

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОЗАЧЕНКО ЮЛІАНА ПАВЛІВНА

УДК 351.82:342.25.07(477)(043.5)

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління

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

_____ Козаченко Ю. П.

Науковий керівник – Огаренко Віктор Миколайович, доктор наук з державного управління, професор

Запоріжжя – 2021

АНОТАЦІЯ

Козаченко Ю. П. Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя; Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

У першому розділі дисертації з'ясовано сутність та зміст поняття децентралізації, її історико-правові аспекти становлення; охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні.

Запропоновано схему теоретичного підґрунтя становлення процесу децентралізації в Україні, яка відображає теоретико-методичний підхід до впровадження процесу децентралізації. Сконцентровано увагу на розподіленні коштів як основному елементі функціонування місцевих громад, вдалої реалізації місцевої політики. Схема відображає навички менеджменту об'єднаних громад, що надають їм можливість використовувати ресурси відповідно до запитів їх населення.

Теоретичну основу процесу децентралізації рекомендовано доповнити принципами, які можуть бути закладені в основу його здійснення, як-от: *ефективний розподіл повноважень* (повноваження кожного із суб'єктів мають бути чітко регламентовані для усунення дублювання функцій та виникнення можливих суперечностей); *забезпечення самоокупності громад* (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); *оптимізація територіального розташування* (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню її жителям соціальних, адміністративних та інших послуг, а також підтримання громадського порядку).

У другому розділі дисертації охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні; розглянуто процес саморозвитку регіонів в умовах децентралізації; виявлено особливості синергії державної політики в напрямі побудови адміністративно-територіального устрою.

Встановлено, що на сьогодні активно впроваджується проект «розумне місто» з масштабним використанням інформаційних технологій, що надає можливість громаді збільшувати потенціал в інноваційному, креативному, енергозберезному та соціокультурному розумінні. Розвиток регіонів країни повинен передбачати підвищення економічного зростання малих міст; адаптацію та використання європейських трендів, спираючись на компетентність своїх ресурсів, територіальну конвергенцію, комплексний підхід до навколишнього середовища.

Зроблено висновок, що міста України поки що не мають високого рейтингу Smart City.

У третьому розділі дисертації розглянуто особливості реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління; охарактеризовано проведення освітньої реформи та особливості медичної реформи в умовах децентралізації; виявлено сучасні проблеми та перспективи їх вирішення.

Подано модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління, а саме перший блок компонентів відображає, куди насамперед має бути спрямована соціальна політика держави в умовах децентралізації. До них належать активна діяльність соціальних груп територіальної громади, активна діяльність особистості щодо територіальної громад, гарантування соціальних стандартів, послуг як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування.

Окреслено перспективи розвитку системи освіти на рівні територіальних громад, що визначаються як основні вектори розвитку освіти в умовах децентралізації влади, ключовими напрямками розвитку якої є: отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами

об'єднаних територіальних громад, можливості здобуття освіти, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, можливі варіанти фінансування освіти, зміна підходів у державному управлінні. Можливими варіантами фінансування є отримання стипендії від школи або від держави, отримання грантів від органів місцевої влади, часткове фінансування з державного бюджету, отримання фінансової допомоги, міжбюджетні трансферти з бюджетів усіх рівнів.

Зазначено основні кроки, які необхідно здійснити для запровадження змін у медичній сфері, а саме: залучення населення громад, розвиток соціальної інфраструктури, забезпечення транспортування пацієнтів та породіль до лікарняних закладів, залучення соціальних працівників, підтримка роботи медичних закладів, сприяння в організації контролю з боку населення громади. Визначено, що найбільшим викликом для медичної сфери є переорієнтація на новий рівень медичних послуг.

Сформовано підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади, та висвітлено його сутність. Узагальнено комплекс дій щодо запровадження медичної реформи в умовах децентралізації влади, що полягає в збільшенні повноважень та фінансових можливостей територіальних громад.

У четвертому розділі дисертації виокремлено пріоритети співробітництва територіальних громад в умовах державної політики децентралізації; розглянуто впровадження нових підходів у менеджменті територіальних громад як напряму реалізації політики децентралізації; охарактеризовано процес співробітництва територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації; розглянуто впровадження механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління.

Запропоновано концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів. Головною метою підходу визначено встановлення перманентних відносин між територіальними громадами в процесі спільного впровадження проєкту.

Доведено, що механізм державно-приватного партнерства є однією зі складових трансформації економічних відносин, тим самими покращуючи інфраструктуру регіону. Співпраця між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дає змогу знизити можливі ризики при імплементації нових проєктів, що здатні покращити інфраструктуру регіону.

Запропоновано концептуальний підхід до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, який може бути використаний з метою покращення інфраструктури регіону, основними складовими якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства, а також сукупність нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність.

У п'ятому розділі дисертації запропоновано напрями вдосконалення системи територіальної організації влади; розглянуто можливість проведення структурних реформ як перспектив досягнення стійкого економічного розвитку регіонів; розглянуто перспективи запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг; охарактеризовано суспільно-політичну діяльність громадян в умовах децентралізації.

Запропоновано шляхи вдосконалення системи територіальної організації влади, складовими якої виділено напрями вдосконалення системи територіальної організації влади (підвищення кваліфікації посадових осіб, сприятливе соціальне середовище, проведення модернізації місцевої інфраструктури, перерозподіл можливостей органів місцевого самоврядування, визначення основних пріоритетів місцевої політики, поліпшення умов для сприяння демографічній ситуації, розвиток нових форм залучення членів громади, відкритість органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб, децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів, збільшення повноважень у питаннях земельних відносин) й учасників системи територіальної організації адміністративно-територіальних одиниць (територіальні громади, виконавчі органи влади на місцях, органи самоорганізації населення, інституції громадськості тощо).

Зазначено елементи системи територіальної організації: адміністративні послуги, що надаються місцевими органами влади соціальної та економічної спрямованості, функціональна інтеграція територіальної громади, зовнішні та внутрішні економічні, соціальні й політичні фактори, ієрархічна диференціація повноважень, результативність надання публічних послуг, пріоритети територіального об'єднання. Окреслено законодавче поле вдосконалення системи територіальної організації влади, що можливо в процесі впровадження реформи децентралізації. Для підвищення ефективності управління суспільним розвитком території сформовано схему шляхів удосконалення системи територіальної організації влади.

Сформовано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку, що визначає основні складові економічного зростання територіальних громад (структурні реформи, навколишнє природне середовище, бюджетна політика).

За результатами дослідження запропоновано механізм підвищення якості надання публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. До основних елементів належать: категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрями публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг. Використання сукупності цих елементів надасть перевагу місцевим органам влади у визначенні оптимальних заходів для максимізації якості публічних послуг на рівні своєї громади. До публічних послуг зараховано: перша категорія – публічні послуги без класифікації територіальних громад; друга – за кошти державного бюджету; третя – публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення. Окреслено критерії надання публічних послуг, зокрема: строковість, оперативність та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простота; результативність. До основних напрямів публічних послуг належать: навколишнє середовище, житловий фонд, водні ресурси, місця загального

користування, громадський транспорт, муніципальний розвиток, соціальне забезпечення, пожежна охорона, громадська безпека, енергоносії, освітні заклади.

У шостому розділі дисертації розглянуто особливості державної політики з фінансової децентралізації; запропоновано напрями фінансової підтримки малочисельних територіальних громад; запропоновано механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління; охарактеризовано особливості міжбюджетних відносин у межах політики децентралізації управління.

На основі фінансової спроможності малочисельних територіальних громад, зокрема сіл чи селищ, запропоновано механізм удосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. Механізм подано у вигляді трьох складових, що формують фінансову спроможність малочисельних територіальних громад, а саме: фінансова підтримка (удосконалення законодавчих норм у частині усунення прогалин та колізій, усунення фінансових обмежень сільських громад); фінансове посередництво (збільшення ринку фінансових послуг, розвиток мережі фінансових установ, надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, компонування різних організаційних форм, компонування різних форм фінансування); заходи з підвищення фінансової спроможності (розвиток агропромислового виробництва, упровадження інноваційних технологій, активізація підприємницької ініціативи, нові форми організації бізнесу, розвиток несільськогосподарських видів діяльності, адаптація ринкових форм організації бізнесу в сільській місцевості до ринкових умов, імплементація уніфікованих стандартів, покращення навколишнього економічного та політичного середовища).

Розроблено механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління, який спирається на підвищення інвестиційного клімату, складовими якого є: правові основи, економічні, організаційні, соціальні, соціокультурні та організаційні передумови.

Ключові слова: державна політика, децентралізація, територіальна організація влади, співробітництво територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, фінансова децентралізація, публічно-приватне партнерство в умовах децентралізації.

SUMMARY

Kozachenko Yu. State policy of decentralization: theoretical and methodological and applied aspects. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of sciences in public administration on a specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Classical Private University, Zaporozhye, Classical Private University, Zaporozhye, 2021.

The first section of the dissertation clarifies the essence and content of the concept of decentralization, its historical and legal aspects of formation; the current state of the decentralization process in Ukraine is characterized.

The Scheme of the theoretical basis for the formation of the decentralization process in Ukraine is proposed, which reflects the theoretical and methodological approach to the implementation of the decentralization process. The focus is on the distribution of funds as a key element in the functioning of local communities for their successful implementation of local policies. The scheme highlights opportunities for community management skills, enabling them to use resources according to the needs of the community. It is recommended to supplement the theoretical basis of the decentralization process with principles that can be used as a basis for its implementation, such as: effective division of powers (powers of each entity should be clearly regulated to eliminate duplication of functions and possible conflicts); ensuring the self-sufficiency of communities (able to finance the planned expenditures of the local budget at their own expense); optimization of territorial location (formation of territorial communities should take into account

the logical boundaries of the distance from the center, which will contribute to the full provision of its residents with social, administrative and other services, as well as maintaining public order).

The second section of the dissertation describes the current state of the decentralization process in Ukraine; the process of self-development of regions in the conditions of decentralization is considered; the peculiarities of the synergy of the state policy in the direction of building the administrative-territorial system are revealed. It is established that today, the project «smart city» with large-scale use of information technology is being actively implemented, which gives the community the opportunity to increase potential in innovative, creative, energy-saving and socio-cultural sense. The development of the country's regions should be directed in such areas as increasing the economic growth of small towns; adaptation and use of European trends, based on the competence of their resources, territorial convergence, an integrated approach to the environment. It is concluded that the cities of Ukraine do not yet belong to the cities with a high Smart City rating.

In the third section of the dissertation the peculiarities of realization of the social policy of the state in the conditions of decentralization of management are considered; the implementation of educational reform in the conditions of decentralization is characterized; features of medical reform in the conditions of decentralization are considered: to reveal modern problems and prospects of their decision. The model of realization of social policy in the conditions of decentralization of management which reflects components concerning realization of social policy of the state is presented, namely the first block of components reflects where, first of all, the social policy of the state in the conditions of decentralization should be directed. These include – the active activities of social groups of the territorial community, the active activities of the individual in relation to the territorial communities, guaranteeing social standards, services, guarantees from both public authorities and local governments. New perspectives of education system development at the level of territorial communities are

presented, which are defined as the main vectors of education development in the conditions of decentralization of power. The key directions of its development are: in education, school / educational clusters, possible options for financing education change of approaches in public administration. Possible funding options include: the possibility of receiving a scholarship from the school or the state, receiving grants from local authorities, partial funding from the state budget, prospects for financial assistance, intergovernmental transfers from budgets at all levels.

The main steps that need to be taken to implement changes in the medical field, namely: involvement of communities, development of social infrastructure, transportation of patients and mothers to hospitals, involvement of social workers, support for medical institutions, assistance in organizing control by the population communities. It is determined that the biggest challenge for the medical sector is the reorientation to a new level of medical services. An approach to the implementation of health care reform that meets the needs of the community and highlights its essence. The set of actions on introduction of medical reform in the conditions of decentralization of the power which consists in increase of powers and financial opportunities of territorial communities is generalized. In the fourth section of the dissertation the priorities of cooperation of territorial communities in the conditions of the state policy of decentralization are singled out; the introduction of new approaches in the management of territorial communities as a direction of implementation of decentralization policy is considered; the process of cooperation of territorial communities within the framework of infrastructural transformation is characterized; the introduction of the mechanism of public-private partnership in the conditions of decentralization of management is considered. The Conceptual approach of territorial cooperation between communities at joint financing of projects is offered. The main purpose of the approach is defined: the establishment of permanent relations between local communities, in the process of joint implementation of the project.

It is proved that the mechanism of public-private partnership is one of the components of the transformation of economic relations, thereby improving the

infrastructure of the region. Cooperation between public authorities and economic entities reduces possible risks in the implementation of new projects that can improve the infrastructure of the region. A «Conceptual approach to improving the mechanism of public-private partnership» is proposed, which can be used to improve the infrastructure of the region, the main components of which are: motivators, existing forms of cooperation, algorithm for public-private partnership, and a set of regulations, governing this activity. In the fifth section of the dissertation the directions of improvement of the system of territorial organization of power are offered; the possibility of carrying out structural reforms as prospects for achieving sustainable economic development of the regions was considered; the prospects of introduction of criteria for assessing the quality of public services are considered; the social and political activity of citizens in the conditions of decentralization is characterized.

Ways to improve the system of territorial organization of power are proposed, the components of which are: areas of improvement of the system of territorial organization of power (training of officials, favorable social environment, modernization of local infrastructure, redistribution of local government situations, development of new forms of community involvement, openness of local governments, professional development of officials, decentralization of financial and material resources, increasing powers in matters of land relations) and participants in the system of territorial organization of administrative-territorial units (territorial communities, local authorities), bodies of self-organization of the population, public institutions, etc.). Elements of the system of territorial organization are indicated: administrative services provided by local authorities of social and economic orientation, functional integration of territorial community, external and internal economic, social and political factors, hierarchical differentiation of powers, efficiency of public services, priorities of territorial association. The legislative field of improvement of the system of territorial organization of power is outlined, which is possible in the process of implementation of decentralization reform. In order to increase the efficiency of

management of its social development of the territory, a scheme of ways to improve the system of territorial organization of power was formed.

The mechanism of structural reforms, as an opportunity to achieve economic development, determines the main components of economic growth of territorial communities, as structural reforms, environment, budget policy. According to the results of the study, a mechanism for improving the quality of public services provided by local governments was proposed. The main elements include: categories of public services, criteria for the provision of public services, areas of public services, procedures and procedures for public services, the basis for the creation of public services, classification of public services. The use of all these elements will give local authorities an advantage in determining the optimal measures to maximize the quality of public services at the level of their community. The category of public services includes: the first category – public services without classification of territorial communities; the second category – at the expense of the state budget, the third category – public services of local governments of special importance. The criteria for providing public services are outlined, in particular: timeliness, efficiency and timeliness; minimum (fair) value; convenience; equality; openness; sensitivity; simplicity; effectiveness. The main areas of public services include: environment, housing, water resources, public places, public transport, municipal development, social security, fire protection, public safety, energy, educational institutions. In the sixth chapter of the dissertation the peculiarities of the state policy in the direction of financial decentralization are considered; directions of financial support of small territorial communities are offered; the mechanism of increase of investment attractiveness of regions in the conditions of decentralization of management is offered; features of interbudgetary relations within the policy of decentralization of management are characterized.

Based on the financial capacity of small territorial communities, in particular villages or settlements, a mechanism for improving financial support for small territorial communities is proposed. The mechanism is presented in the form of

three components that form the financial capacity of small territorial communities, namely conflicts, elimination of financial restrictions of rural communities); financial intermediation (increase of the market of financial services, development of a network of financial institutions, granting of preferences to subjects of economic activity, arrangement of various organizational forms, arrangement of various forms of financing); measures to increase financial capacity (development of agro-industrial production, introduction of innovative technologies, intensification of entrepreneurial initiative, new forms of business organization, development of non-agricultural activities, adaptation of market forms of business organization in rural areas to market conditions, implementation of unified standards, improvement of economic and political environment). The mechanism of increase of investment attractiveness of regions in the conditions of decentralization of management which is based on increase of investment climate which components are: legal bases, economic, organizational, social, sociocultural and organizational preconditions is developed.

Key words: state policy, decentralization, territorial organization of power, cooperation of territorial communities, administrative-territorial system, financial decentralization, public-private partnership in the conditions of decentralization.

СПИСОК ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА

Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації

Монографія

1. Козаченко Ю. П. Формування та реалізація державної політики децентралізації : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 420 с.

Статті в наукових фахових виданнях України, у тому числі тих, що включені до міжнародних наукометричних баз

2. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Роль інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2. С. 97–101. *Особистий внесок здобувачки: обґрунтовано принципи реалізації державної політики.*

3. Козаченко Ю. П. Спільні комунальні підприємства територіальних громад, як шлях до зростання та благополуччя кожного члена громади. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 3. С. 212–219.

4. Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад, як можливість реалізації заходів по підвищенню якості інфраструктури територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3. С. 174–179.

5. Козаченко Ю. П. Саморозвиток регіонів в умовах децентралізації. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 4. С. 141–145.

6. Козаченко Ю. П. Впровадження нових підходів в менеджменті територіальних громад – утворення спільних органів управління суб'єктами співробітництва. *Вісник ДДНУ*. 2017. Вип. 302 (18). С. 125–131.

7. Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад в межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67–71.

8. Козаченко Ю. П. Можливості та перепони на шляху змін в співробітництві територіальних громад в контексті передачі повноважень та ресурсів. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронне фахове видання. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1133>.

9. Козаченко Ю. П. Теоретико-методичні засади становлення децентралізації в Україні. *Збірник наукових праць ДДНУ. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 305. Т. XIX. С. 74–83.

10. Козаченко Ю. П. Проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 66–70.

11. Козаченко Ю. П. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 82–86.

12. Козаченко Ю. П. Синергія державної політики – сутність адміністративно-територіального устрою. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 92–96.

13. Козаченко Ю. П. Удосконалення системи територіальної організації влади задля підвищення ефективності управління суспільним розвитком адміністративно-територіальної одиниці. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 66–70.

14. Козаченко Ю. П. Вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4 (64). С. 211–217.

15. Козаченко Ю. П. Запровадження стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2018. № 4. С. 204–210.

16. Козаченко Ю. П. Історичні передумови децентралізації в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3 (67). С. 213–218.

17. Козаченко Ю. П. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 66–71.

18. Козаченко Ю. П. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). С. 197–202.

19. Козаченко Ю. П. Державна політика у напрямку фінансової децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. С. 123–128.

20. Козаченко Ю. П. Формування міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2019. № 4. С. 232–238.

21. Козаченко Ю. П. Реалізація соціальної політики держави в умовах децентралізації управління. *Публічне управління та адміністрування*. 2019. № 14. С. 86–92. URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/19.pdf>.

Статті в зарубіжних наукових періодичних виданнях

22. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Medical reform under decentralization: contemporary problems and prospects for resolution. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 6. № 4. P. 110–117. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-4-110-117> [Web of Science] *Особистий внесок здобувачки: запропоновано напрями медичної реформи в умовах децентралізації.*

23. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Державне регулювання сфери освіти в умовах децентралізації. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3. P. 99–106. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-99-106> [Web of Science] *Особистий внесок здобувачки: запропоновано напрями державного регулювання сфери освіти в умовах децентралізації.*

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації

Матеріали конференцій

24. Козаченко Ю. П. Державна політика у сфері формування податкової свідомості в Україні. *Формування податкової свідомості в Україні* : матеріали науково-практичного круглого столу (19 травня 2017 р.). Запоріжжя : КПУ, 2017. С. 125–127.

25. Козаченко Ю. П. Розвиток інновацій на муніципальному рівні – запорука регіонального розвитку. *Wykształcenie i nauka bez granic – 2017: materiały XIV Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 grudnia 2017)*. Przemysł : Nauka i studia, 2017. Vol. 6. S. 65–68.

26. Козаченко Ю. П. Сутність та зміст децентралізації управління. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (11–12 травня 2018 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2018. С. 82–85.

27. Козаченко Ю. П. Сучасний стан децентралізації в Україні. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8–9 листопада 2019 р.). Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2019. С. 137–140.

28. Козаченко Ю. П. Об'єднання територіальних громад: очікування та реальність. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VII Міжнародної заочної науково-практичної конференції (29 листопада 2019 р.) / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 608–609.

29. Козаченко Ю. П. Розвиток громад в умовах децентралізації. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 грудня 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 24–27.

30. Козаченко Ю. П. Пріоритети співробітництва територіальних громад. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 38–41.

31. Козаченко Ю. П. Суспільно-політична діяльність громадян в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24–25 січня 2020 р.) Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 56–59.

32. Козаченко Ю. П. Вплив децентралізації на суспільні блага громади. *Найновітє научи постиження – 2020* : матеріали за XVI Міжнародна научна практична конференція (15–22 март 2020). Софія : «Бял ГРАД–БГ» ООД, 2020. С. 25–28.

ЗМІСТ

ВСТУП	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ	
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	
	33
1.1. Сутність та зміст поняття децентралізації: підходи до визначення	33
1.2. Теоретико-методичні засади становлення децентралізації в Україні ...	55
1.3. Історико-правові аспекти децентралізації в Україні	63
Висновки до розділу 1	89
Список використаних джерел до розділу 1	91
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	
З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ	
	105
2.1. Сучасний стан децентралізації в Україні	105
2.2. Саморозвиток регіонів в умовах децентралізації	113
2.3. Синергія державної політики – сутність	
адміністративно-територіального устрою	140
Висновки до розділу 2	149
Список використаних джерел до розділу 2	150
РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ	
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	
	160
3.1. Реалізація соціальної політики держави в умовах децентралізації	
управління.....	160
3.2. Освітня реформа в умовах децентралізації	173
3.3. Медична реформа в умовах децентралізації: сучасні проблеми	
та перспективи вирішення.....	193
Висновки до розділу 3	210
Список використаних джерел до розділу 3	212
РОЗДІЛ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА	
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....	
	221
4.1. Пріоритети співробітництва територіальних громад.....	221
4.2. Впровадження нових підходів у менеджменті	
територіальних громад	236

4.3. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації	242
4.4. Спільні комунальні підприємства територіальних громад як шлях до зростання та благополуччя кожного члена громади	260
4.5. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління	270
Висновки до розділу 4	284
Список використаних джерел до розділу 4	288
РОЗДІЛ 5. ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЗА НАПРЯМАМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	
5.1. Удосконалення системи територіальної організації влади	304
5.2. Проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку.....	329
5.3. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг.....	338
5.4. Суспільно-політична діяльність громадян в умовах децентралізації	362
Висновки до розділу 5	373
Список використаних джерел до розділу 5	375
РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ	
6.1. Державна політика в напрямі фінансової децентралізації управління	385
6.2. Вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад	396
6.3. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління	408
6.4. Формування міжбюджетних відносин у межах політики децентралізації управління	420
Висновки до розділу 6	435
Список використаних джерел до розділу 6	437
ВИСНОВКИ.....	444
ДОДАТКИ.....	454

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Застаріла адміністративно-територіальна система поділу України та недостача фінансових ресурсів є головною причиною виникнення численних проблем у соціально-економічній сфері територіальних громад України. Невирішені питання комунальної сфери та малоефективне управління територіальними громадами потребували нових сучасних підходів, зокрема децентралізації, що надала нові інструменти для подолання соціально-економічної кризи.

Регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які в процесі їх використання демонструють різну результативність. Відбір та поєднання цих інструментів є предметом підвищеної уваги політичних гравців і державних службовців, експертів і посадових осіб, науковців і громадських діячів. Існує нагальна потреба встановлювати й коригувати механізми децентралізації влади відповідно до пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні.

Запровадження процесів децентралізації має на меті насамперед реалізацію потенціалу територіальних громад, що передбачає розподіл функцій у сфері публічного управління, деконцентрацію та децентралізацію повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування, бюджетну децентралізацію. Успішна імплементація реформи децентралізації має суттєво розширити економічні повноваження територіальних громад, що вплине на появу нових економічних можливостей розвитку.

Найбільш вагомий внесок у дослідження проведення реформ децентралізації зробили такі вчені, як: Д. Бейли, Ж. Ведель, Д. Елазар, П. Кінг, У. Райкер, Ж. Тускоз, Л. Флогетіс та ін., які фундаментально опрацювали питання оптимальної побудови публічної влади. Окремі аспекти

бюджетної децентралізації в Україні висвітлено в працях В. Опаріна, Ю. Пасічника, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія. Державну соціальну політику в умовах децентралізації розглядали В. Бульба, М. Головатий, Н. Діденко, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лобас, Г. Лопушняк, О. Макарова, О. Новікова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, В. Трощинський та ін. Питання формування та реалізації соціальної політики об'єднаних територіальних громад вивчали С. Бандур, Т. Голікова, М. Данилюк, Є. Качан, У. Садова та ін. Низка наукових праць присвячена адміністративно-територіальному устрою, а саме: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, М. Дністрянського, О. Журавського, І. Зайця, О. Коротича, В. Кравченко, В. Куйбіди, О. Кучабського, М. Лесечко, В. Мамонової, С. Саханєнка, О. Фрицького, В. Яцуби та ін.

Однак теоретико-методичні засади проведення реформи децентралізації в Україні потребують подальших поглиблених досліджень унаслідок постійних змін у соціально-економічних та соціально-політичних відносинах територіальних громад.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукові результати, теоретичні положення й висновки дослідження отримано в межах наукової роботи Класичного приватного університету «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645). Внесок здобувача полягає в розробці напрямів удосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Мета й завдання дослідження. *Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування й розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування й реалізації державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.*

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати сутність та зміст поняття децентралізації, історико-правові аспекти її становлення;
- охарактеризувати сучасний стан децентралізації в Україні;
- проаналізувати процес саморозвитку регіонів в умовах децентралізації;
- виявити особливості синергії державної політики в напрямі побудови адміністративно-територіального устрою;
- визначити особливості реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління;
- охарактеризувати проведення освітньої реформи в умовах децентралізації;
- виявити особливості медичної реформи в умовах децентралізації, сучасні проблеми її впровадження та перспективи їх вирішення;
- виокремити пріоритети співробітництва територіальних громад в умовах державної політики децентралізації;
- окреслити напрями впровадження нових підходів у менеджменті територіальних громад;
- охарактеризувати процес співробітництва територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації;
- визначити впровадження механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління;
- запропонувати напрями вдосконалення системи територіальної організації влади;
- обґрунтувати можливість проведення структурних реформ як перспективи досягнення стійкого економічного розвитку регіонів;
- визначити перспективи запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг;
- охарактеризувати суспільно-політичну діяльність громадян в умовах децентралізації;

– обґрунтувати особливості реалізації державної політики щодо фінансової децентралізації; запропонувати напрями фінансової підтримки малочисельних територіальних громад;

– запропонувати механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління;

– охарактеризувати особливості міжбюджетних відносин в умовах реалізації політики децентралізації управління.

Об'єкт дослідження – процес реалізації державної політики децентралізації в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні й прикладні аспекти реалізації державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів.

Методи дослідження. У ході дослідження та виконання поставлених завдань використано загальнонаукові й спеціальні методи: абстрактно-логічний – для аналізу літературних джерел, теоретичного узагальнення й формування висновків; декомпозиції – для розкриття мети дослідження та постановки завдань; ретроспективного аналізу – для вивчення процесу виникнення й розвитку децентралізації в Україні; системно-структурного аналізу – для з'ясування структури фінансового забезпечення процесу децентралізації; функціонального аналізу – для визначення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі управління адміністративно-територіальними одиницями в умовах децентралізації; статистичного аналізу – для дослідження особливостей формування й виконання місцевих бюджетів України за надходженнями та видатками; аналізу й синтезу – для розробки концептуальних підходів до вдосконалення механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні; порівняльний – для дослідження процесу децентралізації в розвинутих країнах світу.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету

Міністрів України, Бюджетний і Податковий кодекси, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, статистичні матеріали й соціологічні дослідження Центрів надання адміністративних послуг, наукові публікації українських і зарубіжних учених щодо реалізації процесу децентралізації в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що:

уперше:

– запропоновано концептуальне бачення процесів децентралізації в Україні й теоретично обґрунтовано принципи й підходи до трансферу влади та ресурсів, виходячи з бажаних векторів розвитку громади; розподілу завдань щодо вирішення проблем регіонів на різних рівнях; визначення механізмів забезпечення територіального інноваційного розвитку; політики розвитку соціальної сфери й розподілу функцій, ресурсів, завдань і повноважень; підходів до стимулювання співробітництва територіальних громад; визначення напрямів реформування територіальної організації влади;

– обґрунтовано підхід до підвищення ефективності співробітництва між територіальними громадами, який включає: формування основних напрямів покриття недостачі бюджетних ресурсів; визначення й розподіл повноважень щодо уникнення можливих ризиків між суб'єктами співробітництва в процесі передачі повноважень та ресурсів; аналіз і використання найкращих практик (бенчмаркінг) при реалізації проєкту територіального співробітництва; пріоритизацію принципу цінності за гроші; формування структури розподілу повноважень суб'єкту, що отримав сумісні ресурси та повноваження; створення механізмів обмежування при наданні нових повноважень одному із суб'єктів співробітництва, що надають можливість рухатись у правильному напрямку всім суб'єктам співробітництва; створення внутрішніх статутних правил територіального співробітництва громад; широке залучення громадських інституцій, приватного сектору до сумісних проєктів та розробки стратегії впровадження проєкту незалежно від його строковості;

– запропоновано механізм підвищення якості надання публічних послуг, що надаються органами місцевої влади, основними елементами якого є категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрями публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг; виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації територіальної громади, за кошти державного бюджету, публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення; як критерії надання публічних послуг виділено строковість, оперативність та своєчасність; мінімальну (справедливу) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простоту; результативність;

– розроблено механізм удосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад, який подано у вигляді трьох складових, що формують фінансову спроможність, а саме: фінансова підтримка; фінансове посередництво; заходи з підвищення фінансової спроможності громад;

удосконалено:

– підхід до стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає в наданні митних пільг у частині звільнення від сплати мита обладнання (устаткування), що ввозиться на митну територію України та планується для використання під час створення (ремонт, модернізації) об'єктів державно-приватного партнерства, шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 282 Митного кодексу України;

– модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління, яка відображає два основних блоки реалізації: перший – вказує на напрями концентрації зусиль (активізація діяльності соціальних груп територіальної громади, активізація діяльності особистості, гарантування соціальних стандартів, послуг як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування); другий – включає методи, інструменти й

механізми підвищення ефективності реалізації соціальної політики в умовах децентралізації;

– підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади, який представлено двома блоками: у першому – відображено напрями діяльності місцевих органів влади в умовах децентралізації; у другому – напрями вдосконалення системи надання медичних послуг;

– механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва, де основними елементами виступають, з одного боку, суб'єкти співробітництва, зокрема села, міста, селища, з іншого – дорадчий центр, комунікаційний центр, наглядова рада та державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням правових норм з боку суб'єктів співробітництва;

– концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів, де напрями вдосконалення процесу територіального співробітництва визначено законодавче врегулювання заходів щодо визначення фінансових потреб громади; диференційний підхід до мотивації територіальних громад до сумісної праці; визначення фінансових бар'єрів щодо територіального співробітництва; визначення адміністративних бар'єрів, які перешкоджають територіальному співробітництву; активне залучення до проєктів територіальних громад широких верств населення; проведення аналізу раніше залучених фінансових ресурсів з виконання спільного проєкту;

– концептуальний підхід до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого виступають мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства. Елементами алгоритму є визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій; підготовка тендерної документації; оцінювання зацікавленості учасників тендерного процесу; розробка техніко-економічного обґрунтування; розробка проєкту договору; моделювання потенційної пропозиції інвестора; управління процесом прийому пропозицій;

підготовка стратегії переговорів; виділено інституційні та нормативно-правові бар'єри публічно-приватного партнерства;

– напрями вдосконалення системи територіальної організації влади, зокрема: підвищення кваліфікації посадових осіб; створення сприятливого соціального середовища; проведення модернізації місцевої інфраструктури; перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування; визначення основних пріоритетів місцевої політики; поліпшення умов для покращення демографічної ситуації; розвиток нових форм залучення членів громади; забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб; децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів; збільшення повноважень у питаннях земельних відносин; запропоновано передбачити кошти в спеціальному фонді бюджету міста як окрему статтю видатків на фінансування висвітлення в засобах масової інформації (у тому числі друкованих) діяльності органів місцевого самоврядування;

– механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку. Зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів запропоновано шляхом посилення взаємодії органів місцевого самоврядування з державною податковою службою, удосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідкової інформації (недопущення помилок в економічній діяльності). Заходами економічного зростання можуть стати: методичні рекомендації щодо проведення аналітичних оцінок, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування, долучення до трансформації бюджетної системи, розподілу коштів до головних секторів економіки територіальної громади; дотримання державних стандартів якості надання адміністративних послуг; встановлення місцевих податків та зборів; зниження рівня податкового тиску на суб'єктів господарювання;

– механізм запровадження критеріїв якості надання публічних послуг, зокрема його ключовими елементами є класифікація рівня публічних послуг,

методи визначення якості публічних послуг, базис оцінювання якості публічних послуг, напрями реформ з метою підвищення якості публічних послуг. Методами визначення якості публічних послуг є багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз, методика експертних оцінок;

– підхід до вдосконалення процесу децентралізації шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації державної політики в напрямі ресурсного забезпечення. Результатом застосування підходу мають стати надання якісних і доступних послуг громадянам; підвищення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування; посилення комунікації «громада-влада»; можливість участі жителів громади в розпорядженні ресурсами; успішний розвиток громади; зростання фінансових ресурсів; поживлення регіонального розвитку;

– механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації, який спрямований на створення інвестиційного клімату й складовими якого є закладення правових основ; створення економічних, соціальних, соціокультурних та організаційних передумов. Під час оцінювання інвестиційної привабливості регіону рекомендовано враховувати: площу наявної території, трудові ресурси, потенціал галузей економіки в регіоні, ресурсний капітал, наявність корупційної складової в діях посадових осіб, наявне законодавче поле, євроінтеграційні зміни. Як заходи підвищення інвестиційної привабливості виокремлено розвиток фондового ринку, підвищення підприємницької активності, застосування економічних стимулів, підвищення інноваційної активності, розвиток логістичної інфраструктури, застосування інструментів фінансового регулювання, розвиток торгівлі, заходи щодо подолання політичних ризиків;

набуло подальшого розвитку:

– принципи, що можуть бути закладені в основу здійснення реформи децентралізації, як-от: *ефективного розподілу повноважень* (повноваження кожного із суб'єктів мають бути чітко регламентовані для усунення дублювання функцій та виникнення можливих суперечностей); *забезпечення*

самоокупності громад (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); *оптимізації територіального розташування* (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню їй жителям соціальних, адміністративних та інших послуг, а також підтримання громадського порядку);

– матриця «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямі впровадження механізмів “розумного міста”». Матриця описує проблеми та перспективні шляхи розвитку, вказує напрями діяльності органів державної й місцевої влади для зростання добробуту мешканців громади шляхом упровадження певних заходів та інтеграції технологій;

– схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави, яка характеризує синергію державної політики при вирішенні не лише особистих питань кожного громадянина, а й держави, певної галузі, територіального самоврядування; подано трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким відбувається імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас можуть бути як суб’єктами, так і об’єктами імплементації політики адміністративно-територіального устрою, у межах державної стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальної політики місцевого самоврядування;

– перспективи розвитку системи освіти в умовах децентралізації, де ключовими напрямками є отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами об’єднаних територіальних громад, можливості здобуття освіти, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, зміна підходів до фінансування системи освіти.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню ефективності процесу децентралізації.

Пропозиції авторки стосовно розробленого механізму підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації враховано в діяльності Запорізької обласної державної адміністрації (довідка від 08.09.2020 № 08-42/2454). Результати дослідження застосовують у роботі Приморської міської ради в Запорізькій області, а саме концептуальний підхід територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів (довідка від 07.09.2020 № 01-18/831), у діяльності Виконавчого комітету Пологівської міської ради в Запорізькій області, зокрема підхід до стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає в наданні митних пільг (довідка від 08.08.2020 № 01/07/1001), та в діяльності Мелітопольської районної державної адміністрації стосовно розроблення механізму підвищення інвестиційної привабливості (довідка від 07.09.2020 № 03-07/0909). Результати дослідження застосовують у роботі Центру надання адміністративних послуг Комишуваської селищної ради (довідка від 07.09.2020 № 1904/05/12-21).

Теоретичні положення дисертаційної роботи використовують у навчальному процесі Класичного приватного університету при викладанні таких дисциплін: «Державне управління», «Регіональне управління та місцеве самоврядування в Україні», «Публічна політика і управління» (довідка від 19.02.2021 № 103).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачкою самостійно та розкрито в наукових працях. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертації використано лише ті ідеї та положення, які одержані авторкою самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Wykształcenie I nauka bez granic – 2017» (м. Перемишль, 2017 р.); «Формування податкової свідомості в Україні»

(м. Запоріжжя, 2017 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Дніпро, 2018 р.); «Актуальні питання розвитку права та законодавства» (м. Львів, 2019 р.); «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (м. Одеса, 2019 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2020 р.); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 2020 р.); «Найновите науки постиження – 2020» (м. Софія, 2020 р.).

Публікації. Основні положення дослідження викладено в 32 наукових працях, з яких: 1 – монографія; 22 – статті в наукових фахових виданнях, зокрема тих, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 2 статті в зарубіжних виданнях, індексованих базою Web of Science); 9 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 37,43 д. а.

Структура й обсяг дисертації. Робота складається з анотацій, вступу, шести розділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 454 сторінки, з них основний текст – 363 сторінки. Робота містить 33 рисунки та 24 таблиці. Список використаних джерел включає: до першого розділу – 106 найменувань, до другого – 76 найменувань, до третього – 74 найменування, до четвертого – 129 найменувань, до п'ятого – 74 найменування, до шостого – 58 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Сутність та зміст поняття децентралізації: підходи до визначення

Останнім часом було визнано, що українська система місцевого самоврядування не задовольняє суспільних потреб. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг [31]. Тому Уряд України взяв курс на реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на виконання чого було схвалено відповідну Концепцію.

На думку прем'єр-міністра України В. Гройсмана, «...децентралізація влади покликана зробити суспільство самодостатнім, коли кожен його член здобуває можливість для реалізації своїх інтересів та потреб. Задля того, щоб держава не перешкоджала їх реалізації, вона має «відцентровувати» частину своїх функцій суспільству, а воно, своєю чергою, має створювати відповідні інститути, які б гарантували їм сталість та результативність функціонування» [41, с. 11]. Він вважає, що децентралізація влади закладає передумови для становлення громадянського суспільства як «конгломерату окремих «громадянських общин», що таким чином виводить із люмпенізації значну частину населення, яке ідентифікує для себе іншу роль у стосунках із державою. Децентралізація влади характеризує тотальне обмеження функцій традиційної держави, здебільшого вона перебуває на сторожі лише

загальнонаціональних інтересів, решта інших відходить самоорганізаційним структурам громадянського суспільства» [41, с. 11].

Як зауважує А. Матвієнко, «без децентралізації неможливо формувати ефективну владу, вийти на реалізацію соціально-економічного та людського потенціалу України для досягнення належного рівня якості життя громадян. Децентралізація влади спрямована на вирішення політико-правових і економічних проблем місцевого самоврядування, насамперед за рахунок розширення управлінських повноважень та фінансових можливостей територіальних громад, їхніх представницьких органів, на перетворення місцевого самоврядування у фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади» [35, с. 16].

У контексті публічного управління децентралізація повинна сприяти формуванню та функціонуванню ефективної моделі публічної влади на загальнонаціональному, регіональному й місцевому рівнях. Вона має забезпечити підвищення ефективності роботи державного механізму й активізувати розвиток регіонів і муніципалітетів на засадах демократії [39, с. 184].

Децентралізація управління стосується реструктуризації або реорганізації повноважень для існування системи співвідповідальності між установами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, тим самим підвищуючи якість і ефективність системи управління. Децентралізація може сприяти ключовим елементам належного врядування, наприклад, збільшенню можливостей участі громади в економічних, соціальних і політичних рішеннях; розвитку потенціалу населення; посиленню прозорості та підзвітності уряду [106].

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації, варто зарахувати: передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів; чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування; посилення

відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями й державою.

Загальноприйняте визначення свідчить про те, що процес децентралізації є реструктуризацією або реорганізацією влади, унаслідок якої виникає система спільної відповідальності установ на всіх рівнях управління (центральному, регіональному, місцевому) відповідно до принципу субсидіарності, що підвищує якість і ефективність системи управління та можливість участі народу в прийнятті економічних, соціальних, політичних рішень, забезпечує таким способом прозорість та оперативність втілення цих рішень у життя [19, с. 25].

У. Дорош у зміст поняття «децентралізація» закладає передачу владних повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Децентралізація буде відбуватися в кращому разі, якщо вона підтримує функціонування демократії, належний технічний потенціал місцевого самоврядування й розвиток громадянського суспільства та громадських організацій. Передача політичної влади в субнаціональні органи управління є проявом процесу політичної децентралізації. Від сільських рад та органів державного управління обираються повноважні субнаціональні органи [18, с. 133–134].

О. Скрипнюк розуміє децентралізацію як одну з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [96, с. 23].

У юридичній енциклопедії термін «децентралізація» подано як процес розширення й зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і

повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [102].

К. Боровик підкреслює, що «...децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що одночасно зберігає єдність держави та її інститутів і розширює можливості місцевого самоврядування. Вона має на меті активізувати населення для забезпечення власних потреб, звужити сферу державного впливу на суспільство, зменшити видатки на утримання держапарату. Цей процес сприяє прямому народовладдю, оскільки передбачає передачу управління ряду справ локального рівня безпосередньо в руки зацікавлених осіб» [4, с. 65].

З позиції Г. Зубко, для України децентралізація є складною, глибинною реформою, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку. Децентралізація є не лише об'єднання громад і підвищення якості сервісу, її кінцева мета – повна зміна системи менеджменту на місцях, тобто формування сильних громад, які виконують усі функції для своїх мешканців, а центральна влада формує політику й підтримує цей процес [41, с. 12].

Водночас О. Бородіна вважає, що децентралізація є не тільки інструментом, а має головне призначення – регіональний розвиток. Децентралізація рухає всі інші реформи: дерегуляцію, енергоефективність, реформу земельних відносин, можливість розвиватись громадам. Від її успішності залежить успіх реформ в інших сферах життєдіяльності країни. Важливим фактором досягненням успіху є залучення до процесу децентралізації широкої громадськості. На її думку, самоорганізація громад стає вирішальною об'єднувчою ідеєю, яка, по-перше, відповідає українській ментальності; по-друге, дасть змогу якісно покращити життя громадян держави [5, с. 151].

А. Матвієнко пропонує розглядати децентралізацію як одне з основних сутнісних завдань адміністративної реформи, яка покликана розв'язати кризу неефективності влади. Проте децентралізація є не одномоментною передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, який включає в себе такі елементи, як проблема спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати; механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [35, с. 3–4].

П. Чернописький визначає децентралізацію як один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системну організацію влади; різновид публічного управління, що передбачає передачу управлінських функцій і повноважень із центру на місця; зміцнення політико-правової самостійності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; зміну адміністративно-територіального устрою, що матиме наслідком упровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування та виникнення трирівневої системи місцевого самоврядування [101, с. 8].

К. Боровик тлумачить децентралізацію не тільки як механістичний процес передачі повноважень, а в більш широкому розумінні – як складний соціально-організаційний, політичний, економічний і нормативно-правовий процес реновації не лише суспільства, а й самого інституту державності в бік її суттєвої демократизації та зміцнення правових засад. Крім того, децентралізацію можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою: створення розгалуженої системи місцевого самоврядування; оптимізації й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами; передачі на

локальний рівень основної ваги в реалізації та охороні екзистенційних прав людини через своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг жителям – членам територіальних громад у повному обсязі; найповнішої реалізації місцевих інтересів [4, с. 11–12].

А. Матвієнко виділяє елементи, які включає децентралізація, а саме:

- спроможність органів державної влади передати низку управлінських повноважень органам місцевого самоврядування;
- здатність органів місцевого самоврядування отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями;
- обсяг повноважень, який необхідно передавати від центральних до місцевих органів влади;
- механізм передачі владних повноважень;
- механізм взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- питання адміністративно-територіальної реформи тощо [35, с. 3].

Варто взяти до уваги, що в загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження зі здійснення єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляються між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади й органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень зі здійснення єдиної державної влади, насамперед між вищими органами держави, що відображається в принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплює, як відомо, поняття «форми державного правління» [3].

Основною сутністю децентралізації влади є реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади: 1) забезпечення доступності та якості публічних послуг; 2) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами

виконавчої влади; 3) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; 4) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [106].

Зміст децентралізації влади широко відображено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає:

а) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

б) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

в) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

г) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

д) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;

е) максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

є) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [29].

Реформування територіальної організації влади, на думку Н. Шаповал, передбачає поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби;

забезпечити демократизацію й прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію. У результаті реформування місцевого самоврядування основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які повинні утворюватися на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою [104, с. 224].

Особливістю децентралізації є її система внутрішньодержавних зв'язків, яка передбачає існування відповідної кількості внутрішньодержавних угод за схемою «центр – регіон», в яких зазначаються взаємні права та обов'язки. Проте, окреме місце в таких зв'язках, на думку вченого, має посідати перелік об'єктів власності, що переходять у володіння та користування відповідного регіону. Крім того, обов'язково мають бути чітко визначені гарантії для органів місцевого самоврядування від втручання у сферу виключної компетенції місцевого рівня [30].

Проте, як зауважує вчений [1, с. 10], модернізація публічної влади повинна відбуватися у двох взаємопов'язаних та взаємодетермінованих напрямках: з одного боку, шляхом створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціально-економічного й соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної та політичної активності; а з іншого – створенням ефективної системи муніципальних прав людини, за допомогою якої будуть реалізовуватися не лише її права, а й системний комплекс конституційних прав, свобод і обов'язків, що природно реалізуються людиною на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади [1, с. 10].

Першим етапом децентралізації є доктринальне рознесення владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції. Цей етап має складатися з двох фаз: 1) формального визначення; 2) безпосередньо встановлення переліку повноважень і їх обсягу за кожним рівнем публічної влади. Другим етапом є

законодавче закріплення результатів першого етапу та внесення змін і доповнень до чинних нормативних актів, а також їх приведення у відповідність до Конституції. Наступний етап децентралізації – налагодження механізму контролю за належним здійсненням процесу децентралізації, який складається з двох фаз: встановлення конституційного контролю та розширення юрисдикції судів загальної юрисдикції з введенням системи адміністративної юстиції включно [30].

Імплементация реформи децентралізації розширює можливості розвитку об'єднаних територіальних громад та їх економічну самостійність. Децентралізація і, як наслідок, посилення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад забезпечують можливість їх сталого розвитку, важливою умовою вирішення проблеми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів є розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів [33]. Реалізація реформи децентралізації спонукає до запровадження сучасної прогресивної системи публічного управління. На сьогодні в Україні триває процес децентралізації, але є багато напрямів, які ще потрібно реалізувати, щоб позбутися надто централізованої системи управління в Україні. Отже, запровадження сучасної прогресивної системи публічного управління можливе лише через проведення децентралізації влади.

Незважаючи на низку позитивних моментів, яких очікували від децентралізації, вона створила проблеми, які потребують негайного вирішення, зокрема:

– через фінансову децентралізацію більшість підприємців вбачають вигоду державної реєстрації у великих містах, що автоматично позбавляє маленькі населені пункти значної частини власних доходів (адже, відповідно до чинного законодавства, більшість податків та зборів справляються за місцем реєстрації юридичної особи та фізичної особи – підприємця);

– медична реформа, яка спрямована на оптимізацію медичних закладів, свідчить про те, що критерії, створені для більшості лікарень, є складними

для виконання, тому деякі з них можуть бути ліквідовані або переведені до закладів первинної медичної допомоги;

– освітня реформа, яка передбачає ліквідацію неспроможних шкіл та формування опорних, може призвести до того, що діти з віддалених сіл не зможуть добратися до опорної школи в разі відсутності створеної комунальними службами належної інфраструктури [6, с. 49];

– медична та освітня реформи призводять до кардинальних змін у системі міжбюджетних відносин, зокрема наданні субвенцій та дотацій до місцевих бюджетів, а також потребують формування більш досконалої системи контролю за цільовим використанням трансфертів.

В умовах здійснення реформи з децентралізації управління перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують негайного вирішення як на законодавчому, так і організаційному рівнях, зокрема:

– підвищення рівня платоспроможності більшості територіальних громад, вирішення проблем обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку та залучення інвестицій до інфраструктури;

– подолання кризи комунальної сфери (зношення теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду);

– подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, розвинення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування;

– усунення дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до виникнення конфліктів між ними; удосконалення локальних нормативних актів щодо закріплення повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– ефективний розвиток форм прямої демократії, сприяння набуттю мешканцями навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

– подолання суспільної недовіри, відчуженості та закритості органів місцевого самоврядування, подолання системної корупції;

– подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення;

– подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад, для якої характерне погіршення кількісних і якісних параметрів людських ресурсів [2, с. 16–17];

– розробка та реалізація чіткого комплексу заходів, спрямованих на інформатизацію всіх аспектів децентралізаційного процесу;

– розробка загальнодержавної стратегії формування агломерацій для розширення спектра об'єднаних територіальних громад;

– розробка заходів, спрямованих на вибудову нової методології прийняття управлінських рішень, на ефективне використання фінансових ресурсів, виходячи із стратегічного бачення майбутніх вигод;

– внесення змін до медичної та освітньої реформ з урахуванням інтересів територіальних громад [6, с. 49];

– удосконалення системи управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування (раціональний підхід до підписання договорів оренди на користування земельними ділянками із чітким дотриманням вимог щодо неспричинення можливої шкоди земельним ресурсам та всьому навколишньому природному середовищу);

– раціональне використання об'єктів комунальної власності.

