

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

## ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Студентки 5 курсу, 7 групи  
спеціальності 074 «Публічне  
управління та адміністрування»  
спеціалізації «Публічне  
управління та адміністрування»

Павленко  
Єлизавети  
Петрівни

(підпис студента)

Науковий керівник  
Викладач кафедри ПУА,

Міняйло  
Олександр  
Іванович

доцент

(підпис керівника)

Гарант освітньої  
програми канд. екон. наук,  
доцент

Головня  
Юлія  
Ігорівна

(підпис гаранта)

Київ 2022

# Київський національний торговельно-економічний університет

Факультет економіки, менеджменту та психології

Кафедра публічного управління та адміністрування

Освітній ступінь: бакалавр

Спеціальність: публічне управління та адміністрування

Спеціалізація: публічне управління та адміністрування

Затверджую

Зав.кафедри

---

«11» грудня 2021 р.

## Завдання

на випускн кваліфікаційну роботу (проект)

студентові

Павленко Єлизавета Петрівна

1. Тема випускної кваліфікаційної роботи (проекту): **«УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Затверджена наказом ректора від «08» грудня 2021 р. № 4067

2.Строк здачі студентом закінченого роботи (проекту): 24.01.2022

3.Цільова установка та вихідні дані до роботи (проекту)

*Мета роботи (проекту):* вивчення процесів соціальноекономічного розвитку територіальних громад з позиції досягнення цілей.

*Об'єкт дослідження:* процес стимулювання соціально-економічного об'єднаних територіальних громад.

*Предмет дослідження:* теоретико-методичні засади вироблення та реалізації стратегій розвитку ОТГ.

## Зміст

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1</b> .....	6
<b>НАУКОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ</b> .....	6
<b>1.1 Сутність та принципи функціонування територіальних громад</b> .....	6
<b>1.2 Механізми децентралізації влади в громадах сільської місцевості</b> .....	11
<b>1.3 Оцінка фінансового-економічної спроможності територіальних громад</b> .....	16
<b>РОЗДІЛ 2</b> .....	18
<b>ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ</b> .....	18
<b>2.1 Особливості системи управління Броварського ОТГ</b> .....	18
<b>2.2. Методи та форми реформування структури Броварської ОТГ</b> .....	22
<b>2.3. Вивчення досвіду європейських країн в реформуванні територіальних громад</b> .....	27
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	33
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	35

## ВСТУП

Однією з провідних тенденцій сучасності є активізація процесів добровільного об'єднання територіальних громад. Саме нові, потужні та спроможні громади створюють нову реальність та майбутнє держави. У цих умовах, активна громадськість, а особливо депутати новоутворених об'єднаних громад, мають бути досить обізнаними не тільки у конкретних нормах окремих законів, що регулюють власне процеси залучення активістів, а розуміти всю філософію змін системи місцевого самоврядування в Україні, що зорієнтована на людину, передбачає участь мешканців як у поточних процесах управління розвитку об'єднаних територіальних громад, так і у більш конкретних аспектах її розвитку – бюджеті участі та стратегічному плануванні розвитку об'єднаних територіальних громад.

Від розвитку територіальних громад, залежить життя регіону в усієї країни, впливає на майбутнє України, як на забезпечену державу зі усвідомленим суспільством.

Дрібні та малочисельні громади, не мають належних ресурсів, для виконання визначених для законодавства повноважень. Навіть вирішення самих простих питань розвитку територій часто стає проблемою, розгляд може тривати роками.

Особливо прискіпливо це питання обговорюють посадовці місцевих органів влади, а перш за все органи влади.

На жаль, протягом незалежного існування України, державне будівництво з сторони муніципального розвитку та територіального управління, не приділяла належної уваги з боку влади, тепер маємо об'єктивні реалії сьогодення, як світова економічна криза, глобалізація та інтеграційні процеси, змушують прискорити процес оновлення в цій сфері.

Перед Україною стоїть проблема здійснення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, ефективного впровадження в

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

Мета дипломної роботи – вивчення процесів соціально-економічного розвитку територіальних громад з позиції досягнення цілей адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення ризиків у формуванні їх фінансово-економічного потенціалу, наукове обґрунтування напрямів удосконалення інструментарію реалізації реформ у частині досягнення спроможності громад. Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

- узагальнити наукові праці сучасних вітчизняних учених щодо організації діяльності органів публічної влади на місцевому рівні з метою визначення проблемного поля дослідження, уточнити понятійно-категорійний апарат;
- здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації;
- розглянути наукові підходи до модернізації системи публічного управління територіями;  
створення адміністративно-територіальних утворень;
- визначити особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України;

– дослідити та згрупувати концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) в Україні, визначити систему існуючих принципів та запропонувати нові; – розробити інституційну модель та запропонувати напрями модернізації існуючої системи публічної влади в адміністративному районі України.

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

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

Методи дослідження: системний підхід – для теоретичного визначення сутності соціально-економічного розвитку територіальних громад та його оцінки; методи порівняльного аналізу та синтезу – для виявлення закономірностей забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад; статистичні методи для оцінки ефективності стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад; економіко-математичного моделювання – для обґрунтування впливу інструментів бюджетної політики на соціально-економічний розвиток територіальних громад. Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретикометодологічному і правовому обґрунтуванні розробки практичних 8 рекомендацій щодо модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України, а саме: запропоновано та науково обґрунтовано концептуальний підхід до модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України, який інтегрує сукупність теоретикоприкладних положень щодо вдосконалення системи публічної влади на основі впровадження в діяльність принципів належного врядування, що в комплексі формують низку заходів з орієнтацією на більш ефективне використання інституту представництва інтересів територіальних громад району й архітекtonіки публічної влади через обґрунтування доцільності переходу до нових управлінських структур. бюджетної політики на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

## РОЗДІЛ 1

### НАУКОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.

#### 1.1 Сутність та принципи функціонування територіальних громад.

Місцеве самоврядування тісно пов'язане із суспільною активністю місцевих і регіональних спільнот. Самоврядування територіальних громад є одним з базових елементів децентралізованої системи, за якої поряд з публічними інституціями одночасно функціонують інші неурядові інституції – Суспільні Партнери.

