронний ресурс] // Центр підтримки реформ. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/news/2045>
50. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М.:1996
51. Васильчиков А.И. О самоуправлении. СПб., 1869. с. 211.
52. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010.820 с.
53. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. Т. 1. с. 87-90.
54. Переверзева А.В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід. Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. 2018. Вип. 22. с. 217–220.
55. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. с. 19–23.
56. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і доп.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

57. Виборчий кодекс України: прийнятий Верховною Радою України від 19 грудня 2019 року № 396-XI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради . 2020. № 7, №8, №9. с. 48.

58. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX// Відомості Верховної Ради.– 2015. – № 33. – с.235

59. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Черкаської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 травня 2020 р. № 541-р