Незважаючи на різноманітність досвіду реформ децентралізації за останні три десятиліття в усьому світі було засвоєно кілька загальних уроків:

1) децентралізація є дуже заполітизованим процесом. У реальному світі децентралізація рухається політикою, її перебіг визначається насамперед співвідношенням сил між різними зацікавленими сторонами та їх відносною здатністю вести переговори й формувати порядок денний;

2) важливим є демократичний фундамент;

3) нерівномірний розвиток – це ризик, якого варто уникати. Національна політика розвитку часто дотримується зовнішніх поглядів, орієнтованих на доступ до глобального капіталу та світових ринків. Унаслідок цього спостерігається нерівномірний розвиток, що має високі соціальні та політичні витрати, включаючи зменшення перспектив зростання, збільшення нерівності й конфліктів, і перешкоджає здатності країни розкрити потенціал своїх територій;

4) ефективна міждержавна система має вирішальне значення. Реформи децентралізації в цілому в регіонах часто зосереджувались на управлінні реформами зверху вниз, на створенні технократичного потенціалу держави [105].

При розробці проєктів децентралізації та при здійсненні відповідних реформ в Україні були допущені помилки, які призвели до недостатньої координації в управлінні та конфліктів між центральними й місцевими органами влади, наслідком чого була дестабілізація в країні, що посилює диспропорції в соціально-економічному розвитку територій, ускладнило реалізацію державних та регіональних програм. Щоб забезпечити їх раціональне співвідношення, необхідно дотримуватись таких принципів, як: компліментарності (неперервність у структурі влади, рівномірний розподіл її функцій); департаменталізації поєднання функціональних і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує єдину політику з обслуговування населення; демократизму (широка участь населення в прийнятті рішень та розробка програм, що базуються на механізмах залучення населення до поточних справ держави); субсидіарності (перерозподіл повноважень) [39, с. 185].

М. Корнієнко зауважує, що демократична держава не може обійтись без децентралізації своєї виконавчої влади. Учений наводить основні форми децентралізації, відомі світовій практиці урядування та самоврядування, – адміністративну та демократичну. Децентралізація демократична передбачає перенесення (деволюцію) частини державної виконавчої влади на рівень

населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) і тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування). Децентралізація адміністративна передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль [43, с. 72].

Н. Степанюк виділяє такі види децентралізації:

- адміністративну (формалізований тип децентралізації, за якого зберігається реальна підпорядкованість центральним органам влади);
- політичну (децентралізація органів влади та управління, прийняття управлінських рішень);
- бюджетну (децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів, що є основою економічної незалежності окремих територій);
- ринкову (розподіл окремих функцій аналізу та управління між державними та приватними структурами) [98, с. 162].

У. Дорош наголошує, що процес адміністративної децентралізації передбачає передачу повноважень приймати рішення щодо використання ресурсів і відповідальності за процес роботи соціальних служб на місцевому рівні (тобто цей процес нерідко збігається із соціальною реформою) [18, с. 133–134].

Н. Шаповал конкретизує, що адміністративна децентралізація влади виявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях. Демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування – рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні [104, с. 224].

У науковій літературі виділяють ще декілька видів та форм здійснення децентралізації, як-от:

– територіальну (створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно й незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням);

– функціональну (визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру);

– предметну (професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади) [11, с. 15].

I. Пінчук поділяє адміністративну децентралізацію на чотири форми:

1. Деконцентрація як слабка форма децентралізації перекладає відповідальність за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних суспільних функцій з посадових осіб центральних урядів на тих, котрі працюють у районах, або, за необхідності, на новопризначених під прямим урядовим контролем.

2. Делегування – передача відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій у напіваавтономних установах, котрі не контролюються повністю центральним урядом, але в кінцевому підсумку підзвітні йому. Воно передбачає створення державно-приватних підприємств чи корпорацій.

3. Деволюція – передача всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики на субнаціональному рівні до регіонального або місцевого уряду, чи уряду штату.

4. Відчуження може означати лише контракти на послуги приватних компаній, а також повну відмову від усієї відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій. В умовах

відчуження передбачається продаж послуг, переведення чи звільнення працівників, а надання послуг дозволяється приватним компаніям або некомерційним організаціям [40].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, місцеве самоврядування має здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій [90].

Проте, на думку науковців А. Маслова та А. Гладковської, головним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарності, що визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи. Принцип субсидіарності є загальним і який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні. Проте цей принцип означає й наявність зобов'язання влади діяти щодо громади так, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно [34, с. 6].

Н. Дребот і І. Семеген уточнюють, що принцип субсидіарності підвищує якість та ефективність системи управління й можливість участі народу в прийнятті економічних, соціальних, політичних рішень і забезпечує таким способом прозорість та оперативність втілення цих рішень у життя [19].

Проте науковці виділяють ще декілька принципів децентралізації управління, як-от: доцільність, економність, ефективність, що відображають ступінь виконання органом місцевого самоврядування делегованих державою окремих завдань [23, с. 32].

Враховуючи те, що в основу реформування місцевого самоврядування в напрямі децентралізації було покладено утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самотійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, то можна сказати, що для процесу децентралізації характерне дотримання принципів, що закріплені в ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», як-от:

– *конституційності та законності*. Цей принцип знаходить своє відображення в самій сутності місцевого самоврядування, яке є правом та реальною здатністю територіальної громади самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 2 Закону [35]). У ч. 1 ст. 24 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнено, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України та іншими законами [74];

– *добровільності*. Відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», суміжна сільська, селищна територіальна громада має можливість на добровільній основі приєднатися до об'єднаної територіальної громади, визнаної спроможною. Ініціаторами добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади можуть бути: сільський, селищний, міський голова; не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в

порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території (ст. 5, 8 Закону [61]);

– *економічної ефективності*. У цьому випадку йдеться про визначення спроможної територіальної громади, тобто такої, яка в результаті добровільного об'єднання здатна 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 [42, с. 4–5]. Формування спроможних територіальних громад здійснюється шляхом: обласної державної адміністрації проєкту перспективного плану з подальшим його схваленням обласною радою та затвердженням Кабінетом Міністрів України;

– *державної підтримки*. Відповідно до ст. 9, 10 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. До того ж, фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст держава здійснює шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади [61];

– *повсюдності місцевого самоврядування*. Зазвичай під повсюдністю розуміють таку територіальну організацію системи державного управління, за якої кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом. На адміністративних картах уся територія України розмежована на найнижчому рівні адміністративно-територіального устрою на території сільських, селищних та міських рад, які межують одна з одною. До того ж, згідно з адміністративними картами, найнижчим рівнем адміністративно-територіального устрою є території сільських, селищних та міських рад [36];

– *прозорості та відкритості*. Сільський, селищний, міський голова повинен забезпечити вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад. У свою чергу, сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади також повинен вчинити всі вищеперелічені дії. Сільські, селищні, міські голови мають забезпечити протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), за результатами якого вони вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад (ст. 5, 6, 7 Закону [61]);

– *відповідальності*. Відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Крім того, вони є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету (ст. 74–77 Закону [73]).

Проте вважаємо, що доцільно доповнити цей перелік принципами, які можуть бути закладені в основу здійснення децентралізації, як-от:

– *ефективний розподіл повноважень*. Цей принцип проголошено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де вказано, що доступність і належна якість

публічних послуг забезпечуються шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою [5]. Отже, необхідно чітко нормативно закріпити повноваження кожного із суб'єктів задля усунення дублювання їх функцій та виникнення можливих суперечностей між цими органами, що може призвести до зниження ефективності надання публічних послуг (зростання часу щодо їх надання та підвищення вартості);

– *забезпечення самоокупності громад*. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. За для виконання цього завдання передбачено: розширення власних повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення на власній території податків та зборів; закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб; надання права органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів; надання доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку територіальної громади шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій [90];

– *оптимізації територіального розташування*. Так, укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної

служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову [42, с. 4–5].

Ключовою компонентою в розвитку територіальних громад виступає інвестиційний потенціал громади, а саме:

1) інвестиційний потенціал територіальної громади – це об'єкт управління з боку органів місцевого самоврядування. Таке управління має базуватися на реальному соціально-економічному становищі, у якому на певний момент часу перебуває територіальна громада і може передбачати як більш ліберальні інструменти та механізми, так і імперативні методи;

2) розкриваючи чинники та способи впливу на інвестиційний потенціал територіальної громади, потрібно згрупувати їх за певними характеристиками: природно-географічні, публічно-політичні, економічні, соціально-демографічні, технологічні. Останні чотири групи чинників є також керованими та мають змінюватися під впливом управлінського інструментарію органів місцевого самоврядування таким чином, щоб із чинників впливу перетворюватися на чинники розвитку інвестиційного потенціалу;

3) стимуляція розвитку інвестиційного потенціалу територіальної громади має відбуватися шляхом упровадження ефективного перерозподілу бюджетних надходжень, самофінансування за рахунок розвитку комунальних підприємств з їх подальшою корпоративізацією, формування такого інвестиційного клімату в межах повноважень органів місцевого самоврядування [95].

І. Лещух виділяє три компоненти інвестиційного потенціалу об'єднаних територіальних громад:

1) фінансові показники – обсяг грошового капіталу, який може бути використаний ОТГ для забезпечення інвестиційного процесу. Враховує ресурси місцевих органів влади; підприємств, фінансових посередників,

домогосподарств, що здійснюють свою діяльність та/або перебувають на території певної територіальної громади;

2) трудові показники – сукупність кількісно-якісних характеристик населення, здатного до праці та соціальних умов, що дають змогу формувати, розвивати та ефективно реалізувати трудові можливості населення на основі зайнятості в економіці ОТГ;

3) виробничі показники – сукупний результат господарської діяльності в ОТГ. При оцінюванні забезпеченості ОТГ виробничими ресурсами доцільно також врахувати додаткові фактори (чинники) інфраструктурного характеру, які сприяють розвитку місцевого підприємництва, наприклад економіко-географічне розташування [32].

Завдяки закордонним партнерам у межах роботи проєкту ПРОМІС було проведено аналіз інвестиційної діяльності в областях України. Отримані показники свідчать про наявність значного потенціалу, тим самим засвідчивши, що всі кроки щодо реалізації інвестиційного потенціалу, які імplementовані в реформі децентралізації, були вдалими. Розроблено Стандарти щодо залучення та супроводу інвестицій на регіональному та місцевому рівні, зокрема для Запорізької та Полтавської областей та м. Вінниці [93], на базі яких розроблено рекомендації Офісу із залучення та підтримки інвестицій «UkraineInvest» і листом Мінекономіки України від 20 вересня 2018 р. № 3903-06/40927-06 направлено до регіонів.

Стандарти включають:

1) уніфіковану систему підготовки інвестиційних пропозицій (єдині стандарти в регіоні);

2) розробку інформаційно-маркетингових продуктів і просування інвестиційного потенціалу регіону та територіальних громад;

3) пошук, залучення та професійний супровід інвестора;

4) постінвестиційну підтримку [24].

Визначальним етапом розвитку громад в умовах децентралізації стає становлення системи інститутів, що реалізують взаємозв'язок між розвитком

територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території, тому що базовою цінністю для будь-якого суб'єкта є його власне збереження й постійне відновлення шляхом розвитку. Індивідуальні цілі та мотивація в межах громади самовідтворення, які реалізуються шляхом комунікацій з іншими суб'єктами в рамках конкретного інституційного середовища, у процесі яких відбувається інтеграція процесів – визначається функціональна ідентичність суб'єкта, а саме розвиток громад. Варто зауважити, що децентралізація сприяє повнішому розкриттю локального потенціалу, який поряд з іншим приводить до створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, посилення капіталізації локальних ресурсів. На основі забезпечення взаємодії членів громад формується мотивація до встановлення усталених мережевих взаємозв'язків, розширюються можливості задіяння та відтворення людського капіталу на місцевому рівні [21].

Розвиток громад в умовах децентралізації полягає у взаємозв'язку різних елементів, який забезпечує досягнення більших результатів, ніж у тих випадках, коли вони функціонують окремо, що відображається в такому:

1) мінімізація загальних витрат та максимізація доходів місцевих бюджетів за рахунок об'єднання фінансових ресурсів;

2) зростання бажаного результату якості життя населення завдяки створенню додаткових робочих місць та сприятливих умов для відкриття власної справи;

3) стимулювання приватної бізнес-ініціативи в громаді та створення сприятливих умов для залучення інвестицій;

4) розвиток співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та потенційними інвесторами;

5) розвиток сільських територій на основі залучення молоді до суспільно-виробничих та підприємницьких процесів у сільській місцевості, а також призупинення міграційних процесів у сільській місцевості та здатність стратегічного бачення, створення інновацій і стратегічної гнучкості для

досягнення цілей громади на основі управління, яке визначає й інтегрує всі його можливості та здатності. Важливими умовами розвитку громад є: ресурсний потенціал; виробничий потенціал; ринковий потенціал; управлінський потенціал; фінансовий потенціал; інвестиційний потенціал [93].

Це дає підстави зробити висновок, що для розвитку громад в умовах децентралізації необхідно приділяти особливу увагу повному та ефективному використанню її ресурсів. Розвиток громади залежить насамперед від стійких конкурентних переваг порівняно з іншими громадами та сприятиме фінансово-економічному збагаченню громади [27].

1.2. Теоретико-методичні засади становлення децентралізації в Україні

Визначення теоретико-методичних засад децентралізації в Україні внаслідок трансформації відносин між центральними та місцевими органами влади є вкрай важливим етапом для подальшого становлення демократичних цінностей у країні. Однак реформа децентралізації, впливаючи на зміну відносин у публічній владі, супроводжується складними та суперечливими процесами.

Хоча імплементація процесу децентралізації супроводжується підвищенням якості та швидкості роботи місцевих органів влади, тим самим відповідаючи на проблемні питання соціально-економічного й соціально-політичного характеру територіальної громади, все одно виникають дисбаланси в розрізі визначення повноважень на основі теоретико-методичних засад реформи децентралізації.

Децентралізацію варто окреслити як багатогранне поняття та процес, що стосується надання публічних послуг від центрального до нижчих (субнаціонального, регіонального, місцевого) органів влади. Таке визначення є актуальним з огляду на концептуалізацію самого терміна децентралізації.

Механізм децентралізації не існує поза державою, виконується саме державними органами влади, але за особливими правилами. Децентралізація влади є цілеспрямованою диспозицією повноважень державних органів влади на різних рівнях ієрархії, а також суттєвим скороченням бюрократичних особливостей щодо надання звітності та відповідальності за прийняття рішень на рівні територіальної громади.

Для цього процесу характерні такі риси, як небажання втратити контроль над владними повноваженнями та ресурсами – дії центральних і регіональних органів описують як «бюрократичну поведінку». Варто зауважити, що децентралізація – це трансферт влади та ресурсів, що визначається як один з видів влади, який характеризує сутність державного управлінського простору, де виконується певний обсяг публічних рішень. Вчений В. Оутс слушно зауважував, що відмінність між системами органів влади країн виявляється в глибині децентралізації. Зіставлення централізації та децентралізації як антонімів є неправильним підходом, наявність централізованих і децентралізованих підходів у державному управлінні потрібно співвідносити з різними сферами державної політики.

Принципи децентралізації визначають як побудову ефективних, результативних та раціональних структур державних органів влади. Їм притаманна така риса, як вигода, отримана в результаті надання більших повноважень місцевим органам влади. У межах державного управління децентралізацію розглядають як вирішення суспільних питань, пов'язаних із наданням публічних товарів та послуг на місцях, розподіленням ієрархічного й функціонального виконання повноважень державними органами влади, зокрема місцевими. У межах політичних наук децентралізацію узагальнюють інтереси різних соціальних груп населення, політичні сили вирішують проблеми на місцевому рівні, принаймні частково. Якщо державні органи влади є політичними централізованими системами, то населення визначає інтереси та форми власності на основі місцевих потреб і проблем. Також варто зауважити, що політичні сили, різні рухи конкурують за голоси

населення на місцевому рівні. Тому вибори до державних органів влади на місцевому рівні є індикатором представництва інтересів різних соціальних груп населення в рамках міста, села чи селища, а також регіону. Місцеві вибори слугують одним з показників децентралізації влади, вони є індикатором потреб самого суспільства. Специфічним поняттям є віртуальна децентралізація, що визначається як ефективний інструмент контролю за корупцією та подолання тіньової економіки. Також науковцями запропоновано підхід до класифікації моделі децентралізації в двох напрямках: згори-вниз (top-down) або знизу-вгору (bottom-up). Відмінність між цими моделями децентралізації виявляється в розподілі кінцевих повноважень, тобто основних рішень з ведення державної політики. Наприклад, якщо застосовується модель згори-вниз (top-down), то вирішальне рішення належить центральним органам влади, якщо знизу-вгору (bottom-up), то головні рішення приймають місцеві органи влади [94, с. 8].

Вплив на визначення сутності щодо реформи децентралізації полягає в теоретико-методичних підходах та технічній проблематиці всебічного розвитку місцевого самоврядування, отримання необхідних ресурсів для подальшого функціонування громади. На порядку денному стоїть актуалізація такого питання: державна влада на місцях та органи місцевого самоврядування неналежним чином використовують свої нові повноваження, що гальмує розвиток громадського суспільства в Україні. Функціонування державних органів влади лише на рівні центральних органів є неможливим, тому що державні механізми повинні передбачати багато вертикальних та горизонтальних зв'язків між державними органами влади, але в межах відповідної територіально-адміністративної одиниці. Виконання владних повноважень шляхом надання управлінських функцій є одним з основних механізмів передачі влади із центрального рівня влади до органів місцевої влади. Цей підхід формує законодавчу детермінацію основних публічних форм кооперації державних адміністрацій на основі ієрархічної системи, що пов'язана з децентралізацією влади [8, с. 233].

Сама реформа децентралізації в Україні має три основні компоненти, що формують її: реформа територіальної організації влади, реформа місцевого самоврядування, реформа регіональної політики. Процес децентралізації місцевого самоврядування потрібно сприймати як:

1) передачу великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень місцевого самоврядування;

2) надання широких повноважень місцевому самоврядуванню на рівні районів і регіонів, але найбільше повноважень надається територіальним громадам;

3) закріплення основних засобів імплементації ширших владних повноважень, власних доходів, субвенцій, для того щоб громади могли здійснювати свої повноваження, мали можливість розпоряджатися ресурсами;

4) підвищення якості та доступності послуг для громадян, які надаються на кожному з рівнів органів державної влади, оскільки це є «інструмент для поліпшення якості життя людини»;

5) можливість «склеїти» державу, поділену сьогодні між феодалськими кланами на місцевому рівні.

Децентралізацію слід характеризувати як можливість місцевих органів влади мати більше повноважень та переваги використання ресурсів на реалізацію проєктів територіальної громади. До реформи децентралізації всі ресурси були сконцентровані в центральних органах влади та розподілялися згідно з виконавчою вертикаллю. Тепер унаслідок упровадження реформи децентралізації всі кошти залишаються в громаді. Особливо підкреслимо щодо розподілу фінансів і субвенцій, що приймаються за формулою, а не через лобіювання завдяки представникам місцевого самоврядування, цей механізм усуває адміністративне втручання. У результаті реформи децентралізації спостерігається підвищення економічної активності на рівні міста, села чи селище [11, с. 10].

Також слід виділити основні типи децентралізації на рівні держави: політичну, адміністративну, бюджетну, економічну та екологічну. Політична децентралізація полягає в розподілі політичної влади між центральними та місцевими органами влади, що впливають на розробку та реалізацію законодавчої бази й політики держави в таких сферах країни, як економіка, соціальний та культурний стан розвитку країни. Економічна децентралізація полягає в приватизації державних функцій приватними структурами та наданні більш ліберальних прав роботи на ринку України, зокрема в законодавчій та економічній площинах. Екологічна децентралізація – це надання певним місцевим органам влади, приватним підприємствам право користування природними ресурсами країни. Більш специфічною децентралізацією є адміністративна децентралізація – передача владних повноважень на місця, її можна поділити на чотири інші: деконцентрацію, делегування повноважень, деволюцію, дивестування [99].

Децентралізація в Україні має на меті увібрати до себе всі європейські цінності та надбання децентралізації – активна комунікація з громадою стосовно роботи завдань та обов'язків різних органів влади та державних установ, активну участь громадян в політиці та адміністративних рішень, що впливає на місцеву владу, ефективність – державна політика впливає на всі суспільно економічний та суспільно політичні потреби сьогодення [93].

Для української децентралізації характерні нові міжбюджетні відносини, що ґрунтуються на засадах бюджетної децентралізації, зокрема:

1. Автономність та фінансова самостійність:

– можливість формувати місцевий бюджет на основі стабільних довгострокових дохідних джерел, а також видаткових повноважень згідно із чинним проєктом Державного бюджету;

– право формування та затвердження місцевих бюджетів незалежно від терміну прийняття Державного бюджету України;

– імплементація програмно-цільового методу щодо бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, які взаємодіють з державним бюджетом;

- визначення державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному виглядах за кожним із повноважень, делегованих державою місцевому самоврядуванню;

- розрахунок обсягу субвенції, що спирається на державні соціальні стандарти та нормативи, які імплементовані згідно із чинним законодавством;

- наявність можливості обирати фінансові сервіси для обслуговування місцевого бюджету, однак при обранні банківських установ місцеві бюджети втрачають право на покриття тимчасових касових розривів, а також державні та комунальні заклади вищої освіти, наукові установи та заклади культури мають право розміщувати свої погодження в банках державного сектору;

- оптимізація часу щодо платіжних доручень, що не має на меті забезпечувати уникнення пікових навантажень на єдиний казначейський рахунок;

- симпліфікація процедури запозичення від міжнародних інституцій;

- можливість отримання зовнішніх запозичень від міст обласного значення [38].

2. Створення можливостей для громад щодо об'єднання та формування територіальних громад:

- нівеляція трирівневої системи розподілу фінансів «область – район – розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня»; розробка дворівневої системи міжбюджетних відносин згідно з диференціацією регіонів: перший рівень – це області, другий – міста обласного значення, райони та об'єднані громади;

- об'єднання громади з метою збільшення повноважень;

- дисбаланс прав місцевих громад на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення внаслідок відсутності процесу об'єднання;

- формування балансу між податкоспроможністю та наявними ресурсами громади, що відповідає релевантним можливостям.

3. Розширення дохідної бази місцевих бюджетів та збільшення податкових платежів до місцевих бюджетів:

- отримання місцевими бюджетами плати за надання адміністративних послуг державного мита;
- встановлення стабільного джерела доходів місцевих бюджетів за рахунок нових нормативів та податків на прибуток підприємств;
- отримання дохідної бази у вигляді податку на нерухоме майно;
- права місцевого самоврядування встановлювати податок на земельні ділянки;
- акцизне оподаткування в рамках децентралізації належить до місцевих бюджетів;
- зміна індикативних розрахунків Міністерства фінансів України та надання можливості оцінювати обсяги надходжень на основі стабільних дохідних джерел [38].

На основі проаналізованих джерел побудовано схему теоретичного підґрунтя становлення процесу децентралізації в Україні. Вона відображає сам теоретико-методичний підхід до впровадження децентралізації на місцях та центральних органів влади. На рис. 1.1 сконцентровано увагу на розподіленні коштів як основному елементі функціонування місцевих громад для вдалої реалізації місцевої політики.

Ця схема теоретичного підґрунтя становлення децентралізації в Україні відображає можливості щодо навичок менеджменту об'єднаних громад для використання ресурсів згідно із запитом місцевого населення, збільшуючи здатність отримання фінансових надходжень до місцевого бюджету. Громади повинні підтримувати та активно брати участь у формуванні бюджету щодо реалізації проєктів та розвитку місцевих ініціатив. Важливе місце повинно посідати регіональне співробітництво для оптимального впровадження механізмів децентралізації та регіональної політики.

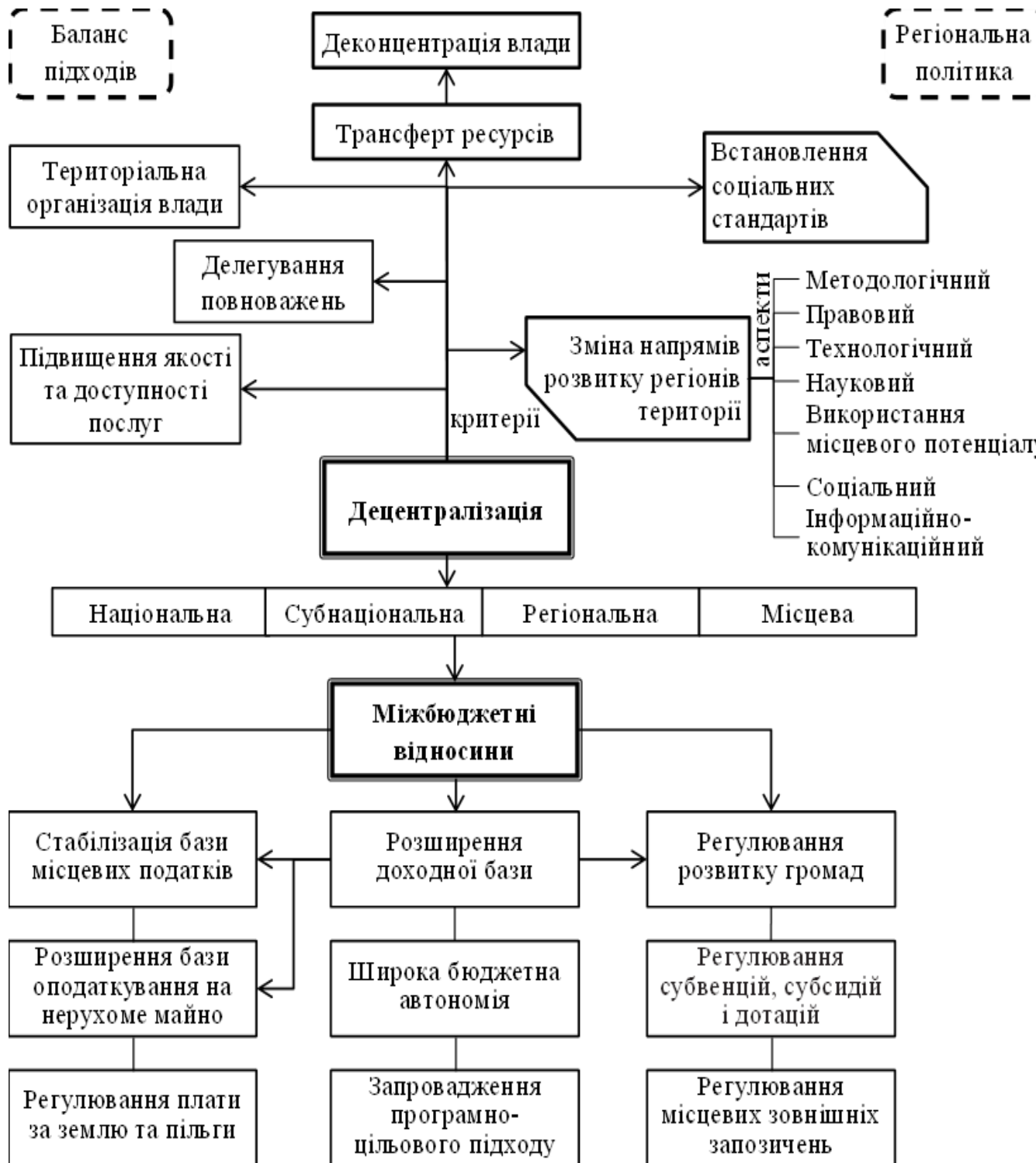


Рис. 1.1. Теоретичне підґрунтя процесу децентралізації в Україні
(сформовано авторкою [28])

Громада повинна не обмежуватися принципами децентралізації та адміністрування проєктів, а також бути спрямована на розвиток інфраструктури місцевої громади. Насамперед децентралізація повинна бути в рамках законності, розглядатися її під кутом рішення органів самоврядування в об'єднаних громадах у процесі регіональних реформ децентралізації.

Згідно з вищевикладеним, можна зробити висновок, що децентралізація – це подолання багатьох запитів сьогодення, що залежать від територіальної інфраструктури, фінансової та ресурсної спроможності, рівня градації громади в спільній кооперації. Одним з яскравих прикладів децентралізації є реалізація нових повноважень місцевих органів влади для задоволення потреб місцевої територіальної громади, а саме завдяки наділенню новими повноваженнями місцеві бюджети можуть наповнюватися новими джерелами фінансових надходжень та більш ефективно їх використовувати в наданні суспільних послуг незалежно від центральних органів влади.

1.3. Історико-правові аспекти децентралізації в Україні

Історія становлення та реформування місцевого самоврядування є одним з головних моментів, на які повинна спиратися реформа децентралізації в Україні. Основними питаннями щодо становлення децентралізації є концентрація влади та передання фінансів «нагору», перерозподіл у ручному режимі, а також відносини на рівні регіональних органів влади та центральних. Тернистий шлях становлення децентралізації в Україні та його реалізація сьогодні має бути окресленою в історичному підґрунті трансформації державного управління в Україні.

Історія розвитку української державності включає в себе європейські та світові цінності на шляху свого становлення й геополітичного місця у світі, що має на меті відповідати сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у сфері децентралізації як основного шляху подальшої модернізації державного управління та функціонування країни щодо демократичних цінностей у суспільно-політичних і суспільно-економічних процесах. Першим кроком на шляху становлення України стала ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, що була прийнята Радою Європи в 1985 р. Одним з яскравих символів вітчизняної державності, яким характерні риси децентралізації, є Українська Центральна Рада – під управлінням державного діяча Михайла Грушевського. Перший універсал Української Центральної Ради був прийнятий 10 червня 1917 р., основною метою якого було формування конституційно політичного акту, що визначав відцентрування управління ним власним розвитком. Другий універсал Української Центральної Ради був прийнятий 3 липня 1917 р., цей документ продовжив українське самовизначення щодо внутрішнього та зовнішнього становища країни. Третій універсал Української Центральної Ради був прийнятий 7 листопада 1917 р., цей документ став першим актом конституційного характеру української держави. Його прийняттям зроблено спробу вирішення організації управління республіки, особливу увагу було приділено законодавчій та виконавчій владі. Четвертий універсал Української Центральної Ради був оприлюднений 22 січня 1918 р., у ньому було закріплено трирівневу форму адміністративно-територіального устрою держави, яка складається із земель, волостей і громад. Однак проголошення УЦР не мало підтримки серед більшості населення країни. Тому в історичних документах спостерігались різноманітні та протилежні ідеї щодо розвитку України. Також є думка, що встановлений режим гетьманом Петром Скоропадським 29 квітня 1918 р. поставив під загрозу зовнішню та внутрішню політику України. Ця форма державного правління має характерні ознаки квазімонархії, де зосереджено всі владні інституції в особі

однієї людини – гетьмана. Наступним історичним етапом слугувало розроблення у 1919 р. нової концепції Конституції УССР. Для наступного історичного етапу – становлення радянської влади – характерні повне знищення самої демократії та перехід до жорстокого централізму у владі, де основні владні повноваження державного управління мають центральні органи влади, а місцеві органи влади лише підкоряються цим постановам [92].

У контексті історичного становлення децентралізації в Україні доцільно визначити термінологічний апарат, а саме: місцеве самоврядування – право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [20]; громада – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до якої належить один або декілька населених пунктів. Громада утворюється, як правило, в результаті добровільного об'єднання територіальних громад [9]; територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село [74].

Згідно з поглядами вчених, юристів та громадських діячів, децентралізація в Україні є процесом узгодження політичних станів, а також є необхідним елементом, але не обов'язковим як рівень влади. На нашу думку, децентралізація державної влади в Україні є лише зміною горизонтального перерозподілу повноважень між гілками влади, тоді як у європейській і світовій практиці виступає вертикальний перерозподіл повноважень, тобто передача влади з вищої інституції до нижчої. Децентралізація приводить державу до двох форм правління: адміністративної та публічно-громадської.

На процесуальному рівні громадяни не можуть встановлювати золоту середину управління, а навпаки, роблять чітку диференціацію повноважень, тому й виникає підхід до ведення децентралізації у форматі двох моделей. Публічна громадська модель є аналогом «верств» населення за часів Київської Русі, інша адміністративна модель об'єднує в процесі децентралізації систему державного управління та громадського управління. Згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», сама адміністративна модель децентралізації є суто трансформаційним процесом української держави внаслідок змін у різних інституціях влади. Проте існують певні суперечливі питання в розумінні реалізації процесу децентралізації управління, які підсилюють певні ризики в управлінні державою. Тому доцільним є формування як державними органами влади, так і місцевими політики децентралізації, що задовольняє запити не тільки самої держави, а й громадян зокрема [7].

Доцільно приділити увагу й напрямкам регіональної політики, закріпленої в ЗУ «Про засади державної регіональної політики», в якому зроблено акцент на реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. і плану дій щодо її реалізації на 2015–2017 рр. На виконання цієї стратегії було затверджено обсяг державного фонду регіонального розвитку на 2015 р. в сумі 3,0 млрд грн (929 проєктів), на 2016 р. – в сумі 4,7 млрд грн (156 проєктів станом на 20 липня 2015 р.) [103].

Основними історичними причинами відсутності кардинальних змін у сфері децентралізації влади були як об'єктивні, так і суб'єктивні:

1) відсутність довгострокової та короткострокової стратегії впровадження нових моделей управління в рамках місцевого самоврядування;

2) небажання державних органів влади делегувати свої повноваження місцевим громадам у напрямі управління суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі;

3) низький вплив інституту самоврядування на державотворення, їхня неефективна діяльність та низька спроможність виконувати функції на рівні громади, району, регіону;

4) низька спроможність служби місцевого самоврядування та низька заробітна платня посадових осіб;

5) низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (так, частка службовців місцевого самоврядування, котрі мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в аграрних областях – менше ніж половину);

6) наявність диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими регіонами Півдня й Сходу країни та аграрним Заходом;

7) низький рівень бюджетного фінансування, недосконалість механізму надання міжбюджетних трансфертів, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо [100, с. 16].

Надалі проаналізуємо нормативно-правові акти, що регулюють процес децентралізації за напрямками її здійснення.

1. Політична децентралізація.

Основу місцевого самоврядування в Україні було закладено 7 грудня 1990 р. ЗУ «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який уперше визначив засади місцевого та регіонального самоврядування – основи демократичного устрою влади у незалежній Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян [76].

У травні 1997 р. було прийнято ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації й діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [74]. Визначив загальну та виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, їх повноваження в різних сферах суспільного життя, як-от: у сфері соціально-

економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Встановив статус сільського, селищного, міського голови та старости об'єднаної територіальної громади [74].

У липні цього ж року було підписано ЗУ «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування», який визначав загальні підстави щодо охорони територіальних кордонів органів місцевого самоврядування; порядок формування відповідних адміністративних структур; здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; визначав фінансові ресурси органів місцевого самоврядування [81].

17 березня 2005 р. було проведено Парламентські слухання з питання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». За результатами цих слухань було відзначено, що система побудови влади в Україні, з погляду втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак гарантувати більшості людей гідний рівень життя [83].

У квітні 2014 р. було видано Розпорядження КМУ «Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади», яким було передбачено доручити Міністерству

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства: внести до 1 червня 2014 р. Кабінетові Міністрів України план заходів з проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та забезпечити координацію дій центральних та місцевих органів виконавчої влади з цього питання [77].

З метою вироблення скоординованих дій щодо законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, здійснення оперативного фахового аналізу законопроектів, та розробку нових, було прийнято рішення щодо створення Експертної групи з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, на виконання якої покладено ряд повноважень: брати участь у підготовці й проведенні парламентських, комітетських слухань у Верховній Раді України з питань децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування; розглядати ініціативи органів місцевого самоврядування, їх всеукраїнських асоціацій, територіальних громад щодо законопроектів; брати участь у підготовці й проведенні парламентських, комітетських слухань [63].

14 липня 2015 р. було прийнято ЗУ «Про місцеві вибори» [75], яким визначено: види місцевих виборів та порядок їх призначення; право голосу на виборах; порядок здійснення таємного голосування; право громадян бути обраним у якості депутата, сільським, селищним, міським головою або старостою: право висування кандидатів; порядок здійснення виборчого процесу та його етапи; суб'єкти виборчого процесу, їх права та обов'язки; статус виборчих комісій, вимоги до їх членів, та порядок їх утворення; порядок складання попередніх списків виборців; умови реєстрації кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі; інформаційне забезпечення виборів; порядок здійснення голосування та встановлення результатів місцевих виборів.

24 червня 2016 р. було видано Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління», яким затверджено Стратегію

реформування державного управління України на період до 2021 року, в межах якої було передбачено:

–реформування державної служби та управління людськими ресурсами, що передбачалося шляхом: підвищення заробітної плати державних службовців та встановлення тимчасових додаткових стимулюючих виплат до конкурентоспроможного рівня відповідно до показників загального ринку праці;

–організація підзвітності, прозорості та нагляду, що передбачалося здійснити шляхом чіткого розподілу повноважень, функцій та відповідальності між органами виконавчої влади, створення ефективної системи їх підзвітності та взаємодії; вдосконалення внутрішньої структури органів виконавчої влади, забезпечення її раціональної побудови і спроможності ефективно виконувати свої функції; забезпечення вільного доступу до інформації про діяльність цих органів у зручній для всіх охочих формі;

–вдосконалення адміністративних процедур та надання адміністративних послуг, запровадження електронного урядування, що мало здійснюватися шляхом: запровадження загальної адміністративної процедури з базовими гарантіями; підвищення якості та доступності адміністративних послуг; систематичного зниження адміністративного навантаження на громадян і юридичних осіб; оптимізації та підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади шляхом впровадження електронного документообігу та електронної міжвідомчої взаємодії; надання цих послуг в електронній формі [16].

У вересні 2016 р. видано Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», якою було передбачено розробити проекти Законів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про передачу органам місцевого самоврядування повноважень з надання адміністративних послуг з видачі документів

реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія через центри надання адміністративних послуг» та «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг (щодо реєстрації, зокрема через центри надання адміністративних послуг, актів цивільного стану громадян на рівні міст обласного значення включно)» [15].

Тенденції щодо підвищення міграційного руху молоді України до більш розвинутих країн світу, несприятлива демографічна ситуація поставили перед Урядом завдання щодо пошуку шляхів залучення молоді до державних справ, підвищення їх активізації, створення комфортних умов життя.

Адже для сучасного соціального становища української молоді характерна низка проблемних питань в основних аспектах життя: відсутність перспектив, політична турбулентність, скрутне матеріальне становище, незабезпеченість житлом, складність працевлаштування, обмеженість доступу до якісних освітніх і медичних послуг, незадовільний стан здоров'я. Для вирішення цих проблем було прийнято рішення щодо проведення у липні 2017 р. парламентських слухань про становище молоді в Україні на тему: «Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації». За результатами цих слухань Кабінетові Міністрів України було надано рекомендації щодо забезпечення ефективної реалізації державної молодіжної політики в умовах децентралізації за напрямками: забезпечення зайнятості молоді; забезпечення молоді житлом, доступності до якісної освіти; підтримка інноваційного потенціалу молоді; підтримка талановитої молоді; підтримка молодих людей, які перебувають у складних життєвих обставинах; розвиток молодіжної та спортивної інфраструктури, зокрема у сільській місцевості; участь молоді у формуванні і реалізації державної молодіжної політики; популяризація демократичних форматів роботи з молоддю [80].

У вересні цього ж року КМУ було прийнято рішення щодо затвердження плану заходів на 2017 р., спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, серед яких першочерговими було визнано:

—опрацювання питань щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань ліцензування та надання дозволів;

—оптимізацію наявної мережі закладів культури, побудову нової моделі їх функціонування;

—врегулювання питання функціонування закладів охорони здоров'я, що забезпечують надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги в межах госпітальних округів;

—сприяння диверсифікації економічного розвитку сільських територій шляхом розвитку сільського туризму;

—сприяння підвищенню якості освіти в об'єднаних територіальних громадах шляхом оптимізації мережі малокомплектних шкіл та забезпечення функціонування опорних шкіл;

—опрацювання питання щодо зміни підходів до фінансування установ, що надають соціальні послуги, дитячих будинків, шкіл-інтернатів шляхом розподілу відповідальності між державою та територіальною громадою, тощо [68].

У лютому 2017 р. було прийнято ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)», яким введено поняття старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування; визначено його повноваження та дострокове їх припинення. Запроваджено поняття старостинського округу як частини території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів [48].

Для прискорення завершення реформи з децентралізації у грудні 2018 р. було видано Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади», в якому було доручено Кабінету Міністрів України забезпечити: посилення спроможності територіальних громад; сприяння розвитку сільських територій, зокрема шляхом збільшення обсягів надання фінансової підтримки органам місцевого самоврядування для впровадження реформи у сфері освіти, у тому числі модернізації мережі опорних шкіл, придбання шкільних автобусів, підключення навчальних закладів до мережі Інтернет. Обласним державним адміністраціям забезпечити розроблення та затвердження планів перспективного розвитку відповідних областей з урахуванням інноваційного потенціалу регіонів, конкурентних переваг та стратегічного бачення їх розвитку, об'єднання територіальних громад та їх фінансової спроможності, а також реформ у сферах освіти, охорони здоров'я [62].

У січні 2019 р. видано Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки», яким передбачено:

- формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом: утворення міжвідомчих регіональних робочих груп з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів областей; розроблення рекомендацій щодо сучасних вимог та європейських стандартів адміністративно-територіального устрою районного рівня; здійснення розрахунків фінансової спроможності територіальних громад;

- передачу (децентралізацію) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності;

- створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом: здійснення розрахунків щодо

вартості надання послуг відповідно до державних соціальних стандартів і нормативів;

– формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування;

– розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів [67].

2. Адміністративно-територіальний устрій.

Ще у вересні 2005 р. було прийнято ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів», який: надав визначення поняттю депресивна територія, встановив соціально-економічні та інші показники розвитку території, за якими вона може бути визнана депресивною; визначив порядок визнання територій депресивними [86].

У червні 2014 р. прийнято ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», який: визначив форми співробітництва, встановив порядок ініціювання співробітництва та проведення переговорів про організацію співробітництва; визначив можливості державного стимулювання співробітництва та моніторинг цього процесу; встановив підстави для припинення співробітництва [85]. Саме цей Закон заклав основи співробітництва громад, суттєво розширив їх можливості щодо реалізації спільних проєктів, які для однієї громади були недосяжні.

Унаслідок того, що більшість громад є надмірно подрібненими та слабкими щодо ресурсної спроможності, Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. прийнято один з ключових нормативних актів на шляху до децентралізації – ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [61], який законодавчо визначив: порядок добровільного об'єднання територіальних громад, а також приєднання до об'єднаних територіальних громад; здійснення державної підтримки цих процесів. Відповідно до цього Закону, сільські ради, селища або сусідні міські можуть об'єднуватись в одну громаду, яка буде мати більше адміністративних повноважень та ресурси спроможності. Населені пункти, що не визначилися щодо адміністративних центрів, повинні обрати старосту на строк повноважень місцевої ради, який є

посадовою особою місцевого самоврядування і має керуватися у своїй діяльності положенням про старосту.

У цей самий день було видано ЗУ «Про засади державної регіональної політики», пріоритетами якої було визнано:

- визначення проблемних територій у регіонах та формування їх конкурентоспроможності;
- зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції та запровадження дієвих інструментів її державної підтримки;
- створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища;
- поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;
- створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад [65].

З метою вирішення оперативних завдань щодо надання підтримки об'єднанню територіальних громад; вивчення громадської думки щодо законодавчих ініціатив з питань об'єднання; сприяння органам державної влади у проведенні роз'яснювальної роботи серед територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо механізмів об'єднання було прийнято рішення про створення робочої групи з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня [84].

Дуже важливим кроком для успішної реалізації програм з об'єднання та співробітництва територіальних громад стало видання Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування», в якому запропоновано

основні шляхи розв'язання проблем, що мають місце в системі державного управління в цій сфері, серед яких: удосконалення систем державного управління з урахуванням їх лінійного та регіонального принципу обслуговування; передача функцій з управління до сфери управління обласних державних адміністрацій; створення захищеного державного дорожнього фонду задля оптимального розподілу обсягів фінансування нового будівництва, реконструкції, капітального, поточного ремонту доріг; впровадження механізму державно-приватного партнерства, зокрема будівництва на умовах концесії, тощо [17].

У лютому 2017 р. порядок здійснення добровільного об'єднання громад зазнав певних змін, разом з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», яким було: уточнено порядок підготовки проєкту рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади; визначено особливості припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася; уточнено форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до вже об'єднаних; визначено порядок розподілу загального обсягу фінансової підтримки, який розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до їх площі [47].

Трохи пізніше (у березні 2017 р.) знову було внесено зміни стосовно добровільного об'єднання територіальних громад, зокрема тих, що розташовані на територіях суміжних районів. Зміни стосувались порядку розроблення проєкту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району. До того ж уточнено порядок здійснення чергових виборів до районних рад у разі, якщо Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади [50].

3. Децентралізація у сфері освіти.

Суттєвих змін в умовах децентралізації управління зазнала загальна середня освіта. У грудні 2016 р. було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р., якою передбачено суттєві зміни в системі державного фінансування шляхом: створення системи прозорого розподілу публічних коштів у новій українській школі; покриття видатків на забезпечення педагогічної складової частини навчального процесу за рахунок освітньої субвенції; удосконалення формули розрахунку освітньої субвенції; створення необхідних умов для навчання і виховання дітей молодшого шкільного віку безпосередньо за місцем їх проживання; створення умов для розширення державно-громадського партнерства на засадах співфінансування; запровадження принципу «гроші ходять за дитиною» тощо [88].

З метою створення сприятливих умов для надання освітніх послуг дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами недержавної форми власності та надання певної підтримки останнім було внесено зміни до Податкового кодексу України, де передбачено звільнити від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плати за землю за будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності та джерел фінансування [54].

З кінця 2017 р. прийнято ряд нормативно-правових актів, якими затверджено формулу розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, який мав здійснюватися на підставі: розрахункового показника фінансового нормативу бюджетної забезпеченості; контингенту учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти; навчального плану; заробітної плати вчителя; коригуючих коефіцієнтів (зокрема коефіцієнт поділу класів на групи – для обласних та районних бюджетів та коефіцієнт приведення нормативної наповнюваності класу) [72].

Щодо фінансування «Нової української школи», то Постановою КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» визначено, що закупівля засобів навчання та обладнання для навчальних кабінетів початкової школи (або структурних підрозділів інших закладів освіти, що забезпечують здобуття початкової освіти) та їх доставка здійснюються на засадах співфінансування. Передбачено, що ця субвенція спрямовується на: закупівлю засобів навчання, обладнання, навчально-методичної та навчальної літератури, зошитів, обладнання та інвентарю для фізкультурно-спортивних приміщень; підвищення кваліфікації директорів, заступників директорів з навчально-виховної роботи, вчителів початкової школи, вчителів, які викладають один чи декілька навчальних предметів, вчителів іноземних мов та тих, що забезпечують здобуття учнями 5–11 класів закладів загальної середньої освіти [13].

Суттєвим кроком для підтримки приватних закладів загальної середньої освіти стало видання Постанови КМУ «Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», відповідно до якої приватні заклади загальної середньої освіти, які мають ліцензію на провадження освітньої діяльності, щодо яких не порушено справи про банкрутство та які не перебувають у стадії ліквідації, мають право на отримання освітньої субвенції [36].

Суттєвим кроком для підвищення якості освіти в умовах децентралізації стало видання Постанови КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти», а саме надання дозволу на використання освітньої субвенції для придбання для закладів загальної середньої освіти комунальної власності та їх філій: шкільних автобусів; автомобільних транспортних засобів, у тому числі для обслуговування

інклюзивно-ресурсних центрів; персональних комп'ютерів; послуг з доступу до Інтернету закладів освіти [14].

У червні 2019 р. Урядом приділено увагу підтримці розвитку професійно-технічної освіти, зокрема схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р., якою було передбачено реформування системи професійно-технічного навчання. Така реформа мала сприяти: створення всебічно розвиненої особистості, здатної до вибору індивідуальної освітньої траєкторії, навчання впродовж усього життя, розвитку професійної кар'єри, підприємництва та самозайнятості; конкурентоспроможного та мобільного на ринку праці фахівця у врахуванням потреб національної економіки та суспільства; розвитку особистості з активною громадянською позицією та морально-етичними якостями [87].

У червні 2019 р. в умовах реформування загальної середньої освіти в умовах децентралізації управління виникли поняття «освітній округ» та «опорний заклад освіти», завданням яких стало: створення безпечного освітнього середовища, концентрація та ефективне використання наявних ресурсів, їх спрямування на задоволення освітніх потреб здобувачів освіти, створення єдиної системи виховної роботи [39]. Вони були створені з метою: забезпечення рівного доступу осіб, у тому числі з особливими освітніми потребами, до здобуття якісної освіти; створення умов для здобуття особами повної загальної середньої освіти, забезпечення реалізації їх індивідуальної освітньої траєкторії, впровадження курсів за вибором, факультативів, гуртків; раціонального і ефективного використання ресурсів, наявних у суб'єктів округу [70].