Децентралізація почалася набагато раніше – ще коли створювалися такі держави як Давня Греція і Стародавній Рим, які формували місцеве управління, і повноваження їх були достаньо вагоми вони вирішували питання податків, війни і миру, торгівлі, міжнародних відносин. Взавши до уваги перелік умов, переважало там сільське населення – все ж таки центром тогочасного життя були саме міста.

Політичний вид, структура державних органів грецьких полісів середини I тис. до нашої ери. поділялася на два основних типи: поліси, де панувала демократія і поліси з олігархічним тип державного устрою. Для полісів з високим рівнем економіки, інтенсивним сільським господарством, розвиненим ремеслом і активною торгівлею був більш характерний демократичний тип державного устрою.

Олігархія, навпаки, в більшості випадків уособлювала в політичній галузі консервативну аграрну економіку та більш традиційні суспільні відносини. Найвищим законодавчим органом були Народні збори, участь надавалася тільки повноправним громадянам, які досягли відповідного віку, корінним населенням і не мали боргових зобов'язань. Якщо брати до уваги

жіночу частина населення, яка була позбавлена права брати участь у політичному і громадському житті суспільства.

Сьогодні демократія є найжиттєздатнішим типом політичного режиму, вона дає можливість громадянам не тільки обирати лідерів, але ще й контролювати владу. Незвертаючи уваги на ті всі труднощі, що виникають в рамках демократичної форми організації суспільства, саме народовладдя відповідає вимогам сучасності і допомагає вирішити проблеми.

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

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

На початку реформи у 2014 році тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, наслідком чого став значний регіональний дисбаланс, а відповідно і якість життя та послуг, які отримують наші співгромадяни. Цей стан вимагав негайного проведення реформ в плані державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі. «Реформа децентралізації передбачає об'єднання за власним бажанням та зміцнення існуючих територіальних громад, фінансову децентралізацію, надання громадам нових повноважень. Реформа децентралізації дала можливість до формування та покращення найближчого місцевого



самоврядування. Інтереси громадян, які проживають в межах об'єднаної громади, тепер представляють обраний населенням голова, депутати і виконавчі органи ради у громаді, які забезпечують втілення в життя наданих законом повноважень в інтересах певної громади. У населених пунктах, які увійшли до складу нової об'єднаної громади, право мешканців на місцеве самоуправління та надання послуг громадянам забезпечує інститут старости. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення чи створення нових громад здійснюється виключно методом добровільного об'єднання.

Обов'язковим при плануванні утворення нових громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного і соціального розвитку і можливості якнайповніше забезпечити надання якісних послуг мешканцям. Фінансова децентралізація, ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним прогресивного соціально-економічного розвитку власних територій повинно супроводжуватися якісним та кількісним збільшенням ресурсної та фінансової бази. Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності та можливості вирішення наявних власних проблем та труднощів.

Об'єднані громади отримали набагато більше повноважень та ресурсів, які до цього мали тільки міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні витрати. Також на розвиток громад повністю надходять кошти від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно. Нові законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет. Такі покращення вже показали перший результат. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн). Об'єднані

територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті проведення політики децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – і здійснення зовнішніх запозичень, і самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно свого розвитку та власних надходжень до бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. Після прийняття великої кількості законів щодо децентралізації повноважень та регулювання земельних відносин громади також дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

Цілі та завдання реформи децентралізації влади в Україні. Сформувати нову територіальну основу для діяльності органів влади шляхом:

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

- закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.;
- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;
- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;
- переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування;
- розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій;
- вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;
- створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії.
- створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”;
- створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної

програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”.

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

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

За 4 роки реформи було створено 882 ОТГ, що об’єднали 4043 громади (36,7% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 року). 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв низку розпоряджень щодо визначення нових адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад. Місцева влада тепер починає працювати для своїх жителів. Мешканців спроможних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область - це все вже вирішує місцева влада. Саме влада громади, займається вирішенням місцевих питань, має на це фінанси та відповідальність.

Після утворення нових громад такі місцеві лідери отримують свій шанс: стають головами громад, депутатами, старостами чи громадськими активістами. Для них - це можливість очолити зміни, проконтролювати фінансовий потік, покращити життя нашої держави.

Рушійною силою в країні стають не політики і чиновники, а сильні заможні та активні громади. Вони долають недовіру людей до влади, бо починають дійсно вирішувати проблеми жителів.

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

Протягом 2014-2016 років стартував перший етап децентралізації влади в Україні. Україна – велика європейська держава. Вигідне економічне та політичне становище надає плюси для торгівлі, в між Європою та Азією. Звичайно є недоліки – великі держави можуть розглядати Україну буферною зоною між країнами Європи та Російською Федерацією.

В Україні близько 69% міського населення, а 31% сільського населення проживає на великій території – густина населення є відносно невисокою, і налагодити тут інфраструктуру є непростим завданням. І стало зрозуміло, що треба негайно щось змінювати, тому що в сільській місцевості надзвичайно багато ресурсів громадян просто витрачається в нікуди – на транспорт і так далі, коли б можна було їх вкладати в щось з певною користю – як наслідок, підвищиться купівельна спроможність громадян. Зрозуміло що зявляться нові робочі місця і тепер здобуті фінанси всі не йтимуть на подальший перерозподіл в центр.

З початком децентралізації в села починає отримувати нове життя, відроджуватись ринок праці. Підприємливі громадяни навіть без підтримки влади починають налагоджувати інфраструктуру.

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

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

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

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

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

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

принцип економічної ефективності;

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

територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим або однієї області;

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

при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

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

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

Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташована на території 21 сусіднього району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр новоствореної об'єднаної територіальної громади.

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

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

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

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

Староста в ОТГ та його повноваження.

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

своєї діяльності Положенням про старосту. До основних повноважень старости належать:

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

допомога жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

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

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

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

Староста обирається в порядку, визначеному Виборчим кодексом України.

Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

Староста має робоче місце на території старостинського округу, де він обирався. Він організовує заходи у селі, аналізує проблеми громади та пропонує власні варіанти їх вирішення. Також в обов'язки старости входить, активізацію громади у прийнятті рішень, працює з місцевими громадськими об'єднаннями. Староста наділений низкою повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 54-1)



### 1.3 Оцінка фінансового-економічної спроможності територіальних громад.

Інститутом організації суспільного життя є не тільки держава але і місцеве самоврядування. Розмежування спеціальних функцій та завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною виникнення фінансів цих органів. Місцеві фінанси, так само як і державні, є інструментом для реалізації функцій суспільного життя.

Спроможні територіальні громади – «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні 43 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». В спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних мешканцям публічних послуг . Виділяють наступні аспекти спроможності громад: інституціональний, нормативно правовий (українське та європейське законодавство), ресурсний ( власні ресурси громади, фінансова система країни). У рамках реформи бюджетної децентралізації, що відбувається в нашій країні з 2014 року, на першому місці стоїть розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади, бо воно передбачає два взаємозв'язаних паралельних процеси: розподіл видатків і доходів за рівнями бюджетної системи; визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади можуть визначати свої видаткові зобов'язання та джерела доходів. Від ступіню завершеності цих процесів залежить реальний рівень політичної, адміністративної та фінансової децентралізації. Взагалі, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих повноважень без компенсації видатків бюджетними

надходженнями, не тільки обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а й виступає стримувальним фактором розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація виступає ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їх фінансової автономії в подальшому.

Отже, «фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі». Водночас слід нагадати, що існують різні методи та думки щодо тлумачення категорії «фінансові ресурси територіальних громад», зокрема: доходи місцевого бюджету та позабюджетні фонди адміністративних територіальних одиниць, доходи домогосподарств та фіскальний дохід. Ресурси комерційних суб'єктів та фінансово-кредитних установ, а також фінанси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Відповідно до ст.142 Конституції України «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад», тобто саме їх розвиток сприяє збільшенню фінансової спроможності громад. З точки зору дослідження спроможності територіальних громад варто відзначити модель порівняльної оцінки від експертів фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» і SKL International), які представляють аналіз бюджетів об'єднаних територіальних громад по всіх 24 областях на постійній основі.

## РОЗДІЛ 2

# ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ.

### 2.1 Особливості системи управління Броварського ОТГ.

Броварська міська територіальна громада б'єднана територіальна громада у Броварському районі Київської області, що утворилась 12 червня 2020 року шляхом об'єднання Броварської міської ради обласного значення та Княжицької, Требухівської сільських рад Броварського району . Адміністративний центр- місто Бровари .Територія 123, 39 км<sup>2</sup> , населення 116 413 осіб (2020) рік густота 943.43, осіб/км<sup>2</sup>.

Особливістю розселення Броварської міської територіальної громади є нерівномірність розподілу жителів по селах.

У сіл з низькою чисельністю населення немає потенціалу для розвитку, в них немає робочої сили, відсутня інженерна та соціальна інфраструктура, а її створення будівництвоє економічно недоцільним. Тому членам громади потрібно прийти до суспільного консенсусу (згоди) з питання функціонального призначення та соціального статусу малих сіл, їх перспектив, ролі і значення для громади. Одночасно необхідно виділити в громаді групу сіл, в яких є потенціал і можливий перспективний розвиток слугують запорукою вдалої розробки та реалізації в подальшому в цих селах проектів економічного і соціального розвитку. Концепцією майбутнього розвитку Броварській міській громаді необхідно є підвищити рівень і якості життя населення.

В основу пріоритетів соціальної політики покладено вирішення проблем соціально незахищених верств населення та малозабезпечених сімей.

Поліпшення життя соціально-незахищених верств населення, формування громадської думки щодо необхідності постійної уваги до проблем людей з інвалідністю, людей похилого віку, сімей з дітьми, безпритульних дітей та дітей-сиріт - це першочергові завдання, які ставить перед собою Броварська районна державна адміністрація.

В Броварському районі прийнято та виконується ряд програм, які спрямовані на підтримку соціально - незахищених верств населення, соціальний захист та виконання гарантій, передбачених законами України, як за рахунок державного бюджету так і місцевого.

#### Місцевий бюджет

№ з/п	Назва програми	2020 рік, тис. грн.			2019, тис. грн.	% до 2019
		Передбачено на рік	Фактично використано за рік	% використання коштів		
	Районна Програма "Турбота" на 2016-2020 роки	3 211,0	2 964,0	9 2,31	2 758,3	07,46
	«Програма відшкодування в Броварському районі витрат, пов'язаних з відпуском лікарських засобів окремим категоріям громадян при амбулаторному лікуванні»	3 85,3	3 85,3	1 00,00	3 66,7	05,07
	Співфінансування реабілітаційного центру для дітей з інвалідністю	2 82,9	2 82,6	9 9,89	3 21,1	8,01
	Районна «Програма профілактики та лікування стоматологічних захворювань у дітей та окремих категорій дорослого населення Броварського району на 2020-2021 роки»	2 92,6	2 86,5	9 7,92	-	

Районна «Програма забезпечення безкоштовними інсулінами інсулінозалежних хворих на 2020 рік»	1	1	9	-
	52,0	39,3	1,64	

З державного бюджету проводяться виплати по таким державним програмам:

- 7801010 (Здійснення виконавчої влади в Київській області (нарахування заробітної плати, оплата комунальних платежів, лікарняних);
- 1501040 (Психологічна, соціальна, професійна реабілітація, санаторно-курортне лікування для учасників АТО);
- 2501130 (Заходи із соціального захисту дітей, сімей, жінок та вразливих категорій населення);
- 2501150 (Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни 5 травня);
- 2501200 (Соціальний захист громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи);
- 2501570 (Матеріальна допомога військовослужбовцям, звільненим з строкової служби);
- 2507030 (Соціальна, трудова, професійна реабілітація осіб з інвалідністю);
- 2507100 (Реабілітація дітей з інвалідністю);
- 1 601020 (Одноразова допомога особам, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних формувань);
- 2501190 (Одноразова грошова допомога членам сімей осіб, смерть яких пов'язана з участю в масових акціях громадського протесту, що відбулися у період з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року та особам, які отримали тілесні ушкодження, побої, мордування під час участі в зазначених акціях).