У лютому 2020 р. прийнято Урядом рішення щодо запровадження пілотного проєкту стосовно фінансування професійної (професійно-технічної) освіти у Вінницькій, Одеській та Сумській областях щодо здійснення з обласних бюджетів видатків на оплату послуг з підготовки

кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах професійної (професійно-технічної) освіти [82].

4. Децентралізація у сфері медицини.

Стосовно медичної сфери процеси децентралізації знайшли своє відображення в зміні системи фінансування. Так, видано ряд нормативних актів щодо надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема Постанову КМУ «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 23 січня 2015 р., яка передбачала спрямування субвенції на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я та програм у цій сфері [84].

У серпні цього ж року було затверджено формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, до якої входили: фінансовий норматив бюджетної забезпеченості медичної субвенції для обласного бюджету; загальний показник обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів на планований бюджетний період; загальний показник обсягу медичної субвенції для гірських населених пунктів; коефіцієнт коригування частки обсягу медичної субвенції, який застосовується з метою визначення її обсягу для надання екстреної медичної допомоги [71].

Наприкінці грудня 2016 р. було внесено зміни до Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, який передбачав збільшення рівня розподілу коштів субвенції, зокрема передачу радами об'єднаних територіальних громад 60% обсягу субвенції, передбаченої для об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі районів, і 70% – для об'єднаних територіальних громад, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення [59].

Водночас було внесено зміни й до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, відповідно до яких обласній держадміністрації надавалося право подати Міністерство охорони здоров'я пропозиції щодо перерозподілу видатків субвенції з обласного бюджету бюджетам міст обласного значення, районним бюджетам та

бюджетам об'єднаних територіальних громад. Обсяг субвенції для бюджету адміністративно-територіальної одиниці, у закладах охорони здоров'я якої допущена заборгованість із заробітної плати, строк виплати якої пройшов, спрямовується насамперед на здійснення обов'язкових виплат із заробітної плати працівникам. Видатки, пов'язані із стимулюванням, преміюванням працівників закладів охорони здоров'я зазначеної адміністративно-територіальної одиниці, а також незахищені видатки здійснюються виключно після ліквідації заборгованості із заробітної плати, строк виплати якої пройшов [57].

У серпні 2017 р. внесено зміни до порядку надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема дозволено залишки субвенції використовувати в наступному бюджетному періоді для поточного утримання й оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я та виконання програм у сфері охорони здоров'я [55].

У березні 2019 р. внесено зміни до формули розподілу обсягу медичної субвенції, які полягали в забороні зменшення обсягу цільових коштів для лікування хворих на цукровий діабет, хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу, виплати щомісячної державної допомоги ВІЛ-інфікованим дітям, придбання лікарських засобів, медичних виробів, лабораторних реактивів для стаціонарних спеціалізованих закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, медичного обслуговування внутрішньо переміщених осіб [58].

Важливий фінансовий документ, який вніс суттєві корективи до порядку фінансування, є Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, завданнями якої стало: впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги; утворення єдиного національного замовника медичних послуг; створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я; автономізація постачальників медичної допомоги (запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»);

розбудова сучасної системи управління медичною інформацією. Передбачалося, що Концепція сприятиме: більш ефективному та справедливому розподілу публічних ресурсів у системі охорони здоров'я; появі конкуренції постачальників усіх форм власності на ринку медичних послуг; приведенню мережі закладів охорони здоров'я у відповідність з реальними потребами населення; підвищенню рівня якості надання медичних послуг [89].

З метою створення можливості для реалізації сучасних та ефективних закупівель медичних товарів у рамках реформи фінансування системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, було схвалено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 р. Такі закупівлі мають забезпечити: зниження корупційних ризиків; раціональне використання бюджетних коштів; зниження бюрократичного навантаження, адміністративних витрат та відповідних бар'єрів; здійснення прозорих закупівель; орієнтованість на пацієнта [66].

Дуже важливим нормативно-правовим актом, що регулює медичну сферу в умовах децентралізації та сприяє впорядкуванню фінансових взаємовідносин між медичними закладами та пацієнтами, став ЗУ «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Цим Законом було визначено: права та обов'язки пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій; особливості підписання договорів про медичне обслуговування населення; порядок отримання медичних послуг та лікарських засобів за цією програмою; порядок функціонування електронної системи охорони здоров'я; отримання доступу до даних про пацієнта, що містяться в електронній системі охорони здоров'я; притягнення до відповідальності за порушення законодавства про державні фінансові гарантії медичного обслуговування [60].

У листопаді 2017 р. значну увагу було приділено підтримці жителів сільської місцевості в напрямі підвищення доступності та якості медичного обслуговування, про що було прийнято відповідний Закон [50], яким

передбачено: сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності у сільській місцевості; впровадження сучасних технологій з медичного обслуговування (здійснення належного ресурсного забезпечення впровадження медичного обслуговування з використанням телемедицини); розроблення та реалізацію програм щодо діагностики, лікування, реабілітації та профілактики захворювань населення; розвиток необхідної телекомунікаційної та транспортної інфраструктури; залучення інвестицій у розвиток медичного обслуговування; сприяння дієвій просвітницькій роботі серед населення щодо активної соціальної орієнтації на здоровий спосіб життя [78].

У січні 2020 р. було приділено увагу питанню розвитку системи екстреної медичної допомоги, в результаті чого було схвалено відповідну концепцію. У межах цієї Концепції передбачено: розробити та затвердити Положення про організацію волонтерської діяльності в системі екстреної медичної допомоги, порядок взаємодії центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф і закладів охорони здоров'я, які забезпечують надання первинної медичної допомоги; затвердити критерії ефективності мережі екстреної медичної допомоги, вимоги щодо комплектації, зберігання та використання медичних наборів; затвердити єдиний класифікатор попередніх діагнозів для бригаад екстреної медичної допомоги, тощо [69].

5. Бюджетна децентралізація.

Основним нормативним актом у цій сфері став ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» 28 грудня 2014 р. [46]. Саме цей Закон вніс суттєві корективи до надходження та використання коштів Державного та місцевих бюджетів. Відтепер до складу доходів бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад мають зараховуватися: 10% податку на прибуток підприємств; плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; плата за державну реєстрацію; адміністративні штрафи, що накладаються

місцевими органами виконавчої влади; 50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, рентної плати за спеціальне використання води; 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення; акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів [46].

Разом з тим внесено зміни до Податкового кодексу України (далі – ПК України) стосовно віднесення податків та зборів до місцевих, серед яких, зокрема: податок на майно (який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плати за землю та транспортного податку), єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір (ст. 10 ПК України [53]). До того ж до компетенції сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад було віднесено встановлення переліку місцевих податків та зборів (п. 12.1 ст. 12 ПК України [53]) та встановлення ставок акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (п. 12.4 ст. 12 ПК України [53]). Ці зміни розширили фінансові можливості органів місцевого самоврядування.

У листопаді 2015 р. внесено зміни до Бюджетного кодексу України, відповідно до яких: в період створення об'єднаних територіальних громад перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проєкті закону про Державний бюджет України [45].

У вересні 2016 р. шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів було віднесено адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб –

підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад [44].

6. Децентралізація у сфері культури та спорту.

Так, у лютому 2016 р. було проведено Парламентські слухання на тему: «Шляхи розвитку фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади» [79], результатом чого стало видання Постанови ВРУ «Про забезпечення сталого розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади», якою було прийнято рішення: передбачити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на часткове фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл; забезпечити щорічне збільшення обсягу видатків з місцевих бюджетів для розвитку фізичної культури і спорту; вирішити питання поліпшення житлово-побутових умов спортсменів – учасників Олімпійських та Паралімпійських ігор; створити нові центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» з урахуванням потреб регіонів; затвердити програми розвитку фізичної культури та спорту і забезпечити їх фінансування; сприяти створенню та діяльності фізкультурно-спортивних клубів та дитячо-юнацьких спортивних шкіл тощо [64].

Стосовно розвитку сфери культури в умовах децентралізації управління слід зазначити, що в січні 2019 р. було схвалено Концепцію реформування системи забезпечення населення культурними послугами. Передбачалося, що реалізація цієї Концепції дасть змогу: підвищити рівень поінформованості громадян про комплекс культурних послуг, які вони можуть отримати на безоплатній основі; підвищити культурний та духовний рівень населення; підвищити ефективність використання бюджетних коштів у сфері забезпечення населення культурними послугами; якісно оновити матеріально-технічне та кадрове забезпечення системи надання культурних послуг; створити чітку і прозору систему звітності про результати впровадження державної політики у цьому напрямку [91].

7. Децентралізація у сфері господарської діяльності.

У 2015 р. прийнято три найбільш важливих нормативно-правових акти в цьому напрямі:

–ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», яким було визначено систему органів та суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав, повноваження кожного з них; визначено правовий статус Державного реєстратора; введено поняття «Державний реєстр прав» та перелік відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно, який він повинен містити; встановлено порядок формування реєстраційної справи та внесення до нього відомостей; визначено порядок проведення державної реєстрації прав; визначено механізм надання інформації з Державного реєстру прав [51];

–ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», яким було визначено: загальні засади державної реєстрації; систему органів державної реєстрації; порядок введення єдиного державного реєстру, внесення до нього відомостей та порядок їх надання; проведення державної реєстрації (подання документів для державної реєстрації, вимоги до їх оформлення); порядок формування та введення реєстраційної справи; фінансове забезпечення у сфері державної реєстрації [52];

–ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», яким було визначено: склади правопорушень у сфері містобудування (зокрема до таких віднесено: порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень,

будівельного паспорта забудови земельної ділянки, висновків експертизи проєктної та містобудівної документації); посилено відповідальність суб'єктів господарювання у разі невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [49].

Досліджуючи нормативно-правове забезпечення процесу децентралізації влади, хотілося б зазначити, що історичне значення має також й активне зростання інформаційних технологій, що впливають на розвиток інфраструктури місцевих громад та активно впроваджуються європейськими державами під назвою «Smart City», досвід яких перейняла й Україна. У європейських країнах з метою оптимізації державного контролю за місцевими органами влади запроваджується конвент «розумне місто», що має на меті активну участь громадян в управлінні державними та місцевими справами. До того ж, представники громади мають активно брати участь у державотворенні, зокрема делегуванні частини повноважень до місцевих органів влади. Адже в громадян повинно бути чітке розуміння, що за скоєні дії буде відповідати не держава, а їх громада, чим активніше будуть громадяни відстоювати свої інтереси, тим відповідальнішим стане місцевий політиком.

Серед інструментів, які можна використовувати в розбудові інфраструктури громади, такі: електронні опитування громадської думки, що дадуть змогу враховувати думку громадян при розробці планів місцевого розвитку, одним з таких яскравих прикладів є місто Вінниця, що реалізувала низку IT-проєктів, наприклад Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», створено відділ оперативного реагування «Цілодобова варта», реалізовано сервіс «Мапа звернень громадян», уведено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо [6].

На рис. 1.2 подано схему, що відображає історичний аспект реалізації політики децентралізації в Україні та основні історичні періоди становлення державного управління в Україні, передумови запровадження сучасної Реформи територіальної організації влади в напрямі її децентралізації.

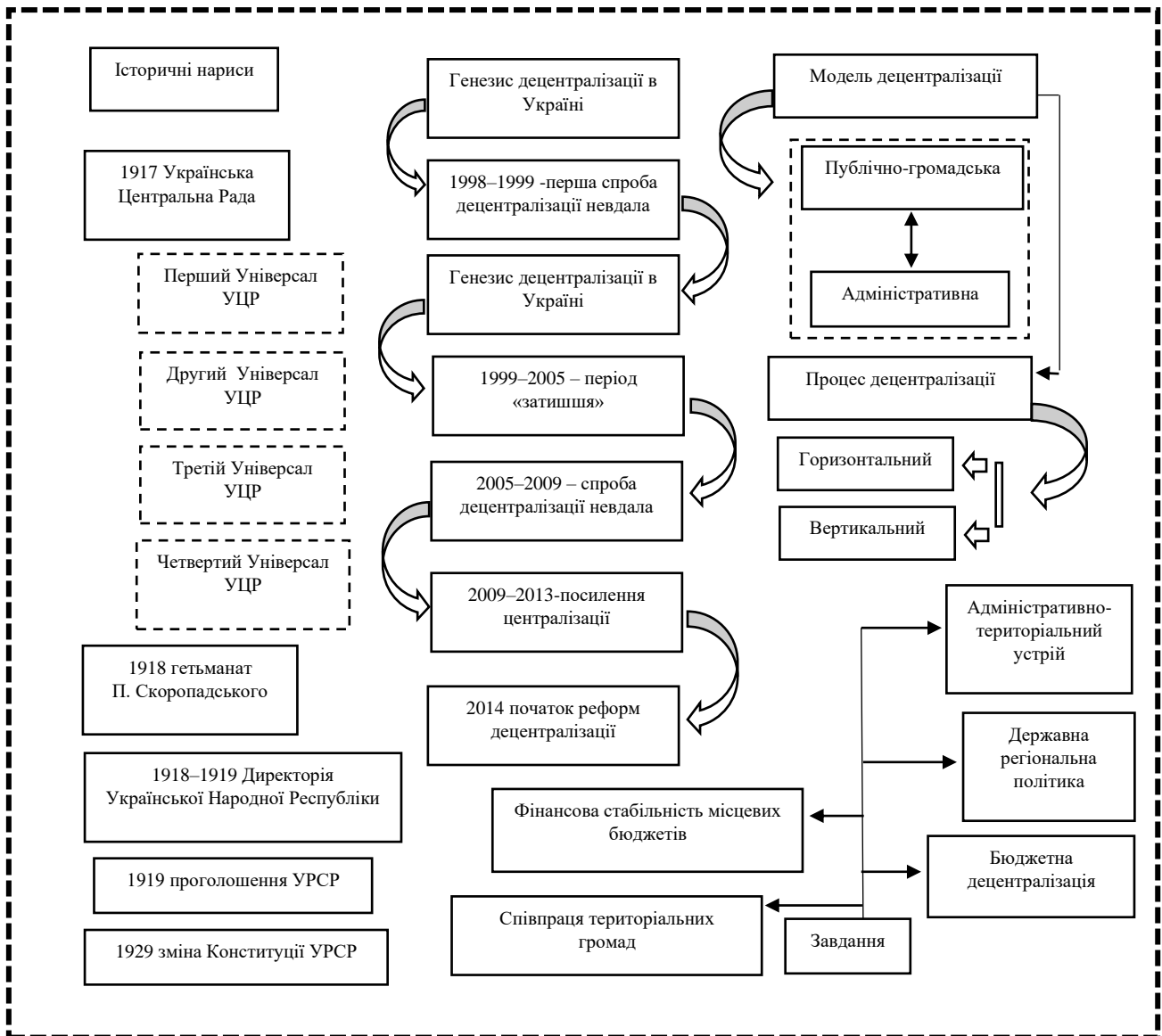


Рис. 1.2. Історичний аспект реалізації політики децентралізації в Україні
(сформовано авторкою [26])

На схемі вказано основні історичні періоди, що вплинули на механізм управління державою, зокрема становлення Української Центральної Ради, гетьманату та директорії. Завершальним історичним етапом стало заснування Української держави в УРСР. Також зображено становлення децентралізації в рамках незалежності України після розпаду Радянського Союзу, важливим моментом став акцент на моделях управління, що передбачають децентралізацію.

На основі вищевикладеного можна зробити висновки, що децентралізація є передачею компетенцій та відповідальності за виконання зобов'язань щодо державної служби від центрального уряду до місцевих або субнаціональних урядів. Децентралізація може відбуватися в політичній, адміністративній, фінансово-бюджетній та інших сферах.

Політична децентралізація спрямована на зміну влади та відповідальності перед місцевими виборчими органами чи авангардами галузевих міністерств. Адміністративна децентралізація перерозподіляє відповідальність за місцеве планування та оперативне управління. Фінансово-бюджетна децентралізація перерозподіляє кошти та фінансову відповідальність. Варто зауважити, що державні установи, які беруть активну участь у процесі децентралізації управління, виконують більше роботи із забезпечення розвитку та функціонування держави на благо суспільства (громадян), ніж децентралізації. Проте існують певні розбіжності в баченні децентралізації та оцінюванні її успішності. Щоб подолати цю плутанину, потрібне чітке розуміння історичних умов України, що допоможе визначити основні напрямки децентралізації в державі: фінансові, адміністративні та політичні.

Висновки до розділу 1

1. Встановлено, що децентралізація є передачею компетенцій та відповідальності за виконання зобов'язань щодо реалізації державної політики від центрального уряду до місцевих або субнаціональних урядів. Децентралізація може відбуватися в політичній, адміністративній, фінансово-бюджетній та інших сферах. Політична децентралізація спрямована на зміну влади та відповідальності перед місцевими виборчими органами чи авангардами галузевих міністерств. Адміністративна децентралізація

перерозподіляє відповідальність за місцеве планування та оперативне управління. Фінансово-бюджетна децентралізація перерозподіляє кошти та фінансову відповідальність. Державні установи, які беруть активну участь у процесі децентралізації управління, виконують більше роботи із забезпечення розвитку та функціонування держави на благо суспільства (громадян), ніж децентралізації. Проте існують певні розбіжності в тлумаченні сутності децентралізації та оцінюванні її успішності.

2. Наголошено на тому, що всі реформи повинні відповідати сучасним та нагальним запитам громади, тому найбільш оптимальним варіантом для соціальної держави в децентралізованому середовищі є соціальні громадські ініціативи та підходи до повноважень місцевих і центральних органів влади, що впливають на всі соціальні політичні та соціально-економічні відносини місцевої громади.

3. За результатами проведеного дослідження історично-правового аспекту становлення процесу децентралізації побудовано схему, в якій відображено історичний аспект реалізації політики децентралізації в Україні та основні історичні періоди становлення державного управління в Україні, передумови запровадження сучасної Реформи територіальної організації влади в напрямі її децентралізації. Вказано основні історичні періоди, що вплинули на механізм управління державою, зокрема становлення Української Центральної Ради, гетьманату та директорії. Завершальним історичним етапом стало заснування Української держави в УССР. Зображено становлення децентралізації в рамках незалежності України після розпаду Радянського Союзу, важливим моментом став акцент на моделях управління, що передбачають децентралізацію.

Список використаних джерел до розділу 1

1. Баймуратов М. Децентралізація публічної влади та права людини в місцевому самоврядуванні: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6 (дата звернення: 08.04.2020).
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21.
4. Боровик К. Довідник для роботи з молоддю в громадах : підготований та випущений в рамках проекту «Школа молодіжних лідерів громад» громадською організацією «Освітньо-аналітичний центр розвитку громад» спільно з Міністерством молоді та спорту України за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/471/%D0%94%D0%9E%D0%92%D0%86%D0%94%D0%9D%D0%98%D0%9A-09.09.19-2.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).
5. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства. *Reporter of the priazovskyi state technical university*. 2015. Issue 29. P. 145–153.
6. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19 (1). С. 46–50.

7. Гринюк Р. Ф., Примуш М. В. Регіональний та державний виміри української специфіки децентралізації влади. *Політичне життя*. 2016. № 3. С. 12–17.

8. Гройсман В. Б. Основні напрями та технології децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 232–237.

9. Децентралізація в Україні (Глосарій). URL: <http://decentralization.gov.ua/glossary> (дата звернення: 08.04.2020).

10. Децентралізація в Україні досягнення надія і побоювання: International Alert. 2017. URL: http://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. Київ : Вид. Москаленко О. М., 2012. 212 с.

12. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

13. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2020).

14. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 р. № 319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

15. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

16. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

17. Деякі питання реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. № 432-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2015-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

18. Дорош У. М. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 130–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_16 (дата звернення: 08.04.2020).

19. Дребот Н. П., Семенен І. Б. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т 29. № 4. С. 24–27.

20. Європейська Хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 08.04.2020).

21. Жаліло Я. І. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень* : зб. наук. пр. 2019. № 1 (69). С. 69–82.

22. Законодавчий вимір реформи децентралізації. Короткий огляд законопроектів та основних нормативно-правових актів (Станом на 13 червня 2017 р.) / заг. ред. та упор. І. Л. Парасюк. Київ : Вид. Москаленко О. М., 2017. 36 с.

23. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації : посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Київ, 2019. URL:

<https://storage.dcentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

24. Ігнатенко О. П. Застосування інвестиційних інструментів на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 5. С. 74–79. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.74.

25. Касинюк Л. А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 3. С. 48–55.

26. Козаченко Ю. П. Історичні передумови децентралізації в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3 (67). С. 213–218.

27. Козаченко Ю. П. Розвиток громад в умовах децентралізації. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 грудня 2019 р.)*. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 24–27.

28. Козаченко Ю. П. Теоретико-методичні засади становлення децентралізації в Україні. *Збірник наукових праць ДДНУ. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 305. Т. XIX. С. 74–83.

29. Козаченко Ю. П. Сутність та зміст децентралізації управління. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15–16 червня 2018 р.)*. Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2018. С. 82–85.

30. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 16 с.

31. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

32. Лещух І. В. Методичний підхід до оцінювання ендogenous інвестиційного потенціалу об'єднаних територіальних громад. *Облік і фінанси*. 2019. № 2. С. 159–162.

33. Лінтур І. В. Можливості оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 4. С. 853–855. URL: <http://global-national.in.ua/archive/4-2015/181.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

34. Маслов А. О., Гладковська А. Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 2. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

35. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2010. 20 с.

36. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності: Аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1817/> (дата звернення: 08.04.2020).

37. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. 2017. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2017_1/visnyk_1_2017_st_17.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

38. Онищенко В. В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 12 (2). С. 45–50.

39. Павлюк Н. В. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 183–190.

40. Пінчук І. В. Децентралізація публічної влади як головний фактор для забезпечення сталого розвитку України: пошук спільних векторів. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. Вип. ½ (29/30). URL:

https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/24881/1/VPSP2016-1-2_123-131.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

41. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. Київ : Заповіт, 2018. 60 с. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_poriv_analiz_rozycii_vlady.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

42. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. URL: http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

43. Приходько Х. В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 71–75.

44. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів : Закон України від 8 вересня 2016 р. № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (дата звернення: 08.04.2020).

45. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 08.04.2020).

46. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 08.04.2020).

47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) : Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 08.04.2020).

48. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 р.

№ 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 08.04.2020).

49. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19> (дата звернення: 08.04.2020).

50. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> (дата звернення: 08.04.2020).

51. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19> (дата звернення: 08.04.2020).

52. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19> (дата звернення: 08.04.2020).

53. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 08.04.2020).

54. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для надання освітніх послуг дошкільними та

загальноосвітніми навчальними закладами недержавної форми власності : Закон України від 17 липня 2015 р. № 654-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-19/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

55. Про внесення змін до Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2017-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

56. Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

57. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2016-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

58. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2019 р. № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

59. Про внесення зміни до пункту 5 Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-2016-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

60. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 08.04.2020).

61. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran96#n96> (дата звернення: 08.04.2020).

62. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади : Указ Президента України від 6 грудня 2018 р. № 412/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412/2018> (дата звернення: 08.04.2020).

63. Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2015 р. № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 08.04.2020).

64. Про забезпечення сталого розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 19 жовтня 2016 р. № 1695-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1695-19> (дата звернення: 08.04.2020).

65. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 08.04.2020).

66. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 821-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

67. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

68. Про затвердження плану заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 682-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2017-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

69. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. № 111-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2020-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

70. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

71. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

72. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

73. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1509793287> (дата звернення: 08.04.2020).

74. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

75. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 08.04.2020).

76. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 08.04.2020).

77. Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади : Розпорядження Кабінету

Міністрів від 17 квітня 2014 р. № 451-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

78. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (дата звернення: 08.04.2020).

79. Про проведення парламентських слухань на тему: «Шляхи розвитку фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади» : Постанова Верховної Ради України від 2 лютого 2016 р. № 969-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-19> (дата звернення: 08.04.2020).

80. Про проведення парламентських слухань про становище молоді в Україні на тему: «Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації» : Постанова Верховної Ради України від 12 липня 2017 р. № 2132-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-19> (дата звернення: 08.04.2020).

81. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

82. Про реалізацію пілотного проекту щодо фінансування професійної (професійно-технічної) освіти : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 94-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2020-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

83. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15> (дата звернення: 08.04.2020).

84. Про Робочу групу з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 березня 2015 р. № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377/15-%D1%80%D0%B3> (дата звернення: 08.04.2020).

85. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 08.04.2020).

86. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення: 08.04.2020).

87. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року : Розпорядження Кабінету Міністрів від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 08.04.2020).

88. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року : Розпорядження Кабінету Міністрів від 14 грудня 2016 р. № 988-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

89. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

90. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

91. Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 27-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

92. Пустовой В. С. Історія централізації та децентралізації Української держави: правові аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 433–440.

93. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. 2016. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/5/502.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

94. Романюк С. Ф. Децентралізація: теорія та практика застосування. 2018. URL: http://bookri.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/romanuk_predprosm1.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

95. Сірик З. О. Ендогенні чинники активізації використання інвестиційно-інноваційного потенціалу територіальних громад. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 4. С. 125–133.

96. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24.

97. Сокровольська Н. Я., Дембіцька А. В. Використання ефекту синергії в управлінні фінансово-економічним розвитком громади. *Молодий вчений*. 2019. № 5 (2). С. 589–592.

98. Степанюк Н. А. Децентралізація в системі управління національною економікою. *Modern Economics*. 2018. № 7. Р. 158–165.

99. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.

100. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНИ, 2015. 216 с.

101. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 –

конституційне право; муніципальне право. Харків, 2018. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/14270/2/aref-Chornopyskyi.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

102. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya> (дата звернення: 08.04.2020).

103. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 177–187.

104. Shapoval N. Municipal reform in the mechanism of modern constitutional modernization of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. Vol. 1. P. 220–225. URL: http://vjhr.sk/archive/2018_1/part_1/39.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

105. Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. 2016. URL: <https://europa.eu> (дата звернення: 08.04.2020).

106. UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development. *Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy*. 1997. September. P. 4.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

2.1. Сучасний стан децентралізації в Україні

Втілення в життя реформи децентралізації характеризує впровадження народовладдя в місцеве самоврядування – це основна мета й вирішення локальних питань в інтересах громади відповідно до чинного законодавства. Місцеве самоврядування є формою публічної влади, що реалізується громадами та сформованими ними органами для вирішення питань місцевого значення. Імплементация можливостей децентралізації залежить від умов чинного законодавства, ресурсного потенціалу та людського капіталу. Україна є демократичною державою, тому для неї сильна централізація є небезпечною, що може спричинити неврахування запитів місцевих громад. Наразі цінність децентралізації – це розвиток місцевого самоврядування, що наближене до потреб громади та дає змогу вирішити повсякденні проблеми, зокрема: соціальні, побутові, торговельні, культурні, освітні тощо. Тому в умовах сьогодення децентралізація в Україні посилює роль місцевого самоврядування.

Проведення реформи децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень і фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Гарантія територіальної цілісності України є базовою передумовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі територіальних громад. За словами тодішнього Голови Верховної Ради України В. Гройсмана, «держава, віддаючи повноваження місцевим органам управління, не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує можливості вибудовування

більш стрункого й ефективного організму соціального управління» [10, с. 29].

В Україні чинна низка стратегічно важливих документів щодо децентралізації, що були затверджені Кабінетом Міністрів України, а саме: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [28], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [12] тощо. Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено кінцеві цілі реформи децентралізації влади: створення та підтримка належного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних і доступних послуг; поява установ прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєзабезпечення на відповідній території; узгодженість інтересів держави та територіальних громад.

На думку І. Ярошенко та І. Семигуліної, головними складовими ефективної місцевої влади на сьогодні є: повноваження – оптимальний розподіл повноважень між різними рівнями влади; ресурси – обсяг ресурсів має відповідати повноваженням; відповідальність – влада має відповідати за ефективність власної політики перед народом і за законність – перед державою. Для децентралізації влади в Україні характерно таке:

1. Створення ефективною збалансованою системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які мають необхідні повноваження, достатню кількість ресурсів і є відповідальними перед суспільством та державою.

2. Визначення оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою.

3. Розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях за принципом субсидіарності.

4. Розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основах децентралізації влади.

5. Створення необхідних матеріальних, фінансових (фінансова децентралізація) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

6. Забезпечення прогнозного фінансування регіонального розвитку [6].

Найбільш вагомих змін зазнала децентралізація у сфері бюджетних відносин, наприклад, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад. Зокрема, реформа міжбюджетних відносин стимулювала місцеві громади ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати свої видатки. З 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено завдяки передачі з державного до місцевих бюджетів низки податків, зборів та неподаткових платежів. Яскравим прикладом бюджетної децентралізації на сьогодні є зростання частки місцевих податків та зборів у доходів місцевих бюджетів, а саме з 2,5% у 2012–2014 рр. до 30% у 2018 р., в основному за рахунок передачі податку на майно до місцевих бюджетів.

З 2018 р. обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив обсяг державного бюджету й становив 52% консолідованого бюджету України (порівняно з 2014 р. ця частка була 42%). Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 р. становила 7,1% (у 2014 р. – 5,1%), у 2019 р. буде 6,8% (прогноз), а самі власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 234,1 млрд грн у 2018 р., за прогнозом на 2019 р., 267 млрд грн. Власні доходи на одного мешканця зросли з 203,4 грн у 2016 р. до 415,4 грн у 2018 р. (+31,5%), за прогнозом на 2019 р., будуть 503,9 грн (+23,1%). Станом на 2019 р. для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд грн. За оцінкою Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів у 2019 р. зростуть порівняно з 2018 р. на 41,4 млрд грн (на 16,6%) до 291,1 млрд грн [13].

На сьогодні реформи децентралізації вже 6 років, вона має ряд своїх здобутків, зокрема понад 11 тисяч реалізованих інфраструктурних проєктів. Завдяки проведеній реформі децентралізації в громадах створено нові школи,

дитячі садочки, амбулаторії, стадіони, ЦНАПи, центри безпеки тощо. Г. Зубко підкреслив, що «Українці вже мають можливості реально впливати на місцеву владу, планувати розвиток своєї громади, отримувати нову якість освітніх, медичних, соціальних і адміністративних послуг, і не дозволять зупинити реформу» [51]. Окремо Г. Зубко зупинився й на питанні зростання місцевих бюджетів: «Коли є державна підтримка і постійне зростання власних доходів, у громад з'являється можливість планувати та реалізовувати пріоритетні проєкти. Порівнюючи доходи громад, у 2014 р. вони становили 70 млрд грн, у 2018 р. – 234 млрд грн, а у 2019 ми розраховуємо на 291 млрд грн. За державною підтримкою, у 2014 р. було спрямовано до місцевих бюджетів на місця 0,5 млрд грн, цього року – 33 млрд грн. Це кошти, які держава передає на обласний рівень, і вже на місцях відповідно до розроблених стратегій розвитку, визначаються пріоритетні проєкти. Таким чином досягаємо синергії державної регіональної політики і регіональних стратегій розвитку, що приймаються на місцях» [51].

Однією з проблем децентралізації є проблема узгодженості між очікуванням та встановленням нормативно-правових реформи, а саме: формування спроможних територіальних громад. Цілісне бачення реформи децентралізації закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що ухвалена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. Також прийнята Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка визначила децентралізацію однією з першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою децентралізації став відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [13, с. 11–12].

Важливим показником розвитку об'єднаних територіальних громад є обсяг надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів. У 2018 р. обсяг власних доходів становив 234,1 млрд грн, що на 41,4 млрд грн, або на 21,5%, більше порівняно з 2017 р. З початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів показують стрімку позитивну динаміку, і вони відповідно зросли на 165,5 млрд грн, при цьому прогноз на 2019 р. свідчить про те, що доходи ОТГ зростуть ще на 32,9 млрд грн, їхній обсяг досягне значення майже 267 млрд грн. Щорічно збільшуються власні доходи загального фонду у розрахунку на одного жителя: так, у 2018 р. вони зросли порівняно з 2017 р. на 21,5% та становили 6032,9 грн. Така сама тенденція й з обсягом надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на одного мешканця: цей показник зріс на 25,5% і становив 3557,9 грн. у 2018 р. Варто зауважити, що у 2016 р. регіонам із державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку було передбачено лише 7,3 млрд грн, у 2018 р. обсяг коштів становив 19,37 млрд грн, а бюджетом на 2019 р. було передбачено 20,75 млрд грн, що в 2,8 разу більше проти 2017 р., що є свідченням того, що держава активно підтримує розвиток реформ децентралізації в Україні. Таким чином, розвиток ОТГ залежить від державної підтримки, тому держава повинна продовжувати підтримку напрямів зростання її обсягів для місцевого й регіонального розвитку з метою запобігання ускладненням із реалізації реформи децентралізації в Україні. Водночас у подальшому доцільно відходити від політики суттєвої фінансової залежності ОТГ від вищих органів влади та державного бюджету [7].

У табл. 2.1 подано загальну кількість об'єднаних територіальних громад, яких на кінець 2020 р. було 982. Найбільше громад впродовж 2015–2020 рр. створено в Дніпропетровській області – 71 од., Черкаській – 57 од., у Житомирській та Запорізькій – 56 од. Найменше, не враховуючи тимчасово окупованих територій, – у Закарпатській – 17 од. та Харківській – 23 од.

Кількість об'єднаних територіальних громад

Область	Роки						Всього
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Вінницька	2	19	13	1	8	3	46
Волинська	5	10	25	10	3	1	54
Дніпропетровська	15	19	22	4	8	3	71
Донецька	3	3	3	1	1	2	13
Житомирська	9	23	13	6	3	2	56
Закарпатська	2	1	3		9	2	17
Запорізька	5	10	20	7	12	2	56
Івано-Франківська	3	8	12	6	7	3	39
Київська	1	1	7	4	7	4	24
Кіровоградська	2	3	8	7	7	0	27
Луганська	2	1	5	1	9	0	18
Львівська	15	7	13	5	1	0	41
Миколаївська	1	17	9		14	1	42
Одеська	8	3	14	3	9	0	37
Полтавська	12	5	21	5	7	3	53
Рівненська	5	13	7	6	12	2	45
Сумська	1	13	14	1	5	4	38
Тернопільська	26	10	4	7	4	3	54
Харківська		4	8	4	5	2	23
Херсонська	1	11	14	1	4	2	33
Хмельницька	22	4	13	5	5	2	51
Черкаська	3	3	20	27	3	1	57
Чернівецька	10	6	10	6	4	1	37
Чернігівська	5	11	21		11	2	50
Всього:	158	205	299	117	158	45	982

Джерело: [35].

На думку А. Сеїтосманової, оцінювати результати реформи потрібно не тільки через адміністративно-фінансові чи матеріально-технічні досягнення

ОТГ, а й через суспільні зміни всередині самих громад. Такі зміни можуть виявлятися у відносинах між місцевою владою й територіальною громадою, застосуванні методів демократичного лідерства, упровадженні нових практик залучення населення, підвищенні активності мешканців, прозорому діалозі та партнерстві в питаннях планування місцевих бюджетів, наданні якісних публічних послуг тощо [33].

Зміни в свідомості громадян стануть основою довгострокового, сталого соціального й економічного розвитку громади, формуватимуть її унікальний соціальний капітал, який характеризуватиметься вмінням працювати в команді, впевненістю в собі, позитивному настрої, готовністю до співпраці, емоційною стійкістю, толерантністю, відповідальністю, здатністю прийняти виклик, готовністю до змін, взаємодовірі, самоорганізованості тощо. Створення справжньої територіальної громади розпочинається з відновлення довіри між владою та громадою, з розвитку самоорганізації населення. Справжньою громадою люди стають тоді, коли усвідомлюють необхідність вирішити своїми силами певні спільні для них проблеми, переймаючись необхідністю їх розв'язання та визначаючи внесок та роль кожного суб'єкта територіальної громади у її вирішенні [64, с. 76–77].

В основі бюджетної децентралізації такі кроки:

– забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;

– децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенції, сформований за принципом субсидіарності (зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами);

– надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
- визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання;
- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад [58].

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є:

- 1) розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави й громадянського суспільства, що дасть змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- 2) розроблення та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого й регіонального розвитку;
- 3) забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування);
- 5) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків [26].

Отже, децентралізація в Україні спрямована насамперед на посилення ролі місцевого самоврядування, долучення громадян до суспільно-політичних і суспільно-економічних питань та надання органам територіальних громад більшого обсягу повноважень у межах громади. У результаті реалізації реформи децентралізації об'єднані територіальні

громади отримали значну частину повноважень і ресурсів, які позитивно впливають на розвиток інфраструктури на місцевому рівні.

2.2. Саморозвиток регіонів в умовах децентралізації

Унаслідок змін у суспільстві та зростання відповідальності влади на рівні регіонів за подальший розвиток кожного громадянина перед владою постає питання ефективного використання своїх владних повноважень за рахунок нового інструментарію – інформаційних технологій. Запорукою сталого розвитку регіону стає якість життя кожного громадянина громади. Але трендовість у вирішенні проблем стає головним аспектом, який повинна брати до уваги регіональна влада, зокрема впровадження інформаційних технологій у всі сфери життя для подальшої розбудови свого регіону.

З огляду на те, що Україна йде шляхом європейських держав, варто приділити окрему увагу регіональному розвитку за економічними та соціальними показниками. Тому повинно постати питання щодо зниження рівня соціально-економічної напруги, зокрема впровадження інформаційних технологій, у контексті «розумного міста», що сприятиме підвищенню ефективності всіх соціально-економічних процесів кожного регіону країни.

Імплементация процесу створення регіонами багатоцільової комплексної системи з інтеграції механізмів «розумного міста» потребує від влади визначення, якими ресурсами володіє та яких не має для реалізації цієї мети, з якими регіонами потрібно співпрацювати. Перманентність вектора розвитку регіонів є ознакою правильного шляху, коли в цьому активно беруть участь органи державної влади, що виступають як гарант соціально-економічного становища в регіоні на рівні державних інтересів.

Вивчення закордонного досвіду свідчить про те, що політику «розумного міста» широко використовують у багатьох мегаполісах.

У червні 2014 р. міською радою Відня затверджена Рамкова стратегія розумного міста Відня, яка передбачає впровадження передових рішень на базі цифрових інформаційно-комунікаційних технологій. Ця стратегія реалізовуватиметься до 2050 р. для послідовної і безперервної модернізації міста з метою:

- зниження рівня споживання енергії;
- скорочення викидів парникових газів без відмови від технологій, причетних до їх створення;
- мобільності на основі широкосмугових систем зв'язку, інтелектуальних ІКТ та інноваційних рішень;
- відповідального ефективного використання ресурсів;
- використання ефективних способів організації міських транспортних мереж;
- ощадного управління водними ресурсами, відходами, системами опалення та освітлення будівель, вулиць, рекламних інформаційних білбордів тощо;
- інтерактивного стилю роботи міської адміністрації;
- підвищення безпеки у громадських місцях [33].

В Україні Концепція розумного міста виникла як відповідь на значне поширення інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах життєдіяльності населення та функціонуванні міських органів влади. Значний прогрес у розвитку зазначених технологій викликав появу специфічних вимог до окремих складових сучасних міст та нових критеріїв, що дають змогу охарактеризувати місто як розумне [62, с. 298].

Поняття «розумне місто» поєднує в собі запровадження інноваційних технологій у комунальні служби міст для підвищення їхньої ефективності, а також прозорі взаємини між міською владою, бізнес-структурами та громадськістю. Подібний підхід мотивує до раціоналізації використання ресурсів, зокрема це стосується заходів з енергоефективності, «розумної» системи муніципального транспорту й так званих «інтелектуальних споруд».

Жодна сфера життя не існуватиме окремо, поєднуючись у «розумну мережу», яка забезпечить єдність, раціональність у споживанні ресурсів, сучасність економіки й гідний рівень життя населення [39, с. 115].

Упроваджуючи інформаційні технології під кутом «розумне місто» на регіональному рівні, громада має можливість і більший потенціал в інноваційному, креативному, енергозберезному й соціокультурному значенні, для того щоб реалізувати такий тренд, як «розумне місто». Зокрема, розвиток регіонів країни повинен бути спрямованим у таких напрямках, як підвищення економічного зростання малих міст; адаптація та використання європейських трендів, спираючись на компетентність своїх ресурсів, територіальна конвергенція, комплексний підхід до навколишнього середовища. Тому розглянемо тлумачення та інтерпретацію терміна «розумне місто» (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Визначення терміна «smart-місто» в різних джерелах інформації [24]

Рік	Джерело	Визначення
1	2	
2000	Hall [70]	«Розумне місто» – це таке, яке контролює умови використання інфраструктури, включаючи дороги, мости, тунелі, рейки, метро, аеропорти, морські порти, комунікації, воду, енергетику, навіть великі споруди, щоб оптимізувати свої ресурси, плануючи свою діяльність з профілактикою, а також стежить за аспектами безпеки і максимізує послуги своїм громадянам
2010	Chen [68]	«Розумні міста» можуть користуватися можливостями зв'язку та датчиків, що вшиті в інфраструктуру міст для оптимізації електричної, транспортної та інших матеріально-технічних операцій, що підтримують повсякденне життя, тим самим покращуючи якість життя для всіх
2011	Thite [76]	«Розумні міста» спрямовані на виховання творчості шляхом економії інвестицій у якість життя, що, у свою чергу, привертає увагу працівників у сфері інформаційних технологій, для проживання в цих містах

1	2	
2011	Thuzar [77]	«Розумним містам» майбутнього потрібна буде стала політика міського розвитку, де всі мешканці, у тому числі бідні, можуть жити добре. Міста та міста зберігаються. «Розумні міста» – це такі, у яких висока якість життя; мешканці прагнуть до сталого економічного розвитку через інвестиції в людський і соціальний капітал, а також традиційну та сучасна інфраструктуру зв'язку (транспорт та інформація, комунікаційна технологія); керувати природними ресурсами через спільну політику. «Розумні міста» також повинні бути стабільними, зближуючи економічні, соціальні та екологічні цілі
2012	IDA [73]	«Розумне місто» – місцева організація (район, місто, регіон або маленька країна), що використовує цілісний підхід до використання інформаційних технологій з аналізом у режимі реального часу, що сприяє стабільному економічному розвитку
2012	Kourtit et al. [73; 74]	«Розумні міста» мають високу продуктивність, оскільки вони мають відносно високу частку високоосвічених людей, що орієнтовані на результат, згідно із системою планування, та творчу діяльність
2013	Zygiaris [33]	«Розумні міста» – певна інтелектуальна здатність, до якої звертаються кілька інноваційних соціально-технічних та соціально-економічних аспектів зростання. Вони приводять до «розумних» концепцій міст як «зелених», що стосуються міських інфраструктур для захисту навколишнього середовища, можуть створювати додаткову інформацію від обробки даних у реальному часі, користуються різними датчиками й активаторами, тоді як терміни «інноваційні», «знання» щодо розумних міст є взаємозамінними
2014	Marsal-Llacuna et al. [33]	«Розумні міста» намагаються підвищити свою продуктивність за допомогою даних, інформаційних технологій (ІТ), щоб забезпечити більш ефективну роботу сервісного сектору, який надає держава громадянам, моніторинг та оптимізацію інфраструктури, посилення співпраці між різними суб'єктами економіки та заохочування інноваційними бізнес-моделями як для приватного, так і державного секторів
2018	Андрієнко А. [2]	«Розумне місто» – це місто знань, цифрове місто, кібермісто або екомісто, в якому органічно узгоджуються комунальні системи. Це система, яка дає змогу якнайефективніше використовувати наявні ресурси міських служб і забезпечувати максимальну безпеку міського життя. Таке місто постійно збільшує кількість та якість надаваних населенню послуг, забезпечуючи стійке середовище, яке сприяє добробуту й збереженню здоров'я городян, підвищенню комфорту та якості життя

Концепція «розумного міста» наголошує на необхідності збалансованого поєднання складових, які за певними показниками визначають стан економіки, мобільності, місцевого управління, життя населення, розвитку людини та екології, що свідчить про її тісний взаємозв'язок з пріоритетами сталого розвитку. Досягнення зазначеної мети має відбуватись у координації зі стратегічними цілями розвитку міста, бути їм підпорядкованим і виступати дієвим інструментом виконання місії та місцевої стратегії [62, с. 299].

До того ж концепція smart-міст розглядається крізь призму успішних інтелектуальних міських ініціатив у щонайменше трьох вимірах (технологія, люди й інституції): інтеграція інфраструктури та технологічних послуг, соціальне навчання для підвищення рівня обізнаності й залучення громади та управління для вдосконалення інституцій і участі громадян. Узагальнюючи, можна сказати, що в межах «розумного міста» має відбуватися:

- поєднання громадян, технологій та управління на конкретній території;
- розширення кордонів від місцевого міського виміру до регіону чи мережі міст, від національного та глобального масштабу;
- побудова стратегії із чітко визначеними й вимірюваними цілями в контексті сталого розвитку: екологічна безпека, створення розумного інтелектуального капіталу, участь громадян та добробут тощо;
- створення міста, яке є розвиненим, цифровим, мережевим (з повним покриттям Wi-Fi), сталим, інклюзивним, демократичним тощо [16, с. 109].

Проте основою розумного міста має стати раціональна територіально-просторова організація, тільки на її базі можливе впровадження інноваційних технологій у всі сфери життя. Без ефективної територіально-просторової організації всі переваги, закладені в ідею «розумного міста», зводяться нанівець. До того ж насамперед потрібно створити стратегію забудови міста й приділити особливу увагу таким об'єктам, як: дорожньо-вулична мережа (реконструкція й розвиток); якість дорожнього покриття; зарядні станції для

електромобілів; єдина система керування муніципальним транспортом і дорожнім рухом [39, с. 115].

Проте часто вживають й інші терміни, як-от: «цифрове» місто, «інтелектуальне місто», «віртуальне місто» тощо. Цифрове місто означає пов'язану спільноту, яка об'єднує широкопланову комунікаційну інфраструктуру; гнучку, сервісно-орієнтовану обчислювальну інфраструктуру на основі відкритих галузевих стандартів та інноваційних послуг для задоволення потреб урядів та їх працівників, громадян та підприємств. Метою такого міста є створення середовища для обміну інформацією, співпраці, сумісності та бездоганного досвіду для всіх жителів у будь-якій точці міста. Поняття інтелектуального міста виникає при поєднанні розумного суспільства із цифровим містом. Визначною рисою інтелектуального міста є здатність підтримувати навчання, технологічний розвиток та інноваційні процеси в містах; у цьому сенсі кожне цифрове місто не обов'язково є інтелектуальним, але в кожному інтелектуальному місті є цифрові компоненти [30, с. 115]. Однак ці терміни мають більш вузьке значення та відображають зміст «розумного міста», тобто «розумне місто» є ширшим поняттям та включає в себе й ці терміни.

У грудня 2016 р. було прийнято Національний стандарт GB/T33356-2016 «Показники оцінки «розумних» міст нового типу», в якому викладено ключові принципи та індикатори оцінювання ефективності «розумного» міста з використанням восьми груп показників, зокрема:

- людиноорієнтований сервіс (адміністративні органи – 8%, транспорт – 3%, охорона здоров'я – 3%, освіта – 3%, послуги соціального захисту – 3%, послуги зайнятості – 3%, міський сервіс – 7%, служби підтримки – 5%, електронна торгівля – 2%);
- міське урядування (державні послуги – 5%, міське управління – 4%);
- довкілля (збереження енергії – 4%, захист довкілля – 4%);

- «розумна» інфраструктура (широкосмуговий інтернет – 4%, просторові та часові інформаційні платформи – 3%);
- інформаційні ресурси (відкриті та спільного користування – 4%, розробка та використання – 3%);
- кібербезпека (мережеве управління кібербезпекою – 4%, безпека системи та даних – 4%);
- реформи та інновації (система та механізм – 4%);
- досвід населення (опитування населення щодо їх досвіду – 20%) [74, с. 227].

Аналізуючи інформацію щодо терміна «розумне місто», зауважимо, що людський капітал постає на першому місці на рівні традиційного ресурсного, що є ознакою для регіону як придатне середовище для впровадження механізмів такого міста. Враховуючи європейську модель «розумного міста», регіони країни повинні спиратися на такі пункти:

- 1) розумна економіка (smart economy);
- 2) розумна мобільність (smart mobility);
- 3) розумне довкілля (smart environment);
- 4) розумні люди / населення (smart people);
- 5) розумне життя / мешкання (smart living);
- 6) розумне врядування (smart governance) [18].

Розглянемо більш детально кожну зі складових.

1. Розумна економіка (smart economy).

Визначається як: активізація інноваційної діяльності; підвищення підприємницької активності; долучення до міжнародних економічних процесів; створення економічного образу та торгової марки міста; сприяння гнучкості ринку праці [63].

На сьогодні на шляху до створення ідеї «розумна економіка» органи місцевого самоврядування стикаються із цілим рядом проблем, як-от: незабезпеченість інноваційною інфраструктурою; відсутність налагоджених зв'язків між науковими та впроваджувальними установами й бізнесом;

недостатній рівень інноваційної активності підприємств; недостатня поінформованість іноземних інвесторів про наявність вітчизняних інноваційних розробок [59].

Тому перед органами місцевого самоврядування стоїть цілий ряд завдань, які потребують негайного вирішення:

- посилення взаємодії органів місцевого самоврядування з бізнесом у напрямі підтримки розвитку територіальної громади;
- удосконалення дозвільної системи в частині максимального переходу на декларативний принцип;
- зменшення кількості перевірок контролюючих органів;
- формування інфраструктури підтримки підприємництва, формування та розвиток кластерів;
- розвиток публічно-приватного партнерства;
- активізація роботи міської ради щодо створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва;
- налагодження виробничих і комерційних зв'язків між підприємствами великого й малого бізнесу;
- забезпечення інформаційної та організаційної підтримки іноземних інвесторів [59, с. 40].