Потрібно змінити сільськогосподарський тип економіки на промислово-аграрний. Сьогодні, як вже зазначалося, обсяг сільськогосподарської продукції перевищує обсяг промислової продукції. При промислово-

аграрному типі економіки частка промисловості в структурі економіки дорівнює або перевищує частку сільського господарства. Продуктивність праці працівників в промисловості (в залежності від галузі) в 3-5 разів вище, ніж в сільському господарстві. Сьогодні кількість жителів, що реально шукають роботу і бажають працювати, розрахована за допомогою методології Міжнародної організації праці, становить понад 30% осіб. Тобто є вільна робоча сила для забезпечення промисловості додаткових робочих кадрами. Крім того, створення промислового виробництва завжди тягне за собою появу так званих «супутніх виробництв», які також створюють робочі місця. Не варто забувати і про те, що середня зарплата в промисловості в 2-3 рази вище, ніж в сільському господарстві. Вартість створення одного робочого місця в промисловості у багато разів більше, ніж вартість створення робочого місця в торгівлі, сфері обслуговування або ІТ-технологіях.

При розрахунку прогнозу доходів міського бюджету Броварської міської ради враховує основні показники не тільки соціального, але й економічного розвитку своєї громади на цей період.

Пріоритетними завданнями для досягнення результатів в частині реалізації власної бюджетної політики є: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, міжбюджетні відносини. Пріоритетом розвитку освітньої галузі в громаді є забезпечення доступу до якісної освіти усім мешканцям громади відповідно до європейських стандартів освіти

У 2021 – 2022 роках передбачаються заходи спрямовані на: - удосконалення навчальних закладів та установ освіти за допомогою спільної участі шкіл у плануванні освітнього процесу у громаді; - збереження та інноваційний розвиток мережі навчальних закладів дошкільної освіти, в яких будуть створені належні умови для всебічного і творчого розвитку дітей; - можливість отримання якісної освіти для дітей з «особливими потребами»; - модернізацію дитячих спортивних майданчиків; - створення умов для позашкільної освіти не менше як 70% дітей.

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

У 2021 – 2022 роках передбачено здійснити такі заходи: - зміцнити матеріально-технічну бази культурних закладів громади; - провести культурно-мистецькі заходи міжнародного та всеукраїнського рівня для популяризації культурних надбань; - сприяти міжнародному та міжрегіональному співробітництву в галузі культури, поглибити міжнародні культурні зв'язки. Результати, досягнення яких планується: - створити умови для функціонування в громаді мережі закладів культури і мистецтва; - залучити недержавні кошти для підтримки у гуманітарній сфері; - забезпечити повноту і оперативність комплектування бібліотечних фондів літературою, яка буде сприяти розвитку національної культури, збереженню рідної мови, зацікавлювати краєзнавчими матеріалами з актуальних питань екології, права, економіки, етнографії, підприємницької діяльності; - підтримати високопрофесійну мистецьку творчість, для забезпечення якісного рівня національної культури

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

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

відповідних засобів вирішення поставлених завдань. Цілі фінансово-бюджетної політики обґрунтовані потребами економічного розвитку і досягненням певного рівня індивідуального і суспільного добробуту. Фінансово-бюджетна політика має конкретний вектор спрямування, і в своїй реалізації потребує знаходження компромісу між існуючими потребами та реальними можливостями. Державне регулювання соціально-економічного розвитку країни за допомогою бюджетної політики є одним із найефективніших інструментів.

Мета фіскальної політики - конкретний результат. В цьому випадку, якщо бюджет розподіляється тільки на основі функціонально-економічної 38 класифікації видатків або економічної класифікації, то такий розподіл має вигляд форм, заповнених даними за основними категоріями витрат, але не містить інформації про їх мету та потенційний ефект.

Отже, як ми бачимо, ця методологія не встановлює чіткого зв'язку між використовуваними ресурсами і результатами, отриманими спільноту. У цьому випадку неможливо проаналізувати, чи ефективно використовуються кошти для надання тих чи інших послуг.

Проаналізувавши вищевикладене, можна стверджувати, що затримка застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні має такі негативні особливості:

- 1) надання послуг на конкурсній основі не розвивається в зв'язку з тим, що відсутній аналіз ефективності співвідношення вартості послуг до суми коштів, використаних для їх надання;
- 2) основною метою фінансування з точки зору існуючих підходів до планування місцевого бюджету є підтримка історично склалася мережі бюджетних установ без урахування ефективності їх роботи;
- 3) в умовах жорсткої обмеженості бюджетних коштів здійснюється пропорційне скорочення фінансування бюджетних установ, незалежно від того, наскільки ефективно чи неефективно вони надають послуги;



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

На сьогоднішній день багато країн досить успішно користуються методами бюджетування, орієнтованими на соціально вагомий результат. Спільною метою всіх цих методів є досягнення конкретного довгострокового, відповідаю чого потребам суспільства результату. А оскільки такий результат також повинен бути досить об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою таких методів бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг та ефективності бюджетної політики в цілому. Застосування цих методів допоможе чітко розставити пріоритети в 39 рамках існуючих фіскальних обмежень, а також отримати зворотній зв'язок від широкої громадськості про стан задоволеності послугами, що надаються за рахунок бюджетних коштів. В Україні програмно-цільовий метод є однією зі складових системи управління державними фінансами, розвиток якої забезпечується відповідно до стратегії розвитку системи фінансового менеджменту.

Метою розробки даного компонента є забезпечення розвитку програмноцільового методу в бюджетному процесі для адаптації бюджетних програм до пріоритетів соціально-економічного розвитку і забезпечення вимірності соціально значущих результатів державної політики, підвищення ефективності використання бюджету. Впровадження ПЦМ в бюджетний процес на місцевому рівні дає можливість контролювати ефективність і результативність бюджетних коштів шляхом проведення оперативного моніторингу та оцінки бюджетних програм, а управлінські рішення за результатами такої оцінки забезпечать досягнення стратегічних цілей і, відповідно, підвищать рівень довіри до влади.

Відповідно до остаточної і затвердженої вчора версії бюджету, доходи об'єднаної територіальної громади визначені в сумі 1,510 млрд грн, а видатки

– 1,615 млрд грн. Нагадаємо, раніше чиновники визначали менший дохід. Однак тоді не враховували Княжичі і Требухів.