2. Розумна мобільність (smart mobility).

Для визначення рівня розумної мобільності потрібно використовувати такі фактори, як: доступність інтернету; можливість швидко й зручно дістатися в бідь-який район міста; відкритість міста та його доступність на національному й наднаціональному рівнях; рівень розвитку інформаційно-комунікативної інфраструктури; безпечна, інноваційна, стабільна система транспортного сполучення; перевага екологічного транспорту над іншими його видами.

У межах розвитку інноваційної транспортної системи передбачено запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду (електронний квиток) та автоматизованої системи диспетчерського управління

(відображення руху транспорту на карті по GPS-трекерах, інформаційні табло на зупинках із розкладом руху тощо) [54].

3. Розумне довкілля (smart environment).

Рівень розумної мобільності характеризують за такими факторами: упровадження енергозберіжливих технологій та екологічно безпечних видів транспорту; здійснення ефективних заходів з охорони навколишнього середовища; створення замкнених систем енерго-, тепло- та водопостачання, охолодження та очистки стічних вод [63].

Розумне довкілля передбачає:

- розуміння привабливості рідного міста, постійне прагнення до покращення його зовнішнього вигляду;
- дбайливе ставлення до історико-культурної спадщини, збереження природного біорізноманіття, підтримку унікальних природних ресурсів;
- ефективне використання природо-ресурсного потенціалу міста;
- прагнення до збереження чистоти території, удосконалення системи санітарного її очищення;
- удосконалення системи збирання, зберігання, транспортування та утилізації побутових відходів, ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ;
- створення зон відпочинку для мешканців різних вікових категорій (скверів, парків, зелених зон);
- створення зон культурного відпочинку для заняття рухливими видами спорту, для рекреаційного збагачення та спілкування мешканців міста;
- наявність досконалої системи очищення стічних вод, їх повторного використання;
- зменшення рівня споживання питної води;
- мінімізація нерозумного використання водних ресурсів для промислових цілей, благоустрою території;
- удосконалення системи водопостачання та водовідведення, утилізації промислових стічних вод; зменшення рівня втрати води у водостоківих системах;

- створення системи інтегрованого управління рівнем підтоплення, затоплення територій, дренажними системами;
- наявність системи контролю за якістю повітря та рівнем його забруднення тощо.

4. Розумні люди / населення (smart people).

Ступінь розвиненості будь-якого міста безпосередньо залежить від рівня освіченості та кваліфікації його мешканців. Відображається в здатності та бажанні навчатися, постійно підвищувати власні навички, зокрема з використанням нового напрямку «освіта протягом життя»; прояві креативності, інноваційності, прагненню до змін, готовності до активної в спільному житті громади.

Враховуючи те, що в рамках «розумного міста» значну увагу приділяють наданню послуг, які забезпечують належну якість життя мешканців міста й сприяють підвищенню рівня освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, розвитку науки та культури, формуванню сприятливої екологічної ситуації в місті, забезпеченню особистої безпеки громадян, актуальним питанням стало запровадження платформи «розумна освіта» як нової філософії освіти, що відповідає вимогам динамічного соціального середовища. Підвищення відкритості інформаційного простору, розширення спектра сучасних освітніх інтерактивних інструментів виводить на перше місце дистанційну освіту й електронне навчання. У межах електронного навчання запроваджують електронні підручники та щоденники, електронну систему доступу до школи, віртуальні лабораторії, відкриті освітні інтернет-ресурси [36, с. 120].

«Розумні люди», тобто освічені й талановиті, є основною частиною населення «розумного міста» та формують попит на «розумні технології», визначаючи тим самим нову якість життя. Вони є нестандартними, здатними швидко мислити; мають високий інтелект, щоб вирішувати найскладніші науково технічні завдання, обслуговувати й створювати суперскладні машини та автомати. Проте «розумні люди» – це не лише освічені, а й ті, які

володіють достатнім рівнем культури. Невід'ємною властивістю розумних людей є позитивна поведінка, вони формують розумні сім'ї – безконфліктні, засновані на високій культурі міжособистісних відносин, орієнтовані на постійне підвищення рівня освіти її членів і здоровий спосіб життя [9, с. 60].

5. Розумне життя.

У межах цього напрямку розглядають умови, які формують жителів розумного міста: розвинену інфраструктуру культурного простору й наявність культурних об'єктів; рівень здоров'я населення; рівень індивідуальної безпеки громадян; якість місць проживання та рівень розвитку системи ЖКГ; доступність і рівень освітніх установ; привабливість міста для туристів; соціальну згуртованість міської громади [63].

6. Розумне врядування (smart governance).

Науковці виділяють три основні фактори, які вказують на розумне управління містом: участь громадян у прийнятті рішень, пов'язаних із життям і розвитком міста; робота громадських і соціальних сервісів; прозорість діяльності інститутів управління [36, с. 117–118].

Для розумної влади характерна наявність розумного житлово-комунального господарства, яке передбачає такий формат надання послуг ЖКГ, що ґрунтується на використанні нових автоматизованих розробок, які мінімізують людську працю. За такої системи управління комунальними службами всі основні процеси здійснюються автоматично (вмикання системи поливу клумб і газонів за підвищення температури навколишнього середовища й зниження вологи або відстеження рівня наповнюваності сміттєвих контейнерів, щоб дарма не витратити паливо тощо) [62].

Важливим структурним елементом «розумного міста» є електронне врядування, тобто доступність послуг владних органів в онлайн-режимі, а також можливість дистанційно голосувати за певні проекти, які планується втілити в життя. Наприклад, партисипаторний бюджет передбачає рівні

можливості для всіх городян виносити на розсуд громади власні проекти [62].

До того ж розумне врядування передбачає надання адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій, тобто смарт-послуг, що скасовує час, проведений у чергах, оскільки у мешканців міста виникає реальна можливість отримати необхідні йому послуги, які надає муніципалітет, за допомогою свого смартфона. У рамках проєкту «Смарт-послуги» заплановано створення екосистеми надання адміністративних послуг онлайн, у тому числі через особистий кабінет. Також особистий кабінет у рамках проєкту «Смарт-послуги» відкриє для місцевої влади можливість залучати активних громадян до прийняття важливих для громади рішень (громадські слухання, соціологія тощо) [54].

Також у межах реалізації проєкту «Смарт-послуги» передбачено використання онлайн-білінгу, тобто здійснення мобільних платежів через спеціальні прилади, які можуть проводити оплату за допомогою мобільного телефону та спеціального застосунку до нього; підключення підприємств усіх форм власності, які надають послуги населенню міста, до системи онлайн-білінгу [54].

Невід'ємною частиною «розумного міста» є геоінформаційна система (GIS), упровадження якої є значним кроком до відкритості міських даних та важливою передумовою започаткування якісно кращого планування, як просторового розвитку міста, так і розвитку різноманітних інфраструктур міста. ГІС – це система картографічного відображення даних, що містяться в місті: від землевпорядної документації до даних щодо розміщених у місті об'єктів або внутрішньої міграції жителів міста протягом різних періодів. Інформація з ГІС може бути використана для виконання досить широкого спектра завдань: від аналізу використання або наповнення бюджету міста до аналізу використання доріг у місті з метою виконання ремонтних робіт [54].

Розглядаючи регіон як велику кількість муніципальних утворень, підкреслимо, що дотримання цих пунктів на всіх економічних рівнях (макро-, мезо-, мікроекономічному) дасть можливість створити ефективне управління регіонами країни. На основі використаних джерел сформовано матрицю «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів “розумного міста”» (табл. 2.3). Матриця описує проблеми та перспективні шляхи розвитку, напрями руху регіональної влади для зростання добробуту своїх громадян, проведення певних заходів та інтеграцію технологій.

Таблиця 2.3

Матриця проблем та перспектив розвитку регіонів у напрямі впровадження механізмів «розумного міста» [33; 68; 72–76]

№	Енергетика	Транспортна інфраструктура	Вода і відходи	Соціальний сектор	ЖКГ
1	2	3	4	5	6
ІТ	Індикатори безпеки використання енергії для сімейних господарств	Автоматизоване паркування в містах з великим скупченням автомобілів	Фільтрація води з використанням автоуправління	Автоматизація Big Data (великі масиви даних)	Використання лічильників з автоматизованим наданням інформації в центральні бази даних
	Розбудова електромережі для комунального транспорту	Автоштрафи шляхом використання даних відеоспостереження	Автоматизація виявлення проблемних зон для швидкого ремонту водопровідної системи	Лікарня онлайн з використанням дистанційних інформаційних технологій	Використання інтерактивних технологій, зокрема доданої та віртуальної реальності
	Диференціація електроенергії за рахунок упровадження інформаційних технологій, що надають можливість використовувати найкоротші шляхи надання енергії, зокрема теплової	Відкриті дані про транспортні автошляхи та можливий перегляд про всі умови надання послуг комунальних автопідприємств	Створення системи оповіщення з виявлення можливих стихійних явищ	Охорона і безпека	Використання розумної техніки для зменшення побутової роботи, зокрема прибирання територій багатоквартирних житлових будинків

Продовження табл. 2.3

1	2	3	4	5	6
	Оптимізація енерговитрат за рахунок використання розумних датчиків	Плата за використання доріг великим автотранспортом, у тому числі транзитним	Система моніторингу з відкритими даними для громади, якими ресурсами користується громада	Мобільні застосунки	Розробка онлайн-порталів для отримання публічних послуг у сфері житлово-комунального господарства
Інші	Використання екотехнологій для видобування електричної енергії	Сприяння розвитку та попиту на електромобілі	Автоматизація вибору фільтрації очищення води	Самостійні лікарні з використанням інших джерел енергії	Залучення в будівництво багатоквартирних будинків еко та інформаційних технологій

Розглядаючи більш детально проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямі впровадження механізмів «розумного міста», потрібно пояснити більш детально такі блоки, які відображають поточний та перспективний шлях розвитку інфраструктури міста:

1. Енергетика – цей сектор інфраструктури заслуговує на увагу завдяки його потенціалу та можливостям акумулювати ресурсну базу. Насамперед потрібно розуміти, що чим більш енергонезалежним є регіон, тим більше він може концентрувати свої сили на розвитку громади.

У цьому випадку може йтися й про «розумне освітлення», ключовими завданнями якого є: економія енергії за рахунок світлодіодів, зменшення світлового забруднення, централізоване управління окремими опорами освітлення, упровадження регулювання інтенсивності світла залежно від потреб місцевості та конкретних ситуацій. «Розумне освітлення» має універсальну функціональність, що включає управління інтенсивністю світла, моніторинг якості повітря, аналіз звуку, двосторонній екстрений зв'язок, відеоспостереження, Wi-Fi покриття та багато іншого. «Розумне освітлення» може принести непряму монетизацію завдяки зниженню експлуатаційних витрат або сукупної вартості володіння, підвищення операційної ефективності та поліпшення комфорту для кінцевих

користувачів у поєднанні з прямими доходами від монетизації згенерованих наборів даних [21].

2. Транспорт та інфраструктура – цей сектор інфраструктури має характер як соціальний так, і великого витратника ресурсної бази регіону, тому цьому сектору необхідно приділяти увагу, зокрема у сфері оподаткування та застосування певних обмежень, як-от, наприклад, викиди в повітря, і надавати певні преференції електротранспорту.

3. Вода й відходи – насамперед повинен бути жорсткий контроль за регіональними компаніями, які спричиняють забруднення води, і водночас певні преференції, якщо компанії рухаються шляхом збереження водних ресурсів, враховуючи побажання громади.

4. Соціальний сектор – це головний аспект «розумного міста», який ставлять на перше місце, тому що громада є головним рушієм і може втілювати нові можливості для більшої автоматизації та покращення життя населення, наприклад лікарень, створення різних онлайн-платформ, що працювали би в режимі 24 годин на добу.

5. ЖКГ є ресурсовитратним сектором, який можна перетворити на ресурсовідновлювальний сектор, зокрема це вирішення побутових проблем, використання будівельних матеріалів, створених з екологічних матеріалів, інтенсифікація сервісних можливостей шляхом перенесення сервісів в онлайн.

Основними критеріями, які впливають на рейтингові показники та позиції міст, що реалізують проєкти «Розумне місто», є:

- наявність широкосмугових телекомунікаційних мереж доступу до інтернету;
- здійснення збалансованого управління ресурсами й навколишнім природним середовищем;
- інтелектуальне управління, прозорість, участь громадян у процесі прийняття рішень;

- гнучкість ринку праці, його інноваційність та здатність до трансформацій;
- наявність екологічно чистої технологічної та транспортної інфраструктури;
- наявність творчих ініціатив громадян, підтримка технологій навчання впродовж життя, неупереджене й зацікавлене ставлення мешканців до суспільного життя;
- підвищення якості житлових і санітарних умов, наявність об'єктів соціально-культурної сфери [33, с. 30].

Концепція «розумного міста» має бути побудована на певних принципах:

- принцип балансу з природою передбачає, що міста, як осередки скупчення людей, виробництв, транспорту, відходів та інших результатів людської життєдіяльності, повинні знаходити баланс з природою, а не діяти всупереч природі [22, с. 224].

Головною метою цього принципу є вплив на практичні дії людини, сприяння й допомога глибшому осягненню природи, їх взаємодії. Людина за своєю природою є біосоціальною істотою, яка не може існувати без зв'язку як із суспільством, так і з природою, тому відносини «людина – природа» вимагають етичного ставлення до кожної із цих частин [1].

У містах потрібно дотримуватися екологічної рівноваги, тобто в разі споживання природних ресурсів людина повинна вчиняти певні дії, спрямовані на їх відновлення. Зокрема, потрібно здійснювати: планування землекористування та міського простору з метою запобігання виснаженню водоносного горизонту, ерозії ґрунтів, замуленню й повеням. Цей принцип також передбачає «зелене» будівництво [44];

- принцип балансу з традиціями полягає в гармонії з культурно-історичною спадщиною [22, с. 224]. При плануванні необхідно враховувати сформовані традиції та культурні цінності, історію. Потрібно планувати й будувати в умовах збереження культурної спадщини та відповідно до

сформованих засад (архітектурний стиль, використання особливих знаків і символів), спрямування на зв'язок культурних цінностей старого й нового [44];

– принцип використання доцільних технологій стосовно проблем, що виникають з використанням різноманітних ресурсів, у тому числі людських [22, с. 224];

– дружлюбність. Міське середовище має підштовхувати людей на взаємодію один з одним та налагодження комунікацій, що можливо здійснити за рахунок створення комфортних зон громадського відпочинку та естетичного міського дизайну. Крім того, цей принцип включає створення місць: для усамітнення (побути наодинці зі своїми думками), для компаній (де можна колективно поспілкуватися); для домовласників (де можуть усамітнитися певні соціальні групи); для сусідів; для спільнот (де можуть зібратися люди для різних взаємодій); міського масштабу (стадіони, парки, площі, транспортні вузли, тобто відкриті простори, без фізичних, соціальних чи економічних бар'єрів, де люди з різних точок перетинаються разом) [44];

– принцип соціальної взаємодії в місцях, створених для особистого дозвілля, проведення вільного часу з друзями, романтичних зустрічей та суспільної активності, передбачає, що вони повинні мати спеціальні зони в просторовій системі міста [22, с. 224];

– принцип ефективності означає досягнення балансу між споживанням енергії, часу та інших ресурсів і підвищенням комфортності життя, безпеки, універсального доступу, продуктивності [22, с. 224]. Важливим аспектом дотримання цього принципу є пріоритет громадського транспорту над приватним, забудова невеликої кількості поверхів, магазини крокової доступності. Розумний урбанізм визнає зручність особистого транспорту, але витрати від утримання великого числа доріг, парковок, високий ступінь забруднення та пов'язаних із цим хвороб, негативне сальдо торгового

балансу роблять цей вид переміщення неприйнятним для використання в масових масштабах;

– принцип людського масштабу означає комфортне проживання особи в місті [22, с. 224]. Зміст принципу полягає в тому, що місто має бути побудовано з об'єктів, які людина може легко сприймати. Найкраще цей принцип можна відчутти на невеликих вуличках старих міст, які є вузькими, де забудова мало- або середньоповерхова, тоді як широкі вулиці та проспекти, висотні будівлі, що розташовані поруч, тиснуть на людську психіку [44];

– принцип матриці можливостей передбачає, що місто має бути механізмом для особистісного, соціального та економічного розвитку [22, с. 224];

– принцип регіональної інтеграції означає, що місто є лише частиною більшої природної, соціально-економічної та культурної системи, з якою воно пов'язане ресурсообміном та комунікаціями. Саме тому місто має проводити адекватну політику з розвитку приміських зон [22, с. 224]. Місто не повинно бути ізольованим від зовнішнього світу. Розвиток міста окремо від регіону не мислимий ні в економічному, ні в будь-якому іншому плані. Розвивати місто у відриві від агломерації – безперспективний шлях, хоча б на прикладі транспорту: маятникова міграція буде вбивати і місто, і передмістя, а вирішити ці проблеми окремо не вийде [44];

– принцип збалансованого руху в місті є необхідним для пошуку балансу й створення відповідної пріоритетності між пішоходами, велосипедистами, громадським транспортом та автомобільним рухом [22, с. 224]. Місто має враховувати всі види транспорту, а також супутню інфраструктуру: тротуари, велосипедні доріжки, громадський та приватний транспорт, залізничний транспорт, транспортно-пересадочні вузли;

– принцип інституціональної інтегрованості передбачає наявність прозорого, підзвітного та ефективного міського управління за участю громади міста [22, с. 224]. Він означає, що організація будь-яких процесів у

місті повинна бути прозорою та зрозумілою. Робиться це за рахунок місцевого самоврядування й громадянського суспільства, оскільки вони є найбільш ефективними інститутами управління. До того ж більшість процесів у місті можна здійснити, звертаючись до ринку й приватних інвесторів, але при цьому місто має здійснювати контроль над їх діяльністю [44].

Науковці виділяють ще низку принципів, які мають бути покладені в основу побудови стратегії «розумних мість», зокрема:

– принцип кооперації та координації зусиль муніципалітету з приватним сектором, дослідницькими інститутами, громадянським суспільством [41, с. 53]. Зміст принципу полягає в тісній співпраці органів місцевого самоврядування з активними представниками громадськості в напрямі пошуку шляхів розв'язання проблем, що мають місце на певній території, з якими стикаються мешканці громади (екологічного, соціального, економічного та іншого характеру) шляхом координації зусиль обох сторін.

Налагоджені механізми взаємодії з громадськістю сприяють інформуванню останніх, вербалізації суспільних настроїв, контролю за суспільною думкою та створюють умови для маніпулювання суспільною свідомістю, але, на відміну від зв'язків з громадськістю, спрямовані на виконання таких функцій, роблять вони це опосередковано [42, с. 286].

Як наголошують вчені, «...механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою включає створення органів, спеціально призначені сприянню такій взаємодії. Ці органи мають дорадчий характер. Проте, це багато в чому визначає і обмежує можливість їх впливу на процес обговорення та прийняття рішення» [4, с. 78].

Найбільш поширеними формами взаємодії є такі: проведення консультацій громадськістю; створення громадських дорадчих комітетів, проведення круглих столів з громадськістю; опитування громадської думки, проведення фокус-груп, здійснення соціального моніторингу; організація громадських слухань; створення громадських коаліцій.

До того ж законодавством передбачено обов'язкове проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються: конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; провадження регуляторної діяльності в певній сфері; правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; витрачання бюджетних коштів; інтересів територіальних громад, а також таких питань:

- формування стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у відповідній сфері державного управління;

- порядку надання адміністративних послуг;

- надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства [43];

- *принцип зосередженості на інтересах мешканців (інклюзивність, залучення, захист)* [41, с. 53]. Під інклюзивністю слід розуміти насамперед доступність та рівність. Прийнято вважати, що коли йдеться про інклюзивність, то мають на увазі людей з інвалідністю, соціально незахищені групи населення, внутрішньо переміщених осіб тощо.

Якщо говорити про інклюзивність у масштабах міста, то органам місцевого самоврядування слід зосередити увагу на доступності до інфраструктури (транспорту, приміщень громадського призначення (зокрема соціально-культурної сфери), отримання інформації та послуг зв'язку як у міській, так і в сільській місцевості).

Звідси й поняття інклюзивність будівель і споруд, яке розуміють як комплекс заходів із забезпечення доступності для кожної особи незалежно від віку, статі, інвалідності, функціональних порушень, рівня комунікативних можливостей або обставин, для можливості відчувати себе безпечно та комфортно без сторонньої допомоги й у міру своїх можливостей [53];

– *принцип забезпечення відкритості даних та їх доступності* [41, с. 53]. Цей принцип знайшов своє відображення в ряді нормативно-правових актів. Так, у ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вказано, що кожна особа має право: знати, які відомості про неї та з якою метою збираються, як і ким вони надалі можуть бути використані; вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання; а також на відшкодування шкоди, якщо використання чи зберігання інформації здійснювалося з порушенням вимог законодавства [48].

Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

- нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії;
- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами;
- інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси;
- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- загальні правила роботи та правила внутрішнього трудового розпорядку установи;
- загальну інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, тощо (ч. 1 ст. 15 Закону [48]);

– *принцип ефективності управління ресурсами*. Ефективність управління потрібно розглядати насамперед через систему планування розвитку території, в основу якого мають бути покладені:

- орієнтація на потреби й інтереси жителів міста;
- спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети;
- проведення комплексного аналізу стану розвитку територіальної громади;
- обов'язковість моніторингу та оцінювання результатів упровадження інноваційних технологій у напрямі створення сучасного міста;

- наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні;
- наявність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватись зобов'язань;
- розбудова механізмів і стратегій місцевого розвитку із запровадженням інноваційних технологій;
- активна й ефективна участь органів державної влади, місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів у напрямі створення сучасного міста;

– *принцип дотримання загальних стандартів під час розроблення та імплементації розумних рішень* [41, с. 53]. З метою вироблення та реалізації цілісних міжсекторальних підходів та прийняття інтегрованих рішень для забезпечення сталого розвитку «розумних громад» у березні 2012 р. було створено Технічний комітет стандартизації ISO/TC 268 «Сталий розвиток в громадах», у структурі якого функціонує підкомітет ISO/TC 268/SC 1 «Інтелектуальні громадські інфраструктури» та робочі групи – WG 1 «Системи управління» і WG 2 «Міські індикатори». Стандартизація сталого розвитку в спільнотах ISO/TC 268 передбачає розроблення та оприлюднення стандартів серії ISO/PRF 37101 як у вигляді 8 проєктів технічних доповідей (наприклад, ISO/DTR 37 121), так і у вигляді нових пропозицій щодо формування вимог до систем управління (ISO/NP 37 122) для різних видів Smart community [60].

До того ж, ISO TC 268 тісно взаємодіє з іншими технічними та проєктними комітетами стандартизації ISO: проєктним комітетом ISO/TC 242 «Управління електроенергією», технічними комітетами ISO/TC 224 «Послуги, що пов'язані з експлуатацією систем постачання питної води та систем відведення стічних вод» [60];

– *принцип забезпечення можливостей обміну досвідом та знаннями на національному та міжнародному рівнях* [41, с. 53]. Національна платформа має ґрунтуватися на передовому світовому досвіді, що дасть можливість задовольнити потреби у створенні інформаційних муніципальних центрів

сприяння розвитку «розумних» сталих міст для обміну ідеями й методами обробки, аналізу та візуалізації «великих» даних між місцевими органами управління, офіційними статистиками, вченими й експертами за доменами з державного та приватного секторів; зберігання «великих» даних їх аналізу й візуалізації; забезпечення ресурсів для підготовки навчальних матеріалів і проведення семінарів з питань використання «великих» даних у цілях зміцнення потенціалу «розумних» сталих міст [30, с. 166–167];

– *принцип важливості розвитку цифрового лідерства та навичок* [41, с. 53]. Цифровізація може забезпечити підвищення конкурентоспроможності в усіх секторах економіки, надавши безліч можливостей для підприємницької діяльності та розширивши доступ до закордонних ринків. Вона відкриває нові можливості для здійснення експортних операцій, у тому числі шляхом прив'язки вітчизняних компаній до глобальних ланцюгів створення вартості або створення нових ринків, адаптованих до конкретних місцевих умов (зокрема, у галузях: сільське господарство, освіта та охорона здоров'я), або сприяє відкриттю нових секторів у креативній економіці, в основі якої – інтелектуальний капітал [65, с. 11].

На думку дослідників, в інноваційному суспільстві введення у регіональну політику цифрових елементів управління, онлайн-сервісів, платформ колективної свідомості, а також поетапна загальна цифровізація окремих галузей економіки, залучення ресурсів шляхом застосування мобільних та інтернет-технологій – це лише деякі кроки на шляху розбудови цифрового середовища й екосистем через інтерфейси взаємодії суб'єктів цифрових проєктів інноваційної діяльності та електронного урядування. Технології «розумних міст» стають невід'ємним елементом регулювання, допомагають ефективно використовувати кошти міського бюджету, підвищувати комфорт отримання міських сервісів та демонструвати громаді прозорість усіх процесів управління містом [38, с. 82–83].

Інтернет-технології допомагають ефективному управлінню, боротьбі з корупцією, запроваджуючи прозорість процесів управління. Вони є

інструментами, що допомагають втілити головну мету – вирішувати виклики, що постають перед містами, маленькими чи мегаполісами, зокрема допомагають поліпшити міські сервіси та зробити життя мешканців більш комфортним і безпечним [20, с. 114–115].

Використовуючи міжнародний досвід в імплементації механізмів та інструментарію інформаційних технологій у місцевому самоврядуванні на рівні регіонального розвитку, варто спиратися на аналітичний матеріал, який відображає всі пункти розвитку муніципалітету, наприклад аналітичні матеріали інноваційної компанії «EasyPark», що публікує на своєму публічному сайті міжнародний рейтинг міст за рівнем упровадження всіх механізмів «Smart City» [23]. Приклад індексації зображено на рис. 2.1.

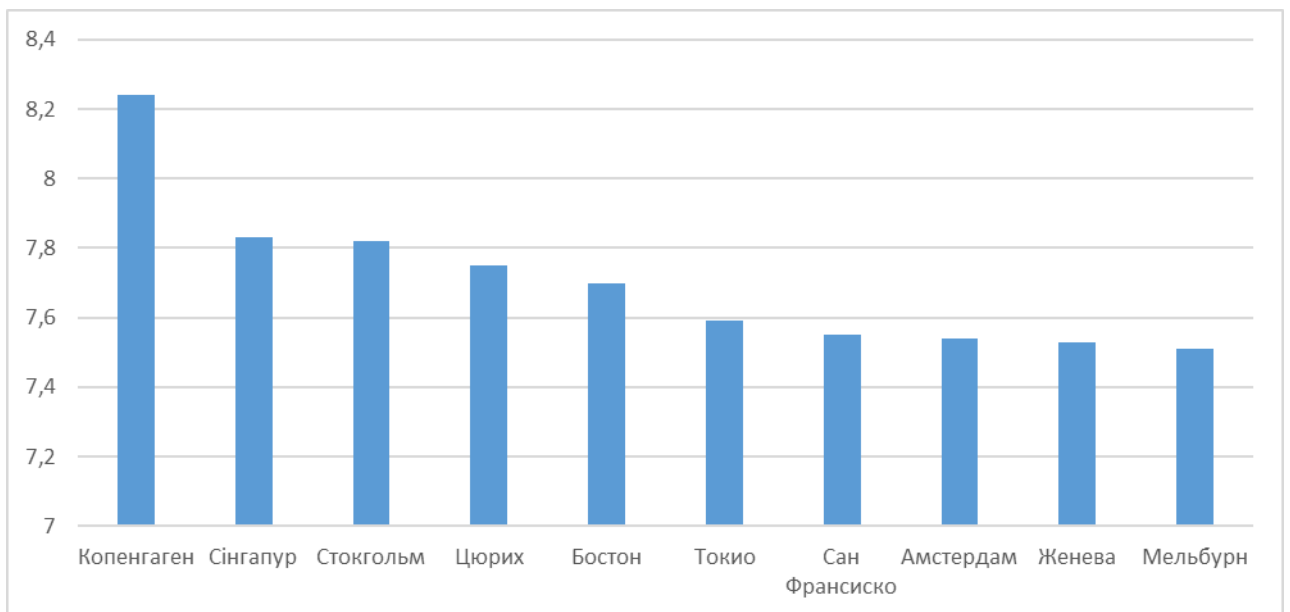


Рис. 2.1. Десятка перших міст за індексом «Smart City» від компанії «EasyPark» [69]

Індекс «Smart City» розраховують за такими показниками, як: смарт-паркування, послуги з обміну автомобілями, трафік, громадський транспорт, чиста енергія, інтелектуальне будівництво, утилізація відходів, захист довкілля, участь громадян, електронізація уряду, міське планування, освіта,

бізнес-екосистема, 4G LTE, швидкість інтернету, точки доступу Wi-Fi, проникнення смартфонів, стандарти життя, як місто стає розумнішим [69].

Марк Ядоул виділив переваги широкосмугових телекомунікаційних мереж, їх роль в економічному зростанні міст та регіону. Зокрема, він вказав на те, що:

- 10% збільшення обсягів упровадження таких мереж призводить до зростання ВВП на 0,25–3,6%;

- широкосмугові телекомунікаційні мережі сприяють створенню 20% нових робочих місць у всій інфраструктурі (підприємствах) та 30% нових робочих місць на підприємствах з кадровим складом менше ніж 20 осіб;

- при залученні до використання цього виду мереж 1000 додаткових користувачів створюється 80 нових робочих місць у регіоні в цілому [33, с. 29].

Дослідження закордонного досвіду створення «розумних міст» показало, що найбільша їх кількість припадає на Великобританію, Німеччину, Іспанію та Італію. Країнами з найвищою часткою «розумних» відносно обсягу всіх міст є Італія, Австрія, Данія, Норвегія, Швеція, Естонія та Словенія. Найуспішнішими «розумними містами» в межах країн Євросоюзу вважають Копенгаген, Стокгольм, Амстердам, Відень, Париж, Берлін, Лондон, Барселону, Мюнхен та Франкфурт [40, с. 143–144].

На кінець 2014 р. перше місце в рейтингу «зелене місто» посів Копенгаген з індексом 87,31. А в рейтингу сталості міст Копенгаген із індексом 69% здобув третє місце після Франкфурта (71%) та Лондона (70%). Іншим європейським «розумним містом» вважають Відень, який на п'ятому місці в рейтингу «зелених» міст з індексом 83,34. Відень поставив собі за мету стати незалежним від вуглекислого газу до 2050 р. Для цього було затверджено Програму захисту клімату у місті Відень (Climate Protection Programme of the City of Vienna), відповідно до якої, за період 1990–2014 рр. викиди CO₂ у Відні скоротилися на 24% на душу населення та на 12% загалом. До 2030 р. планується скоротити загальну парникову емісію на 35%,

а до 2050 р. – на 80% порівняно з рівнем 1990 р. Кінцеве енергоспоживання має зменшитися на 40% до 2050 р. (від рівня 2005 р.) [40, с. 143–144].

До десятки Smart City світу увійшли:

1. Мельбурн. Одним із соціально значущих проєктів міста стало поліпшення умов життя для пішоходів. Через смартфони передається інформація про місце розташування пішохода, цілодобовий підрахунок кількості людей і вимірюється щільність натовпу, щоб скласти карту активності та регулювати потік людей.

2. Женева. Місто отримало високий бал у рейтингу за переробку відходів.

3. Амстердам. Для жителів міста був створений вебмайданчик із відкритими даними Amsterdam Smart City. Крім того, платформа підтримує застосунок допомоги людям зі слабким зором та іншими особливостями сприйняття.

4. Сан-Франциско. У цьому місці організована найбільша кількість успішних стартапів. Крім того, воно лідирує за швидкістю інтернет-з'єднання порівняно з іншими містами, які належать до списку Smart Cities.

5. Токіо. Має найбільш розвинену залізничну інфраструктуру, яка об'єднує понад 100 ліній, по яких у рік їздить близько 14 млрд пасажирів. Дуже розвинена система розумних парковок, має місце велика кількість точок Wi-Fi.

6. Бостон. Місто посідає високу сходинку в рейтингу за рівень освіти й розвитку бізнесу, адже в ньому розташовані Гарвардський університет і Массачусетський технологічний інститут, а також місто досягло успіхів у банківському, фінансовому та страховому секторах економіки.

7. Цюрих. Найбільший фінансовий і науковий центр Швейцарії, проте характеризується розумними будинками і системою переробки сміття, організацією громадського транспорту.

8. Стокгольм. Місто отримало високу оцінку за онлайн-доступ до державних сервісів і служб.

9. Сінгапур. Місто має ефективну систему пересування громадського транспорту, для нього характерна соціальна активність громадян.

10. Копенгаген. Місто активно розвивається у сфері ІТ-технологій, екології, медицини, економіки, бізнесу, транспортної інфраструктури. Спеціальні застосунки закликають замислитися над наслідками викиду в атмосферу шкідливих речовин [11, с. 296].

Міста України поки що не мають високого рейтингу Smart City. Щоб змінити ситуацію, потрібно здійснити ще багато кроків, зокрема:

- вжити заходів щодо забезпечення прозорості, відкритості та відповідальності влади як суб'єкта ефективного управління містом, здійснювати пошук нових, більш досконаlih форм взаємодії між місцевою владою й громадянами;

- створити єдиний міський центр оперативного моніторингу та реагування у сферах громадської безпеки (зادля можливості швидкого усунення наслідків аварії, надзвичайних ситуацій тощо) та покращення роботи комунальних служб і підприємств;

- удосконалити нормативно-правову базу щодо створення Smart City із визначенням правового статусу міського голови та органів місцевої влади, зокрема щодо офісу міського голови для керування Smart City;

- запровадити інноваційні технології відеоспостереження;

- забезпечити вільний обмін інформацією між департаментами та комунальними підприємствами (службами) міста з метою найшвидшого реагування на виконання потреб останніх зі створення комфортних умов проживання громадян;

- використовувати сучасні геоінформаційні системи, які б надали можливість здійснювати інвентаризацію ресурсів, аналіз, оцінювання, моніторинг, управління та планування забудови території, здійснення земельного кадастру;

- здійснити модернізацію порталів міст, завдяки яким кожен мешканець міста зміг би отримати найбільшу кількість адміністративних

послуг в електронному вигляді; створити каталог сервісів, що надаватимуться місцевими органами влади в межах реалізації проекту Smart City.

2.3. Синергія державної політики – сутність адміністративно-територіального устрою

Становлення України як незалежної держави на сьогодні вимагає імплементації низки умов для реалізації всіх функцій державності, зокрема вирішення питання єдності державної політики адміністративно-територіального устрою. Базисом належного функціонування конституційного ладу є формування прав та можливостей територіально-адміністративних одиниць на території України. Наразі головним питанням є дослідження проблематики – трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Імплементація трансформацій в Україні повинна розпочинатися з адміністративно-територіального устрою, враховуючи сучасні тенденції змін у конституційних положеннях щодо органів центральної влади, які спрямовані на вирішення проблемних питань децентралізації. Ознайомлення з нормативно-правовою базою та науковою літературою надало можливість зробити висновки щодо вживання в термінологічному апараті понять: «адміністративно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», «адміністративно-територіальний поділ». Наразі актуальним є визначення понятійно-категорійного апарату для надання чіткості цим термінам, їхнього місця та ролі в системі інших державно-правових інститутів і явищ. Термін «територіальний устрій» є значно ширшим від терміна «адміністративно-територіальний устрій», тому що останній є одним з видів територіального устрою [31].

У наукових дослідженнях Х. Приходько під адміністративно-територіальним устроєм запропоновано розуміти поділ території з метою налагодження мережі публічних послуг населенню та ефективного управління, а також ефективного й економічного використання природних та інших ресурсів.

П. Жук уточнює, що це поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці, у яких формуються структура органів публічної влади й система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й центральними органами державної влади в процесі забезпечення потреб життєдіяльності громадян, сталого регіонального та загальнодержавного розвитку [17, с. 21].

В. Федоренко трактує термін «адміністративно-територіальний устрій» як устрій держави, що відображає внутрішній її поділ на адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, унаслідок чого утворюються місцеві органи влади.

Визначення понятійно-категорійного апарату є неоднозначним. Зокрема, професор О. Фрицький надає визначення адміністративно-територіальному устрою як поділу території держави на частини, унаслідок чого створюється та працює система центральних і місцевих органів влади. Інші науковці визначають термін «адміністративно-територіальний устрій» як систему різноманітних чинників, зокрема соціальних, економічних, соціально-етнічних, історичних, географічних, політичних, культурних, що поділяє державний устрій на адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальний устрій набуває важливого значення у визначенні спроможності локальних громад. Устрій держави є нерозривно пов'язаним із цінностями громади, спрямований на створення сприятливих умов для задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства. Визначення кордонів та можливостей адміністративно-територіальних одиниць для суспільства відіграє важливу роль у демократичних цінностях та

національній самосвідомості. Надалі тривають дослідження у сфері понятійно-категорійного апарату щодо визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою, ставлячи за мету тим самим вирішити спроможність локальних громад [66].

Сутністю адміністративно-територіального устрою є внутрішня узгодженість – забезпечення організаційної єдності та впорядкування відповідної структури держави. Адміністративно-територіальний устрій має місце в таких питаннях:

1) реалізація конституційних прав і свобод громадян держави, зокрема правове становище, матеріальні та культурні потреби населення. Окреслення правового становища громадян на основі адміністративно-територіального устрою;

2) належність структури місцевого самоврядування до адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій виступає об'єктивною соціально-економічною основою місцевого самоврядування в результаті врахування економічних, географічних, історичних, демографічних та інших умов;

3) адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль у суспільному житті громадян, а також різних галузях економіки, науки, освіти та культури; формуванні галузевого управління поряд з територіальними аспектами;

4) структура низових ланок, утворених громадянами, спирається на адміністративно-територіальний устрій держави. Однак повне копіювання адміністративно-територіального устрою не має місця в громадянських об'єднаннях [31; 37].

Тому адміністративно-територіальний устрій формується насамперед під впливом соціальних, економічних, політичних, географічних, історичних та етнічних чинників, розділяючи державу на адміністративно-територіальні одиниці. Цей процес формування державного ладу (устрою) виступає

обов'язковим компонентом, що впливає на визначення державних, місцевих і громадських структур [19].

Однак імплементація державного управління не має перманентності у своїх діях. Для цих дій характерні зміни в принципах, правилах та процедурах функціонування державних органів влади. Особливу увагу потрібно приділити корективам у державному управлінні на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що мають риси наближення України до стандартів Європейського Союзу. Унаслідок цих обставин невизначеними є механізми, форми, структури, підходи та інструменти, що спрямовані на вирішення таких питань:

- 1) стабілізація владних повноважень між центральними та місцевими органами влади;
- 2) упровадження сучасної ідеології, що задовольняє сучасні потреби громадян у реалізації функцій центральних і місцевих органів влади;
- 3) розробка та створення центрів для всіх рівнів управлінських кадрів органів державної влади;
- 4) виділення фінансування згідно з можливостями адміністративно-територіальних громад;
- 5) модернізація нормативно-правового поля залежно від змін соціально-економічного та соціально-політичного середовища в межах держави [3].

Адміністративно-територіальний устрій є основним фокусом регіональної політики, що спрямований на зміцнення держави. У свою чергу, адміністративно-територіальний устрій має такі напрями розвитку:

- 1) державна стратегія регіональної політики;
- 2) міжрегіональна політика;
- 3) регіональна політика;
- 4) локальна політика місцевого самоврядування.

Досягнення кардинальних змін в адміністративно-територіальному устрої є неможливим, однак і стабільності також не варто чекати, тому перед державними органами влади як на рівні центральних органів влади, так і на

рівні місцевих органів влади будуть поставати нові виклики щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Стримувальним ефектом для несподіваного виникнення проблем є введення постійної адаптивної політики під впливом соціально-політичних та соціально-економічних запитів. Центральна та місцева влада має дотримуватися системи адміністративно-територіального устрою України відповідно до законодавства на рівні державного регіонального управління, проведення ефективної кадрової політики, зокрема ротації кадрів [61].

М. Дністрянський вважає, що ефективна система адміністративно-територіального устрою повинна спиратися на оптимальність відносин центру й обслуговуючої території, відповідати певним критеріям, таким як:

– кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи має в загальних рисах співвідноситися з розмірами території країни, кількістю та розміщенням її населення;

– розміри адміністративних одиниць одного й того самого рівня не повинні відзначатися великою контрастністю;

– кожна адміністративна одиниця має бути цілісною, комунікаційно пов'язаною, з вдалим розташуванням адміністративного центру, який володів би необхідним людським та інфраструктурним потенціалом [14, с. 139].

Потрібно зауважити, що значну роль відведено громадянам у реалізації процесу управління.

На думку О. Кучабського, соціальні відносини виступають об'єктом управління, які створюють люди.

Також доцільно приділити увагу дослідженням у сфері адміністративно-територіальному устрою таких учених, як С. Саханенко та О. Кучабський, які підкреслюють владні повноваження як один з головних аспектів державності, зокрема, це також стосується адміністративно-територіального устрою [8].

Україні важливо підкреслити, що внаслідок розпочатого процесу децентралізації було прийнято Розпорядження КМУ «Про схвалення

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», відповідно до якого, формування адміністративно-територіальних одиниць відбувається на основі трьох рівнів:

- 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [28].

Залежно від рівня адміністративно-територіального устрою виділяють такі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади:

- 1) базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- 2) районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- 3) регіональний рівень – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [28].

Проте деякі науковці пропонували й чотирирівневу систему побудови адміністративно-територіального устрою, де четвертим рівнем має стати регіонально-адміністративний округ, який має об'єднати декілька сусідніх областей зі спільними економічними, історико-географічними та культурними зв'язками. Глави цього округу (як варіант, уповноважені президента) координуватимуть відповідні 3–5 областей одного округу [34, с. 22].

Аналізуючи досвід розвинутих країн, можна побачити ще більш розгалужену систему побудови влади. Так, у Франції діє модель «периферійної влади» й «функціонального регіоналізму».

Територіальний устрій Франції охоплює п'ять рівнів: національний, регіональний, рівень департаментів, міжмуніципальний та муніципальний. Два з них – департаментів та муніципальний – вважають застарілими, проте ніхто не поспішає їх усувати з огляду на консерватизм населення [34, с. 67].

Згідно з моделлю адміністративно-територіального устрою Польщі, місцеві органи (гміни) мають здійснювати та впроваджувати насамперед заходи для створення соціально-економічних процесів, які впливають на розвиток територій, заснований на тісному й постійному контакті з діловими колами та неурядовими організаціями, з використанням найкращих місцевих ресурсів. Місцеве самоврядування несе відповідальність за всі питання, що стосуються поточних і майбутніх потреб громад: прогнозування напрямів, тенденцій і можливостей розвитку, встановлення найбільш важливих пріоритетів розвитку, запобігання та подолання бар'єрів, створення системи співпраці (організація роботи, узгодження із жителями загальних пріоритетів щодо витрачання бюджетних коштів) [55, с. 9].

За допомогою польського досвіду можна встановити критерії утворення територіальних громад, закріпити їх земельне межування, передбачити об'єднання невеликих громад сіл, селищ та міст для вирішення питань місцевого значення. Польська реформа мала певний успіх завдяки використанню важливих принципів, які були покладені в її основу, зокрема: прозорість і підзвітність дій органів місцевої влади; побудова громадянського суспільства шляхом упровадження нових рівнів врядування, які мають стимулювати розвиток громад; субсидіарність, заснована на деконцентрації повноважень уряду, який передає ряд власних функцій для їх здійснення за участю громадян [55, с. 8].

Адміністративно-територіальна реформа Італії була спрямована на оптимізацію розмірів територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни могли створюватися в Італії за наявності не менше ніж 10 тисяч жителів, провінції – не менше ніж 200 тисяч жителів. До

того ж ефективність і адміністративних методів забезпечувалася наданням фінансових стимулів для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше ніж 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [56, с. 51].

В Україні реформа децентралізації також передбачала здійснення фінансової підтримки. Так, об'єднаним територіальним громадам може бути надана підтримка, загальний обсяг якої розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі громад та кількості сільського населення, що там мешкають [47].

Законодавчий зв'язок адміністративно-територіального устрою з територіальним самоврядуванням зумовлено підвищенням ефективності управління територіями країни на всіх рівнях державних органів влади. Але внаслідок проведення децентралізації управління формування ефективного управління залежить від реалізації низки нормативно-правових актів, як-то: ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10], ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [46], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [28], ЗУ «Про засади державної регіональної політики» [49], ЗУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [50], ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [45], однак зазначені закони не відображають всієї повноти адміністративно-територіального устрою, залежно від ситуації актуальності набувають також інші нормативно-праві документи. На основі проведеного дослідження побудовано схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави (рис. 2.2).

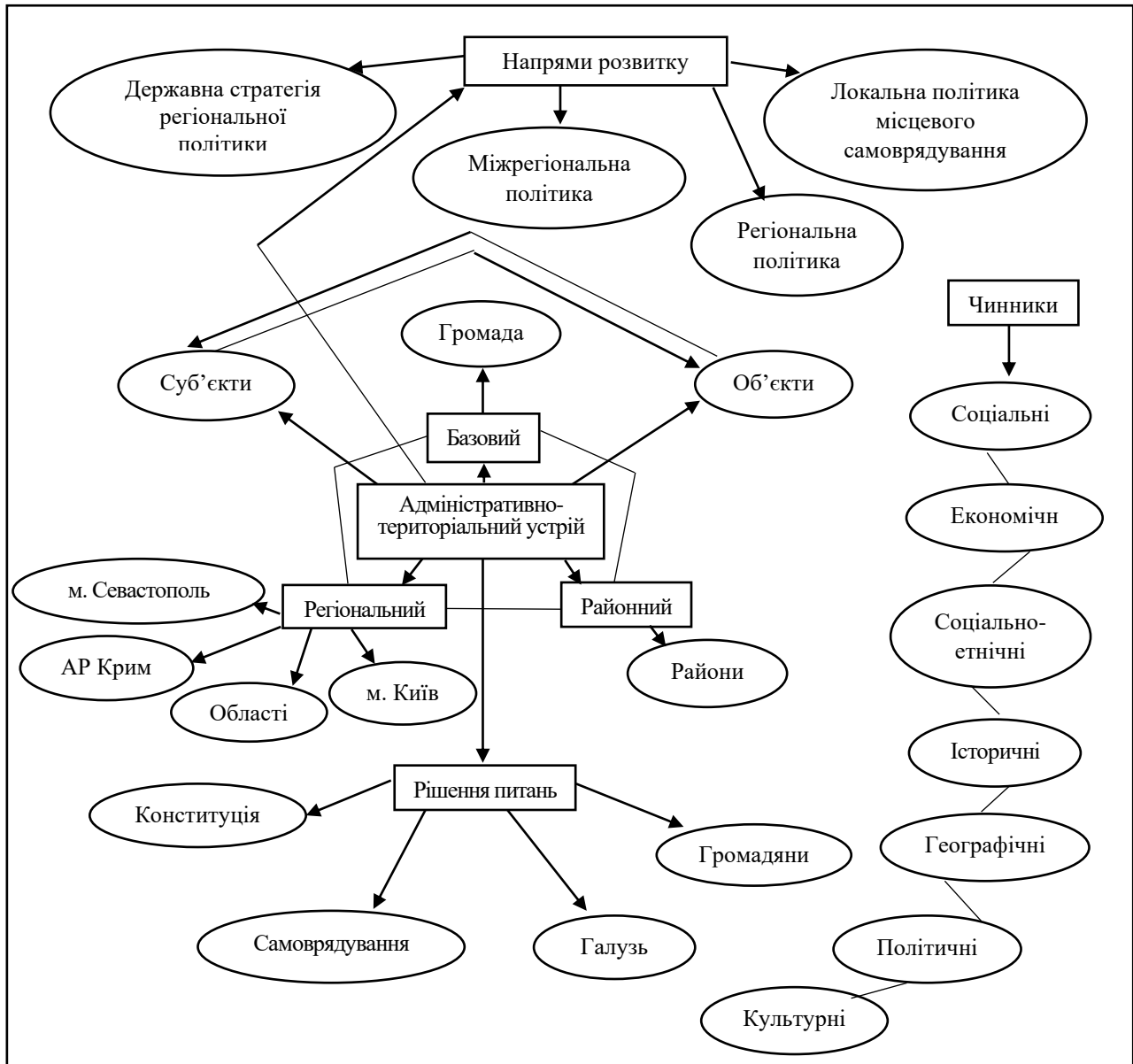


Рис. 2.2. Схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави (побудовано авторкою [25])

Наведена схема характеризує синергію державної політики при вирішенні як особистих питань кожного громадянина держави, певної галузі, територіального самоврядування (виділено причини активного впровадження децентралізації в Україні), так і конституційних прав, можливостей та зобов'язань центральних, територіальних і місцевих органів влади, різних громадських об'єднань.

Подано трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким виконується імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами політики адміністративно-територіального устрою відповідно до державної стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальної політики місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

1. Зроблено висновок, що децентралізація в Україні спрямована насамперед на посилення ролі місцевого самоврядування, долучення громадян до вирішення суспільно-політичних і суспільно-економічних питань, надання органам територіальних громад більшого обсягу повноважень у межах громади. У результаті реалізації реформи децентралізації об'єднані територіальні громади отримали значну частину повноважень і ресурсів, які позитивно впливають на розвиток інфраструктури на місцевому рівні.