Видатки розподілять таким чином:

- 239 тис. – Броварська міська рада;
- 93,48 млн – виконавчий комітет Броварської міської ради;
- 799 млн – управління освіти і науки;
- 89,57 млн – відділ охорони здоров'я;
- 57 млн – управлінню соціального захисту населення;
- 14,46 млн – службі в справах дітей;
- 56,09 млн – відділу культури;
- 21,13 млн – відділу фізкультури та спорту;
- 374,83 млн – управлінню будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури і транспорту;
- 6,39 млн – управлінню інспекції та контролю;
- 4,82 млн – управлінню з питань комунальної власності та житла;
- 81,58 млн – фінансовому управлінню.

У зазначених вище видатках частково враховані зовнішні надходження від субвенцій та інших джерел. Загальна сума видатків відповідно до цього розподілу – 1,59 млрд грн.

Будівництва і ремонти

Як бачимо, більше половини бюджету – видатки на освіту. З указаної суми більша частина – це зарплатня. У пояснювальній записці до проекту рішення вказано її обсяг – 619,24 млн грн. Витрати на енергоносії – 31,33 млн грн. А на харчування дітей – 40,97 млн грн. На програму розвитку освіти передбачили 42,62 млн грн.

Управлінню будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури і транспорту на програму робіт передбачили 335,23 млн грн.

На добудову корпусу молодшої ланки школи № 10 з бюджету міста запланували 17,99 млн грн. Ще 125 млн грн «покриють» за рахунок

кредитування. Зі слів чиновників, нещодавно також надійшли 20 млн грн субвенції з бюджету Київської області.

На програму ремонтів ліфтів у багатоквартирних будинках, де не створили ОСББ, заклали лише 5 млн грн. Зі слів чиновників, це – 5 повністю відремонтованих ліфтів із заміною кабіни. Водночас програма підтримки ОСББ, де також передбачено ремонт ліфтів, замість запланованих 12,638 млн грн отримає лише 2 млн грн.

У соціальній сфері депутати виділили 2,69 млн грн на програму «Щаслива родина – успішна родина» та 8,94 млн грн на програму «З турботою про кожного». На оздоровлення дітей, за наполяганням опозиційних обранців, передбачили 1 млн грн замість 400 тис. грн.

#### Комунальні підприємства

Серед комунальних підприємств підтримку в 30 млн грн отримало «Броваритепловодоенергія». Підприємство, нагадаємо, зі слів керівника Григорія Голубовського, має боргів на 56,5 млн грн. Окрім іншого, в КП вирішили купувати спецтехніку в лізинг із правом викупу.

Комунальному підприємству «Міський футбольний клуб» пропонували дати 1 млн грн. Однак цю пропозицію відхилили за наполяганням опозиційних депутатів. Вони переконані, що таке підприємство має заробляти самостійно. Нараді КП дали 500 тис. грн на I квартал 2021 року.

Не отримало і передбачених 800 тис грн броварське радіомовлення, яке нині існує в інтернеті. Депутати пропонували ліквідувати ЗМІ, а поки що виділили 150 тис. грн на перші два місяці. Зазначимо, раніше Броварська райрада проголосувала про свій вихід із співфінансування.

Тим часом комунальне підприємство «Оздоровчо-реабілітаційний центр» отримає 2,5 млн грн. Саме стільки передбачено на 2021 рік у проєкті рішення.

#### Соціальна, медична і культурна сфери

Зі слів чиновників, із цих коштів 130 тис. грн планували направити на дітей із інвалідністю та 270 тис. грн – на дитячі будинки. Водночас, чи

витратять ці гроші, наразі невідомо. У 2020 році через карантин жодної копійки на оздоровлення не пішло.

На реалізацію програми розвитку охорони здоров'я у 2021 році Броварська міська рада передбачила 40,34 млн грн. У цю суму, зокрема, входять близько 2 млн грн на ремонт амбулаторії на вул. Сергія Москаленка. Додали грошей і на ремонти амбулаторій у Княжичах (4 млн грн) і Требухові (3 млн грн).

Слід зазначити, що в дитячій лікарні Броварів планують відкрити реанімацію. На закупівлю відповідного обладнання необхідно орієнтовно 7,7 млн грн. Про це розповіли чиновники. З їхніх слів, поки що це рішення на розгляді у можновладців. До депутатів воно має дійти згодом.

На проведення культурно-мистецьких заходів у 2021 році передбачили 300 тис. грн.

Джерелами формування спеціального фонду бюджету громади на 2020 рік є надходження, що визначені статтею 691 Бюджетного кодексу України. Для забезпечення виконання вимог частини 2 статті 77 Бюджетного кодексу України сільський голова має право протягом двох тижнів з дня офіційного опублікування закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» після консультації з постійною комісією з планування, фінансів, бюджету 42 та соціально-економічного розвитку сільської ради своїм розпорядженням внести зміни в данне рішення в частині приведення міжбюджетних трансфертів та видатків, що проводяться за рахунок таких трансфертів, відповідно до обсягів затверджених зазначеним законом

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

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

Згідно з Конституцією Польщі основною одиницею територіального самоуправління є громада одиниці територіального самоуправління є юридичними особам одиниці територіального самоуправління мають право на

об'єднання. Населення гміни утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства, а гміна розуміється одночасно як самоврядна громада і відповідна територія. Наділення зміни статусом юридичної особи автоматично забезпечило їхнє право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені й під власну відповідальність.

Важливим також є устрій Естонії. Він багато в чому корисний для України. 24 Естонія тривалий час “проштовхувала” добровільне об'єднання громад. Та за 18 років (з 1996 по 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16%, з 254 до 213. Та відносно недавно там зважилися на добровільнопримусову реформу. Як наслідок, за рік кількість громад скоротилася до 79. Райони тут також ліквідують – вже наступного року. Більшість їх функцій перейде “вниз”, і лише окремі послуги керуватимуться на вищому державному рівні.

Отже, що при об'єднанні одиниць місцевого самоуправління в Естонії їхні представницькі органи організують укладання договору про об'єднання, в якому зазначають:

- 1) назву та статус одиниці місцевого самоуправління, а також порядок використання її символіки; 2) терміни дії правових актів (до встановлення нових правових актів існуючі правові акти діють на території, на якій вони були встановлені);
- 3) внесення змін в положення та інші правові акти у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою;
- 4) вирішення пов'язаних із зміною адміністративно-територіального устрою організаційних та бюджетних питань;
- 5) терміни дії планів розвитку;
- 6) терміни дії договору про об'єднання.

В Естонії об'єднання одиниць місцевого самоврядування носить тимчасовий характер і не призводить їхньої до повної трансформації.

Конституцією Естонської Республіки визначено, що «вирішенням всіх питань місцевого життя та його благоустроєм займаються місцеві самоуправління, які діють самостійно на підставі законів» (ст. 154); «одинацями місцевого самоуправління є волості та міста» (ст. 155); «місцеві самоуправління мають право створювати союзи разом з іншими місцевими самоуправліннями» (ст. 159). В Естонії під місцевим самоврядуванням розуміють встановлені Конституцією право і обов'язок одиниці самоуправління - волості або міста - як демократично створених органів влади на підставі законів самостійно облаштовувати місцеве життя і керувати ним, виходячи з 25 виправданих потреб та інтересів населення волості чи міста з врахуванням особливостей їхнього розвитку.

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

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

Найдетальніше положення про правовий статус громад визначено в Основному Законі Австрії, де визначено, що кожна земля ділиться на громади, які є територіальною одиницею з правом самоуправління та одночасно адміністративно-територіальною одиницею. Згідно із ст. 116 а Конституції Австрії «для виконання окремих задач у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватись на підставі згоди в союзи громад, але об'єднання союзів

громад не повинно ставити під загрозу функціонування громад як самоуправних одиниць та низового управлінського ланцюга... В союзах громад, створених на підставі згоди, необхідно прийняти положення про вступ та вихід громад, а також про розпуск громад [17, с.65-66].

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

Найпростіше вчинила Грузія. Яким би не було ставлення до Саакашвілі, які б політичні помилки він не робив в Україні, але неможливо заперечити той факт, що після 2003 року його команда змогла побудувати нову Грузію – всупереч усім стереотипам та очікуванням. Грузинський уряд не став “заморочуватися” громадськими консультаціями, добровільними об'єднаннями. 2006 року тут відбулася швидка реформа, яка просто ліквідувала найнижчий рівень самоврядування – сільський та селищний. Тобто самі села залишилися, а от депутатів та сільського голову там вже не обирають.

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

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

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

Після реформи в Латвії залишилися 118 громад, тобто кількість громад скоротилася майже в п'ять разів. Також під час проведення реформи

були ліквідовані райони та прирівняні до районів міста – в них просто зникла потреба, їх повноваження тепер перейшли “вниз”, до громад.

“Епідемія” злиття громад, яка пройшла різними країнами, не є дивною. 27 В Раді Європи визначають, що це вже не перша велика хвиля муніципальних об’єднань у Європі. Була ще одна, в 1960-70 роках; в той момент вона зачепила в основному північноєвропейські країни.

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

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

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

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

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

Тому не дивно, що “епідемія об’єднань” найбільше зачепила Східну та Південну Європу, де часом не вистачає грошей на нагальні потреби – а отже, доводиться шукати приховані резерви. Досвід Балкан На наш погляд, найрадикальніше зменшення кількості муніципалітетів відбулося саме в Греції. Після кризи, що розпочалася у 2008- 2009 роках, ця держава відчувала гостру потребу в економії коштів.



Хоча реформа тут розпочалася ще у “багаті часи”. Адже маленькі села як самостійні одиниці – не тільки економічно не вигідні, але й просто неефективні. 28 На першому етапі реформи, у 1999 році, кількість муніципалітетів скоротилася вп’ятеро, з 5825 до 1033. Другий етап продовжив скорочення: кількість муніципалітетів зменшилася з 1033 до 325, а регіонів – з 50 до 13. Деякі функції, що раніше здійснювалися на регіональному рівні, були передані укрупненим муніципалітетам.

Масштаб реформи справді вражає: за два етапи кількість місцевих громад скоротилася майже у 18 разів, з 5825 до 325.

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

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

Роз’єднані громади довелося наново об’єднувати. Після реформи 2002 року тут лишилося 80 муніципалітетів. Добра воля. Звісно ж, “стара Європа” не лишилася осторонь цього процесу. Навпаки – тут реформа почалася раніше.

Ми вже згадували, що перша хвиля об’єднань була ще в 60-70-х роках минулого сторіччя, але подекуди цей процес триває. Наприклад, у Норвегії, де нещодавно розпочався амбітний процес об’єднання муніципалітетів. В Ірландії (яка, до слова, також складно пережила фінансову кризу) муніципалітети вже були доволі великими, за українськими мірками, та їх додатково скоротили – з 85 муніципальних одиниць до 31. Данія в 2006 році скоротила кількість муніципалітетів з 271 до 98, а 19 областей замінила п’ятьма регіонами. 29 Не всі держави зважилися на примусове об’єднання регіонів. У Фінляндії триває повільна поступова реформа, внаслідок якої

кількість муніципалітетів скоротилась з 460 в 1990-му до 320 в 2014 році. Нідерланди також тривалий час поступово скорочували їхню кількість – з 672 в 1990 до 403 в 2014 році. Але звісно ж, ці масштаби об'єднання неспівставні з “країнамилідерами”.

Всі держави, які досягли успіху в об'єднанні громад, пройшли через етап їх обов'язкового злиття. Винятком є хіба що країни, які за 20-25 років зменшили кількість муніципалітетів на 20-25%, як Нідерланди”, – пояснює Даніель Попеску. До того ж Україна може з гордістю говорити, що за темпами добровільного об'єднання ми вже стали лідерами в Європі. Від 2015 року в Україні створено майже 700 ОТГ, тобто майже 30% сіл, селищ та міст за три роки домовилися про злиття. Жодній державі Європи ще не вдалося довести добровільний процес до завершення.

## ВИСНОВКИ

Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати такі висновки:

1. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації.
2. Досліджено процес децентралізації з огляду не лише на територіальну організацію держави, а й на призначення, предмет та функції публічної адміністрації.

Наголошено на тому, що однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення народовладдя є нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування в правову систему держави.

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

4. Визначено особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України:

цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів кожен з яких також є системою;

незведення властивостей адміністративного району як системи в цілому до суми його складових елементів; безперервність функціонування; здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей;

Зазначено, що система публічної влади в адміністративному районі є поєднанням державної та самоврядної влади, проте при цьому спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на певних адміністративно-територіальних рівнях. Відповідно публічна влада розглядається як сукупність різнорідних зв'язків: по-перше, вертикальних – взаємовідносини між різними її рівнями, а, по-друге, горизонтальних, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня, тобто устрій суб'єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці пропонуємо визначити як інституційну модель публічної влади в адміністративному районі України.