2. Встановлено, що на сьогодні активно впроваджується проєкт «Розумне місто» з масштабним використанням інформаційних технологій, що надає можливість громаді збільшення потенціалу в інноваційному, креативному, енергозберезному та соціокультурному значенні. Розвиток регіонів країни повинен бути спрямованим на підвищення економічного зростання малих міст; адаптацію та використання європейських трендів, спираючись на компетентність своїх ресурсів, територіальну конвергенцію, комплексний підхід до навколишнього середовища. Аналізуючи вищевикладене, зауважимо, що інтеграція механізмів «розумного міста» є вельми актуальним питанням для різних регіонів, що мають однакові проблеми, для яких варіанти вирішення мають тільки один вектор –

капіталовкладення в громаду, що надалі є основним ресурсом «розумного міста». Різні сектори інфраструктури регіонального розвитку постають як взаємопов'язані елементи, а залежно від одного сектору буде ефективним й інший сектор.

3. На основі проведеного аналізу імплементації політики адміністративно-територіального устрою зауважимо, що її реалізація на всіх рівнях не повинна виходити за межі нормативно-правового поля, але не створюючи колапсів при здійсненні владних повноважень, передаючи владні повноваження з рівня на рівень. Актуальним стало надання схеми функціонування адміністративно-територіального устрою держави, що окреслила складові формування адміністративно-територіального устрою держави.

Список використаних джерел до розділу 2

1. Аболіна Т. Г., Нападиста В. Г., Рихліцька О. Д. Прикладна етика : навч. посіб. / за заг. ред. В. І. Панченко. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 392 с.

2. Андрієнко А. Дніпровська міська рада SMART-підходи до розвитку великих міст: перспективи впровадження в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3(38). С. 100–106. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/15.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/15.pdf) (дата звернення: 08.04.2020).

3. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. 2016. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_2/11.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

4. Беззубко Л. В., Скопец О. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування. *Менеджер*. 2007. № 1 (39). С. 76–81.
5. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посіб. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.
6. Березинський В. П. Розвиток громад у контексті децентралізації влади в Україні. *Грані*. 2017. Т. 20. № 1. С. 48–54.
7. Вдовенко Л. О., Тітов Д. В. Стан та проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 31. С. 175–181. URL: http://market-infr.od.ua/journals/2019/31_2019_ukr/28.pdf (дата звернення: 08.04.2020).
8. Верещук І. А. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 255–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_31 (дата звернення: 08.04.2020).
9. Воробьева О. В., Манжула Е. А., Яшина А. В. Умный горожанин в умном городе: обзор подходов в России и за рубежом. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/umnyu-gorozhanin-v-umnom-gorode-obzor-podhodov-v-rossii-i-za-rubezhom/viewer> (дата звернення: 08.04.2020).
10. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 26–37.
11. Дацук Ю. Є., Лепкий М. І. Досвід використання smart-технологій в управлінні туристичним продуктом міста. *Приазовський економічний вісник*. 2019. Вип. 3 (14). URL: http://rev.kpu.zp.ua/journals/2019/3_14_uk/51.pdf (дата звернення: 08.04.2020).
12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2020).

13. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін. ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

14. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 138–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvvnug_2013_6_26 (дата звернення: 08.04.2020).

15. Дульська І. В. Концепція Smart City як стратегія побудови інфраструктури неіндустріального технологічного укладу (на прикладі м. Києва). *Проблеми та перспективи розвитку національної економіки*. 2016. № 2755. С. 17–24.

16. Жарова Л. В. Сталий розвиток у концепціях smart (розумних) міських ініціатив. *Економіка та право*. 2019. № 3 (54). С. 107–114.

17. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1. С. 20–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_1_6 (дата звернення: 08.04.2020).

18. Жукович І. А. Smart-місто як новий об'єкт статистичних досліджень: визначення терміну. *Статистика України*. 2015. № 1. С. 18–22.

19. Заблудська І. В., Гуджан О. В. Особливості адміністративно-територіального устрою України: організаційний аспект. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 9–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_7_4 (дата звернення: 08.04.2020).

20. Зінов'єва О. В. Економічний розвиток міст: запровадження смарт-технологій. *Інтелект XXI*. 2019. № 6. URL: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2019/2019_6/2/24.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

21. Імас О. Теорія рішень «розумного» міста та можливості її реалізації на базі єдиної муніципальної платформи. URL: <https://hub.kyivstar.ua/news/teoriya-reshenij-umnogo-goroda-i-vozmozhnosti-ee-realizaczii-na-baze-edinoj-municzipalnoj-platfomy/> (дата звернення: 08.04.2020).

22. Каблак Н. І., Голик Й. М. До питання розбудови розумних та креативних міст. *Містобудування та територіальне планування*. 2018. Вип. 68. С. 220–226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MTP_2018_68_29 (дата звернення: 08.04.2020).

23. Козаченко Ю. П. Розвиток інновацій на муніципальному рівні – запорука регіонального розвитку. *Wykształcenie I nauka bez granic – 2017: materialy XIV Miedzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 grudnia 2017)*. Przemysl : Nauka i studia, 2017. Vol. 6. P. 65–68.

24. Козаченко Ю. П. Саморозвиток регіонів в умовах децентралізації. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 4. С. 141–145.

25. Козаченко Ю. П. Синергія державної політики – сутність адміністративно-територіального устрою. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 1. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/1_2018/19.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

26. Козаченко Ю. П. Сучасний стан децентралізації в Україні. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8–9 листопада 2019 р.). Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2019. С. 137–140.

27. Коновал В. О. Організаційно-правові механізми впровадження електронного урядування у місті Києві. *Держава та регіони*. 2016. С. 50–57.

28. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333–р. URL:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2020).

29.Корепанов О. С. До питання становлення поняття «розумного» сталого міста. *Бізнес Інформ*. 2018. № 3. С. 114–120.

30.Корепанов О. С. Методологічні засади статистичного забезпечення управління розвитком «розумних» сталих міст в Україні : дис... д-ра економ. наук : 08.00.10 – статистика / Національна академія статистики, обліку та аудиту. Київ, 2018. URL: http://nasoa.edu.ua/wp-content/uploads/zah/korepanov_o_dis.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

31.Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2011_2/visnik_st_16.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

32.Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 106–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_25 (дата звернення: 08.04.2020).

33.Кунанець Н., Пасічник В., Химич Г. Досвід реалізації проектів класу «Розумне місто» на основі інформаційних і телекомунікаційних технологій. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2016. № 14. С. 17–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vldubzh_2016_14_4 (дата звернення: 08.04.2020).

34.Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 58–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnpu_2015_8_10 (дата звернення: 08.04.2020).

35.Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%>

9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

36. Мужанова Т. М. «Розумне місто» як інноваційна модель управління. *Економіка. Менеджмент. Бізнес.* 2017. № 2. С. 116–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/estebi_2017_2_19 (дата звернення: 08.04.2020).

37. Немчінов О. М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності. *Демократичне врядування.* 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_27 (дата звернення: 08.04.2020).

38. Пасмор Ю. В. Сучасні проблеми цифровізації в інноваційному суспільстві. *Стратегії розвитку Харківської області на період 2021–2027 років* : зб. наук. пр. за матеріалами круглого столу (м. Харків, 23 січ. 2020 р.) / НДІ ПЗІР НАПрН України. Харків, 2020. С. 78–84. URL: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/23.01.2020/Tezy_23_01_2020-16.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

39. Пінь А. М. Концепція розумного міста в контексті розвитку інноваційного управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2018. Вип. 4. С. 114–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepsru_2018_4_22 (дата звернення: 08.04.2020).

40. Побоченко Л. М., Шваюк Ю. Е. «Розумне місто» («розумний будинок») та його енергетична складова: світовий досвід. *Стратегія розвитку України.* 2016. № 1. С. 141–145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sru_2016_1_27 (дата звернення: 08.04.2020).

41. Позднякова А. М. Впровадження концепції розумних сталих міст в Україні: особливості та рекомендації. *Проблеми системного підходу в економіці.* 2019. Вип. 2(2). С. 49–57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PSPE_print_2019_2\(2\)__10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PSPE_print_2019_2(2)__10) (дата звернення: 08.04.2020).

42. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління.*

2016. Вип. 4. С. 282–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_34 (дата звернення: 08.04.2020).

43. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.04.2020).

44. Принципи розумного урбанізму / Інститут Успішного Міста. URL: <https://uspishnemisto.com.ua/?fbclid=IwAR2WLGW3SXVX2qY9eYrzR3x-OL23oT0BFzqS91yAYpHSnqv9XZNOkAl-0fs> (дата звернення: 08.04.2020).

45. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 08.04.2020).

46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> (дата звернення: 08.04.2020).

47. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 08.04.2020).

48. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 08.04.2020).

49. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 08.04.2020).

50. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014->

%D0%BF?test=XX7MfyrCSgkydqYIZizt1/4PHI42ws80msh8Ie6 (дата звернення: 08.04.2020).

51.П'ять років реформи децентралізації в Україні. 2019. URL: https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/news_digest/file_uk/files/5cee57dc043245ea7390a94/Dynamics11ua.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

52.Рижко А. Соціальна відповідальність в муніципальному управлінні: сучасні глобальні тенденції та виклики щодо розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 180–184. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_49 (дата звернення: 08.04.2020).

53.Рівність та інклюзивність. Як ДІМ будуватиме доступність і захищатиме права маломобільних груп: Мультимедійна платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3085100-rivnist-ta-inkluzivnist-ak-dim-buduvatime-dostupnist-i-zahisatime-prava-malomobilnih-grup.html> (дата звернення: 08.04.2020).

54.Розумне урядування (Smart Gov або E-Gov). URL: <https://www.smartcity.ks.ua/rozumnyj-transport/> (дата звернення: 08.04.2020).

55.Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі: вертикально-рівнева система управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 6. С. 7–13.

56.Сірик З. О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 49–54.

57.Соколовська О. О. Smart City: використання інформаційно-комунікативних технологій у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11–12. С. 77–85.

58.Стегней М. І. Децентралізація як передумова сталого розвитку сільських територій. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Вип. 2. С. 886–891. URL: <http://global-national.in.ua/vipusk-1-2014/225-stegnej-m-i-detsentralizatsiya-yak-peredumova-stalogo-rozvitku-silskikh-teritorij> (дата звернення: 08.04.2020).

59. Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року. Харків, 2016. URL: <https://www.city.kharkov.ua/assets/files/docs/zakon/strategy2411.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

60. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-09/AZ-TR--vropeyskiy-dosv-d-dcb7c.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).

61. Тимцуник В. Регіональна політика: проблеми та перспективи реформування. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2010. № 3. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2010_3_2 (дата звернення: 08.04.2020).

62. Тур О. В. Концепція розумного міста як основа забезпечення сталого розвитку територій. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. Вип. 4 (15). URL: https://ndc-ipr.org/media/publications/files/Tur_Development-2018_415-pages-297_300.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

63. Тур О. В. Організаційно-методичне забезпечення розроблення стратегії розвитку розумного міста. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 35. С. 327–334.

64. Успішна територіальна громада: будуємо разом / М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.

65. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти / Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2020. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_digitalization.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

66. Шкабаро В. М. Поняття адміністративно-територіального устрою України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 123–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2012_3_20 (дата звернення: 08.04.2020).

67. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Аналіз стратегічних пріоритетів розвитку європейських міст. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 48–54.

- 68.Chen T. M. Smart Grids, Smart Cities Need Better Networks. *IEEE Network*. 2010. № 24. P. 2–3.
- 69.EasyPark Group. Индекс «Smart City» / EasyPark Group. URL: <https://easyparkgroup.com/smart-cities-index/> (дата звернення: 08.04.2020).
- 70.Hall R. E. The Vision of a Smart City. *Proc. of the 2nd International Life Extension Technology Work-shop*. Paris, France, 2000. P. 1–7.
- 71.IDA Singapore, «iN2015 Masterplan» (2012). URL: <http://www.ida.gov.sg/~media/Files/Infocomm%20Landscape/iN2015/Reports/realisingthevisionin2015.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).
- 72.Kourtit K., Nijkamp P. Smart Cities in the Innovation Age. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2012. № 25. Vol. 2. P. 93–95.
- 73.Kourtit K., Nijkamp P., Arribas D. Smart Cities in Perspective – A Comparative European Study by Means of Self-organizing Maps. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2012. № 25. Vol. 2. P. 229–246.
- 74.Marsal-Llacuna M. L., Colomer-Llinàs J., Meléndez-Frigola J. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative, *Technological Forecasting and Social Change*, 2014.
- 75.Smart-інфраструктура у сталому розвитку міст: світовий досвід та перспективи України / Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-SMART-%D0%A1YTI-SITE.pdf> (дата звернення: 08.04.2020).
- 76.Thite M. Smart Cities: Implications of Urban Planning for Human Resource Development. *Human Resource Development International*. 2011. № 14. Vol. 5. P. 623–631.
- 77.Thuzar M. Urbanization in SouthEast Asia: Developing Smart Cities for the Future? *Regional Outlook*. 2011. P. 96–100.

РОЗДІЛ 3

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Реалізація соціальної політики держави в умовах децентралізації управління

Вдала регіональна політика стає вагомим інструментом покращення суспільних благ у країні, що спирається на збалансований та рівномірний розвиток регіонів і зростання економічного рівня території шляхом створення сприятливих умов для розвитку всіх регіонів, а також територіальних громад з урахуванням їх природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, їх етнічної й культурної самобутності. Децентралізація влади реалізувала збалансоване партнерство між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Але при цьому ефективність функціонування громадянського суспільства зумовлена рівнем активності громадян у здійсненні місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада [2].

Запровадження реформи децентралізації значно вплинуло на політику держави в різних сферах суспільного життя територіальної громади: економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Тому перед державними органами влади на місцях постає питання щодо здатності місцевих органів влади реалізувати успішну соціальну політику в таких напрямках, як охорона здоров'я та освіта, розвиток системи соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротьба з бідністю, злочинністю, запобігання соціальним конфліктам тощо. Варто

зауважити, що сама реформа децентралізації покликана вирішити проблематику жорсткої централізації повноважень та ресурсів стосовно соціальних та економічних питань. Але багатоаспектність децентралізації в питаннях соціальної політики має бути обґрунтована насамперед тим, за яким рівнем повноважень та відповідальністю соціальна політика в межах реформи децентралізації буде більш успішнішою, ніж жорстка централізація.

На думку В. Бульби [4], органи державного управління та місцевого самоврядування забезпечують функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, зокрема: 1) встановлення соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію й гармонійний розвиток особистості; 2) стимулювання активної діяльності особистості та соціальних груп, у тому числі через механізм взаємної довіри між владою й громадянами, соціальними групами; 3) забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг; 4) надання високих соціальних гарантій кожній людині; 5) розробка й створення механізмів взаємодії держави та громадянського суспільства; реалізації державних адресних програм соціальної допомоги [5, с. 121].

Імплементація реформи децентралізації зумовлює перерозподіл повноважень щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у сфері соціального захисту на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації. До позитивних наслідків реформи децентралізації слід віднести краще забезпечення соціальної допомоги, надання соціальних послуг та пільг населенню. Державна соціальна політика в умовах децентралізації управління спирається на ефективність місцевого самоврядування, його матеріальну, фінансову та організаційну самостійність, що, як наслідок, дає змогу місцевим органам влади визначити основні вектори використання обмежених бюджетних ресурсів та вирішувати першочергові завдання в соціальній політиці громади. Одним з яскравих прикладів зміни в соціальній політиці в умовах децентралізації є виконання обласних цільових програм, але територіальні громади повинні звертати

свою увагу на: 1) наявність великої кількості як державних, так і обласних цільових програм, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів; 2) можливість отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами; 3) недофінансованість цільових програм; 4) системи оцінювання та моніторингу їх реалізації, належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють, та громадськості [61, с. 99].

Одним з основних напрямів соціальної політики держави є державна політика щодо підтримки сім'ї. У цьому випадку серед головних завдань створення єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї. Отже, відповідно до поставленого завдання райони, міста та області забезпечувалися достатньою кількістю соціальних служб і високим відсотком працівників відносно населення. Але в умовах сьогодення соціальні послуги для населення перебувають на низькому рівні та не відповідають реальним потребам населення, що, тим самим, впливає на негативне ставлення населення до місцевих органів влади як гарантів соціальної справедливості на місцях [39, с. 60].

Також варто розуміти, що державне управління в соціальній політиці все ж таки має дотримуватись балансу між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів в межах держава і громада, що визначають соціальний потенціал кожної території в певний часовий період. Виникнення певних змін у балансі між громадою та державою впливає на подальший розвиток територій як у середньостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Варто зауважити, що соціальний розвиток громади тісно пов'язаний з економічним, а саме забезпеченням мікроекономічної ефективності діяльності економічних суб'єктів, відповідної місцевої соціальної політики, що підтримує цю ефективність. Вагомого значення для держави набуває регулювання суспільних відносин, наприклад, при виникненні певних соціальних груп, що визначають певні соціальні та економічні правила. У цьому разі необхідна соціальна та економічна точка

зору регуляторної ролі держави, що обмежує певне привілейоване становище одних соціальних груп над іншими [36, с. 5].

Важливим нормативно-правовим документом стосовно державної соціальної політики в умовах децентралізації виступає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка покликана вирішити такі проблемні питання: 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 й 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 [28].

Крім того, формування спроможних територіальних громад відбувається на засадах реалізації соціальних реформ і децентралізації влади, що має позитивно вплинути на освіту, охорону здоров'я, систему надання адміністративних послуг на рівні громад районів та областей. Соціальна політика держави у сфері освіти в межах реформи децентралізації та секторальних реформ ставить за мету створення умов для надання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання громадян.

З набуттям чинності з 01 січня 2015 р. ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до яких було закріплено дохідну частину місцевих бюджетів у вигляді нових видів місцевих податків та передано до місцевих бюджетів частину видатків на соціальну складову, спостерігається збільшення видаткової частини за напрямками соціальної політики (табл. 3.1). Так, аналіз статистичних даних (табл. 3.1) свідчить, що у 2015 р. спостерігається суттєве зростання видатків: охорона навколишнього природного середовища – на 66,9%; охорона здоров'я – 27,9%; духовний і фізичний розвиток – 6,9%; освіта –17,6%; соціальний захист та соціальне забезпечення – 26,4%.

Таблиця 3.1

Видатки з місцевих бюджетів на соціальну складову

Напрями соціальної політики	2012	2014	2015	2016	2017	2018	Зміни (2018–2012)
Охорона навколишнього природного середовища	1162,5	884,7	1476,70	1483,8	2609,3	3000,9	+1838,4
Охорона здоров'я	47095,4	46569,3	59550,70	63038,8	85663	93233,9	+46138,5
Духовний і фізичний розвиток	8151,2	8985,3	9609,2	11938,9	16444,2	18886	+10734,8
Освіта, у т.ч.	71317,7	71431,7	84007,8	94611,2	136618,5	165708	+94390,3
дошкільна освіта	14557,0	15121,1	18047,3	20008	28210,1	31786,3	+17229,3
загальна середня освіта	42261,5	42228,4	49480,6	56335,2	84062,4	101288,6	+59027,1
професійно-технічна освіта	4804,0	4564,1	6046,6	6051,9	8086,4	9720,4	+4916,4
вища освіта	2904,8	2815,5	3029,60	3356,8	4221,5	7554	+4649,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	50052,5	57446,4	72638,90	106364,7	141282,8	145498	+95445,5

Джерело: побудовано на підставі [64; 65].

Крім того, спостерігаються позитивні зрушення й у фінансуванні закладів освіти, зокрема на 17,2% збільшилися видатки на загальну середню освіту, на 32,5% – на професійно-технічну освіту. Це пов'язано із зміною системи підпорядкування закладів освіти та появою об'єднаних територіальних громад. Так, станом на листопад 2018 р. було 58,7% загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні районних державних адміністрацій, тоді як 41,3% – в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. За весь період реформи децентралізації в Україні вже створено 736 опорних шкіл в областях, з них 308 – в об'єднаних територіальних громадах; 1229 філій опорних шкіл в областях, з них 508 – в об'єднаних територіальних громадах.

Наведені механізми реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління (рис. 3.1) відображають компоненти щодо реалізації соціальної політики держави, а саме перший блок показує, куди перш за все має бути спрямована соціальна політика держави в умовах децентралізації.

До них належать активна діяльність соціальних груп територіальної громади, активна діяльність особистості щодо територіальної громад, гарантування соціальних стандартів, послуг, гарантій як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування.

Основні виклики, що стоять перед державними органами влади та місцевим самоврядуванням, – це соціальна справедливість на місцях незалежно від достатку пересічного громадянина, релевантна державна фінансова підтримка щодо проєктів громади, цільове використання бюджетних коштів, системи оцінювання та моніторингу, наскільки є ефективними соціальні програми на місцях в умовах децентралізації, реалізація цільових програм згідно з дедлайнами.

Основу імплементації соціальної політики держави в умовах децентралізації становить Концепція реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, завданням якої є вирішення низки проблем: місцевого самоврядування, якості публічних послуг, делегації та розмежування повноважень на місцях, матеріальні, організаційні, фінансові умови реалізації соціальних програм, залученості населення, субсидіарності, розмежування повноважень, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

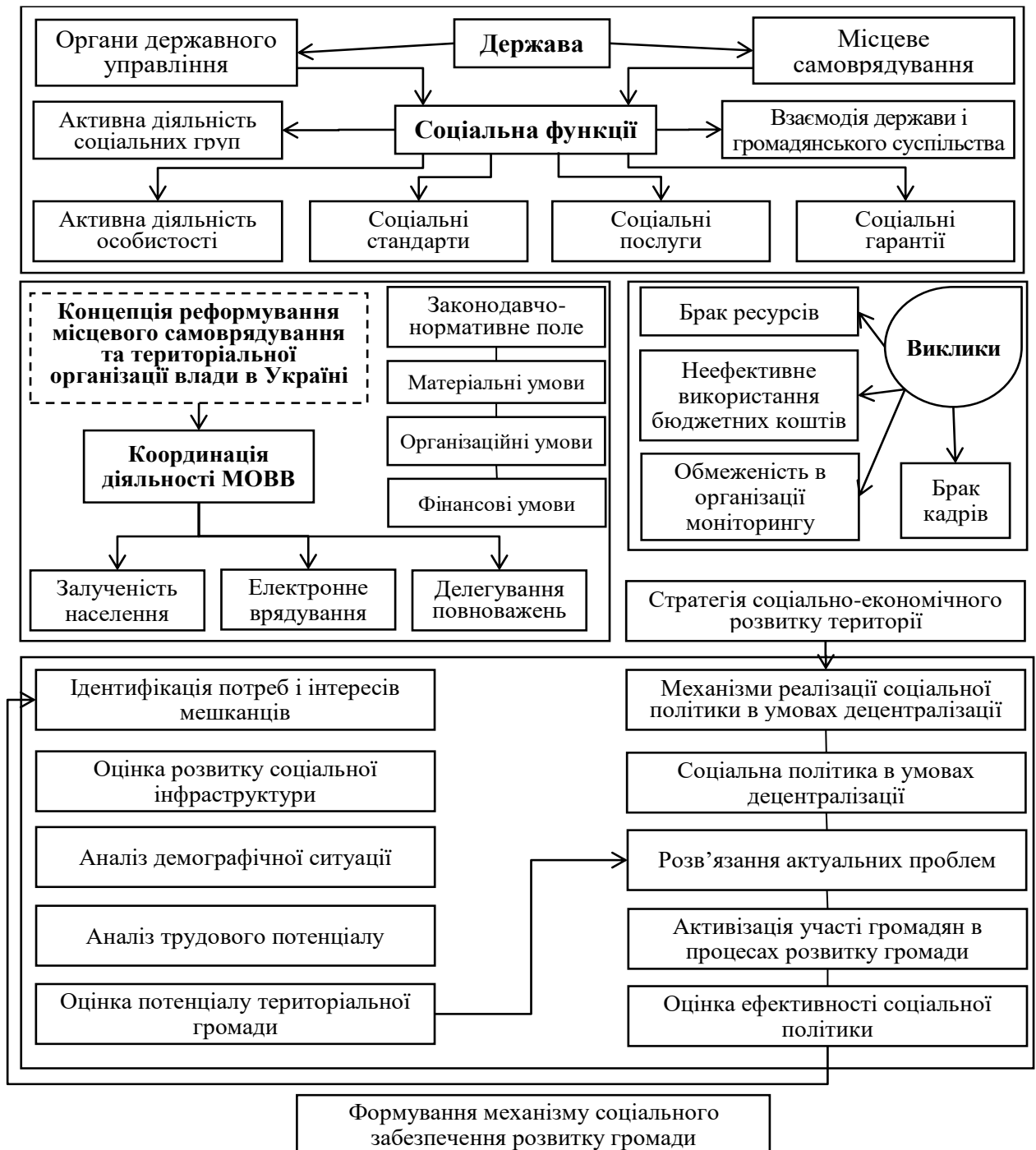


Рис. 3.1. Механізми реалізації соціальної політики в умовах децентралізації (побудовано авторкою [27])

Принципами соціальної політики держави в умовах децентралізації управління є аналіз стану місцевого розвитку, розв'язання актуальних проблем, довготермінове бачення розвитку території, орієнтація на потреби та інтереси людей, активна й ефективна участь громадськості. Складові соціальної політики держави в умовах децентралізації: дослідження стану наявної інфраструктури, оцінювання територіальної громади, аналіз трудового потенціалу і його зайнятості, аналіз демографічної ситуації, стан економічного розвитку територіальної громади, напрями розвитку соціальної інфраструктури.

Характерними особливостями децентралізації у сфері охорони здоров'я є чітке розмежування медичного обслуговування: на рівні громади – первинна та екстрена допомога, на рівні госпітального округу – основні медичні послуги й профілактика захворювань, на обласному рівні – спеціалізована медична допомога. Наразі результатом децентралізації медичного обслуговування стало формування 87 госпітальних округів та 47 госпітальних рад у 22 областях, поки що за винятком Закарпатської, Сумської та Харківської областей; 31 план розвитку госпітальних округів затверджено у 9 областях.

Децентралізація системи надання адміністративних послуг дає змогу місцевим органам влади, у тому числі органам самоврядування об'єднаних територіальних громад, надавати мешканцям громад зручні, якісні та доступні адміністративні послуги. На рівень громад передано окремі повноваження щодо реєстрації об'єктів нерухомості, бізнесу та місця проживання. Станом на листопад 2018 р. в Україні діяло 775 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни отримували адміністративні послуги в комфортних умовах [12, с. 13–15].

При реалізації соціальної політики в умовах децентралізації для розвитку громади мають бути покладені такі принципи:

– орієнтація на потреби та інтереси людей, які проживають у мікрорегіоні;

- довготермінове бачення розвитку території;
- усебічний та цілісний підхід до розв’язання актуальних проблем;
- ґрунтування на комплексному аналізі стану місцевого розвитку;
- активна й ефективна участь громадськості.

Основними змінами в соціальній політиці держави внаслідок децентралізації має стати забезпечення економічної спроможності територіальної громади, підвищення рівня й поліпшення якості життя мешканців, створення умов для гармонійного розвитку особистості та підвищення конкурентоспроможності робочої сили, а також рівня інвестиційної привабливості мікрорегіону. До ключових показників соціальної політики належать:

- аналіз демографічної ситуації у регіоні;
- аналіз трудового потенціалу і його зайнятості;
- оцінка природо-ресурсного потенціалу територіальної громади;
- сучасний стан економічного розвитку територіальної громади;
- дослідження стану наявної інфраструктури;
- пріоритетні напрями розвитку соціальної інфраструктури [23, с. 8].

Варто підкреслити, що протягом усього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без базування на якійсь визначеній методології, уривчасто й непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих кампаній, саме тому окремі нововведення приймали для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість нормативних документів з регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення, при цьому практично не існує механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат, значна частина норм і положень просто не виконується через нестачу необхідних ресурсів, недбалість відповідних

працівників, необізнаність індивідів щодо їх права тощо. Крім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру, отримувачів соціальних виплат практично жодним чином не мотивували до активізації діяльності з розбудови власного добробуту [70, с. 17].

Причини недостатньої ефективності соціальних послуг можна розглядати на двох рівнях: зовнішньому (що виходить за межі системи соціальних послуг) та внутрішньому (усередині системи).

Серед внутрішніх причин можна виділити такі, як: надмірна централізація, схильність до інституціоналізації та концентрації послуг у стаціонарних закладах. Це робить систему негнучкою та ускладнює соціальну інтеграцію осіб, які перебувають у стаціонарних закладах. Існує монополія на надання певних видів послуг територіальними центрами або будинками-інтернатами, що перешкоджає здоровій конкуренції та, відповідно, знижує якість послуг. Недоліком системи є також її закритість, дефіцит інформації не лише щодо якості надання послуг, а й самої можливості їх отримати.

Зовнішні причини. Більшість видів допомоги надається за формальними ознаками, а не через реальну нужденність, без чіткої спрямованості на усунення причин тих проблем, що виникли. Крім того, органи, що надають підтримку, належать до різних відомств, а їх робота недостатньо узгоджена [31, с. 149].

Можна сказати, що передумовами покращення суспільних благ громади в Україні стали такі кроки:

1. Сформувати оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою. Задля цього необхідно подбати, щоб після завершення реформи 100% населення країни проживали у спроможних територіальних громадах. Відповідно до цього не пізніше від початку 2020 р. мають бути затверджені адміністративно-територіальні одиниці (громади та райони) у кожному регіоні. Прогнозовано, що в Україні має бути створено не більше ніж 1400 територіальних громад та 100 районів.

2. Запровадити загальний нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Необхідно впорядкувати систему державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування й Конституції України.

3. Удосконалити фінансування регіональної політики, реалізація якої забезпечить розвиток громад і регіонів та підвищить їх конкурентоспроможність. Необхідно збільшити Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% від обсягу Державного бюджету України, з яких третина коштів спрямовується на реалізацію загальнодержавних пріоритетів у регіонах та на підтримку проєктів розвитку проблемних територій.

4. Внести зміни до Конституції України в частині місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції України забезпечить незворотність реформи в майбутньому. Зміни гарантуватимуть системність та чіткість регулювання у сфері місцевого самоврядування, сприятимуть утвердженню засад місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності [67].

Завдяки створенню об'єднаних територіальних громад виникають нові можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади, серед яких можна виділити такі:

- посилення стратегічної визначеності щодо економічного середовища, обсягів попиту, перспектив постачання ресурсів, інфраструктурного забезпечення тощо;

- визначеність стратегічних завдань та пріоритетів розвитку ОТГ дає змогу враховувати в стратегіях ОТГ пріоритети корпоративного сектору;

- спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування;

- позбавлення від бюрократичного та корупційного тиску Центру;

– збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів, кошти яких можуть бути спрямовані на проекти з підтримки бізнесу, муніципально-приватного партнерства, здійснення муніципальних закупівель;

– оптимізація спрямування ресурсів на місцевий розвиток завдяки можливостям вільного вибору пріоритетів розвитку в рамках стратегування розвитку ОТГ;

– можливості реалізації масштабних проєктів на основі міжмуніципальної співпраці, участі в міжрегіональній та міжнародній (у тому числі транскордонній) співпраці;

– реалізація спеціальних програм щодо сприяння розвитку економічної діяльності на території громади (наприклад, формування переробних, логістичних та інших кооперативів в аграрних ОТГ, розвиток соціального підприємництва тощо);

– створення нових кластерів та точок зростання внаслідок зміни ресурсних потоків, інфраструктури, зростання місткості внутрішнього ринку через збільшення купівельної спроможності громади [11].

Для того, щоб позитивно вплинути на збільшення об'єднаних територіальних громад, замість примусових методів доцільно застосовувати більш пом'якшені заходи реалізації реформи, як-от:

1. Часова адаптація. Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування в Польщі первісно розраховувалося на 20–30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15–16 років.

2. Поступовість. Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. Широке врахування думки населення. Установлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, а й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи.

4. Установлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону.

5. Можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва [2; 24].

В Україні розвиток територіальних громад будується за прикладом Європи, а саме як укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес покликаний створити таке територіальне, демографічне й матеріально-фінансове підґрунтя, котре зможе утримувати комунальні заклади в належному стані. Також варто наголосити на тому, що цей вид укрупнення чітко регламентований. Так, відстань від центру територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту має бути такою, щоб у разі необхідності пожежна служба, швидка допомога або ж поліція прибула на місце виклику не більше ніж за 30 хвилин. Головний принцип децентралізації – субсидіарності, згідно з яким найбільшу кількість повноважень повинні мати ті органи влади, які найближче до людей і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим і найменш витратним [20].

Таким чином, на основі вищевикладеного можна зазначити, що завдяки провадженню реформи децентралізації влади вдається працювати над удосконаленням співробітництва між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для забезпечення всеосяжного менеджменту розвитку територіальних громад, регіонів, міст, сіл і селищ України.

3.2. Освітня реформа в умовах децентралізації

Втілення в життя реформи децентралізації у сфері освіти спрямовано на докорінні зміни в системі управління та фінансування галузі через районні та обласні органи управління освіти. Ключовим кроком до освітньої реформи в умовах імплементації реформи децентралізації є зникнення освітньої «вертикалі», а саме обласних департаментів освіти і науки, що отримують запити й завдання від галузевого міністерства та передають їх районним (міським) управлінням освіти. Процес децентралізації, що розпочався з 2014 р., щодо реалізації заходів регіонального розвитку та об'єднання територіальних громад вплинув і на заклади освіти, що отримали більшу автономію, водночас цей процес розширює владні повноваження на місцевому рівні. Реформа освіти – це насамперед питання щодо управління освітньою системою, чіткого розподілу повноважень і відповідальності органів управління різних рівнів, забезпечення їхньої взаємодії у процесі переходу на децентралізоване управління системою освіти. Втілення інновацій та найкращих практик в освіту є головною рушійною силою змін і запорукою розвитку закладів різного рівня освіти. Удосконалення освітнього простору передусім передбачає демократизацію та послідовне впровадження освітньої реформи, тому сам підхід реалізації освітньої реформи є головним фактором та вимагає подальшого вивчення.

Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів. В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чії ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали. Водночас органи місцевого самоврядування мають функціонувати відповідно до чинного законодавства, а закони повинні чітко визначати їхні сфери компетенції, фінансові повноваження та

відповідальність. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство повинно бути адаптовано до такої нової системи врядування. Освітня вертикаль повинна бути чітко визначена належним законодавством [37].

На нашу думку, найбільш актуальними щодо проведення освітньої реформи в Україні є низка теоретичних і аналітичних праць з тематики децентралізації в освіті таких визнаних науковців і практиків, як Л. Гриневич, Д. Дзвінчук, Г. Єльнікова, С. Крисюк, В. Луговий, Н. Протасова та ін. Наукові публікації вчених висвітлюють вплив на освіту процесу децентралізації влади й формування об'єднаних територіальних громад. Щодо проблем реформування освітньої галузі в процесі децентралізації влади становлять інтерес праці таких учених, як Л. Белова, І. Попова та О. Юхоу, Н. Тарасенко, Л. Юрчук та ін. Також варто звернути увагу на доробок таких авторів, як Е. Барсіковський, К. Бьйорк, Дж. Вуд, К. Дайєр, П. Роуз, Д. Чепмен та ін.

Проблематику модернізації освітнього процесу порушено в наукових працях Л. Калініної, В. Кременя, О. Онаць, В. Олійника, С. Сисоєвої, О. Савченко, О. Пометун, О. Топузової та ін. На інноваційні процеси в умовах пошуку співвідношення між централізованим і децентралізованим управлінням системою освітніх установ звертають увагу у своїх дослідженнях такі фахівці, як М. Згуровський, Т. Кристопчук, П. Хобзей. Тому, на нашу думку, доцільним є висвітлення загальних тенденцій та підходів до освітньої реформи в умовах децентралізації.

З 2014 р. відбуваються зміни в місцевому самоврядуванні, впроваджується реформа децентралізації управління, що супроводжується формуванням спроможного первинного інституту місцевого самоврядування – територіальної громади шляхом її укрупнення (об'єднана територіальна громада, далі – ОТГ). Згідно зі ст. 32 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР), органи сільських, селищних, міських рад наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями щодо сфери освіти:

– управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

– забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів;

– забезпечення в межах наданих повноважень доступності та безоплатності освіти на відповідній території;

– забезпечення, відповідно до закону, розвитку всіх видів освіти, розвитку та вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм власності [49].

Суттєві зміни в умовах децентралізації управління перетерпіла загальна середня освіта. У грудні 2016 р. було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р., якою передбачалися суттєві зміни в системі державного фінансування шляхом: створення системи прозорого розподілу публічних коштів у новій українській школі; покриття видатків на забезпечення педагогічної складової частини навчального процесу за рахунок освітньої субвенції; удосконалення формули розрахунку освітньої субвенції; створення необхідних умов для навчання і виховання дітей молодшого шкільного віку безпосередньо за місцем їх проживання; створення умов для розширення державно-громадського партнерства на засадах співфінансування; запровадження принципу «гроші ходять за дитиною» тощо [56].

У вересні 2017 р. прийнято ключовий нормативно-правовий акт, який заклав основи розвитку освіти в Україні, зокрема й в умовах децентралізації управління, – ЗУ «Про освіту», яким було внесено суттєві корективи щодо повноважень районних, міських рад та рад ОТГ, відтепер вони:

– відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;

– планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти;

– гарантують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території;

– забезпечують та фінансують транспортування учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти;

– створюють рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності;

– здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом [30].

З метою створення сприятливих умов для надання освітніх послуг дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами недержавної форми власності й надання певної підтримки останнім внесено зміни до Податкового кодексу України, де передбачено звільнити від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плати за землю за будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності та джерел фінансування [41].

З кінця 2017 р. прийнято ряд нормативно-правових актів, якими було затверджено формулу розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, який мав здійснюватися на підставі: розрахункового показника фінансового нормативу бюджетної забезпеченості; контингенту учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти; навчального плану; заробітної плати вчителя; коригуючих коефіцієнтів (зокрема коефіцієнт поділу класів на групи – для обласних та районних бюджетів та коефіцієнт приведення нормативної наповнюваності класу) [48].

Щодо фінансування «Нової української школи», то Постановою КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим

бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» визначено, що закупівля засобів навчання та обладнання для навчальних кабінетів початкової школи (або структурних підрозділів інших закладів освіти, що забезпечують здобуття початкової освіти) та їх доставка здійснюється на засадах спів фінансування. Передбачено, що ця субвенція спрямовується на: закупівлю засобів навчання, обладнання, навчально-методичної та навчальної літератури, зошитів, обладнання та інвентарю для фізкультурно-спортивних приміщень; підвищення кваліфікації директорів, заступників директорів з навчально-виховної роботи, вчителів початкової школи, вчителів, які викладають один чи декілька навчальних предметів, вчителів іноземних мов та тих, що забезпечують здобуття учнями 5–11 класів закладів загальної середньої освіти [16].

Суттєвим кроком для підтримки приватних закладів загальної середньої освіти стало видання Постанови КМУ «Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», відповідно до якої приватні заклади загальної середньої освіти, які мають ліцензію на провадження освітньої діяльності, щодо яких не порушено справи про банкрутство та які не перебувають у стадії ліквідації, мають право на отримання освітньої субвенції [42].

Суттєвим кроком для підвищення якості освіти в умовах децентралізації стало видання Постанови КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти», якою передбачено надання дозволу на використання освітньої субвенції для придбання для закладів загальної середньої освіти комунальної власності та їх філій: шкільних автобусів; автомобільних транспортних засобів, у тому числі для обслуговування інклюзивно-ресурсних центрів; персональних комп'ютерів; послуг з доступу до інтернету закладів освіти [17].

У червні 2019 р. Урядом було приділено увагу підтримці розвитку професійно-технічної освіти, зокрема схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р., якою передбачено реформування системи професійно-технічного навчання. Така реформа мала сприяти: створення всебічно розвиненої особистості, здатної до вибору індивідуальної освітньої траєкторії, навчання впродовж усього життя, розвитку професійної кар'єри, підприємництва та самозайнятості; конкурентоспроможного та мобільного на ринку праці фахівця з урахуванням потреб національної економіки та суспільства; розвиткові особистості з активною громадянською позицією та морально-етичними якостями [55].

До того ж Концепція передбачала:

- поетапну передачу повноважень з управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти та їх фінансування на обласний рівень;
- розширення автономії закладів професійної (професійно-технічної) освіти;
- оптимізацію мережі закладів професійної (професійно-технічної) освіти;
- створення умов для здобуття особою професійних кваліфікацій упродовж усього життя з урахуванням інклюзивного навчання;
- формування показників регіонального замовлення на підставі даних аналізу стану ринку праці [55].

Забезпечення якості професійної (професійно-технічної) освіти передбачалося здійснювати шляхом: формування змісту професійної (професійно-технічної) освіти на компетентнісній основі; упровадження внутрішньої системи забезпечення якості освіти та системи зовнішнього забезпечення якості освіти; модернізації освітнього середовища, що забезпечує інноваційність, доступність, прозорість, гнучкість і відкритість освітнього процесу; запровадження мотиваційних механізмів стимулювання

професійної діяльності та розвитку педагогічних працівників; реалізації механізму державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти та взаємозв'язку з ринком праці через:

- створення умов для розвитку дуальної форми освіти;
- створення єдиного освітнього середовища професійної (професійно-технічної) освіти та формування системи професійних кваліфікацій;
- підвищення мотивації роботодавців до участі в освітньому процесі шляхом упровадження механізмів стимулювання;
- визнання неформальної та інформальної освіти, повних і часткових професійних кваліфікацій;
- популяризацію професійної (професійно-технічної) освіти серед дітей, молоді, дорослих [55].

У червні 2019 р. в умовах реформування загальної середньої освіти в умовах децентралізації управління виникли поняття «освітній округ» та «опорний заклад освіти», завданням яких стало: створення безпечного освітнього середовища, концентрація та ефективне використання наявних ресурсів, їх спрямування на задоволення освітніх потреб здобувачів освіти, створення єдиної системи виховної роботи [39]. Вони були створені з метою: забезпечення рівного доступу осіб, у тому числі з особливими освітніми потребами, до здобуття якісної освіти; створення умов для здобуття особами повної загальної середньої освіти, забезпечення реалізації їх індивідуальної освітньої траєкторії, упровадження курсів за вибором, факультативів, гуртків; раціонального й ефективного використання ресурсів, наявних у суб'єктів округу [46].

У лютому 2020 р. прийнято Урядом рішення щодо запровадження пілотного проєкту стосовно фінансування професійної (професійно-технічної) освіти у Вінницькій, Одеській та Сумській областях, щодо здійснення з обласних бюджетів видатків на оплату послуг з підготовки кадрів на умовах регіонального замовлення в закладах професійної (професійно-технічної) освіти [53].

Одним з важливих етапів реформування освіти в умовах децентралізації стало запровадження у вересні 2018 р. Нової української школи. Поняття «Нова українська школа» розкривається на основі формули, яка включає таке: новий зміст освіти, заснований на формуванні компетентностей, необхідних для успішної самореалізації в суспільстві; умотивований учитель, який має свободу творчості й розвивається професійно; наскрізний процес виховання, який формує цінності; децентралізація та ефективне управління, що надасть школі реальної автономії; педагогіка, що ґрунтується на партнерстві між учнем, учителем і батьками; орієнтація на потреби учня в освітньому процесі, дитиноцентризм; нова структура школи, яка дозволяє добре засвоїти новий зміст і набути компетентності для життя; справедливий розподіл публічних коштів, який забезпечує рівний доступ усіх дітей до якісної освіти; сучасне освітнє середовище, яке забезпечить необхідні умови, засоби й технології для навчання учнів, освітян, батьків не лише в приміщенні навчального закладу [33].

Потрібно підкреслити, що вирішення проблем Нової української школи зачіпає проблематику розвитку дошкільної освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, позашкільної освіти, підготовки й підвищення кваліфікації вчителів у закладах вищої педагогічної освіти. До основних векторів реформування освіти в умовах децентралізації належать: створення ефективної мережі освітніх закладів, виходячи з територіальних особливостей, демографії, забезпечення якості освіти, конкурентних впливів інших країн тощо.

На рис. 3.2 представлено динаміку зміни кількості закладів у розрізі рівнів освіти, що свідчить про відносну загальну сталість розвитку мережі закладів освіти.

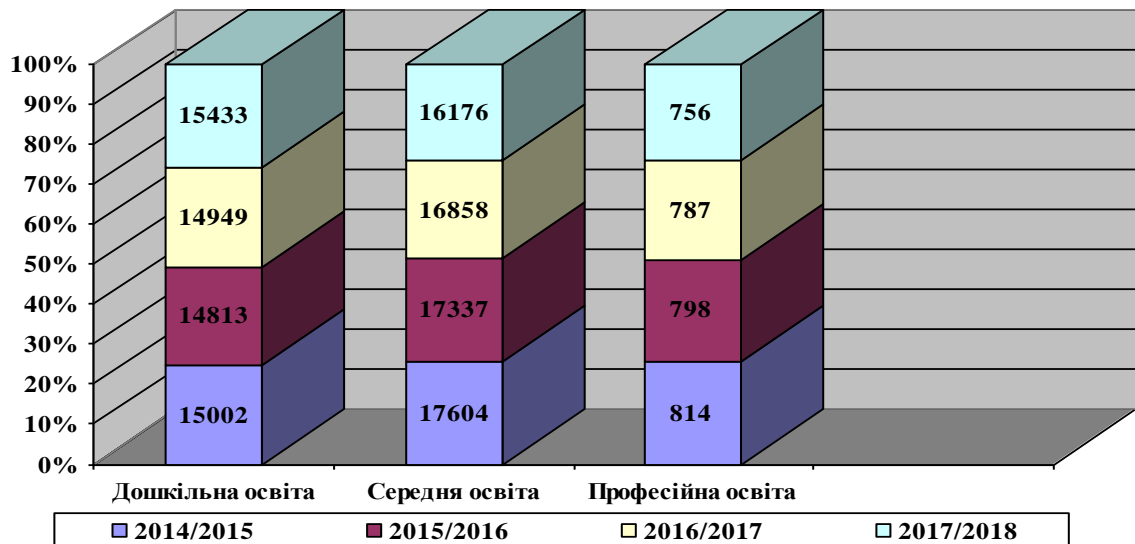


Рис. 3.2. Динаміка зміни загальної кількості закладів освіти, підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, у розрізі рівнів освіти (2014/2015–2017/2018 н. рр.) [34, с. 9]

Проте спостерігаються певні відхилення, зокрема щодо закладів дошкільної освіти простежується тенденція поступового зростання, починаючи з 2015 р. (у 2017/2018 н. р. на 484 заклади порівняно з 2015/2016 н. р.). Проте, кількість закладів середньої освіти поступово зменшується (на 1428 од. у 2017/2018 н. р. порівняно з 2014/2015 навчальним роком, тобто на 8,8%), таке зменшення торкнулося й професійної освіти (з 2014/2015 н. р. їх кількість скоротилася на 58 од., що становить 7,7%). Такі тенденції пояснюються малокомплектністю закладів середньої та професійної освіти внаслідок демографічної та міграційної кризи.

Але, відповідно до законодавства України, держава зобов'язана забезпечити загальні асигнування на освіту в розмірі не менше 7% ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. На рис. 3.3 подано видатки зведеного бюджету України за рівнями освіти у 2014–2018 рр., у % від видатків зведеного бюджету України на освіту. Простежується тенденція скорочення частки видатків зведеного бюджету України на освіту відносно обсягу ВВП (з 7,4% у 2010 р. до 5,4% у 2016 р.). Однак уже з 2017–2018 рр.

відбувається значне зростання видатків на освіту, наприклад на 2018 р. було виділено обсяг видатків 5,9% від ВВП та 16,6% від загального обсягу Зведеного бюджету України у 2018 р. [34].

Має місце тенденція скорочення частки видатків зведеного бюджету України на освіту відносно обсягу ВВП (з 7,4% у 2010 р. до 5,4% у 2016 р.). Однак уже з 2017–2018 рр. відбувається значне зростання видатків на освіту, наприклад на 2018 р. було виділено видатків 5,9% від ВВП та 16,6% від загального обсягу Зведеного бюджету України у 2018 р.

Дослідження закордонного досвіду свідчить, що на освіту виділяють значно більше коштів. Так, наприклад, у Німеччині у 2016 р. видатки на освіту становили 23,43% від загальної кількості витрат, спостерігається зростання (в 1,47 більше, ніж у 2014 р.). Значну суму коштів виділяють на фінансування освіти в Греції (18,72% у 2016 р.), у Мексиці (17,94% у 2016 р.) (табл. 3.2).