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

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

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

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авшенюк Н.М. Розвиток транснаціональної вищої освіти в контексті глобалізації ринків освітніх послуг / Н.М. Авшенюк // *Теорія і практика управління соціальними системами*, 2018. – № 4. – С. 69-77

2. Адамик Б.П. Банківські електронні послуги : Навчальний посібник / Б.П. Адамик. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 96 с. URL: <http://library.wunu.edu.ua/index.php/en/2016-02-24-19-18-16/teachers-tractats/270-2011-10-24-06-19-50> ( дата звернення 13.01.2022)

3. Алексеенко Л.М. Суперечності взаємодії елементів програмноцільового методу в процесі бюджетування сфери соціально-культурних послуг / Л.М. Алексеенко, Б.С. Шулюк // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2018. – № 4. – С. 190-197: URL: [https://re.gov.ua/re201301/re201301\\_090\\_TkachukIG,SolodzhukTV.pdf](https://re.gov.ua/re201301/re201301_090_TkachukIG,SolodzhukTV.pdf) ( дата звернення 13.01.2022)

4. Баб'юк І.,Чепель О.– «Основні аспекти формування спроможних територіальних громад»URL: <http://bukvisnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/463/>. ( дата звернення 13.01.2022)

5. Білаш О.В. Державне регулятивне структурування вітчизняного ринку страхових послуг / О.В. Білаш // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2019. – № 4. – С. 104-111– URL: <http://www.nbu.gov.ua/> ( дата звернення 15.01.2022)
6. Бесчастний В.М. Соціальна політика держави в галузі освіти / В.М. Бесчастний // *Інвестиції : практика та досвід*. – 2009. – №19. – С. 42-43.
7. Бондар В.П. Система контролю якості аудиторських послуг / В.П. Бондар // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2009. – № 1(92). – С. 139-142. 14.
8. Брус С.І. Розвиток ринку лізингових послуг в Україні / С.І. Брус // *Фінанси України*, 2008. – № 11. – С. 75-85.  
URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/19\\_2009/13.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2009/13.pdf) ( дата звернення 19.01.2022)
9. Булах Т.М. Організаційно-економічне забезпечення регіонального розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2008. – № 4. – С. 143-149. – URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy\\_18\\_09\\_2020\\_10.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy_18_09_2020_10.pdf)
10. Булах Т.М. Основні напрями вдосконалення організаційно-економічного забезпечення регіонального розвитку підприємництва у сфері послуг / Т.М. Булах // *Підприємництво, господарство і право*, 2008. – № 7 (151). – С. 156-159.
11. Булах Т.М. Шляхи поліпшення ресурсного забезпечення розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2017. – № 1. – С. 66-69
13. Клапніков Ю.О «Ринок страхових послуг » ст 80-99 ,  
URL:<http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38485/1/Klapkiv.pdf>
14. 2. Конституція України , –  
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
15. Броварська міська рада, Вікіпедія URL:  
<https://uk.m.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0>

[%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B0](#)

16. Бондар В.П. Система контролю якості аудиторських послуг / В.П. Бондар // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2009. – № 1(92). – С. 139-142. URL: <http://pbo.ztu.edu.ua/article/view/54270/53236>

17. Офіційний сайт Трибуна Бровари, URL: <https://brovary.net.ua/byudzhet-brovarskoyi-otg-na-2021-rik-uhvale/>

18. Броварської районної державної адміністрації в розділі «Регуляторна політика» та в газеті «Нове життя» від 13.12.2019 № 48 (10662) URL: <http://www.brovary-rda.gov.ua>

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

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

21. Козіна В, «Формування спроможних територіальних громад, Держслужбовець, травень, 2015/№ 5 д: URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>

22. Булах Т.М. Шляхи поліпшення ресурсного забезпечення розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // *Формування ринкових відносин в Україні*, 2017. – № 1. – С. 80-87

23. Бюджетний кодекс України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

24. Офіційний сайт Броварська міська рада – URL: <https://brovrayrada.gov.ua>

25. Шарій В. 2012 року «Досвід європейських країн в реформуванні територіальних громад» ст 56-70 URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_04\(15\)/12svioms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12svioms.pdf)

26. Сірик З.О «Європейській досвід реформування адміністративно-територіального устрою»

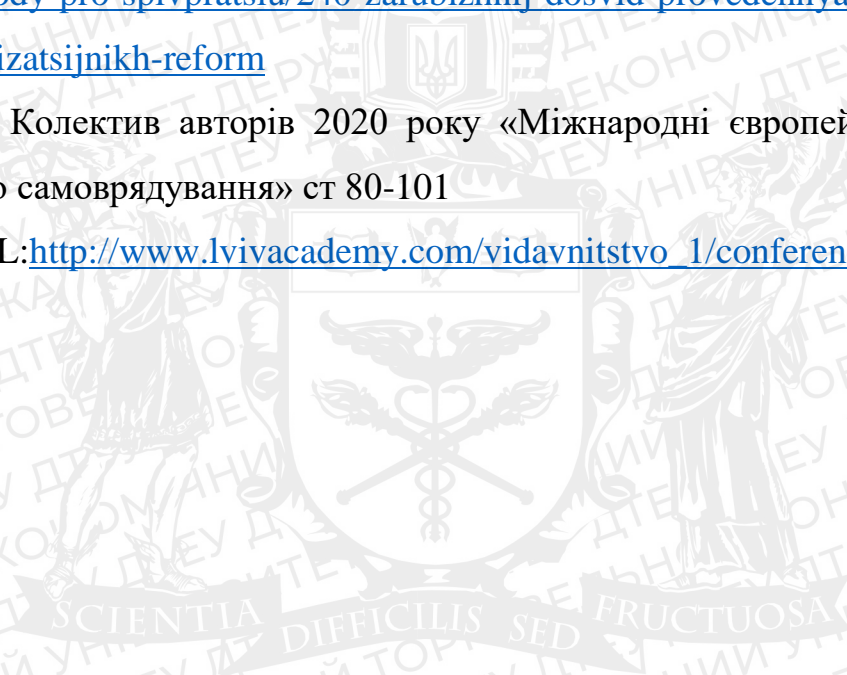
URL:[http://ird.gov.ua/sep/sep20153\(113\)/sep20153\(113\)\\_049\\_SirykZO.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20153(113)/sep20153(113)_049_SirykZO.pdf)