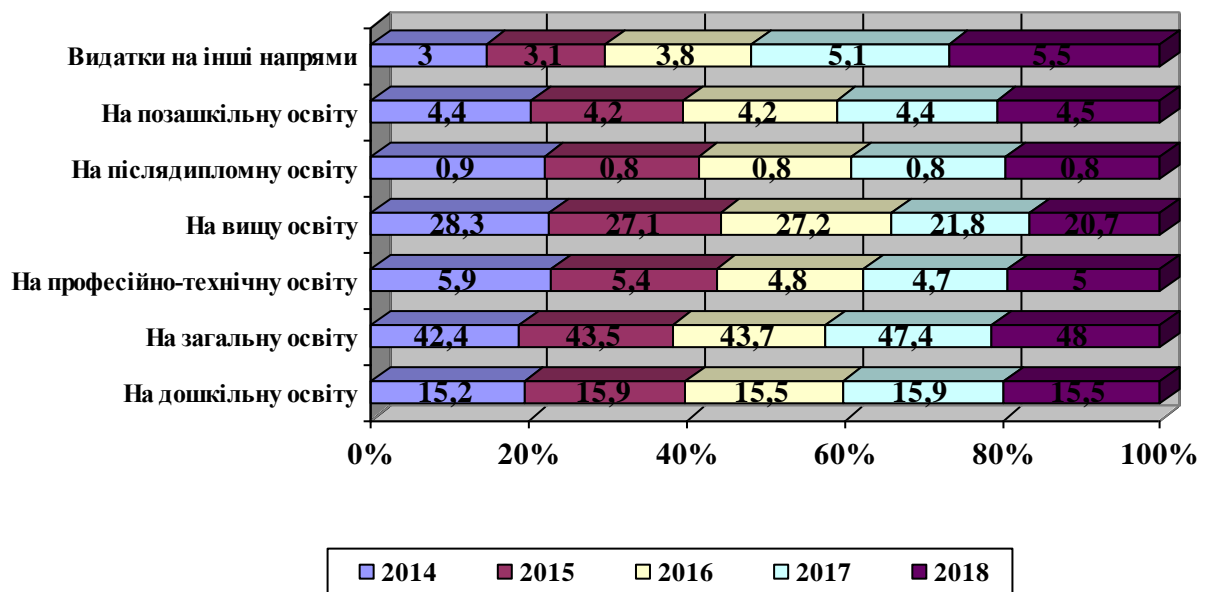


Рис. 3.3. Видатки зведеного бюджету України за рівнями освіти у 2014–2018 рр., % від видатків зведеного бюджету України на освіту

[34, с. 14].

Таблиця 3.2

Витрати на освіту у % до загальних державних витрат

Країна	2014	2015	2016	Зміни (2016–2014)
Австралія	13,88	14,08	13,77	-0,11
Австрія	10,41	10,69	10,95	0,54
Китай	13,39	13,37	13,52	0,13
Німеччина	21,96	24,09	23,43	1,47
Греція	18,74	17,80	18,72	-0,02
Італія	13,97	14,13	12,89	-1,08
Мексика	18,81	19,02	17,94	-0,87
Нідерланди	12,15	12,21	12,81	0,66
Норвегія	17,04	15,73	15,97	-1,07
Швеція	15,33	15,50	15,73	0,4
Швейцарія	15,46	15,53	15,51	0,05
Великобританія	13,67	13,84	13,83	0,16

Джерело: [27].

На сьогодні система освіти перебуває в перехідному періоді, важливою компонентою цього процесу є правильний вектор руху вперед, враховуючи при цьому інтереси всіх стейкхолдерів. Одним з головних викликів реформування освіти є ситуація в середній школі, що має такі ознаки, як: перевантаженість учнів на всіх етапах навчання, застарілий зміст навчальних програм та підручників, незацікавленість отримувачів освітніх послуг у кінцевому результаті. Профілізація в середній школі (навчання в так званих профільних класах) не дає учням ґрунтовних знань, практичних навичок і, що найголовніше, змушує їх шукати поза стінами навчальних закладів додаткових, ефективних цікавих та потрібних занять. Відповідно до ЗУ «Про освіту», передбачено здобуття профільної середньої освіти за двома спрямуваннями:

– академічне, як профільне навчання на основі поєднання змісту освіти, визначене Держстандартом профільної середньої освіти, разом з поєднанням поглибленого вивчення окремих предметів з урахуванням здібностей та освітніх потреб здобувачів освіти з орієнтацією на продовження навчання на вищих рівнях освіти;

– професійне, як орієнтоване на ринок праці профільне навчання на основі поєднання змісту освіти, визначеного стандартом профільної середньої освіти, та професійно-орієнтованого підходу до навчання з урахуванням здібностей і потреб учнів [63].

Реформа децентралізації впливає на механізми управління в системі освіти, що надає послуги населенню незалежно від їх приналежності до місця проживання чи інших характеристик. Варто зауважити, що в централізованих системах управління всіма підсистемами об'єкта управління здійснюється певним органом чи керується з єдиного центрального офісу. Децентралізованим системам притаманні такі риси: кожною підсистемою керує окремий управлінський орган, що несе відповідальність за результати діяльності підсистеми. Децентралізоване управління в закладі загальної середньої освіти дає можливість залучати різних зацікавлених осіб (батьків, членів піклувальної ради, вчителів, громадськість, роботодавців, інших представників) до процесу планування, організації та виконання рішень, запланованих дій, оцінювання результатів їх виконання.

Характерними ознаками в освіті є:

– в управлінському процесі цілі замовників освіти, здобувачів освіти та цілі системи мають збігатися, тобто вони не повинні суперечити одна одній;

– в управлінні освітнім закладом має бути чітко узгоджений розподіл функцій, що виконуються як у децентралізованій, так і централізованій формах;

– у децентралізованому управлінні опорним освітнім закладом цей процес здійснюється на двох рівнях: внутрішньому та зовнішньому [32].

Децентралізацію для закладів вищої освіти доцільно розглядати як засіб формування управлінських відносин у галузі та спільну відповідальність за управління освітнім процесом. Децентралізація для ЗВО – це новий виклик, що постає перед закладами вищої освіти, професорсько-викладацьким складом. Але варто зауважити, що, хоча інноваційні зміни передбачатимуть побудову партнерства на ринку освітніх послуг,

відбуватиметься скорочення в освітній галузі. Тому варто розуміти, в яких моментах вища освіта в Україні є найбільш консервативною [69].

У сучасних умовах реформування системи освіти доцільно звернути увагу на процес реалізації освіти у формі – освітня/шкільна кластеризація (кластеризація шкіл), яку розглядають як стратегію для об'єднання обмежених ресурсів і вдосконалення доступу до ресурсів. Термін «шкільний/освітній кластер» означає групування сусідніх шкіл для формування кластера або мережі. Кластеризація полягає в такому: одна школа в кластері є головним (опорним) навчальним закладом, або «ядром», «центром кластерів», центральним «закладом». Механізми адміністративного управління полягають у такому: кластери відповідають за збір шкільної статистики, розподіл шкільних матеріалів, координацію персоналу та питання навчальних програм.

Політичним аспектом кластеризації освіти є залучення вчителів, батьків, спільнот освітян і учнів до освітнього процесу. Економічним аспектом є те, що кластери шкіл сформовані для того, щоб школи могли ділитися ресурсами та персоналом. Спільне використання ресурсів є однією із цілей кластеризації шкіл (так званий «справедливий розподіл ресурсів»). Основним аспектом кластеризації є якість освіти, що поліпшується через професійний розвиток учителів, розробку навчальних програм, педагогічний нагляд і підтримку. Е. Джордано виділяє чотири моделі кластерів шкіл: національна модель кластерів; група освітян (учителів, директорів шкіл); мережа; сільські кластери [62].

За наявності таких відносно невеликих громад самостійне виконання ними широкого набору функцій виявилось неможливим. Тим не менше через механізми міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Наприклад, наразі функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Крім того, кооперація здійснюється у сферах

освіти, утилізації сміття, водопостачання тощо. Основними моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів, або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти [13, с. 6–7].

Запровадження децентралізації відкриває шлях до змін у створенні сприятливих умов для появи та реалізації інтелектуальних запитів особистості. Головним завданням влади в освіті в умовах децентралізації є координація дій владних структур, закладів освіти та громадськості з метою задоволення особистих потреб громадян і державних запитів в інтелектуальному й професійному збагаченні [3].

Варто розуміти, що розподіл повноважень в освіті спрямований на фінансові, правові та матеріально-технічні аспекти, а також на відповідальність за зміст навчання й контроль за виконанням планів. З регіонів отримують статистичні дані та інформацію, але належним чином їх не обробляють та не беруть до уваги під час прийняття управлінських і політичних рішень. Стратегічні плани та регіональні програми розвитку, інші державні документи та рішення не сформовані в чіткі завдання керівникам та управлінням освітою на рівні міста, району, тому не забезпечено виконання завдань освітньої політики – не розроблені засоби, не визначені ресурси, за рахунок яких можуть бути отримані очікувані результати [72].

Ефективна реалізація децентралізації є підґрунтям для поліпшення якості освіти в цілому та результатів навчання. При цьому необхідним є ретельне проєктування системи для зменшення можливих негативних наслідків децентралізації, таких як регіональні диспропорції, суперечлива політика та пріоритети еліти. Здійснивши аналіз реформ у сфері управління освітою в ряді країн, Л. Гриневич формулює перелік основних завдань децентралізації, в основу яких покладено: політичні мотиви (у більшості країн світу вони є підґрунтям ентузіазму для зростання участі громадськості в прийнятті державних рішень); фінансові мотиви (центральні уряди не

спроможні надати повне фінансування, відповідне вимогам сфери освіти); мотиви ефективності (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату) [10, с. 10].

На рис. 3.4 відображено нові можливості розвитку системи освіти на рівні територіальних громад, що визначається як основні вектори розвитку освіти в умовах децентралізації влади, ключовими напрямками розвитку якої є: отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, можливості здобуття освіти, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, можливі варіанти фінансування освіти, зміна підходів у державному управлінні.

До можливих варіантів фінансування варто зарахувати: можливість отримання стипендії від школи або від держави, отримання грантів від органів місцевої влади, часткове фінансування з державного бюджету, перспективи отримання фінансової допомоги, міжбюджетні трансферти з бюджетів усіх рівнів.

Дослідження закордонного досвіду децентралізації системи освіти у напрямі зміни системи фінансування дало змогу виявити позитивні тенденції від процесу децентралізації.

Так, наприклад, у Польщі встановлено порогові значення для освітньої субвенції, що надавалась місцевим бюджетам, зміст якої полягав у забороні виділення освітньої субвенції на наступний рік у меншому розмірі, ніж у попередньому році (з урахуванням рівня інфляції). Водночас у фінансуванні освіти поступово зростала частка власних коштів гмін, які не походили з освітньої субвенції. Попри такий перерозподіл, фінансування шкіл залишалось на стабільному рівні. Повіти витрачають на освіту приблизно стільки ж власних коштів, скільки одержують у рамках освітньої субвенції.

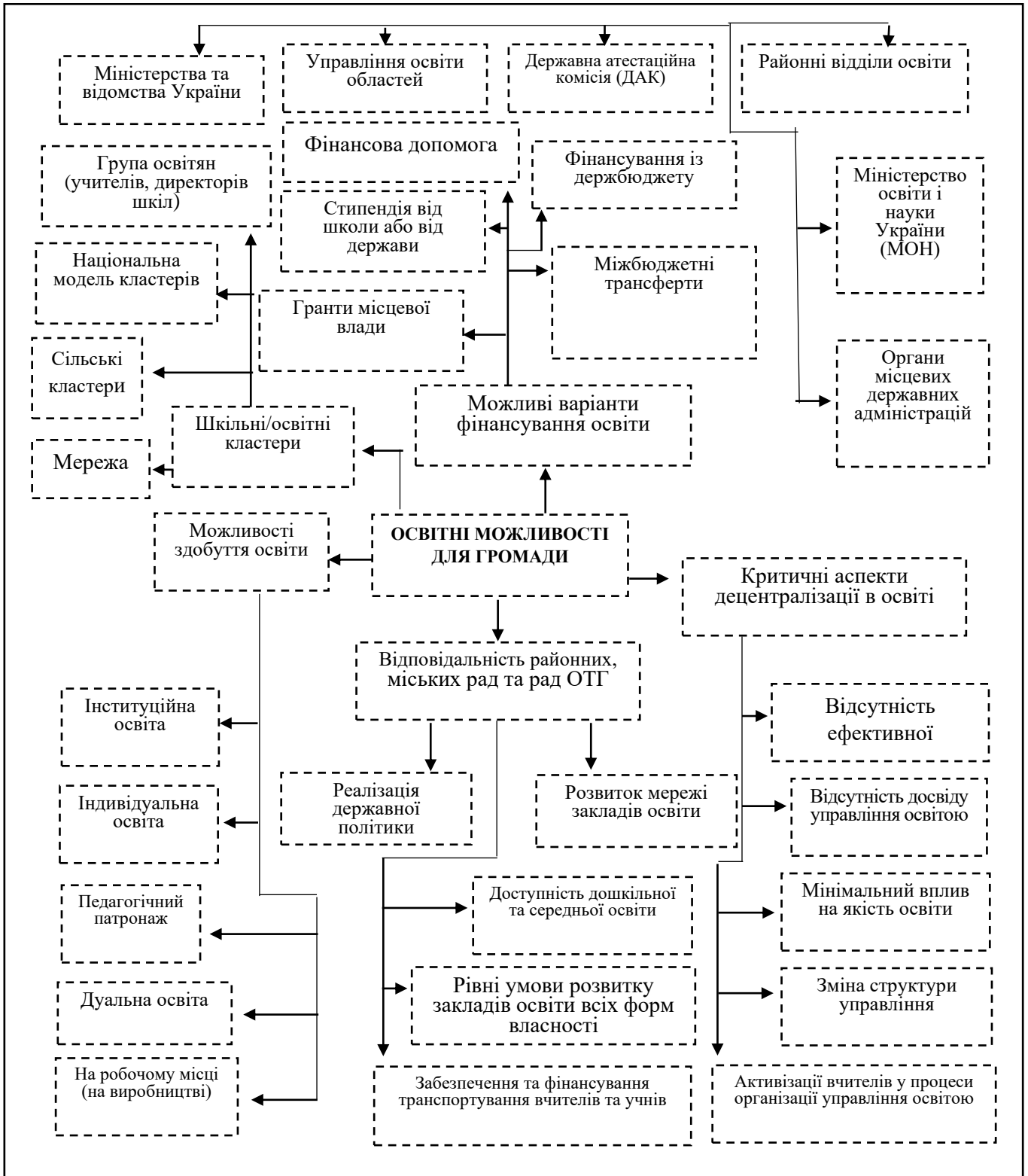


Рис. 3.4. Перспективи розвитку системи освіти на рівні територіальних громад (побудовано авторами [25])

Крім стабільного фінансування поточних витрат шкіл, Міністерству національної освіти вдалося задіяти додаткові бюджетні кошти для органів

місцевого самоврядування на освіту залежно від потреб. Це стосується різних програм цільових дотацій: коштів на шкільні автобуси, на часткове фінансування інвестицій, пов'язаних із запровадженням нової шкільної системи, на обладнання комп'ютерного класу чи на щорічні набори першокласників. У польській системі освіти діє двоступеневий механізм фінансування. Органи місцевого самоврядування одержують т. зв. освітню субвенцію, а потім встановлюють бюджети окремих закладів і несуть повну відповідальність за їхнє фінансування [71, с. 34–35].

У Великобританії визнано, що основними стимулами вдосконалення системи освіти в умовах фінансової децентралізації є ринок і конкуренція. Політика уряду в цьому питанні зводиться до того, що освітні установи повинні: фінансуватися державою за контрактами на навчальну діяльність і освітні послуги; меншою мірою залежати від державного фінансування та більше покладатися на різноманітні джерела доходів. Крім того, для вдосконалення якості освіти Урядом країни запропоновано ретельніше оцінювати працю викладачів, ввести диференційовану оплату цієї праці (працю викладачів оплачувати залежно від кількості учнів і рівня навчання); дозволити встановлення диференційованої оплати за навчання залежно не лише від статусу освітньої установи, а й від предметів, що вивчаються [1, с. 5].

Однак стосовно доцільності заохочення праці викладачів (шляхом надання надбавок) цей механізм використовують і в інших європейських країнах. Так, майже в половині країн виплачують надбавки, пов'язані з географічним розташуванням школи. Вони є мотиваційними стимулами, які заохочують учителів працювати у віддалених, сільських або соціально неблагополучних регіонах і визначаються на центральному рівні управління. Також учителям можуть виплачувати надбавки за роботу в регіонах з вищим за середній рівень життя, наприклад, у столиці. Критерії таких надбавок значно відрізняються в різних країнах. З одного боку, вони можуть мати географічний характер (віддалені та ізольовані райони), що має місце в Данії,

в Іспанії, на Кіпрі, у Польщі, у Румунії, у Фінляндії та Великобританії (Шотландія). З іншого боку, вони можуть мати економічний (високий рівень життя), як у Франції та Великобританії (Англія), або соціальний характер (райони зі значним соціальним відчуженням, з високим ризиком чи з великою часткою учнів, що представляють етнічні чи мовні меншини) як в Іспанії, Франції та Італії [29, с. 113]. Цей досвід варто застосувати в Україні з метою підвищення мотивації молодих фахівців влаштуватися на роботу до шкіл, що розташовані в сільських місцевостях.

Варто розуміти, що зміни внаслідок реалізації реформи децентралізації вплинуть на перерозподіл повноважень у фінансовому, ресурсному та адміністративному плані між усіма ланками контролю за освітньою системою України. На органи місцевого самоврядування покладено ряд повноважень, за якісне виконання яких вони несуть відповідальність, як-от: забезпечення доступності дошкільної та середньої освіти; реалізація державної політики на місцях; надання рівних умов розвитку закладів освіти всіх форм власності; забезпечення й фінансування транспортування вчителів та учнів; розвиток мережі закладів освіти. Але критичними аспектами розвитку освіти в умовах децентралізації є: відсутність ефективної системи моніторингу якості освіти, відсутність досвіду управління освітою та активізації вчителів у процесі організації управління освітою; зміна структури управління; мінімальний вплив на якість освіти.

Наприклад, може йтися про здійснення педагогічного нагляду, як це практикують у Польщі та здійснюють кураторії освіти, що підпорядковані органам державної влади. Його зміст полягає в:

- оцінюванні стану й умов дидактичної, виховної та опікунської діяльності навчальних закладів і вчителів;
- аналізі та оцінюванні результатів дидактичної, виховної й опікунської діяльності, іншої статутної діяльності навчальних закладів;
- наданні допомоги навчальним закладам, а також учителям у виконанні ними дидактичних, виховних і опікунських завдань;

– спонуканні вчителів до педагогічних, методичних і організаційних інновацій [71].

Нагляду підлягають:

- працевлаштування вчителів з урахуванням їх кваліфікації;
- реалізація навчальних планів і програм;
- дотримання принципів оцінювання, атестації учнів та проведення іспитів, а також дотримання положень, що стосуються шкільних обов'язків та статуту навчального закладу;
- дотримання прав дитини і прав учня, поширення знань про ці права;
- гарантування учням належних умов навчання щодо безпеки та гігієни, виховання і догляду [71].

У ст. 32 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до управлінських функцій місцевих органів влади (сільських, селищних, міських рад) віднесено:

- управління закладами освіти, організацію їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- створення необхідних умов для виховання дітей та молоді, розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних закладів освіти;
- створення підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету та коштів населення [49].

Відповідно до ч. 2 ст. 69 ЗУ «Про освіту», державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальними органами, яким є Міністерство освіти і науки України (МОН України), саме він проводить інституційний аудит та позапланові перевірки.

У свою чергу, МОН України: забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти; надає методичні рекомендації щодо освітньої діяльності та управління закладами освіти; розробляє ліцензійні умови провадження освітньої діяльності (ст. 64 Закону [11]).

До того ж, відповідно до ч. 1 ст. 71 ЗУ «Про освіту», у сфері освіти здійснюється громадський нагляд – громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, які, відповідно до їх установчих документів, мають право здійснювати діяльність у сфері освіти, соціального захисту осіб з інвалідністю, професійними об'єднаннями педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднаннями здобувачів освіти, об'єднаннями батьківських комітетів тощо [50].

Саме суб'єкти громадського нагляду мають право: проводити моніторинг та оприлюднювати результати щодо: якості результатів навчання, зокрема, моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання; якості підручників та інших навчальних матеріалів; проводити громадську експертизу підручників [50].

Але залишається невирішеним питання щодо створення управлінь освіти в об'єднаних територіальних громадах. Так, раніше існувала чітка вертикаль влади, яка в умовах децентралізації зникає. Обласні департаменти освіти набудуть статусу підрозділів обласних виконавчих комітетів, які призначатимуться обласними радами та будуть упроваджувати освітню політику в межах наданої їм компетенції на обласному рівні.

Районні управління освіти стануть частиною районних виконавчих комітетів та будуть підконтрольні районним радам. Проте, районні управління освіти більше не будуть залежати від обласних департаментів, але водночас вони й втратять свої управлінські функції щодо управління освітою на рівні територіальних громад. Проте, виникає питання функціонування органу управління у сфері освіти в контексті об'єднання територіальних громад, адже раніше на території кожної громади існував свій орган управління. Можливий вихід таким чином: ст. 1 ЗУ «Про співробітництво

територіальних громад» передбачено, що з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, між двома або більше територіальними громадами може біти підписаний договір про співробітництво [54]. І саме співробітництво може бути виходом із цієї ситуації, здійснюватися у формі делегування суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань іншому суб'єкту співробітництва з передачею йому відповідних ресурсів. Або ж утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Такий крок сприятиме: суттєвому зменшенню коштів на утримання органів управління освітою, які раніше існували в кожному районі; дозволить підібрати найбільш компетентні кадри; сприятиме зменшенню витрат на утримання інфраструктури.

3.3. Медична реформа в умовах децентралізації: сучасні проблеми та перспективи вирішення

Згідно зі ст. 3 Конституції України, в Україні головним пріоритетом є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, що визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Знаковим зрушенням у медичній системі України стала реалізація реформи децентралізації. Децентралізація стала ключовим аспектом реформування сфери охорони здоров'я в цілому з метою підвищення доступності та якості медичної допомоги. Але варто не забувати, що при цьому виникають певні дисбаланси, зокрема в розумінні такого: «Роль держави в реформуванні охорони здоров'я має бути помірною та виваженою, реалізуючи запити громади».

Перед процесом продовження втілення змін у медичній системі в Україні постають неоднозначні завдання, а саме – здійснюються спроби запровадити платну медицину за рахунок пацієнтів, що тим самим порушує конституційні гарантії щодо права на охорону здоров'я. Україна має віднайти засоби регулюючого впливу держави на діяльність у сфері охорони здоров'я, важелі впливу на національну політику в галузі охорони здоров'я в умовах децентралізації, розкривши такі напрямки, як: якість управління (цілі, принципи, методи, структури, організація); організації процесу надання медичної допомоги та його ресурсного забезпечення (матеріально-технічного, методичного, кадрового, фінансового тощо), реалізації застосування технологій).

Оскільки на особливу увагу заслуговує питання медичної реформи в умовах децентралізації, зокрема поява оплатної медицини, та регуляторного впливу держави на провадження медичної діяльності в умовах децентралізації, то варто приділити увагу працям таких учених, як А. Гаркуша, З. Гладун, Е. Греков, Р. Майданик, А. Олефір, І. Сенюта, С. Стеценко та ін. Теоретичні та практичні аспекти проблем фінансування медицини висвітлено в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених: Р. Бачо, Я. Буздуган, С. Гончарука, В. Дем'янишина, Д. Долбнєвої, Н. Карпишин, М. Литвиненко, Є. Малік, А. Мокрицької, С. Онишко, Г. Рожкова, М. Савельєвої, Ю. Шевчук та ін. Розгляду теоретичного базису ціноутворення на медичні послуги в умовах реформування у своїх наукових дослідженнях приділили увагу такі вчені, як А. Аяховченко, Л. Бондарева, В. Долот, Б. Корецький, В. Мартинюк, Я. Радиш, М. Яцюк та ін. Втім питання реформи медицини в Україні в умовах децентралізації, зокрема й появи платних послуг, потребують подальшого дослідження.

Сучасний стан медичної сфери в Україні є незадовільним. За роки незалежності медицина не зазнала істотних позитивних змін. Покращились лише ті медичні послуги, які надаються на платній основі. Так, на кінець 2018 р. кількість лікарів усіх спеціальностей становила 186 тис. осіб, тоді як

ще у 2010 р. цей показник був 225 тис. осіб (це можна пояснити неврахуванням статистичних даних по Донецькій, Луганській областях та Республіці Крим). Проте, стосовно середнього медичного персоналу спостерігається суттєве зменшення, навіть порівняно з 2014 р. (на 34 тис. осіб, тобто на 9%), що свідчить про наявність інших факторів впливу, крім попередньо вказаного. Порівняно з 2014 р. суттєво скоротилася й кількість лікарняних ліжок (на 34 тис. од., тобто на 10,1%) (табл. 3.3). Такий стан речей пов'язаний з такими факторами, як загальноекономічна криза, відсутність системного аналізу проблем медицини, суспільні очікування.

Таблиця 3.3

Основні показники охорони здоров'я

Роки	Кількість лікарів усіх спеціальностей, тис. ос.	Кількість середнього медичного персоналу, тис. ос.	Кількість лікарняних закладів, тис. од.	Кількість лікарняних ліжок, тис. од.	Кількість лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів, тис. од.
2000	226	541	3,3	466	7,4
2005	224	496	2,9	445	7,8
2010	225	467	2,8	429	9,0
2013	217	441	2,2	398	10,8
2014	186	379	1,8	336	9,8
2015	186	372	1,8	333	10,0
2016	187	367	1,7	315	10,2
2017	186	360	1,7	309	10,4
2018	186	345	1,7	302	10,5
Зміни (2018/2000)	-40	-196	-1,6	-164	+3,1

Джерело: побудовано на підставі [66].

Однією з найбільш суттєвих проблем, що заважають розвитку галузі, є низький рівень фінансування. Варто зауважити, що Україна за таким показником, як рівень витрат на охорону здоров'я на одну людину, нині посідає 89-те місце у світі (зі 184 країн), а за показником тривалості життя – 108-ме. Така ситуація в охороні здоров'я загрожує національній безпеці [6].

Дослідження Національних рахунків охорони здоров'я України показали, що, незважаючи на те, що загальні витрати на охорону здоров'я на душу

населення у 2016 р. у грн зросли (порівняно з 2005 р. на 3659 грн, тобто в 7,04 рази, проте порівняно з 2012 р. спостерігається суттєве зменшення на 6528,3 грн, або на 91,9%) (табл. 3.4). У 2016 р. загальні витрати на охорону здоров'я на душу населення у дол. США становили лише 166,9 дол. США. В інших країнах світу цей показник значно вищий (рис. 3.5).

Таблиця 3.4

Національні рахунки охорони здоров'я України

Показники	2005	2010	2012	2014	2016	Зміни (2016– 2005)
Загальна чисельність населення, млн осіб	46,9	45,8	45,6	42,9	42,6	–4,3
Обмінний курс 1 \$ до грн	5,12	7,94	7,99	11,89	25,55	+20,43
Загальні витрати на охорону здоров'я, млн дол. США	5545,0	10673,1	13635,4	9903,7	7107,1	+1562,1
Загальні витрати на охорону здоров'я на душу населення, грн	605,3 118,22 \$	1850,3 233,04 \$	2391,7 299,34 \$	2743,0 230,70 \$	4264,3 166,90 \$	+3659,0 +48,68 \$
Загальні витрати на охорону здоров'я, % від ВВП	6,43	7,56	7,47	7,42	7,62	+1,19
Розподіл загальних витрат за джерелами фінансування, у т. ч.						
державні фірми;	59,1	56,3	57,2	51,7	44,8	–14,3
приватні фірми;	2,8	2,6	2,4	2,1	1,7	–1,1
домогосподарства;	37,8	40,8	40,2	46,0	52,8	15,0
донори	0,3	0,3	0,2	0,2	0,7	+0,4

Джерело: побудовано на підставі [35].

Найнижчий рівень видатків спостерігається в Індії – 209 дол. США, але в розвинутих країнах світу цей показник перевищує в десятки разів. Так, у США витрати на охорону здоров'я на душу населення становлять 10 583 дол. США (що більше в 63,4 разу, ніж в Україні), у Швейцарії – 7317 дол. США (що більше, ніж в Україні, у 43,8 разів). Як ми бачимо, у структурі розподілу загальних витрат за джерелами фінансування у 2016 р. превалює фінансування за рахунок домогосподарств (52,8%), тоді як у 2005 р. фінансування з цим джерел здійснювалося лише на 37,8%, тоді як за рахунок

державних фірм фінансування здійснювалося у 59,1%. Порівняно з 2005 р. у 2016 р. державні підприємства фінансують 44,8%, що менше ніж на 14,3% (рис. 3.5).

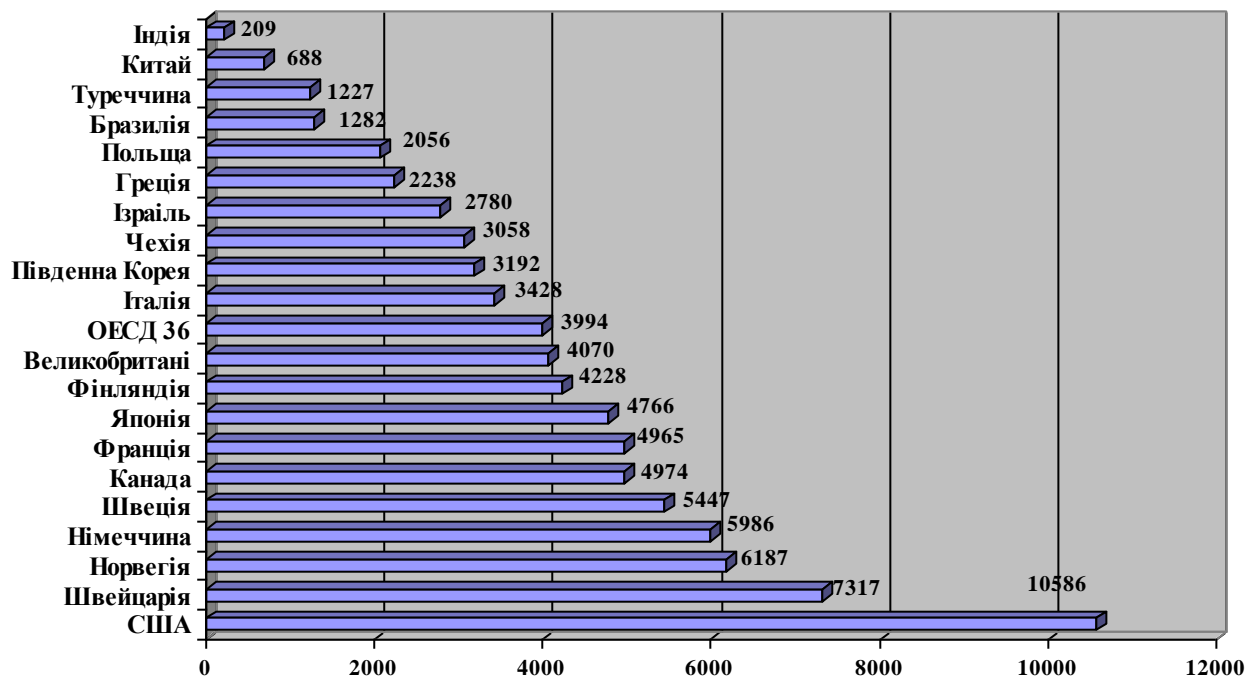


Рис. 3.5. Видатки на охорону здоров'я на душу населення у 2018 р., дол. США [60]

Дослідження закордонного досвіду показало, що за рахунок державного фінансування утримується галузь охорони здоров'я у Норвегії (85%), Великобританії (79%), Канаді (68%) й США (26%). Зазвичай фінансування здійснюють за рахунок обов'язкового страхування громадян: США (58%), Японія (75%), Естонія (64%), Польща (59%), Китай (39%) (рис. 3.6). В Україні поки що не прийнято Закон «Про обов'язкове медичне страхування».

У деяких країнах здійснюється фінансування за рахунок добровільного страхування: Китай (36%), Бразилія (27%).

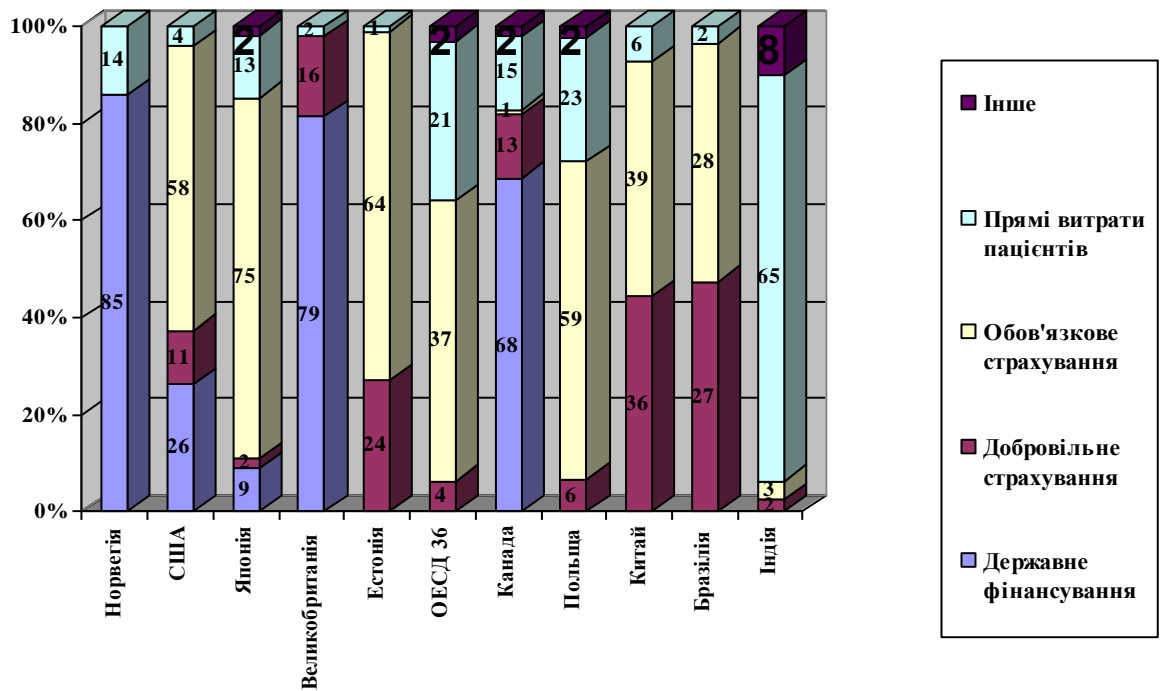


Рис. 3.6. Основні механізми фінансування, % [60]

У листопаді 2015 р. було видано Постанову ВРУ, яка передбачала розробити законопроекти, які б стосувалися:

– організації медичного обслуговування населення (зокрема, щодо запровадження контрактної моделі медичного обслуговування та врегулювання питання збалансування державних зобов'язань щодо медичного обслуговування населення, залучення надавачів медичних послуг усіх форм власності і форм господарювання до надання послуг у межах державного замовлення та їх координації, системи управління якістю медичного обслуговування);

– про лікарське самоврядування (зокрема, щодо врегулювання питань внутрішніх і зовнішніх (регуляторних) функцій лікарського професійного самоврядування, зокрема, створення реєстру лікарів, запровадження ліцензування професійної діяльності та індивідуальної професійної відповідальності, залучення професійних асоціацій до формування кадрової політики, організації безперервного професійного удосконалення, впровадження інструментів дотримання етичних принципів професійної діяльності);

– про загальнообов’язкове державне соціальне медичне страхування (щодо створення законодавчих засад перспективної моделі державного соціального медичного страхування для планування підготовки його запровадження);

– про систему громадського здоров’я в Україні (щодо законодавчого врегулювання реалізації операційних функцій громадського здоров’я на основі дотримання принципу «охорона здоров’я – в усіх політиках держави»);

– про особливості діяльності університетських клінік (щодо законодавчого врегулювання питань створення та функціонування університетських клінік в Україні);

– про попередження інвалідності та систему реабілітації в Україні (щодо створення правових, соціально-економічних, організаційних умов для попередження інвалідності та функціонування системи реабілітації в Україні, усунення або компенсації наслідків, спричинених стійким порушенням здоров’я, функціонування системи підтримання фізичного, психічного, соціального благополуччя осіб з інвалідністю, сприяння їм у досягненні соціальної та матеріальної незалежності);

– про внесення змін до Закону України «Про екстрену медичну допомогу» (щодо комплексного врегулювання питань організації домедичної допомоги (парамедицини) та відповідної підготовки залучених до її надання осіб);

– опрацювати питання щодо доцільності кодифікації законодавства у сфері охорони здоров’я та підготовки проєкту медичного кодексу України [52].

Стосовно медичної сфери, процеси децентралізації знайшли своє відображення у зміні системи фінансування. Так, було видано ряд нормативних актів, які стосувалися питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, одним з перших була Постанова КМУ від 23 січня 2015 р. «Деякі питання надання медичної субвенції з

державного бюджету місцевим бюджетам», де передбачено спрямування субвенції на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я та програм у цій сфері [15].

У серпні цього ж року було затверджено формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, до якої входили:

- фінансовий норматив бюджетної забезпеченості медичної субвенції для обласного бюджету;
- загальний показник обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів на планований бюджетний період;
- загальний показник обсягу медичної субвенції для гірських населених пунктів;
- коефіцієнт коригування частки обсягу медичної субвенції, який застосовується з метою визначення її обсягу для надання екстреної медичної допомоги [47].

Важливим фінансовим документом, який вносив суттєві корективи до порядку фінансування, стала Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, завданнями якої є: впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги; утворення єдиного національного замовника медичних послуг; створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я; автономізація постачальників медичної допомоги (запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»); розбудова сучасної системи управління медичною інформацією.

Реалізація цієї Концепції має сприяти:

- приведенню мережі закладів охорони здоров'я у відповідність з реальними потребами населення у медичних послугах;
- підвищенню спроможності держави у забезпеченні фінансового захисту громадян у випадку настання хвороби;

- більш ефективному та справедливому розподілу публічних ресурсів у системі охорони здоров'я; підвищенню рівня прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів;
- зменшенню рівня неформальних платежів з боку громадян, скороченню прямих платежів на оплату медичних послуг та лікарських засобів;
- підвищенню рівня конкуренції на ринку медичних послуг через появу нових «гравців» різних форм власності;
- появі нових кваліфікованих фахівців на ринку медичних послуг, підвищенню рівня оплати їх праці;
- підвищенню рівня якості та фінансової доступності надання медичних послуг;
- реалізації принципу вільного вибору для всіх учасників системи охорони здоров'я (для пацієнта, лікаря, закладу охорони здоров'я, замовника медичних послуг);
- приведенню мережі закладів охорони здоров'я у відповідність з реальними потребами населення;
- розвитку всіх форм власності на ринку медичних послуг, створенню умов для інтеграції приватного сектору до системи охорони здоров'я [57].

З метою створення можливості для реалізації сучасних та ефективних закупівель медичних товарів у рамках реформи фінансування системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, було схвалено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 р. Такі закупівлі мають забезпечити: зниження корупційних ризиків; раціональне використання бюджетних коштів; зниження бюрократичного навантаження, адміністративних витрат та відповідних бар'єрів; здійснення прозорих закупівель; орієнтованість на пацієнта [44].

Дуже важливим нормативно-правовим актом, що регулює медичну сферу в умовах децентралізації та сприяє впорядкуванню фінансових взаємовідносин між медичними закладами та пацієнтами, стало прийняття

ЗУ «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Цим Законом було визначено: права та обов'язки пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій; особливості підписання договорів про медичне обслуговування населення; порядок отримання медичних послуг та лікарських засобів за цією програмою; порядок функціонування електронної системи охорони здоров'я; отримання доступу до даних про пацієнта, що містяться в електронній системі охорони здоров'я; притягнення до відповідальності за порушення законодавства про державні фінансові гарантії медичного обслуговування [43].

В умовах неререформованої системи охорони здоров'я, становлення системи реімбурсації та впровадження закупівель медичних товарів із залученням спеціалізованих організацій, що здійснюють закупівлі за бюджетні кошти, у забезпеченні ними населення протягом багатьох років виникало багато проблем. Серед них такі: корупційні ризики, тривалі і непрозорі регуляторні процедури, обмежена конкуренція, відсутність довгострокового планування, неможливість іноземних постачальників виходити на український ринок, неякісна підготовка тендерної документації. Результатом цього стало: високі ціни на медичні товари, низький рівень покриття потреби пацієнтів у лікуванні, як наслідок, зростання захворюваності та смертності населення, – саме тому Урядом було схвалено Концепцію реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення [58].

Результатом реалізації цієї Концепції мало стати:

- інноваційні підходи в реалізації програм та напрямів лікування;
- своєчасне забезпечувати пацієнтів якісними, безпечними та ефективними медичними товарами;
- більш ефективне використання бюджетних коштів за рахунок оптимізації витрат у системі закупівель медичних товарів на основі централізації та збалансованого підходу;

- створення ефективної системи закупівель медичних товарів, що відповідає міжнародним стандартам прозорості, доступності, стабільності та конкурентності;

- оптимізація інституційної структури в системі закупівель у сфері охорони здоров'я на основі професіоналізації, інновацій і консолідації попиту, що забезпечить раціональне, економічне використання коштів та ефективність закупівель;

- побудова якісної системи звітності закладів охорони здоров'я;

- посилення громадського контролю;

- підвищення рівня довіри бізнесу і суспільства до системи закупівель медичних товарів [58].

Окремо хотілося б зупинитись на програмі реімбурсації, яку з 01 квітня 2019 р. адмініструє Національна служба здоров'я України, що має назву «Доступні ліки». Програма була впроваджена у 2017 р. для зменшення фінансового навантаження на пацієнтів та збільшення доступності ліків. Реімбурсація – це механізм відшкодування державою вартості лікарських засобів. Сьогодні Програма працює для пацієнтів, які живуть з серцево-судинними захворюваннями, бронхіальною астмою, цукровим діабетом II типу. До списку ліків, які можна отримати за Програмою, включено 264 лікарських засоби, 85 з яких можна отримати безоплатно, інші ж – з незначною доплатою [59].

Пріоритетність надали лікуванню цих хвороб, оскільки саме вони найбільше впливають на показники смертності населення або суттєво знижують якість життя пацієнта та ефективно лікуються на амбулаторному рівні. Смертність від серцево-судинних хвороб становить 65% від загальної смертності населення в Україні. Відповідно до статистичних даних, на діабет II типу страждає один мільйон людей. Це в 6 разів більше, ніж на діабет I типу (інсулінозалежний). Хворих на бронхіальну астму зареєстровано понад 210 тис., і це здебільшого діти та молодь [19].

Станом на 12 листопада 2020 р. договори про реімбурсацію з Національною службою здоров'я України вже уклали 1204 аптечних заклади. До програми долучилися 8818 аптек та аптечних пунктів. Лікарі первинної ланки виписали понад 22 млн електронних рецептів, із них у 2020 р. – більше ніж 11 млн електронних рецептів. За більше ніж 85% із виписаних електронних рецептів уже відпущені лікарські засоби [59].

На рис. 3.7 відображено кількість погашених рецептів за областями. Найбільша кількість спостерігається у Дніпропетровській області (1467,7 тис. од.), Харківській (1030,5 тис. од.), Львівській (825,1 тис. од.).

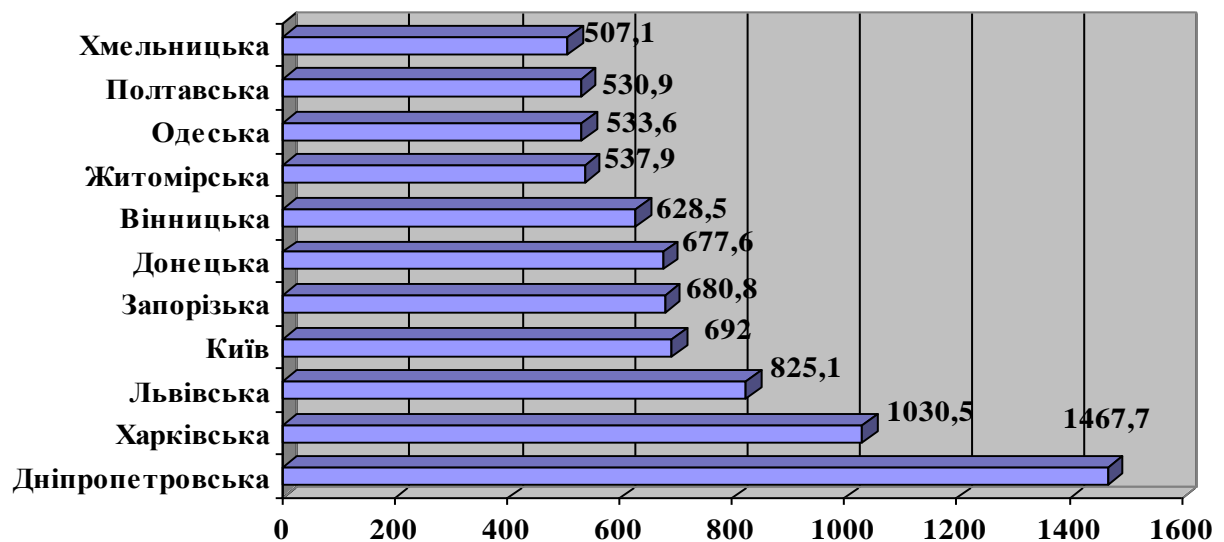


Рис. 3.7. Кількість погашених рецептів за областями, тис. од.

(побудовано на підставі [10])

У межах міжнародної співпраці Україна взяла участь у реалізації проекту «Безпечні, фінансово доступні та ефективні лікарські засоби для українців – SAFEMed», який фінансується Урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку. У межах цього проекту надано підтримку Національній службі здоров'я України щодо покращення доступу населення до якісних безпечних лікарських засобів, зокрема у сферах переходу адміністрування реімбурсації інсулінів до Національної служби здоров'я

України, покращення знань про сучасні методи ціноутворення і найкращі міжнародні практики реферування цін на лікарські засоби та їх реімбурсації, а також розробки системи ключових показників ефективності використання електронних рецептів [22, с. 9].

У листопаді 2017 р. значну увагу було приділено підтримці жителів сільської місцевості в напрямі підвищення доступності та якості медичного обслуговування, про що було прийнято відповідний закон, яким передбачено:

- сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності у сільській місцевості;
- впровадження сучасних технологій з медичного обслуговування (здійснення належного ресурсного забезпечення впровадження медичного обслуговування з використанням телемедицини);
- розроблення та реалізацію програм щодо діагностики, лікування, реабілітації та профілактики захворювань населення;
- розвиток необхідної телекомунікаційної та транспортної інфраструктури; залучення інвестицій у розвиток медичного обслуговування;
- сприяння дієвій просвітницькій роботі серед населення щодо активної соціальної орієнтації на здоровий спосіб життя [51].

Медична реформа передбачала й підтримку біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що набуло відображення в Розпорядженні КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань реалізації пілотного проєкту щодо зміни механізму фінансового забезпечення надання медичної допомоги», виданому у грудні 2019 р. Відповідно до цього Розпорядження, іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, які тимчасово проживають або перебувають

на території України, передбачено реалізовувати медичні послуги за вартістю, передбаченою для громадян України [40].

У січні 2020 р. було приділено увагу питанню розвитку системи екстреної медичної допомоги, у результаті чого схвалено відповідну концепцію. У межах цієї Концепції передбачено: розробити та затвердити Положення про організацію волонтерської діяльності в системі екстреної медичної допомоги; порядку взаємодії центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф і закладів охорони здоров'я, які забезпечують надання первинної медичної допомоги; затвердити критерії ефективності мережі екстреної медичної допомоги, вимоги щодо комплектації, зберігання та використання медичних наборів; затвердження єдиного класифікатора попередніх діагнозів для бригад екстреної медичної допомоги тощо [45].

Крім того, у межах медичної реформи створено Національну службу здоров'я України (НСЗУ) за прикладом Британської національної служби охорони здоров'я, за період існування якої було здійснено ряд позитивних кроків, зокрема:

1. Керівництво закладів набуло автономії у прийнятті рішень.
2. Лікарі та медичні сестри перейшли на гідний рівень заробітних плат.
3. Для пацієнтів це означає підвищення сервісу та якості надання медичної допомоги.
4. Зкладами різних форм власності отримано рівні права та рівні умови співпраці з державою [8].

Але варто розуміти, що при збереженні бюджетної системи фінансування й існуючої структури доходів державного та місцевих бюджетів, а також в умовах відсутності сформованих галузевих груп інтересів, визначення реального впливу на процеси затвердження державного бюджету й міжбюджетних трансфертів є малоімовірними. Медичне страхування виступає певною гарантією, яку слід визначити як податок на охорону здоров'я, розмір внеску може бути визначений законом (наприклад,

у Польщі), або встановлений самостійно окремими фондами медичного страхування (наприклад, у Німеччині). Фонди медичного страхування значно меншою мірою, ніж бюджетні асигнування, є предметом політичних торгів, а тому систему охорони здоров'я, що фінансується за рахунок внесків на медичне страхування, можна вважати більш незалежною від політичної кон'юнктури й більш передбачуваною в плані грошових надходжень [18].

Основним напрямом у медичній сфері в умовах децентралізації є імплементація матеріальних, організаційних, а основне – фінансових умов для забезпечення органів місцевого самоврядування власними та делегованими повноваженнями [38]. Тому перед місцевими органами постають нові завдання: розробка регіональної політики, реалізація поставлених місцевих програм, а ключове – це надання послуг.

Для здійснення змін у медичній сфері необхідні такі кроки:

- залучення населення громад до питань промоції здорового способу життя; створення умов для закріплення медичних кадрів у сільській місцевості;

- розвиток соціальної інфраструктури для забезпечення доступу до послуг охорони здоров'я;

- забезпечення транспортування пацієнтів та породіль до лікарняних закладів;

- залучення соціальних працівників до надання допомоги окремим вразливим групам населення;

- підтримка роботи медичних закладів, розташованих на території громад, шляхом благоустрою прилеглих територій, підтримки роботи допоміжних служб;

- сприяння в організації контролю з боку населення громади за дотриманням прав громадян при отриманні медичних послуг [9].

Найбільшим викликом для медицини в Україні стала переорієнтація на новий рівень медичних послуг, що триває в період з 2017–2020 рр., унаслідок

чого зменшується кількість лікарняних ліжок, відбувається оптимізація наявної інфраструктури й формування первинної ланки медичної допомоги.

У Плані медичної реформи у 2018 р. зазначено таке: модель фінансування за принципом «розмежування замовника та постачальника», вибіркового контрахтування, а також оплату результатів та автономію закладів. Медична реформа проходить усі три етапи: створення базового рівня на рівні об'єднаних територіальних громад; створення мережі другого рівня, що полягає у формуванні госпітальних округів на рівні майбутніх укрупнених районів; створення єдиного медичного простору на рівні держави, де пацієнт може отримати послугу в будь-якому місті України [14].

Одними з вагомих показників стали результати фінансової децентралізації, а саме щорічне зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів, їх частки в структурі зведеного бюджету України, можливість органів місцевого самоврядування спрямовувати кошти на видатки розвитку та реалізації інфраструктурних проєктів. Наприклад, зростання власних ресурсів місцевих бюджетів у 2016 р. – 146,6 млрд грн, а у 2017 р. – 170,7 млрд грн, що на 16% більше порівняно з 2016 р. і на 65% з 2015 р. Фінансові ресурси місцевих бюджетів дозволять громадам у сфері медичної реформи організувати надання первинної медичної допомоги мешканцям громад та фінансувати послуги вторинної медицини [21].

Варто зазначити, що за кожен контракт лікар буде отримувати певну суму на рік на свій рахунок. Але, на думку Т. Ямненко, навіть жорстке запровадження протоколів лікування й нормативне фінансування на їх підставі можуть значно обмежити здатність лікаря приймати гнучкі рішення щодо лікування пацієнта та перетворять його з логічно мислячого фахівця на суто технічного виконавця [73].

Підхід до реалізації медичної реформи та надання медичного обслуговування, що відповідає запитам громади, подано у форматі двох скомпонованих блоків, представлених таким чином (рис. 3.8).



Рис. 3.8. Підхід до реалізації медичної реформи та надання медичного обслуговування, що відповідає запитам громади (розроблено авторкою [26])

У першому блоці відображено сучасні напрями розвитку відносин органів влади щодо медицини в умовах децентралізації, що забезпечують сучасні запити громади: місцеві органи виконують такі зобов'язання, як підтримка роботи допоміжних служб, благоустрій прилеглих територій, залучення соціальних працівників, транспортування пацієнтів, соціальна інфраструктура, умови для медичних кадрів, промоція здорового способу життя, контроль за дотриманням прав громадян медичних послуг; національна політика – промоція здорового способу життя, благоустрій територій, транспортування пацієнтів, соціальна інфраструктура, медичні кадри в сільській місцевості, підтримка допоміжних служб.

Інший блок – напрями вдосконалення медицини: нормування послуг (співоплата пацієнтами, черга на госпіталізацію або на прийом до лікаря-спеціаліста, гарантований пакет), методи оплати послуг (оплата лікування окремого епізоду захворювання, оплата окремих лікувально-діагностичних процедур, подушне фінансування (per capita), бюджетні трансферти), інтегрована система надання послуг (проведення лікування амбулаторно, наявність ефективної системи комунікації, адекватність призначеного лікування, своєчасне призначення лікування, направлення на консультацію до спеціалістів, допоміжні діагностичні дослідження, лікування на первинному рівні, первинне обстеження, реєстрація симптомів і скарг пацієнтів, надання послуг згідно з наявними ресурсами).

Висновки до розділу 3

1. За результатами дослідження децентралізації у сфері освіти можна підсумувати, що ухвалення політичних рішень державою має передбачати залучення громадськості й незалежних експертів в освітній процес. Має бути налагоджений діалог між державою та громадою щодо освітньої політики, де

основною перманентною є європейська інтеграція. Щодо провадження реформи децентралізації управління в системі освіти, то варто вирішувати це питання комплексно між державними органами влади та громадою, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, між керівником освітньої установи та освітянами.

2. Розглянуто статистичні дані щодо основних показників охорони здоров'я в Україні, які свідчать про суттєве зменшення (на 6528,3 грн, або на 91,9%) загальних витрат на охорону здоров'я на душу населення останніми роками. У структурі розподілу загальних витрат за джерелами фінансування, встановлено перевагу фінансування за рахунок домогосподарств (52,8%).

3. Дослідження закордонного досвіду показало, що за рахунок державного фінансування утримується галузь охорони здоров'я в Норвегії, Великобританії, Канаді та США. За рахунок обов'язкового страхування громадян відбувається фінансування в США, Японії, Естонії, Польщі, Китаї. У деяких країнах здійснюється фінансування за рахунок добровільного страхування, зокрема в Китаї та Бразилії.

4. Зазначені основні кроки запровадження змін у медичній сфері: залучення населення громад, розвиток соціальної інфраструктури, забезпечення транспортування пацієнтів та породіль до лікарняних закладів, залучення соціальних працівників, підтримка роботи медичних закладів, сприяння в організації контролю з боку населення громади. Визначено, що найбільшим викликом для медичної сфери є переорієнтація на новий рівень медичних послуг.

5. Окреслено основні напрями у сфері медицини в умовах децентралізації щодо імплементації матеріальних, організаційних і фінансових умов для забезпечення органів місцевого самоврядування власними та делегованими повноваженнями. Сформовано підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади, та висвітлено його сутність. Узагальнено комплекс дій щодо запровадження медичної реформи

в умовах децентралізації влади, що полягає в збільшенні повноважень та фінансових можливостей територіальних громад.

6. Як свідчать результати дослідження соціальної політики держави в умовах децентралізації, імплементація реформи децентралізації має позитивні риси, але при цьому повинен бути певний баланс між потребами громади та державою, завдяки чому можна реалізувати ефективні зміни, що сприятимуть новим можливостям розвитку соціальної сфери як у межах територіальних громад, так і країни в цілому. Також реформи сприятимуть ефективному управлінню соціально-економічним розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць, районів та регіонів країни. Зважаючи на це, необхідно прискорити запровадження реформ у різних сферах життєдіяльності громади для переходу до ефективного функціонування оновлених структур і механізмів, що сприятиме ефективній реалізації всіх напрямів соціальної політики держави на якісно новому рівні.

Список використаних джерел до розділу 3

1. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти. *Theory and Practice of Public Administration*. 2017. № 2 (57). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).
2. Бібік Н. В., Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5–14.
3. Бойко Т. Ю. Фінансування закладів освіти на міському рівні в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 27. Ч. 2. С. 147–151.

4. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія. Харків : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. 264 с.
5. Бульба В. Г. Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. № 4 (16). С. 118–125.
6. Гнидюк І. В. Сучасний стан фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я. *Economic Annals-XXI*. 2015. № 155 (11–12). С. 73–77.
7. Гриневич Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис... канд. пед. наук. Київ. 2005. 20 с.
8. Грубляк О. М., Чопенко Т. М. Реформа фінансування медицини як нові можливості для громад. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2019. Вип. 4 (21). С. 73–76.
9. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? 2014. *Контракту.UA* : вебсайт. URL: <http://kontrakty.ua> (дата звернення: 14.07.2020).
10. Деталізація відпущених лікарських засобів: Національна служба здоров'я України. URL: <https://nszu.gov.ua/novini/detalizaciya-vidpushchenih-likiv-za-programoyu-reimbursaciyi-233> (дата звернення: 14.07.2020).
11. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів : аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://niss.gov.ua> (дата звернення: 14.07.2020).
12. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? / Я. А. Жаліло, Г. В. Макаров, О. О. Даниляк та ін. 2019. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf (дата звернення: 14.07.2020).
13. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. URL: http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601_005_DanylyshynBM,PylypivVV.pdf (дата звернення: 14.07.2020).

14. Децентралізація : вебсайт. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 14.07.2020).

15. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

16. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF> (дата звернення: 14.07.2020).

17. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 р. № 319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

18. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я / П. Аарва. 2020. Лютий. *European Union* : вебсайт. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf (дата звернення: 14.07.2020).

19. Доступні ліки. *Міністерство охорони здоров'я* : вебсайт. URL: <https://moz.gov.ua/dostupni-liki> (дата звернення: 14.07.2020).

20. Журавльова Ю. О. Реформа децентралізації та її вплив на надання суспільних благ в Україні. *Економіка та держава*. 2019. № 5. С. 20–23. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.5.20.

21. Західна О. Р., Мидлик Ю. І. Медична реформа в умовах децентралізації влади в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 11 (51). С. 1156–1158.

22. Звіт Національної служби здоров'я України 2020. URL: <https://nszu.gov.ua/storage/files/nhsu-annual-report-2020-ua-web.pdf?1629184171> (дата звернення: 14.07.2020).

23. Качан Є., Коцур А. Формування і реалізація соціально-економічної політики у мікрорегіоні в умовах децентралізації. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2017. Вип. 22. С. 5–13.

24. Козаченко Ю. П. Вплив децентралізації на суспільні блага громади. *Найновітє науки постиження – 2020*: матеріали за XVI Межнар. науч. практ. конф. (15–22 март 2020). Софія: «Бял ГРАД–БГ» ООД, 2020. С. 25–28.

25. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Державне регулювання сфери освіти в умовах децентралізації. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3. P. 99–106. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-99-106>.

26. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Medical reform under decentralization: contemporary problems and prospects for resolution. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 6. № 4. P. 110–117. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-4-110-117>.

27. Козаченко Ю. П. Реалізація соціальної політики держави в умовах децентралізації управління. *Публічне управління та адміністрування*. 2019. № 14. С. 86–92.

28. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (дата звернення: 14.07.2020).

29. Кристопчук Т. Є. Особливості децентралізації управління освітою: досвід європейських країн. *Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ*. 2016. Вип. 2. С. 108–117.

30. Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ / І. Білик, С. Дятленко, І. Когут та ін. 2019. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf> (дата звернення: 16.08.2020).

31. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні: монографія. Київ, 2015. 244 с.

32. Мелешко В. В. Проблеми управління опорними закладами загальної середньої освіти в умовах децентралізації. *Український педагогічний журнал*. 2018. № 2. С. 27–33.

33. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої освіти. *Міністерство освіти і науки України*: вебсайт. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainskashkola-compressed.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).

34. Освіта в Україні: Базові Індикатори. Підготовлено Державною науковою установою «Інститут освітньої аналітики». *Міністерство освіти і науки України*: вебсайт. 2018. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyuy-byuleten.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).

35. Національні рахунки охорони здоров'я в Україні у 2016 році: статистичний зб. / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 14.07.2020).

36. Нижник О. М. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. 2016. Вип. 3. С. 56–62.

37. Освіта у громадах: окремі аспекти децентралізації влади в Україні: методичні рекомендації. URL: <http://oleksandria-mkppon.kr.sch.in.ua/Files/downloads/osvta-u-gromadah-1.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).

38. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 14.07.2020).

39. Піддубний С. Трансформація органів місцевого самоврядування в сфері сімейної політики у 2010–2016 рр. *Політикус*. 2016. Вип. 4. С. 58–62.

40. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань реалізації пілотного проєкту щодо зміни механізму фінансового забезпечення надання медичної допомоги: Розпорядження Кабінету Міністрів від 27 грудня 2019 р. № 1161. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1161-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

41. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для надання освітніх послуг дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами недержавної форми власності : Закон України від 17 липня 2015 р. № 654-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-19/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

42. Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

43. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 14.07.2020).

44. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 821-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017-%D1%80> (дата звернення: 14.07.2020).

45. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. № 111-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2020-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

46. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

47. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

48. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від

27 грудня 2017 р. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

49. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.07.2020).

50. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 14.07.2020).

51. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (дата звернення: 14.07.2020).

52. Про проведення парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 24 листопада 2015 р. № 810-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810-19> (дата звернення: 14.07.2020).

53. Про реалізацію пілотного проекту щодо фінансування професійної (професійно-технічної) освіти : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 94-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2020-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

54. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 14.07.2020).

55. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-%D1%80/sp:max100> (дата звернення: 14.07.2020).

56. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня

2016 р. № 988-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80> (дата звернення: 14.07.2020).

57. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення: 14.07.2020).

58. Про схвалення Концепції реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 582-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582-2017-%D1%80> (дата звернення: 14.07.2020).

59. Програма «Доступні ліки». URL: <https://nszu.gov.ua/ogoloshennya-pro-ukladennya-dogovoriv/dostupni-liku> (дата звернення: 14.07.2020).

60. Рахуємо чужі гроші: де послуги у сфері охорони здоров'я найдешевші, а де – найдорожчі? *Український медичний часопис*. URL: <https://www.apteka.ua/article/524775> (дата звернення: 14.07.2020).

61. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

62. Семенюк Ю., Колісніченко Н. Визначення та основні поняття децентралізації освіти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 3(42). С. 111–120.

63. Старша профільна школа: кроки до становлення: методичні рекомендації / А. Сеїтосманов, О. Фасоля, В. Мархлевські. Київ. 2019. 52 с.

64. Статистичний збірник «Бюджет України–2014» / підгот. відділом статистики держ. фінансів Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/f7ac719b6477833a77bb7e740ab463c7.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).

65. Статистичний збірник «Бюджет України–2018» / підгот. відділом статистики держ. фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf) (дата звернення: 14.07.2020).
66. Статистичний щорічник України за 2018 рік. Житомир : ТОВ «БУК-ДРУК», 2019. 482 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/11/zb_yearbook_2018.pdf (дата звернення: 14.07.2020).
67. Ткачук А., Лукеря І. Децентралізація. 2019. URL: https://grp.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/Fin_1.Brief-on-Decentralisation_12.4.19_UA_red2.pdf (дата звернення: 14.07.2020).
68. Толуб'як В. С., Костецький В. В. Перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 33–41. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.14.33.
69. Тупичак Л. Л. Особливості децентралізації управління освітньою системою як шлях до модернізації вищої освіти в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 4. С. 56–62.
70. Чорна Л. О., Кудлаєнко С. В. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.
71. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ, 2016. 44 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/112/2016-02-16-Poland.pdf> (дата звернення: 14.07.2020).
72. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 4. С. 276–283.
73. Ямненко Т. М. Медична реформа: реалії України та міжнародний досвід. *Повітряне і космічне право*. 2018. Т. 2. № 47. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/12972> (дата звернення: 14.07.2020).
74. Expenditure on education as % of total government expenditure (all sectors): The UNESCO Institute for Statistics. URL: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=183> (дата звернення: 14.07.2020).

РОЗДІЛ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

4.1. Пріоритети співробітництва територіальних громад

Трансформаційні зміни в підходах до реалізації функціоналу інститутів територіальної організації влади постають основним питанням перед громадою та державою. Зміни в засобах і методах взаємодії територіальних громад під впливом правового регулювання стають усе більш неоднозначними.

Наявність реалізованого та повнофункціонального прикладу співробітництва територіальних громад шляхом передачі повноважень і ресурсів – одна з головних цілей громади та влади на всіх рівнях, якої потрібно досягти. Наявність досвіду в реалізації співробітництва між територіальними громадами на початку здобуття незалежності України хоча й виступає вагомим плюсом, але цей досвід є негативним з погляду його результатів. Вельми критичним моментом для співробітництва між територіальними громадами при передачі повноважень та ресурсів одному із суб'єктів співробітництва є наділення широкими можливостями одного із суб'єктів співробітництва та функціонування його в межах свого правового поля.

Спонукальним елементом щодо взаємодії територіальних громад у контексті передачі одному із суб'єктів співробітництва ресурсів та повноважень, котрими виступають міста, села, є розбудова інфраструктурних об'єктів для покращення сервісу та можливості щодо забезпечення притоку приватного капіталу.

Тому розвиток співробітництва між територіальними громадами та передачу повноважень і ресурсів одному із суб'єктів співробітництва потрібно зазначити як стабілізацію та створення довгострокових відносин між державою й приватним сектором в особі центральних, регіональних, місцевих органів самоврядування, з одного боку, та з іншого – приватними підприємствами, інвесторами й інститутами громадянського суспільства. Основними пріоритетними напрямками розвитку співробітництва між територіальними громадами шляхом передачі ресурсів і повноважень мають виступати розподіл прибутку, рівень зобов'язань, проєктування, утримання, експлуатації, права власності, де головними постулатами мають бути прозорість, оптимізація та зведення до мінімуму ризиків [115].

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини щодо співробітництва територіальних громад, став ЗУ «Про співробітництво територіальних громад». Під співробітництвом слід розуміти відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень [91].

Співробітництво може здійснюватися у формі:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів;
- спільного фінансування 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 (ст. 4 Закону) [91].

Визначення пріоритетів у співробітництві територіальних громад є важливим унаслідок сучасних змін та економічного розвитку відповідно до вимог часу й ринку, що, у свою чергу, вимагає вдосконалення організації економічного простору країни, регіонів, територій, територіальних громад. В умовах упровадження реформи децентралізації та за умови розвитку інвестиційно-інноваційних процесів територіальне співробітництво має спиратися на нові структурні компоненти економічного розвитку регіонів, територій, об'єднаних територіальних громад. Варто зауважити, що територіальні громади насамперед повинні мати програми сприяння співробітництву територіальних громад та визначення важелів стимулювання такої взаємодії. Варто розуміти, що співробітництво на вищих рівнях органів місцевого самоврядування може забезпечити таке:

– по-перше, пришвидшення його реалізації та забезпечення більш ефективного моніторингу виконання;

– по-друге, збільшення економії коштів, витрачених з бюджетів різних рівнів;

– по-третє, визначення на рівні регіону завдання для реалізації, що сприятиме охопленню великої території для реалізації, тобто буде мати масштабний ефект [14].

Основними завданнями співробітництва територіальних громад є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також збільшення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

Територіальні громади можуть мати багато переваг від співробітництва, зокрема:

– об'єднання ресурсів, що сприяє покращенню життєзабезпечення громади (поліпшення інфраструктури, покращення благоустрою території завдяки, зокрема, появі можливості утилізації відходів, створення

санкціонованих сміттєзвалищ, як наслідок, створення комфортних умов для перебування громадян);

–зростання споживчого ринку та зменшення витрат; поява в органів місцевого самоврядування можливості обмінюватися знаннями та досвідом у наданні окремих послуг;

–покращення здатності залучати приватні інвестиції та брати участь у проєктах публічно-приватного партнерства. Виникає можливість укладання контрактів із суб'єктами приватного права на більш вигідних умовах;

–збільшення здатності до освоєння інвестицій та довіри з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики й залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;

–створення підстав для утворення нових робочих місць та залучення інвестицій завдяки появі спільних проєктів, як результат, зменшення виробничих витрат і заощадження коштів завдяки збільшенню обсягів діяльності;

–поява можливості покращити адміністративні послуги шляхом залучення більш кваліфікованого персоналу та здійснення акумуляції наявних ресурсів;

–зменшення кількості осіб, які отримують послуги з економічно обґрунтованою вартістю (завдяки розширенню сфери дії);

–підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування серед кредиторів та розширення можливості залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів [58, с. 7–8].

Співробітництво має велику кількість економічних переваг:

–консолідація ресурсної бази для вирішення складних завдань міжтериторіального значення, фінансування яких з одного місцевого бюджету викликає непомірне навантаження на нього;

–збільшення суспільного ринку, тобто збільшення кількості потенційних споживачів як адміністративних послуг, так і послуг, що

надаються комунальними підприємствами, створеними в межах співробітництва;

–підвищення рівня конкурентоспроможності територій у боротьбі за інвестиції [100, с. 37];

–позитивний вплив на практику менеджменту у відповідних органах місцевого самоврядування, оскільки кожний партнер намагається переймати успішний практичний досвід інших учасників співробітництва;

–сприяння розвитку нової економічної культури, заснованої на співробітництві, що дуже важливо, коли керівництво відповідних громад не має фахової економічної освіти;

–можливість надавати посадовим особам органів місцевого самоврядування більше часу для зосередження на стратегічних завданнях, оскільки другорядні питання відходять на інший план, а вони іноді заважають організованому співробітництву;

–сприяння зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості у фінансовій сфері діяльності органів місцевого самоврядування [58, с. 40–41].

Відповідно до законодавства, ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади (ст. 5 Закону [91]). Тобто головною умовою такого співробітництва є те, що воно цілком має відповідати інтересам громади.

Одним з ключових інструментів співробітництва територіальних громад є договір (далі також – міжмуніципальне співробітництво/ММС). ММС розглядається як раціональна та ефективна альтернатива створенню органом місцевого самоврядування (ОМС/громадою) власного центру

надання адміністративних послуг (ЦНАП), віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП (ВРМ) або механізм для залучення до громади/ЦНАП нових адміністративних послуг. Застосування ММС у сфері адміністративних послуг дає змогу:

1) створювати точки доступу до послуг у громадах, де бракує інституційної чи іншої спроможності для самостійного створення власного ЦНАП/ВРМ, отримання нових повноважень;

2) заощаджувати фінансові та інші ресурси там, де завдяки ММС можна обирати раціональніші рішення (наприклад, створення ВРМ замість повноцінного власного ЦНАП; створення спільного ЦНАП для кількох громад);

3) поєднувати зусилля й ресурси кількох громад для досягнення амбітних цілей, де бракує ресурсів громад поодиноці (наприклад, придбати паспортну станцію чи мобільний ЦНАП тощо) [4].

Згідно з дослідженнями В. Толуб'як щодо проблематики розвитку ОТГ, співробітництво має стати одним з механізмів інтеграції громад між собою. Однак на сьогодні лише Полтавська область демонструє стійку зацікавленість громад у цьому напрямі – 280 громад скористалися цим інструментом. Також 149 громад уклали договори про співробітництво у Вінницькій та 86 – у Черкаській областях.

Варто розуміти, що співробітництво між територіальними громадами є одним з вагомих кроків до реформування місцевого самоврядування, що полягає в покращенні якості надання послуг населенню, розвитку інфраструктури територіальних громад та покращенні добробуту громадян. Перш за все співробітництво територіальних громад передбачає об'єднання їх ресурсів та зусиль на договірній основі.

Станом на 2017 р. за підтримки «ULEAD з Європою» в Україні 69 ОТГ відраховують кошти до держбюджету (реверсна дотація) або ж виходять «на нуль», а 297 громад отримують базову дотацію з держбюджету. На об'єднання громад впливають два чинники:

- фінансова спроможність громади самостійно розвиватися та покривати власні соціальні видатки;

- зміна кількості населення громад (фактично – темпи зменшення населення, особливо для сільських громад) [68].

Держава стимулює процеси співробітництва:

- по-перше, вона надає субвенції місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва в пріоритетних сферах державної політики;

- по-друге, здійснює передачу об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва;

- по-третє, здійснює методичну, організаційну підтримку діяльності (ст. 15 Закону [91]).

Створення проєктів у процесі співробітництва територіальних громад на локальному рівні, що мають на меті передачу повноважень та ресурсів, повинно спиратися на таке:

1. Розмір самого проєкту – рівень залучення не тільки місцевих органів самоврядування, а й центральних органів влади, що визначають рівень використання ресурсів.

2. Рамки проєкту – реалізація проєкту територіальними громадами як загальнонаціонального або ж локального із залученням держави та приватного бізнесу, з використанням різного рівня повноважень та ресурсів.

3. Контроль за проєктом – вирішення питання щодо контролю за ходом проєкту; до цього процесу повинна бути залучена місцева громада через механізм громадських слухань.

4. Рівень користі на локальному рівні – співробітництво між державою на локальному рівні та приватними підприємствами в процесі реалізації проєкту, для якого були передані ресурси й повноваження на рівні територіальних громад, де кінцевим користувачем повинен бути кожен член територіальної громади.

5. Кредитне залучення ресурсів – наявність можливостей залучити зовнішні ресурси, використовуючи всю надану правову та ресурсну базу суб'єкта співробітництва територіальних громад [116].

Що стосується основних проблем та перешкод співробітництву громад, то варто звернути увагу на таке:

– недосконале нормативно-правове та організаційне забезпечення процесу співробітництва. Доцільно уніфікувати моделі співробітництва по всій державі та впорядкувати процес спільного розпорядження й управління фінансовими та матеріально-технічними ресурсами;

– недостатній рівень компетентності посадових осіб територіальних громад, що спричиняє не лише неможливість ініціювання співробітництва, а й надалі заважає (через брак досвіду й знань) ефективно реалізувати подальший процес співробітництва;

– наявність великої диспропорційності бюджетів територіальних громад, що створює ризики для більш спроможних громад при об'єднанні зусиль із громадами, менш спроможними або депресивними;

– побоювання керівництва територіальної громади втратити значний вплив на прийняття рішень щодо управління комунальним майном та розподілу доходної частини місцевого бюджету при здійсненні співробітництва декількох територіальних громад;

– недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив від інститутів громадянського суспільства, створених у територіальних громадах, що заважає прискорити процеси укладення договорів про співробітництво;

– низький рівень правової та управлінської культури посадових осіб місцевого самоврядування, що створює перешкоди для розробки ефективних напрямів і форм співробітництва та їх договірного оформлення [99].

Варто зауважити, що впровадження проєктів співробітництва територіальних громад дає змогу зрозуміти, що територіальне співробітництво є привабливим як для органів місцевого співробітництва, так і для інвесторів, що надає можливість пришвидшити результат, відшкодувати

витрати інвесторів та територіальних громад і отримати із цього проекту дивіденди. Аналізуючи вищезазначене, підкреслимо, що держава та органи місцевого самоврядування, приватний бізнес і територіальні громади мають досконалий інструментарій для підвищення рівня ефективності наявних ресурсів та повноважень і покриття браку бюджетних коштів у розвитку інфраструктури. Варто виокремити та надати основні підходи до підвищення ефективності співробітництва між територіальними громадами (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Основні підходи до підвищення ефективності співробітництва між територіальними громадами

№	Основні підходи до передачі одному із суб'єктів співробітництва прав та ресурсів
1	Формування основних напрямів покриття недостачі бюджетних ресурсів
2	Визначення та розподіл повноважень для уникнення можливих ризиків між суб'єктами співробітництва в процесі передачі повноважень та ресурсів
3	Аналіз та залучення найкращих практик (бенчмаркетинг) при реалізації проекту територіального співробітництва, завдяки чому можна досягнути максимального ефекту
4	Пріоритезація принципу цінності за гроші – мета співробітництва повна підпадати під зменшення витрата завдяки впровадженню нових технологічних інновацій у спільний проєкт
5	Формування структури розподілу повноважень суб'єкту, що отримав сумісні ресурси та повноваження
6	Створення механізмів обмежування при наданні нових повноважень одному із суб'єктів співробітництва, що надають можливість рухатись у правильному напрямі всім суб'єктам співробітництва
7	Створення внутрішніх статутних правил територіального співробітництва громад
8	Широке залучення громадських інституцій, приватного сектору до сумісних проєктів та розробки стратегії впровадження проєкту незалежно від рівня строковості проєкту

Джерело: вдосконалено авторкою [32].

Співробітництво між територіальними громадами, за якого можлива передача повноважень та ресурсів одному із суб'єктів співробітництва, окреслимо такими формами:

– компонування всього блоку елементів співробітництва територіальних громад (економіка, фінанси, політика) для досягнення спільних цілей;

- залучення трьох секторів до спільного проєкту між територіальними громадами, таких як: органи місцевого самоврядування, приватний сектор та недержавні й громадські організації;

- створення сприятливих умов для державно-приватного партнерства;

- розвиток агломераційного підходу – укрупнення територіальних громад. Створення потужного ресурсу, який має на меті гнучкість у вирішенні питань як на довгостроковий період, так і короткостроковий [6].

Тому перед територіальними громадами постають нові виклики при активному співробітництві шляхом передачі повноважень одному із суб'єктів нових повноважень та ресурсів, а саме:

- зміна ролі громад, як нового суб'єкту політики;

- активна участь громад у менеджменті місцевого самоврядування;

- створення нового бренду влади як соціально відповідального суб'єкта політики;

- зміна підходів місцевого самоврядування до вдосконалення, розширення та використання місцевої інфраструктури;

- синергія ресурсної бази;

- підвищення можливостей отримати фінансування за рахунок грантів;

- підвищення привабливості інвестиційних вливань у місцеву інфраструктуру;

- трансформація управлінських підходів до місцевого самоврядування.

Подолання цих викликів створить потужну конвергенцію в співробітництві територіальних громад, а саме:

- економічний ефект;

- інфраструктурні зміни в бік оптимізації сервісних послуг від органів місцевого самоврядування;

- зниження видатків;

- трансформація громадських інституцій;

– підвищення комунікацій між місцевими громадами, а саме налагодження зв'язків як з неурядовими організаціями, так і з органами місцевого самоврядування;

– упровадження нових екологічних проєктів за рахунок конкатенації ресурсної бази територіальних громад шляхом передачі одному із суб'єктів співробітництва ресурсів та повноважень [17; 18].

Варто зауважити, що насамперед територіальні громади повинні керуватися вигодою, імплементація процесу співробітництва має нести в собі взаємопорозуміння й прозорість в управлінні процесом співробітництва. Детермінантною співробітництва повинен бути принцип взаємної вигоди, це один із загальновизнаних принципів міжнародного права. Також він тісно пов'язаний з принципом рівності, незалежно від можливостей територіальних громад, їх ресурсів та повноважень. Згідно з Хартією економічних прав та обов'язків держав 1974 р., принципи рівності та взаємної вигоди є взаємодоповнюваними, їх недотримання спонукає до дискримінації, нерівноправності й нееквівалентності обміну [9; 51].

Також варто приділити увагу наданню адміністративних послуг при перерозподілі повноважень і ресурсів у разі співробітництва територіальних громад. Трансформаційні процеси децентралізації, хоча і є послідовними у своєму виконанні щодо надання публічних послуг населенню України, але вимагають подальшого опрацювання та залежать від рівня кваліфікованості персоналу суб'єкта, котрий надає публічні послуги, від наявності певної ресурсної бази.

Основними компонентами розвитку адміністративних послуг повинно стати таке:

– створення функціональних елементів, підходів, методів до конвергенції сумісних зусиль територіальних громад;

– корегування залежно від потреб територіальних громад, передача повноважень та ресурсів на виконання певних адміністративних послуг

повинні спиратися на законодавчі рамки та договірні зобов'язання, які були сформовані на початку співробітництва територіальних громад;

- диференціація в простіші структури – відділи з надання адміністративних послуг унаслідок територіального співробітництва;
- розподіл отриманих коштів від адміністративних послуг до місцевих бюджетів, які брали участь у співробітництві громад;
- централізація проектів з надання послуг та законодавча заборона брати на себе цю функцію приватним підприємствами;
- формування інтегрованих офісів з надання адміністративних послуг унаслідок постійних змін структурних відділах місцевого самоврядування [65; 84; 92].

Держава здійснює стимулювання, якщо:

- відбувається посилення спроможності суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації їх повноважень;
- до співробітництва залучені додаткові ресурси, зокрема, фінансові;
- співробітництво здійснюється більше ніж трьома суб'єктами співробітництва;
- забезпечується широка участь громадськості в здійсненні співробітництва (ст. 15 Закону [91]).

Варто підкреслити, що державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку в 2019 р. порівняно з 2014 р. зросла у 41,5 рази. Крім того, на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [105].

У ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва може здійснюватися за рахунок таких ресурсів:

- місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;
- самооподаткування;

– інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів [91].

Зазвичай фінансування здійснюється саме за рахунок бюджетів місцевого самоврядування, під якими потрібно розуміти бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад) [12].

Проте в ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» під місцевим бюджетом законодавець розуміє план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [84].

Різноманітність трактування понять створює певні непорозуміння щодо правозастосування останніх, адже доцільно привести ці два поняття у відповідність одне одному та гармонізувати між собою.

Стосовно визначення поняття самооподаткування є багато питань.

Так, у ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» самооподаткування визначено як форму залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру [84].

Проте вважаємо це визначення не дуже коректним, адже ключовим компонентом у цьому слові є «оподаткування».

Але податки апріорі не можуть бути сплачені на добровільній основі, обов'язковість виконання податкового обов'язку визначена у ст. 67 Конституції України, де вказано, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [39].

До того ж податки мають такі ознаки:

– безоплатність, що виражається в односторонньому русі коштів від платника податків до держави, де держава не бере на себе обов'язків з

надання кожному окремому платнику певного еквіваленту сплаченого податку;

- безумовний характер, що означає, що сплата податку не пов'язана з будь-якими умовами про зустрічні дії чи привілеї з боку держави (органів місцевого самоврядування – для місцевих податків);

- адресність, яка полягає в тому, що він надходить виключно до державного чи місцевого бюджету, на відміну від деяких інших обов'язкових платежів податкового характеру, які можуть надходити й до інших спеціальних цільових фондів;

- регулярність внесення, що виявляється в тому, що він вноситься періодично, у чітко встановлені законодавством строки;

- нецільовий характер, що передбачає надходження його до фондів, які формуються державою й територіальними громадами та використовуються для задоволення публічних потреб [49].

Вважаємо, що законодавче визначення поняття «самооподаткування» є некоректним та потребує нового формулювання. До цього поняття більше підходить таке формулювання: «право органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати місцеві податки та збори на території громади».

Одним з інструментів територіального співробітництва є агломерація, що, за словами М. Руже, «виникає тоді, коли концентрація міських видів діяльності виходить за межі адміністративних кордонів, поширюючись на сусідні населені пункти» [105]. Зокрема, співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування. Тому єдиною передумовою застосування цього механізму є виявлення спільного інтересу в громад суб'єктів співробітництва [105].

За результатами аналізу експертів Ради Європи щодо проєкту закону про міські агломерації встановлено таке:

- по-перше, припинення функціонування агломерації як такої;

– по-друге, вихід з її складу територіальної громади.

Реалізація таких кроків, згідно з їх пропозицією, має здійснюватися відповідно до окремого закону із чітко визначеними умовами та порядком припинення функціонування чи участі в агломерації для уникнення можливих ризиків.

До основних переваг агломерації варто зарахувати таке:

- 1) концентрацію господарського, фінансового, наукового й управлінського потенціалів, а також потенціалу медіа та культурних установ;
- 2) інноваційність та високий рівень надання послуг;
- 3) зосередженість управлінських функцій у масштабі території агломерації [54].

Можна зробити висновок, що співробітництво між територіальними громадами є одним з вагомих кроків до реформування місцевого самоврядування, що полягає в покращенні якості надання послуг населенню, розвитку інфраструктури територіальних громад та покращенні добробуту громадян [34].

Отже, метою співробітництва територіальних громад шляхом передачі ресурсів та повноважень одному із суб'єктів співробітництва є досягнення оптимального використання ресурсів, що допомагає акумулювати ресурси об'єднаних громад. Підвищення комунікацій між територіальними громадами відображає весь потенціал і можливості сучасного процесу децентралізації в Україні, де основними провідними компонентами можуть стати налагодження зв'язків між територіальними громадами при передачі одному із суб'єктів співробітництва повноважень та ресурсів.

4.2. Впровадження нових підходів у менеджменті територіальних громад

Сучасний стан змін у суспільстві та відносини між державною владою й суспільством спонукає до змін у сфері управління територіальними громадами, шукаючи все нові форми співробітництва між територіальними громадами, ставлячи за мету досягнути найбільших результатів. Але принципи та підходи, форми співробітництва вимагають сталих відносин між владою й громадою. Щоб отримати максимальний результат від співробітництва між територіальними громадами, потрібен баланс між центральними та місцевими органами влади.

Інтеграція елементів європейських підходів до територіального співробітництва постає перед громадами України певною дилемою: це ефективний інструмент, але не пристосований до українських реалій. Імплементация законодавчих інструментів у сфері територіального співробітництва повинна бути в рамках «золотої середини»: максимальна ефективність, але узгодженість дій між усіма учасниками територіального співробітництва. Створення спільного органу управління між територіальними громадами наразі є первинним питанням для місцевих органів та кожного громадянина територіальної громади, вирішення якого потрібне, щоб досягнути найкращих результатів.

Стан управлінських повноважень та реформа державного управлінського апарату шляхом децентралізації управління є кроком уперед для досягнення результату менеджменту територіальних громад у вигляді максимальної соціально-економічної вигоди. Однак для формування сталих відносин між територіальними громадами має бути проведена детальна реорганізація ланок комунікації між територіальними громадами, наприклад, реорганізація адміністративного персоналу, представників третього сектору – різних громадських організацій.

На цей час головним аспектом співробітництва між територіальними громадами є створення середовища для формування інституційної довершеності територіальної громади. Слід зауважити, що інституційна довершеність – це багаторівнева, автономна система управління державою, що спирається на потреби населення. Створення цієї системи можливо завдяки реалізації суб'єктами співробітництва спільного органу управління. Зокрема, для формування та активного використання форми співробітництва (спільні органи управління) необхідно:

1. Створити комунікаційний центр на чолі з представниками третього сектору та органами місцевого самоврядування, що вирішить проблему комунікацій між громадянами та місцевою владою.

2. Активно використовувати громадські ідеї в створенні спільних органів управління між територіальними громадами.

3. Розробити механізми з виявлення прогалин у створенні спільного органу управління між суб'єктами співробітництва.

4. Вивчити кінцеві результати від спільного органу управління між суб'єктами співробітництва та створення дорадчого центру для суб'єктів співробітництва, які не мали цього досвіду [46].

Однак для виконання цих кроків, у яких беруть участь як державна влада, так і органи місцевого самоврядування, необхідно вдосконалити таке:

- 1) гнучкість у реалізації державної політики;
- 2) посилення комунікацій між урядом та органами місцевого самоврядування;
- 3) відсутність відмінностей між діями щодо економічної, соціальної політики органів місцевого самоврядування й центральних органів влади;
- 4) швидкість вирішення проблем місцевого самоврядування за рахунок узгоджених дій між центральними органами влади та місцевими;
- 5) використання третього сектору як одного з інструментів ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Згідно з компетенціями міських адміністрацій та місцевого самоврядування, що можуть представляти територіальну громаду, зокрема для формування спільного органу управління, більша частина держав – учасниць ЄС надає місцевим адміністраціям змогу виконувати такі завдання:

- 1) контроль за реалізацією нормативно-правового поля та перебування в рамках цього поля всіх суб'єктів, що представляють територіальні громади;
- 2) делегування повноважень (держави Балтії, Німеччина тощо);
- 3) керування роботою центральних органів виконавчої влади [52].

Незалежно від ефекту, який досягнуто завдяки створенню спільного органу управління між суб'єктами співробітництва, вони потребують певного корегування на таких етапах:

- 1) зміцнення бюджетної автономії в напрямі залучення ресурсів при територіальному співробітництві;
- 2) пом'якшення критеріїв надання субвенцій центральним апаратом влади територіальним громадам;
- 3) вільний доступ до земельних ресурсів територіальних громад, але на правах оренди;
- 4) удосконалення відносин між державними підприємствами та територіальними громадами, зокрема при створенні спільного органу управління;
- 5) збільшення можливостей людського ресурсу, розбудова тренінгових та навчальних центрів для персоналу, що буде обслуговувати інфраструктуру територіальної громади [3; 61].

Також сформовано перелік законодавчих актів 1990–2017 рр., що відображає поетапність упровадження елементів місцевого самоврядування (табл. 4.2).

**Перелік законодавчих актів, які відображають поетапність
упровадження елементів місцевого самоврядування (1990–2017 рр.)**

Дата прийняття	Зміст документа
7 грудня 1990 р.	Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування
17 квітня 1992 р.	Прийнято наказ Держкомбуду України № 44
28 червня 1996 р.	Верховною Радою України прийнято Конституцію України
21 травня 1997 р.	Верховною Радою України прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування»
15 липня 1997 р.	Верховною Радою України прийнято Закон України № 452/97-ВР, яким ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування
17 травня 2000 р.	Кабінетом Міністрів прийнято Постанову № 521 «Про розвиток малих міст»
29 липня 2009 р.	Кабінетом Міністрів прийнято Розпорядження № 900-р «Про «Концепцію реформи місцевого самоврядування»
21 червня 2012 р.	Верховна Рада України прийняла Закон України № 5003-VI «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів»
1 квітня 2014 р.	Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»
17 червня 2014 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад»
28 грудня 2014 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»
5 лютого 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики»
18 березня 2015 р.	Кабінет Міністрів України прийняв Постанови № 195 та № 196 «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» та «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»
8 квітня 2015 р.	Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 214 «Про Методику формування спроможних територіальних громад»
4 червня 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Постанову № 509-VIII «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні»
14 липня 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 595-VIII «Про місцеві вибори»
15 грудня 2015 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»
8 вересня 2016 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4386 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів»
21 Грудня 2016 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік»
9 лютого 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4742 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)»
9 лютого 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4110 «Закон про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів»
9 лютого 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 4772 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)»
14 березня 2017 р.	Верховна Рада України прийняла Закон № 5520 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»

Загалом утворення спільного органу управління суб'єктами співробітництва, якими можуть виступати міста, села чи селища, можливо в різних сферах. Процеси та процедури, які виникли під час досягнення головних цілей та виконання завдань, є чітко диференційованими та мають різну мету.

Швидкість змін у сучасному процесі територіального співробітництва повинна бути не лише адаптованою до локального середовища територіальних громад, а й поліпшувати спроможність територіальних громад бути готовими до критичних навантажень на громаду та кризових явищ в економіці. Тому при виконанні цих заходів повинні бути відчутні розбудова та зміцнення територіального співробітництва, створення спільних органів управління стане ключовим моментом співробітництва територіальних громад.

Балансування при імплементації принципів співробітництва в рамках владних повноважень центральної та місцевої влади, використовуючи європейський досвід для регіонального й місцевого розвитку, повинно стати ключовим моментом задоволення всіх суб'єктів співробітництва при створенні спільних органів влади.

Беручи до уваги, що процес співробітництва між територіальними громадами не є однаковим та форми співробітництва є різними, зауважимо, що одна з форм співробітництва, а саме утворення спільних органів управління між суб'єктами співробітництва, виступає як дієвий інструмент при реалізації спільної соціальної, економічної політики територіальних громад. Тому розроблено механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва на основі всіх використаних джерел (рис. 4.1).

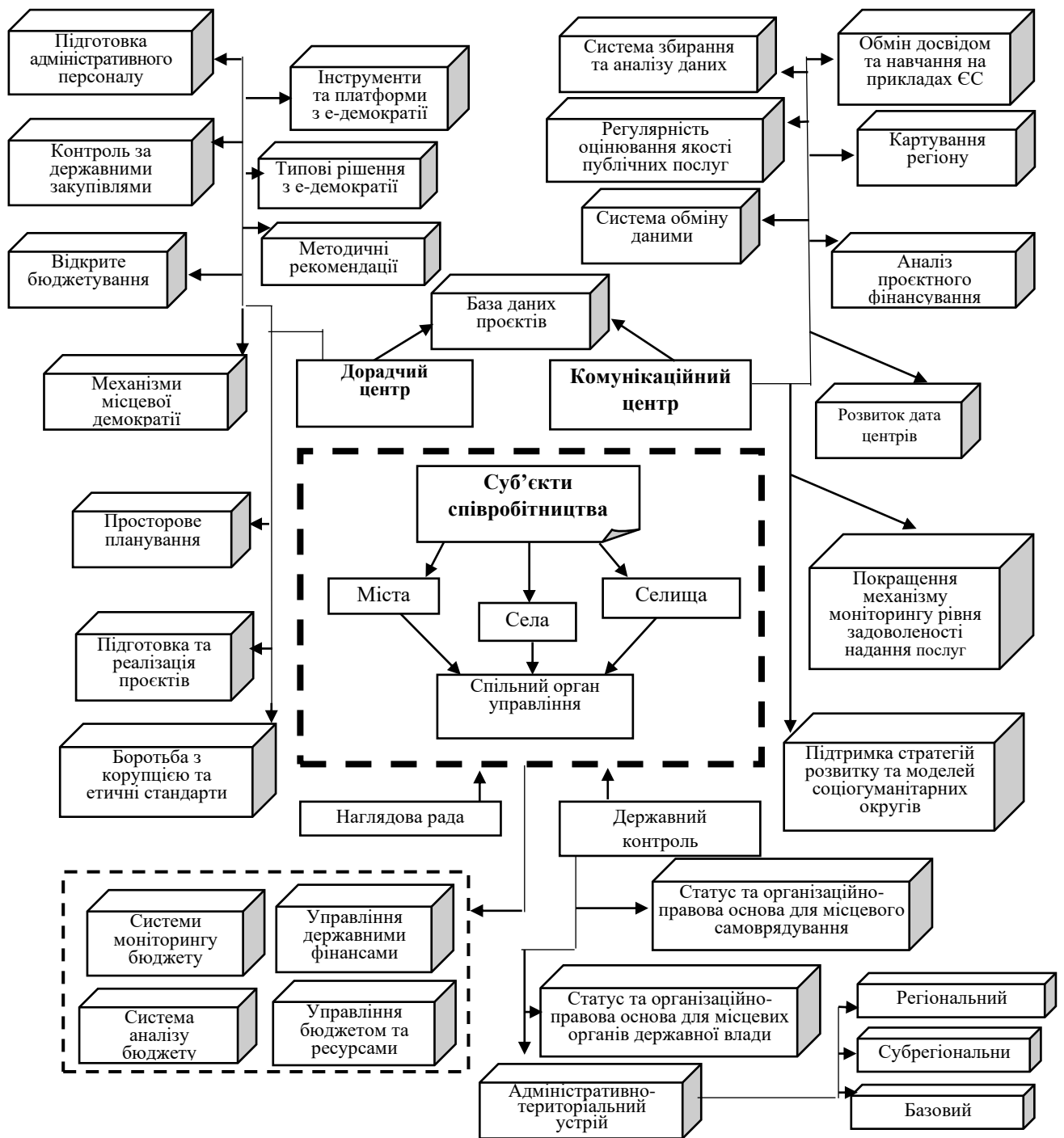


Рис. 4.1. Механізм функціонування
спільного органу управління суб'єктів співробітництва
(сформовано на основі джерел [30; 66; 73; 84; 85; 86; 88; 92])

Основними елементами сформованого механізму виступають суб'єкти співробітництва в ролі села, міст, селищ, де основними компонентами слід вважати дорадчий центр, комунікаційний центр, наглядову раду та державні органи, що здійснюють контроль за нормативно-правовим рамками, в яких

діють суб'єкти співробітництва. Варто підкреслити функціональні зобов'язання двох компонентів механізму – дорадчого та комунікаційного центрів.

Основною метою роботи дорадчого центру є створення широкого кола представників різних сфер, які присутні в рамках територіальної громади та надають послугу з розробки детальних заходів, які повинні виконувати суб'єкти співробітництва при утворенні спільного органу управління. Комунікаційний центр являє собою орган, метою якого є збір даних, їх аналіз, встановлення відносин, нівеляція соціальної напруженості на рівні територіальної громади й підтримка діалогу між усіма органами влади та громадським сектором. Підсумовуючи, потрібно звернути увагу на те, що нормативно-правова база для підтримки місцевого самоврядування та територіального співробітництва завжди перебуває в стадії розвитку, що, у свою чергу, свідчить про можливості адаптації держави до різних економічних, соціальних та політичних умов. Зокрема, одна з форм співробітництва – спільний орган управління – є універсальним способом територіальних громад зменшити фінансове навантаження за рахунок об'єднання в один адміністративний центр та значно покращити становище територіальних громад, що беруть участь у цьому об'єднанні, за рахунок підвищення ефективності координації дій.

4.3. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації

Унаслідок змін в управлінні регіонами та розподілу повноважень між територіальними громадами в Україні набуває значення співробітництво між територіальними громадами, зокрема їх спільне фінансування різних проєктів. Сучасний стан реформування житлово-комунального господарства

(ЖКГ) є вкрай неоднозначним моментом щодо територіального співробітництва між територіальними громадами з метою спільного фінансування проєктів. Тому постають нові виклики перед територіальними громадами, змінюються підходи та методи в зовнішньому середовищі економіки держави.

Проблемні моменти організації ЖКГ постають у новому вигляді: реалізація спільних проєктів територіальними громадами шляхом їх фінансування. Місцеве самоврядування має обмежене коло можливостей щодо реального впливу на сферу ЖКГ у своєму місті, селі чи селищі, але несе спільну відповідальність із центральними органами влади за наслідки та результати у сфері ЖКГ. Встановлений українською владою курс на зміни в управлінні на регіональному та локальному рівнях змушує територіальні громади шукати нові шляхи вирішення спільного фінансування проєктів.

Співпраця територіальних громад з метою спільного фінансування проєктів, зокрема сфери ЖКГ, повинна спиратися насамперед на ієрархічний рівень управління сферою ЖКГ, що ділиться на загальнодержавний, регіональний та муніципальний.

Перший рівень – загальнодержавний, здійснення владних повноважень Кабінетом Міністрів України й Міністерством регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Вони є відповідальними за імплементацію політики у сфері житла, будівництва, містобудування, архітектури житлово-комунального господарства, архітектурно-будівельного нагляду та контролю у сфері ЖКГ.

Варто також зазначити про відповідальність за імплементацію державних зобов'язань щодо: територіальної організації влади, розвитку місцевого самоврядування, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів, адміністративно-територіального устрою, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, поховання, питної води, питного водопостачання. Мінрегіон було утворено на основі наказу Президента

України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 жовтня 2010 р., а також шляхом переформатування було скомпоновано Міністерство регіонального розвитку і будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України [42; 53; 60; 76].