27. Пінгуль Н.Г «Зарубіжний досвід проведення децентралізації» URL:  
<http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>

28. Офіційний сайт Міськпрофрада «Зарубіжний досвід проведення реформи децентралізації» URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>

29. Колектив авторів 2020 року «Міжнародні європейські стандарти місцевого самоврядування» ст 80-101

URL:[http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/conferencii/Konf\\_20.12.2019.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/conferencii/Konf_20.12.2019.pdf)



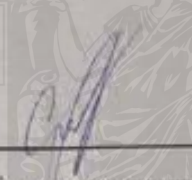
Київський національний торговельно-економічний університет  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на тему:


**«УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Студентки 5 курсу, 7 групи  
спеціальності 074 «Публічне  
управління та адміністрування»  
спеціалізації «Публічне  
управління та адміністрування»

  
(підпис студента)

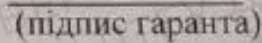
Павленко  
Слизавети  
Петрівни

Науковий керівник  
Викладач кафедри ПУА,  
доцент

  
(підпис керівника)

Міняйло  
Олександр  
Іванович

Гарант освітньої  
програми канд. екон. наук,  
доцент

  
(підпис гаранта)

Головня  
Юлія  
Ігорівна

Київ 2022



Київський національний торговельно-економічний університет  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**РЕФЕРАТ**  
**ВИПУСКНОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ**  
на тему:  
**«УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Студентки 5 курсу, 7 групи,  
спеціальності 074 «Публічне  
управління та адміністрування»  
спеціалізації «Публічне  
управління та адміністрування»

Павленко  
Єлизавети  
Петрівни

(підпис студента)

Науковий керівник  
канд. екон. наук

Міняйло  
Олександр  
Іванович

(підпис керівника)

Гарант освітньої програми  
канд. екон. наук,  
доцент

Головня Юлія  
Ігорівна

(підпис гаранта)

Київ 2022

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел (20 найменувань), двох додатків. Основний зміст роботи викладено на 30 сторінках комп'ютерного тексту. Робота містить, одну таблицю.

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

Об'єкт дослідження – процеси стимулювання соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад

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

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

У першому розділі проведено аналіз наукової засади розвитку розвитку територіальних громад в Україні. сфери протидії корупції в державі, у процесі якого зроблено висновок щодо подальшого належного врегулювання в законодавстві з питань добропорядної поведінки на публічній службі.

У другому розділі розглянуто практичні підходи щодо управління розвитком територіальних громад в Україні в контексті адміністративної реформи. Зроблено висновок щодо розвитку

Практична цінність результатів дослідження знайшла своє відображення в конкретних пропозиціях і рекомендаціях, спрямованих на вдосконалення діяльності територіальних громад.

### Анотація

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

### Abstract

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



**РЕЦЕНЗІЯ**

на випускну кваліфікаційну роботу студентки Павленко Єлизавета Петрівни 5 курсу 7 групи заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» на тему «**Управління розвитком територіальних громад**»

Випускна кваліфікаційна робота виконана на тему, яка є актуальною для сфери публічного управління в сучасних умовах розвитку управління територіальних громад міста Бровари передбачає дослідження широкого спектру проблем, пов'язаних із процедурою оптимізації розвитку управління громад. Виконана робота за змістом відповідає завданню в повному обсязі. Студентка продемонструвала достатній рівень володіння теоретичним матеріалом щодо обґрунтування теоретичних особливостей державного управління та вміння застосовувати цей матеріал у процесі реального дослідження.

Робота розкриває сучасний стан управління у сфері фізичної культури і спорту в Міністерстві молоді та спорту України. В роботі проаналізовано стан, систему та аналіз державного управління у сфері об'єднаних територіальних громад охарактеризовано особливості та окреслено нормативно-правове регулювання. Визначено проблеми та розроблено рекомендації щодо удосконалення системи державного управління розвитком об'єднаних територіальних громад міста Бровари.

Якість оформлення випускної кваліфікаційної роботи можна вважати задовільною. Основні вимоги щодо оформлення матеріалу враховані. Слід відзначити деякі несуттєві порушення стилю викладення матеріалу, який в окремих місцях роботи є ненауковим. В цілому матеріал роботи викладено послідовно і логічно.

Випускна кваліфікаційна робота рекомендується до захисту.

Рецензент  
Начальник відділу управління персоналом  
апарату райдержадміністрації



Попова О.Г

### Згода

Я, Павленко Єлизавета Петрівна, студентка 5 курсу 7 групи заочної форми навчання, спеціальності 074 «Публічне управління та адміністрування» цим засвідчую, що є автором випускної кваліфікаційної роботи на тему: «Управління розвитком територіальних громад» несу повну відповідальність за достовірність, точність та повноту поданої у роботі інформації, жодна частина роботи не була скопійована, за винятком випадків, коли робиться належне підтвердження в присвоєнні. Я підтверджую, що у роботі не міститься державної таємниці або інформації для службового користування.

Цим засвідчую, що жодна частина цієї роботи не була опублікована мною раніше.

Я даю дозвіл на те, що моя робота буде направлена в інституційний депозитарій Київського національного торговельно-економічного університету і збережена в базі даних для майбутньої перевірки плагіату.

« 24 » січня 2022 року

  
Підпис

(Павленко Є.П)

Прізвище, ініціали


управління та адміністрування  
Новіковій Н.Л.

### Заява

Я, Павленко Єлизавета Петрівна повідомляю, що за результатами проведення самостійної перевірки з використанням програмно-технічних засобів у наданій випускній кваліфікаційній роботі на тему: «Управління розвитком територіальних громад» не міститься елементів академічного плагіату. У випадках використання прямих запозичень з друкованих та електронних джерел, вказані відповідні посилання.

Робота для перевірки надається у друкованому та електронному варіантах. Електронна версія моєї роботи ідентична з друкованою.

«24» січня 2022 року



(підпис)