Реалізація державної політики в контексті інфраструктурної трансформації на регіональному рівні покладається на департаменти житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрацій. До основних зобов'язань, які можуть вплинути на спільне співробітництво територіальних громад, належать:

- 1) реформування розвитку житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу;
- 2) реалізація державної політики у сфері регіонального розвитку та інфраструктури;
- 3) аналіз стану й тенденцій розвитку ЖКГ в областях;
- 4) формування проєктів до обласних бюджетів щодо інвестицій у капітальний ремонт та реконструкцію житлових будинків, регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства й благоустрою населених пунктів.

Найбільш чутливий рівень взаємодії територіальної громади з іншою – муніципальний, до основного функціоналу належить надання всеохопної допомоги в розвитку господарств та місцевої інфраструктури, де метою є задоволення потреб кожного громадянина територіальної громади [42; 53; 60; 76].

Унаслідок інституційних змін та структурного перезавантаження сфери ЖКГ територіальне співробітництво в контексті спільного фінансування проєктів потребує активного залучення кожного громадянина громади, де пріоритетними напрямками повинні стати:

- 1) трансформація підходів до спільного фінансування проєктів територіальними громадами, особливо сфери ЖКГ;

2) сталий розвиток сфери ЖКГ, що повинні забезпечити формування програм співробітництва між територіальними громадами, фінансування спільних проєктів;

3) створення ринку прозорої конкуренції для залучення суб'єктів діяльності у сфері ЖКГ до проєктів територіальних громад зі спільним фінансуванням, ліквідуючи монополію ЖЕКів, та підвищення ролі громадян як одного із суб'єктів, що має повноваження та відповідальність на локальному рівні;

4) унаслідок створення ОСББ або призначення управляючого будинком ефективність та швидкість реалізації проєкту на основі співробітництва між територіальними громадами при спільному фінансуванні різних об'єктів інфраструктури буде мати високий рівень виконання;

5) залучення широких верств населення до проєктів територіальних громад при спільному фінансуванні надасть змогу громаді контролювати фінансові потоки, але й підвищиться прозорість виконання проєктів між територіальними громадами [42; 53; 60; 76].

Кожна територіальна громада має певні зобов'язання: управління транспортною інфраструктурою, транспорт, водо- та газопостачання, різні соціально-розважальні об'єкти. Тому при кооперації територіальних громад варто додержуватися насамперед якості цих сервісів для кожного члена громади.

Налагодження довготривалого партнерства у сфері інфраструктури, бізнесу та соціальних проєктів – найбільш вдалі обставини для реалізації спільних проєктів територіальними громадами, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

Однак співробітництво між територіальними громадами не звужує повноваження кожної зі сторін, оскільки кожна територіальна громада (муніципалітет) є незалежною. Також співробітництво між територіальними громадами може бути в звуженому форматі за певним проєктом, наприклад,

як водопостачання чи спільний ремонт доріг. Спираючись на міжнародний досвід, можна сказати, що реалізація спільних проєктів територіальних громад передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва, проте акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів не завжди є самодостатнім [96].

Не можна забувати, що кожна територіальна громада є окремим соціумом зі своїми географічними, соціальними, етнічними рисами, являє собою один з результатів адміністративної та політичної системи держави. Підкреслюючи, що співробітництво між територіальними громадами є ефективним інструментом консолідації та розвитку територіальних громад, не варто забувати про особливості їх соціуму [106; 107].

Домінантний фактор, такий як соціум територіальної громади, ставить за мету, перш за все, задовольнити потреби кожного громадянина. Таким чином, кожний громадянин територіальної громади повинен реалізувати своє право на участь у постановці та вирішенні багатьох важливих питань. Сучасні умови сьогодення поділяють сфери інтересів територіальної громади при реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів на три сектори: державний, приватний бізнес та сукупність незалежних, створених за ініціативою засновників, структур, не спрямованих на здобуття прибутку або влади [102].

Наявність слабого третього сектору свідчить про невдалу адміністративну й економічну політику. Тому територіальні громади повинні обирати за мету створення умов для зміцнення третього сектору, унаслідок чого територіальна громада отримує можливість розуміти потреби кожного громадянина при реалізації спільного проєкту. Територіальні громади при реалізації сумісних проєктів повинні отримувати зворотний зв'язок від третього сектору, який виступає основним елементом місцевого соціуму.

Основними представниками третього сектору є неурядові організації. Спільними ознаками для всіх неурядових організацій виступають такі:

- організації мають характер недержавних та не підлягають адміністративному контролю з боку держави;
- управління організацією виконується згідно зі статутними документами;
- залучення громадян до неурядових організацій, що представляють третій сектор, відбувається добровільно;
- утворення організації має на меті використовувати отримані кошти для статутних цілей, а не для комерційної діяльності;
- громадська організація виконує свій статут, де за мету ставиться насамперед благодійництво, користь територіальній громаді в цілому й окремо для кожного громадянина територіальної громади [96].

Хоча процес децентралізації є головним апологетом активної участі третього сектору в місцевому самоврядуванні, зміна вектора в накопичуванні та зосередженні ресурсів у бік місцевого самоврядування надає можливість стати територіальним громадам фінансово незалежним суб'єктом з владними повноваженнями. Тому балансування між державою, бізнесом та третім сектором, що представляє широку верству населення, стає пріоритетним. Незалежність у фінансах для територіальної громади та її участі в співробітництві з іншою, акумулюючи ресурси та координуючи спільні дії, надає можливість оптимально вирішувати прогалини й перепони для якісних публічних послуг: ЖКГ, водопровідні системи, каналізаційні системи, теплові мережі, житловий фонд, утилізація відходів, утримання відходів, енергозбереження.

Трансформація територіальних громад із залежних у незалежні від центрального бюджету створює середовище, придатне до активного державного та приватного співробітництва в контексті реалізації спільних проєктів між територіальними громадами, акумулюючи ресурси та

координуючи спільні дії. Надання територіальним громадам можливості щодо повноважень у сфері ЖКГ активує діяльність державно-приватних відносин.

Повноцінна підтримка сфери ЖКГ на державному рівні неможлива в сучасних умовах, тому партнерство між державою та бізнесом стає доцільним для покращення рівня й стану ЖКГ. Рівень задоволення населення від упровадження державно-приватного партнерства є значно вищим, ніж від монополії державного обслуговування. Тому, на відміну від державного, державно-приватне партнерство, особливо на рівні співробітництва територіальних громад над спільним проєктом ЖКГ, є більш оптимальним та гнучким вирішенням поточних і довгострокових проблем у цій сфері [13; 17].

Також є ще інституційний вид співробітництва між місцевими органами самоврядування та бізнесом, однак у законодавстві України немає цього визначення, функціональних зобов'язань суб'єктів та їх відповідальності за скоєні неправомірні дії. На рис. 4.2 підсумовано компоненти у вигляді моделі координації та акумулювання ресурсів між територіальними громадами на основі всіх джерел.

Співробітництво між громадами згідно з моделлю повинно базуватися на принципах рівноправності учасників, взаємної вигоди, законності, добровільності, прозорості й відкритості. Співробітництво між громадами, зокрема в рамках акумулювання ресурсів та координації дій, може стосуватися таких сфер співробітництва: 1) соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; 2) бюджет, фінанси; 3) управління комунальною власністю; 4) житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, зв'язок; 5) будівництво; 6) освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; 7) транспорт; 8) соціальний захист населення; 9) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

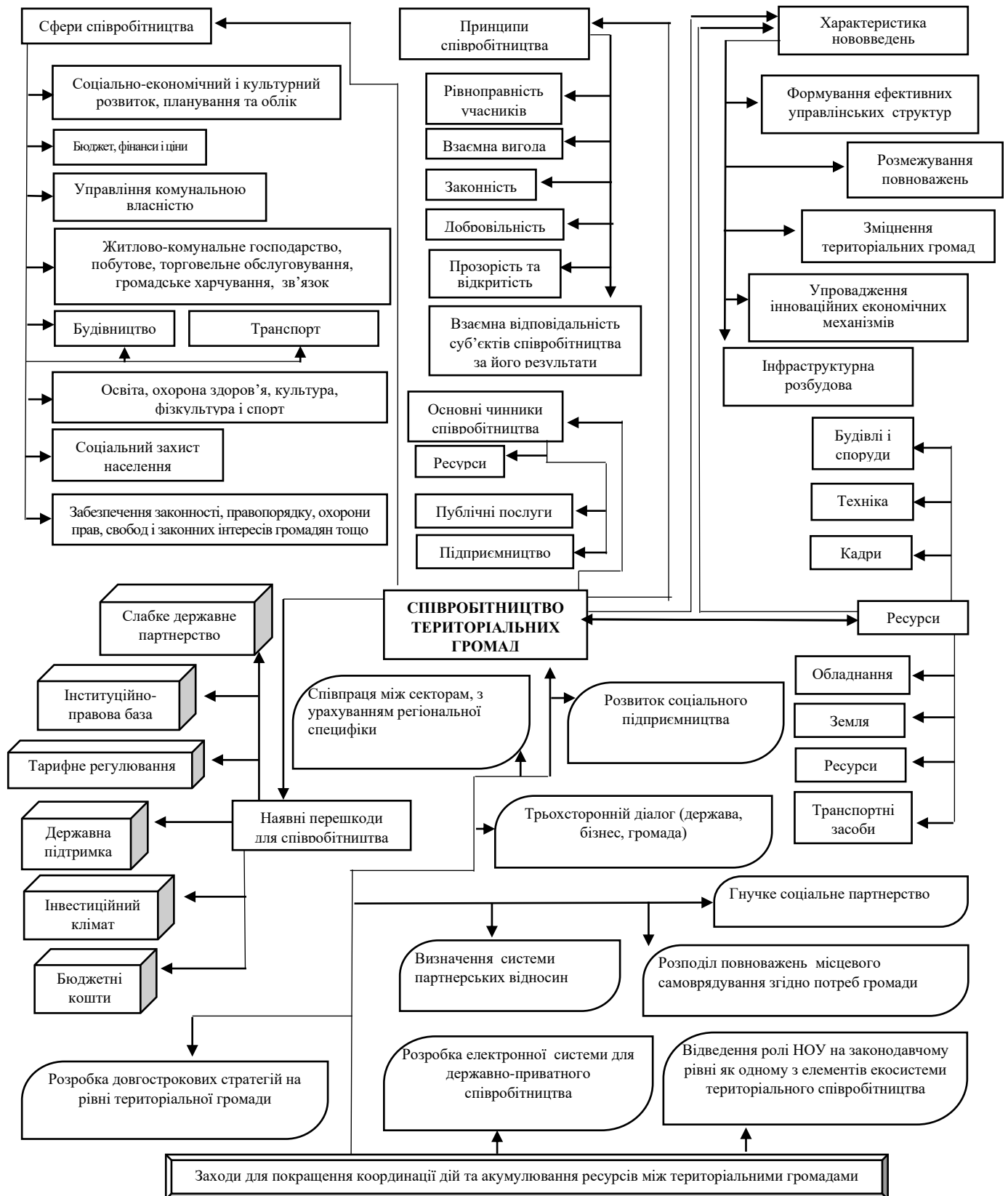


Рис. 4.2. Модель координації та акумулювання ресурсів між територіальними громадами (удосконалено авторкою [36])

Імплементация фінансових відносин щодо спільних проєктів між територіальними громадами є одним з пріоритетних напрямів розвитку комунікаційних навичок. Розвиток відносин між територіальними громадами є кроком уперед, що надає можливість створювати проєкти в міжмуніципальному форматі, оскільки втілює більш всеохопну ідею децентралізації [112]. Територіальне співробітництво між територіальними громадами при фінансуванні проєктів набуло загальнонаціонального формату, що знаходить реалізацію в усіх сферах життя територіальної громади кожного населеного пункту.

Ситуація співробітництва громад за залученням спільних фінансових можливостей має алгоритмічний характер, що включає систему, підсистему та окремі компоненти, між якими щільний зв'язок. Тому спільне фінансування проєктів територіальними громадами має

стратегічний характер зі встановлення всеосяжної децентралізації управління.

Однак не варто забувати, що при реалізації спільного проекту територіальна громада повинна керуватися забаганками власних громадян, а також про можливі негативні та позитивні наслідки від проведення спільного фінансування проекту [113].

Для реалізації спільних проєктів з розвитку інфраструктури, особливо сфери ЖКГ, потрібно створювати проєктні осередки між територіальними громадами, що вкладають спільно свої фінансові ресурси. Тому було надано низку пропозицій щодо корегування та стабілізації відносин між територіальними громадами (табл. 4.3). Також варто звернути увагу на те, що співробітництво між територіальними громадами пришвидшує розвиток і надає нові можливості інвесторам у різних галузях національної економіки України. Реалізовані в ході співробітництва територіальних громад заходи модернізують підходи щодо шкіл, лікарень, доріг, відходів, соціальних інститутів суспільства та сприяють підвищенню спроможності територіальної громади з надання знань

кожному члену громади, що буде одним з інструментів покращення місцевої інфраструктури.

Т а б л и ц я 4.3

**П р о п о з и ц і ї щ о д о к о р е г у в а н н я т а
с т а б і л і з а ц і ї в і д н о с и н
м і ж т е р и т о р і а л ь н и м и г р о м а д а м и**

Сфера	Пропозиція
Консультаційна	Проведення заходів, що спрямовані на отримання інформації щодо напрямів руху територіальних громад для покращення інфраструктури, зокрема сфери ЖКГ
Організаційна	Формування групи, що здійснюватиме імплементацію заходів майбутніх проєктів територіальних громад
Координаційна	Визначення заходів щодо імплементації спільно фінансованого проєкту територіальними громадами
Навчання	Надання можливості кожному члену територіальної громади набути досвіду з використання методології, практик і стандартів управління проєктами, що мають на меті адаптуватися до поточного проєкту територіальних громад
Аналіз та менторство	Проведення досліджень виконаного проєкту, диференціація проєктів залежно від розміру та рівня охоплення різних сфер територіальної громади, надання зворотного зв'язку від територіальних громад, які виконували аналогічні проєкти
Архівація	Створення бази даних успішно виконаних проєктів з метою їх подальшого використання для залучення кращого досвіду та зниження фінансових витрат територіальних громад при реалізації спільних проєктів

Д ж е р е л о : складено на підставі [10; 11; 35; 98].

Огляд цієї ситуації відображає всю багатозначність співробітництва територіальних громад щодо покращення інфраструктури, найбільш відчутні зміни для кожного члена громади у сфері ЖКГ [7]. На рис. 4.3 подано концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів.

Концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів являє собою компоненти, від яких формується основний базис територіального співробітництва. Однак, керуючись головною метою, об'єктом і сутністю територіального

співробітництва для здійснення спільного проєкту, потрібно розуміти основні принципи, функції, завдання та особливості впроваджуваного територіальними громадами. За умови розуміння комплексу компонентів територіального співробітництва громад результат буде найбільш ефективним для кожного члена територіальної громади (рис. 4.3).

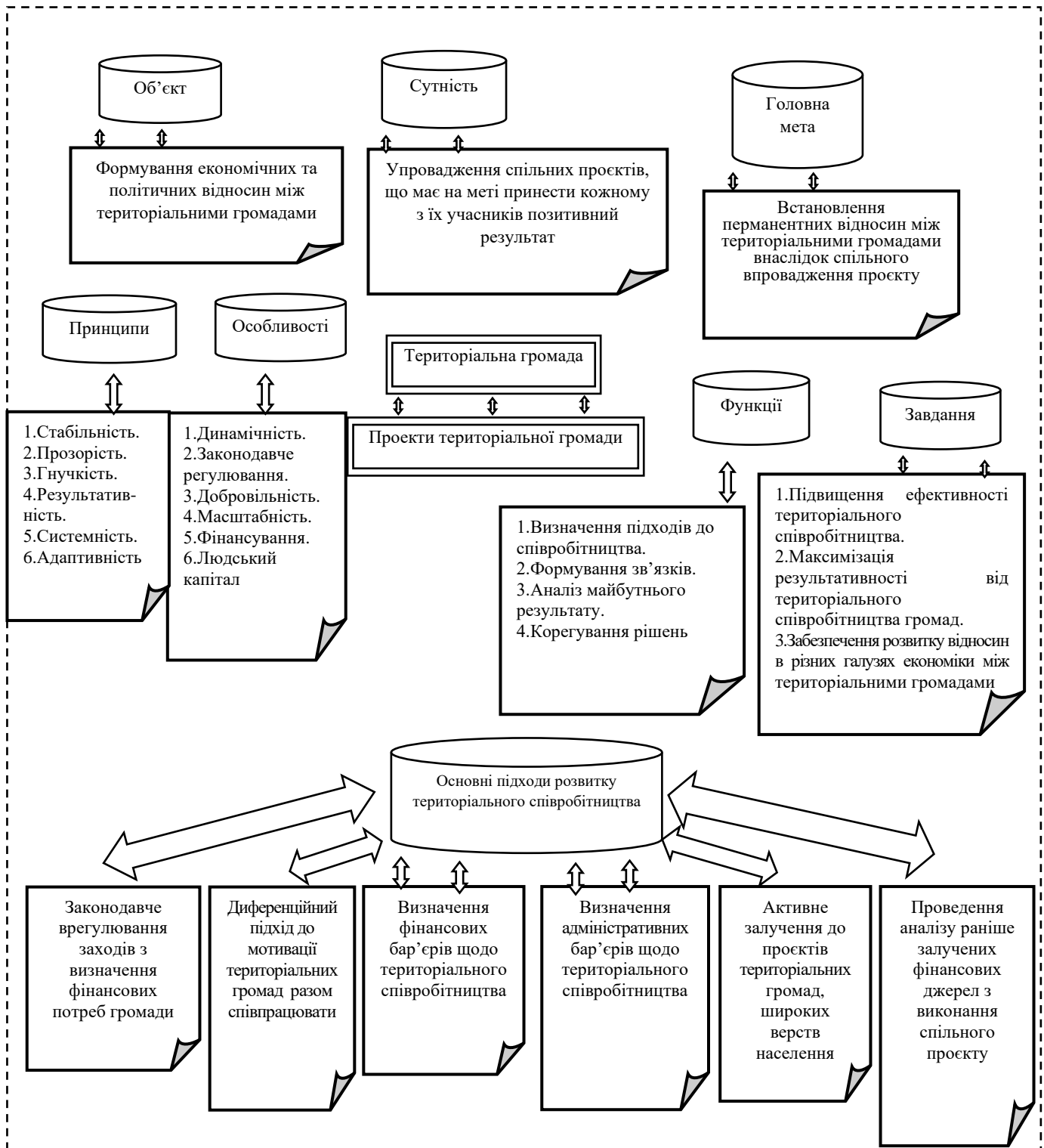


Рис. 4.3. Концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів

(удосконалено авторкою [35])

Дослідження позитивної практики співробітництва громад показує, що воно відбувається в різних сферах господарської діяльності, і це стосується не лише здійснення самої діяльності, а й реалізації підготовчого етапу, зокрема розробки технічної документації.

Так, на Сумщині дві громади (Краснопільська та Недригайлівська) уклали угоду про міжмуніципальне співробітництво, яке передбачає виготовлення проєктно-кошторисної документації, необхідної для будівництва центрів безпеки громад. Цей центр є одним з перших в Україні з таким функціональним навантаженнями та п'ятьма компонентами, такими як: екстрена допомога, поліція, державна служба надзвичайних ситуацій, рятувальні

загони, система відеонагляду та реагування на кризові ситуації. За основу проєкту була взята модель пожежної станції в місті Ассе, муніципалітет розташований у бельгійській провінції Фламандський Брабант. За характеристиками Ассе дуже схоже на звичайний український районний центр. Орієнтовна площа проєкту – трохи більше ніж 500 кв. м. Там будуть кімнати і для відпочинку, і для прийому їжі, і душові, й окремо конференц-зала [19].

На Закарпатті підписали договір про співробітництво аж 14 територіальних громад Гуцульщини. Договір має на меті розвиток туризму, збереження гуцульських традицій, ремесел та промислів на засадах співробітництва між громадами Гуцульщини Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей. Громади Гуцульщини мають потужний потенціал у сфері туризму, розвитку креативних індустрій,

виробництві екологічних продуктів, тому їх активна співпраця дозволить використати цей потенціал і реалізувати не один розвитковий проєкт. Така співпраця громад може дати створення своєрідного бренду Гуцульщини, підготовку спільних туристичних маршрутів та проєктів, інвестиційних пропозицій і проєктів, розвиток креативних індустрій, збереження та розвиток етнокультурних гуцульських традицій, ремесел і промислів, промоцію та створення унікальних гуцульських продуктів, наприклад, кошика зі смаколиками, серед яких важливим інгредієнтом є бринза, тощо [2]. А також дозволить збільшити дохідну частину бюджету, кількість робочих місць та створити сприятливі умови для відпочинку жителів і гостей територіальних громад.

Громади Рівненської та Волинської областей об'єдналися заради реалізації масштабного проєкту, який має назву «Розвиток

підприємств у сфері сироваріння в громадах Рівненської та Волинської областей» та профінансований Євросоюзом. Бюджет проекту сягнув 23 млн 418 тис. грн. На ці кошти протягом двох років в 12 громад мають створити 19 молочних кооперативів чи комунальних підприємств, які займатимуться молочарством та сироварінням. Уперше в історії незалежної України «молочний» проект є таким глобальним, і вперше для його реалізації об'єдналися так багато громад [64].

Шляхівська громада (Вінницької області) вражає своєю соціальною спрямованістю розвитку, що підтверджують не тільки соціальні сервіси, відмінний благоустрій, а й принципи роботи сільської ради. Громада успішно використовує механізми міжуніципального співробітництва у сфері соціальних послуг. В рамках співробітництва та об'єднання зусиль з Джулинською громадою було створено сумісний Центр надання адміністративних послуг, в якому надаються соціальні послуги

для самотніх непрацездатних громадян. Нещодавно в рамках державної підтримки Шляхівська громада отримала в користування спеціалізований автомобіль для перевезень осіб з інвалідністю, що співвідноситься із ще одним напрямом соціальних послуг [56].

Частина сіл Хотинського району, розташованих на Колінковецько-Недобоївському макросхилі (Чернівецька область), підписали договір про співробітництво. Ці села мають власний унікальний рельєф, що сформувало виняткову локальну екосистему з особливим мікрокліматом, гідрорежимом, рослинністю та ґрунтом – суцільну смугу довжиною понад 20 км і шириною від 2 до 4 км, що займає практично всю довжину макросхилу. Вони сформували особливу для України сільську агломерацію Хотинського району. Враховуючи розподіл вирощування плодів (70% яблука, 15% сливи, 10% груші та 5% інші кісточкові), цю агломерацію сміливо можна назвати

я б л у н е в о ю . І д е ю « я б л у н е в о ї а г л о м е р а ц і ї » п л а н у ю т ь р о з в и в а т и ш л я х о м у ч а с т і в конкурсі ДФРР, а вартість її реалізації – 12 млн грн [1].

Отже, активізація спільного фінансування проєктів територіальними громадами зміцнює економічні зв'язки між територіальними громадами, прискорює економічні процеси в рамках територіальних громад, покращує сервіс та інфраструктуру, що сприяє привабливості створення нового бізнесу. Територіальні громади, реалізуючи спільні проєкти, формують стабільне соціальне середовище в рамках усієї економіки України. Водночас, відповідно до нормативно-правових актів, співробітництво між територіальними громадами набуває характеру перманентності та стабільності, що інтегрує всі можливі фінансові ресурси територіальних громад з досягнення успіху.

Роблячи підсумок щодо територіального співробітництва в межах інфраструктурної трансформації, зауважимо таке:

1) співробітництво впливає на ефективність управління місцевою інфраструктурою, що балансує повноваження між органами місцевого самоврядування та допомагає виокремлювати поточні й довгострокові проєкти з максимальною віддачею результату внаслідок вдалого фінансування проєкту територіальними громадами;

2) виокремлення ролі кожного члена громади як важливого елемента системи співробітництва територіальних громад;

3) мотивація кожного громадянина до максимальної віддачі за проєктами, які реалізують територіальні громади;

4) створення середовища із залучення іноземних інвестицій, розвиток нових форм кооперації між членами територіальної громади.

4.4. Спільні комунальні підприємства територіальних громад як шлях до зростання та благополуччя кожного члена громади

Незважаючи на позитивні наслідки процесу децентралізації, невирішеним є питання повноцінного функціонування комунальної сфери, водночас потребує нових сучасних підходів малоефективна діяльність територіальних громад, що привело до реформи децентралізації та надало ефективні інструменти для виходу із соціально-економічної кризи. Однак діяльність територіальних громад потребує подальшого вивчення та розробки механізмів керування спільними комунальними підприємствами.

Поява нових можливостей для територіальних громад у результаті проведення реформи децентралізації стала чинником змін відносин між територіальними громадами. Нова нормативно-правова база, що регулює діяльність співробітництва між територіальними громадами, надає нові підходи, принципи та форми взаємодії.

Але певного алгоритму дій при взаємодії територіальних громад, формуючи спільні комунальні підприємства, немає. Є нормативно-правова база, що ставить учасників співробітництва в певні законні рамки. З огляду на це виникає прецедент дослідження нормативно-правової бази щодо спільних комунальних підприємств та виявлення основних передумов, надання алгоритму дій територіальними громадами при здійсненні діяльності зі спільними комунальними підприємствами [15].

Згідно з науковими поглядами В. Чиркіна, спільне комунальне підприємство виступає юридичною особою публічного права, яка має такі ознаки, як: 1) публічно-правова база; 2) соціальна користь для населення; 3) тісний взаємозв'язок з публічною владою; 4) зацікавленість з боку кожного члена громади; 5) наявність диференціації в організаційно-правових відносинах, на відміну від юридичних осіб приватного права; 6) індивідуальний порядок утворення; 7) наявність особливого суб'єктивного

та матеріального статусу; 8) високий рівень правового режиму щодо майнового стану; 9) статут не є обов'язковістю; 10) аналогічні функціональні зобов'язання щодо управління публічними органами; 11) автономія; 12) наявність публічної відповідальності в рамках нормативно-правового поля [110].

На думку В. Кочина, установа, організація та підприємство потребують детального визначення щодо їх нормативно-правового поля. Діяльність у цьому напрямі надасть можливість визначити та оптимізувати функціональні зобов'язання спільної комунальної установи, підприємства. Тому аналіз нормативно-правового поля, зокрема ЦК України, постає основним нормативно-правовим базисом функціонування спільних комунальних установ, підприємств чи організацій [43]. Відповідно до ст. 78 Господарського кодексу України, територіальні громади при створенні спільного комунального підприємства повинні керуватися таким:

1. За створення комунального закладу несе відповідальність місцеве самоврядування в рамках відокремленої комунальної власності.

2. Комунальне унітарне підприємство належить до компетентного органу територіально громади, що керується Господарським кодексом та іншими законодавчими актами.

3. Існує дві форми перебування в комунальній власності – відання (комунальне комерційне підприємство) та на правах оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

4. Статутний фонд комунального підприємства визначається місцевою радою. За створення фонду комунального унітарного підприємства несе відповідальність орган управління, до якого він входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання.

5. Комунальне унітарне підприємство має містити назву «унітарного підприємства» та мати інформацію щодо органу місцевого самоврядування, якому він підпорядковується.

6. Комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язання власника.

7. Комунальне унітарне підприємство має керівника, якого призначив відповідальний орган за це підприємство.

8. Збитки покриваються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, відшкодування відбувається добровільно або за рішенням суду.

9. Згідно з Господарським кодексом та іншими законодавчими органами визначається господарська діяльність комунальних унітарних підприємств [16].

Варто зазначити завдання, які може вирішити співробітництво територіальних громад у форматі створення спільних комунальних підприємств:

- 1) зменшення виробничих витрат та зниження фінансових витрат;
- 2) збільшення ваги представників територіальної громади, у тому числі збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;
- 3) зменшення кількості осіб, які отримують послуги «за ціною нижче від собівартості» (завдяки розширенню сфери дії);
- 4) збільшення інвестиційних можливостей суб'єктів співробітництва за рахунок зниження витрат;
- 5) покращення локального середовища, зокрема інфраструктури для зовнішніх запозичень, у свою чергу, зростання рівня довіри кредиторів;
- 6) покращення рівня менеджменту на муніципальному рівні, оскільки кожний з партнерів намагається перейняти найкращі практики в управлінні;
- 7) підвищення рівня співробітництва, незалежно від політичної належності;
- 8) відкриття нових можливостей співробітництва територіальних громад у рамках зміцнення комунікацій між громадськими організаціями [38].

Яскравим прикладом використання територіального співробітництва є надання найкращих практик Для покращення добробуту місцевих громад у форматі спільних комунальних підприємств у табл. 4.4 буде зображено зарубіжний досвід, а в табл. 4.5 – вітчизняний.

Таблиця 4.4

Зарубіжний досвід з упровадження різних ініціатив з територіального співробітництва в комунальній сфері [15]

Населений пункт	Цілі	Причини
Місто Драйайх та НойВ-Ізенбург (Гессен) – Німеччина – Підприємство з надання послуг «Драйайх та НойВ-Ізенбург»	Підвищення економічної ефективності надання послуг і разом із тим зменшення витрат; підвищення якості завдяки зменшенню палітри завдань і одночасно їх поглиблення (спеціалізація); покращення завантаженості відповідних організаційних одиниць; можливість збереження пропозиції послуг з огляду на їхню кількість та якість у контексті демографічних змін	просторова близькість; примус до консолідації обох міст; гарне співробітництво на робочому рівні в минулому; необхідність модернізації або створення нового підприємства в м. Драйайх; необхідність розширення території для підприємства в м. Драйайх; наявність нового приміщення в м. НойВ-Ізенбург; зростання дефіциту фахівців на ринку праці

Таблиця 4.5

Вітчизняний досвід з упровадження різних ініціатив з територіального співробітництва в комунальній сфері [103]

Населений пункт	Цілі	Результат
1	2	3
Білоцерківська, Дейманівська, Каплинцівська, Олександрівська, Сасинівська, Харківецька сільські ради та Пирятинська міська рада (Полтавська область)	Придбання сміттевоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази громад	Зменшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ на території громад-учасниць проєкту; підвищення рівня благоустрою територій відповідних громад, покращення стану екології; посилення взаємодії між владою та громадою, більший рівень мобілізації членів відповідних територіальних громад у вирішенні проблем поводження з ТПВ; досягнення високого рівня поінформованості громадян щодо вирішення проблем збору, вивозу та утилізації ТПВ; посилення спроможності місцевих громад, покращення матеріально-технічної бази комунального підприємства «Каштан» з питань поводження з ТПВ

Продовження табл. 4.5

1	2	3
м. Червонозаводське, сіл Токарі і Піски (Полтавська область)	Сміттева революція в громадах м. Червонозаводського, с. Токарі, с. Піски	Ефективне вирішення проблеми поводження з ТПВ населенням трьох громад у рамках реалізації ММС; широка просвітницька та інформаційна кампанія, висвітлення заходів виконання проєкту в ЗМІ підвищення рівня екологічної культури населення, формування в громадян нового свідомого ставлення щодо збору та вивезення ТПВ; покращення екологічної ситуації в зоні значного розселення громадян, скорочення площ земельних ділянок, що перетворилися на стихійні сміттєзвалища, їх упорядкування; економія бюджетних коштів, зниження потреб у транспорті та моторному паливі в кожній громаді, перетворення сфери санітарної очистки та поводження з ТПВ на рентабельну галузь комунального господарства
Три сільські територіальні громади Полтавського району: Ковалівська, Новоселівська та Куликівська	Облаштування місць збору твердих побутових відходів та придбання контейнерів для сміття на територій трьох сільських громад Полтавського району	Покращення санітарного стану сільських населених пунктів, облаштування майданчиків для розміщення контейнерів для збору сміття та встановлення цих контейнерів відповідно до встановлених норм; визначення єдиного графіка вивезення сміття на сміттєзвалище, забезпечення підготовки будівництва сміттесортувальної лінії; припинення процесу утворення стихійних несанкціонованих сміттєзвалищ; підвищення привабливості сільських населених пунктів Полтавського району, створення більш комфортних умов для проживання громадян; розвиток співпраці між владою та громадою, підвищення рівня свідомості населення та його відповідальності за благоустрій території; посилення ресурсної бази та спроможності місцевого комунального підприємства у наданні послуг населенню згаданих сільських громад, формування досвіду спільного утримання комунального підприємства на засадах ММС
Горошинська сільська рада, Погребняківська сільська рада, Степанівська сільська рада, Худоліївська сільська рада, Наріжанська сільська рада, Оболонська сільська рада та Іванівська сільська рада	Оновлення пожежної інфраструктури (на базі с. Оболонь Полтавської області) (Семенівський район)	Оновлення муніципальної пожежної частини (шляхом об'єднання зусиль семи територіальних громад Семенівського району); розробка спільної міжмуніципальної стратегії розвитку пожежної охорони, ліквідації надзвичайних ситуацій; широка просвіта громадян, вироблення культури щодо охорони навколишнього середовища та поводження з вогнем; утворення нових робочих місць, формування у мешканців територіальних громад більшої впевненості щодо можливостей ефективного захисту свого життя, майна від пожеж

Також варто підкреслити основні інвестиційні впливання у сферу комунального господарства та зазначити їх зростання завдяки впровадженню нових форм співробітництва, таких як спільні комунальні підприємства (табл. 4.6, рис. 4.4).

Таблиця 4.6

Капітальні інвестиції у сферу постачання електроенергії, газу, пари й кондиційованого повітря та водопостачання, каналізація, поводження з відходами

Рік	2010	2012	2014	2016	2018	2020	Різниця (2020–2010)
Капітальні інвестиції постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, тис. грн	9279,9	25381,8	22895	30733,5	41783,9	42131,7	+32851,8
Капітальні інвестиції водопостачання; каналізація, поводження з відходами, тис. грн	691,5	1646,3	862	2251,2	3257,8	3654,7	+2963,2

Джерело: [59].

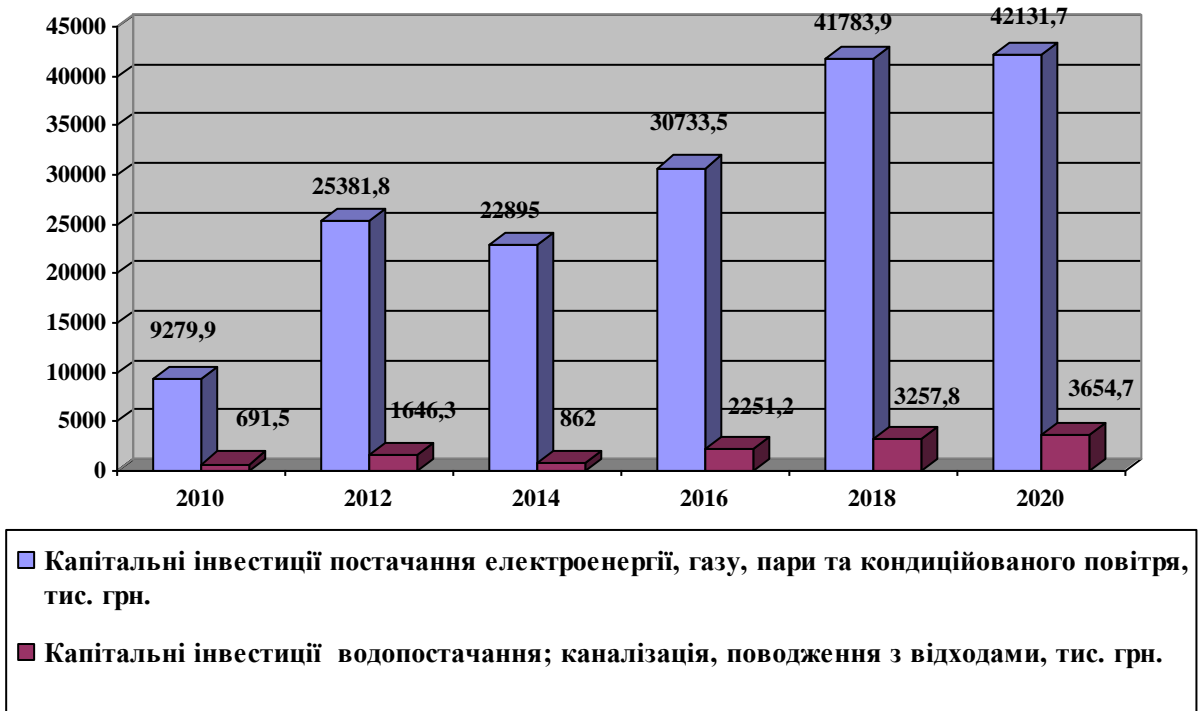


Рис. 4.4. Діаграма капітальних інвестицій у сферу постачання електроенергії, газу, пари й кондиційованого повітря та водопостачання, каналізація, поводження з відходами [59]

Отже, створення спільних комунальних підприємств у сфері водопостачання й водовідведення надасть можливість модернізувати себе завдяки спільним зусиллям територіальних громад. Спільні комунальні підприємства нівелюють недостачу очисних споруд, ремонту каналізації, зменшують ризики забруднення водних ресурсів і зсувів за рахунок упровадження спільних проєктів, що реалізовується у формі комунального підприємства. Налагодження функціональності та повна реконструкція у сфері водопостачання й водовідведення потребують чималих зусиль, однак завдяки міжмуніципальному співробітництву виникають можливості з її експлуатації, поточного ремонту й утримання [11].

Зокрема, у малих містах Європи створюються кластери для спільного співробітництва в межах реалізації певного проєкту, принципи об'єднання спираються на моделі регіоналізації. Спільні комунальні підприємства відіграють важливу роль у кластеризації віддалених малих міст, набуває значення «функціональна регіоналізація» – створення та управління малими приватними підприємствами, муніципальними компаніями і створення регіональних організацій, що будуть надавати певні технічні послуги, такі як послуги з проведення лабораторних досліджень, експертні знання, виявлення витоків і аналогічні послуги [119].

Також вельми важливим досвідом співробітництва між територіальними громадами в реалізації спільних комунальних підприємств є створення зон обслуговування для укладення договорів – реалізація цієї ідеї була застосована об'єднанням малих міст. Значну роль відводять місцевим префектам, що мають повноваження створити та затвердити агреговану структуру та форму власності. При створенні спільних установ префекти мають застосовувати принцип «територіальної спадкоємності», згідно з яким комунальні підприємства утворюються на основі географічного кордону [118]. Тому імплементація досвіду європейських держав повинна спиратися на демографічні, географічні, соціально-економічні особливості територіальних громад [27].

Аналізуючи досвід таких держав Європейського Союзу, як Угорщина, Чехія та Словаччина, були створені спільні установи територіальних громад з надання адміністративних послуг, що призвело до зменшення витрат коштів територіальних громад. Основні переваги створення спільних установ з надання адміністративних послуг – це нівеляція високої ціни на надання цих послуг за рахунок об'єднання між громадами та покращення якості послуг.

Наприклад, досвід Німеччини в питанні міжмуниципального співробітництва показав свою ефективність. Ще в 1969 р. було значно знижено витрати у сфері водопостачання та забезпечення, очищення стічних вод, транспортного обслуговування. У Німеччині створені спеціальні фонди для виділення грошової підтримки проектам, що реалізують громади. Основними сферами для Німеччини у сфері територіального співробітництва є туризм, утилізація відходів, громадський порядок, пожежна безпека, бюджетне/касове управління, електронна обробка даних/спільні ІТ, РАГС, комунальні підприємства [103]. На основі досліджених джерел було запропоновано механізм

конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство (рис. 4.5).

Аналізуючи вищенаведений механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство, підсумуємо, що територіальне співробітництво - це цілий комплекс елементів та підходів, що реалізують можливості територіальної громади. Слід розуміти, що територіальне співробітництво спирається як на державні органи влади, так і на міжнародних партнерів. Держава хоч і надає певну незалежність територіальним громадам, але існує чітка диференціація можливостей згідно з рівнем можливостей регіону та нормативно-правових рамок на різних рівнях влади, на які повинні спиратися територіальні громади.

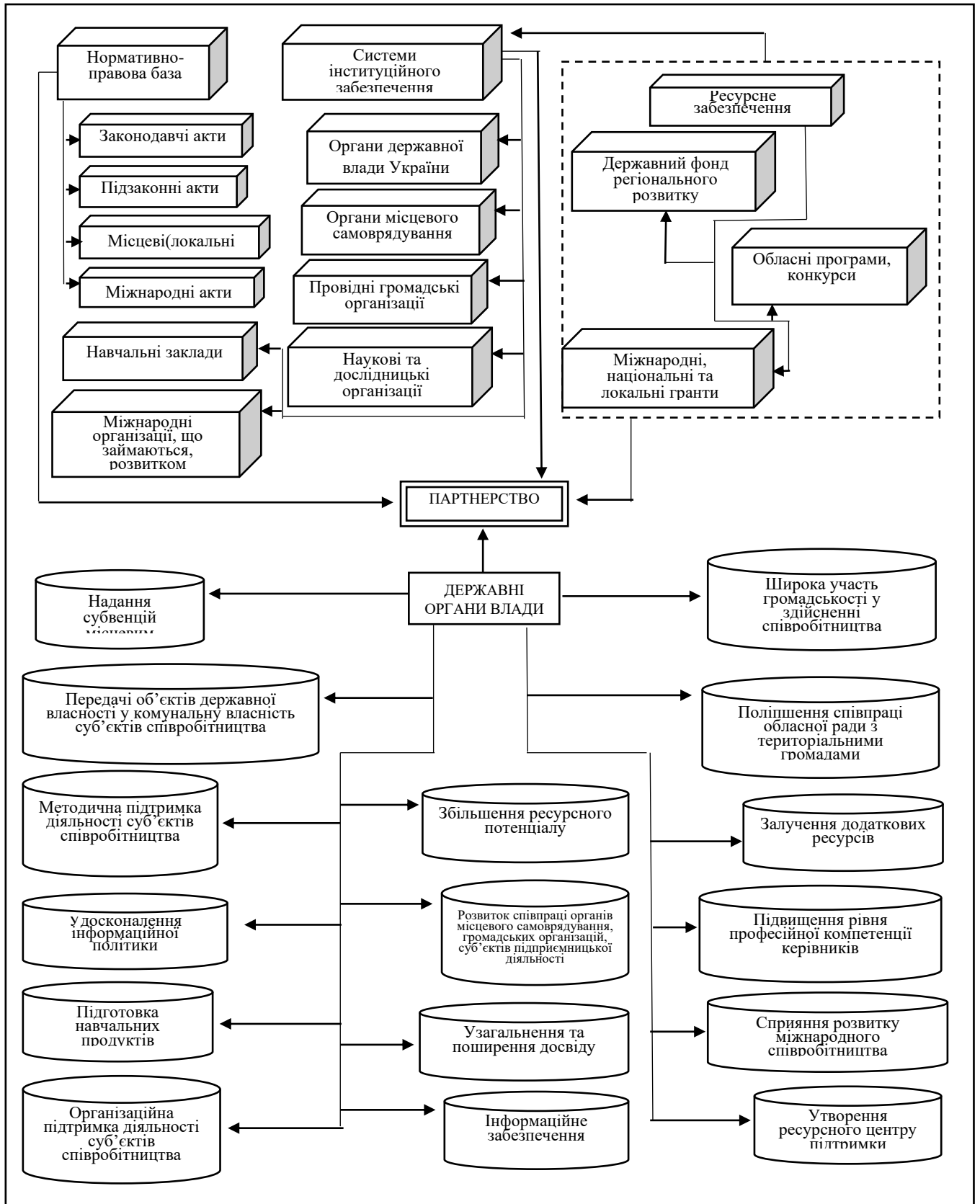


Рис. 4.5. Механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство (вдосконалено авторкою [37])

Однак на сьогодні є проблема на фоні територіального співробітництва в рамках спільних комунальних підприємств: недостатньо ефективна система стандартів та нормативів, що, у свою чергу, негативно впливає надоволення потреб громади. Тому відбувається низка таких взаємопов'язаних подій, як нестача кваліфікованих кадрів у всіх сферах територіальної громади, зокрема комунальної власності, матеріальної бази, що призводить до перекладання проблем на споживачів публічних послуг, зокрема комунальних установ [20].

4.5. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в напрямі децентралізації публічно-приватне партнерство стає одним з дієвих інструментів покращення регіональної інфраструктури. Важливого значення державно-приватне

партнерство набуває при імplementації проєктів соціально-економічного розвитку, які спрямовані на вирішення першочергових потреб територіальної громади. Одним з актуальних питань постає визначення дієвих форм як складових механізму публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації управління, що дозволить вирішити питання щодо покращення інфраструктури регіону та умов життєдіяльності його мешканців.

На значущості державно-приватного партнерства у своїх наукових працях наголошують такі вчені: Н. Безбах, В. Варнавський, Є. Васильєв, Л. Васільєва, Б. Винницький, Б. Онищук, П. Сегварі та ін. Аналіз реалізованих проєктів на основі використання механізму державно-приватного партнерства здійснено в працях відомих зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема: Г. Ходжем та К. Гривом, Р. Бейном, Г. Фішбейном, Д. Дж. Делмоном, А. Куїмом, Р. Кучер, М. Солодаренко, Ю. Пащенко, К. Лерніченко. Важливого значення в подальшому дослідженні використання механізму державно-приватного партнерства набувають напрацювання щодо алгоритму його реалізації та форми співробітництва, що мають місце в умовах децентралізації управління.

Державно-приватне партнерство є одним з вагомих напрямів діяльності державних органів влади щодо розбудови регіональної інфраструктури на основі залучення більшого обсягу інвестиційних ресурсів. Взаємодія між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити рівень фінансового навантаження на місцеві бюджети. Важливим аспектом механізму державно-приватного партнерства є можливість співпраці осіб публічного та приватного права з урахуванням потреб кожного з них, зокрема територіальної громади [47]. ЗУ «Про державно-приватне партнерство» надає визначення поняттю державно-приватному партнерству як співробітництву між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних та місцевого органів влади (державними партнерами)

та юридичними особами або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на підставі договору.

Законодавством передбачено, що державно-приватне партнерство може бути застосовано в таких сферах:

- будівництво та експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- комунального господарства (виробництво, транспортування і постачання тепла, розподіл і постачання природного газу, електричної енергії; збір, очищення та розподілення води; поводження з відходами; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції);
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- надання соціальних послуг;
- надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини (ст. 4 Закону [75]).

Законом визначено основні риси державно-приватного партнерства, як-то:

- мати довготривалий характер (5–50 років);
- передбачати передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проєктів;
- мати вищі техніко-економічні показники ефективності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера;

– передбачати внесення приватним партнером інвестицій в об’єкти партнерства [75].

Відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр., пріоритетними напрямками співробітництва є: виробнича інфраструктура та високотехнологічне виробництво; агропромисловий комплекс; будівництво та житлово-комунальне господарство; соціальний захист населення; наукова, науково-технічна інноваційна та інформаційна діяльність; розвиток природно-заповідного фонду [41].

Основними формами співпраці визнано такі: 1) договірну (договір концесії, Закон України «Про концесії» [83], Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [82], угода/договір про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції» [93]), договір оренди державного або комунального майна (Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [87]); 2) організаційно-правову: шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади (акціонерних товариств у процесі корпоратизації чи приватизації, у яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади України); господарських об’єднань за участю держави та приватних суб’єктів господарювання; 3) шляхом запровадження спеціального (сприятливого) правового режиму для суб’єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти [63].

Мотивами реалізації механізму державно-приватного партнерства виступають: підвищення ефективності державного сектору, зокрема шляхом використання державних ресурсів; цей механізм є каталізатором проведення реформ державного сектору та виступає компонентою залучення приватного капіталу для розвитку інфраструктури, досягаючи позитивних результатів у напрямі задоволення соціальних запитів територіальні громади. В процесі реалізації механізму державно-приватного партнерства виникає потреба у проведенні реформ, розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів,

що регулюють певні види діяльності та їх окремі аспекти (зокрема, взаємодія держави або громади з суб'єктами економічної діяльності, способи фінансування державно-приватних проєктів із розбудови місцевої інфраструктури) [62].

В основу механізму державно-приватного партнерства закладено процес позабюджетного інвестування в різні типи інфраструктури та об'єкти виробництва й невиробничої сфери. Основним завданням державних органів влади виступає: розбудова інфраструктури та забезпечення сталого розвитку соціально-економічних відносин (орієнтація державних місцевих органів влади та приватного сектору на потреби територіальної громади) [117]. Співпраця між державою та приватним сектором створює можливості використання в діяльності сторін інноваційних розробок і долучення до глобалізаційних та інтеграційних процесів.

В умовах сьогодення державно-приватне партнерство перебуває на початковій стадії свого розвитку в Україні, основними перешкодами виступають інституційні (наявна політична нестабільність в Україні, постійні зміни законодавчої бази, що регулює порядок здійснення підприємницької діяльності, низька координація дій урядових інституцій, присутня практика короткострокового бюджетного планування, відсутність досвіду управлінських навичок та розвитку відносин інтелектуальної власності) і правові бар'єри (нестача типових документів, недосконале концесійне законодавство).

До того ж, серед причин, які уповільнюють розвиток державно-приватного партнерства, виділяють:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства й недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;

- відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;

- наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

- низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проєктів, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства;

- несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проєктів державно-приватного партнерства;

- складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів;

- недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів [41].

Крім того, серед проблем можна виділити:

- відсутність механізму компенсації приватному інвесторові витрат з державного бюджету, що потребує перегляду положень Бюджетного кодексу України з внесенням відповідних змін;

- відсутність податкових та митних пільг, що підвищило б мотивацію приватного інвестора для підписання договору про державно-приватне партнерство;

- наявність високого рівня корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час оформлення дозвільної чи погоджувальної документації;

- відсутність досвідчених кадрів, які могли б сприяти впровадженню механізму державно-приватного партнерства та досвіду роботи в цьому напрямі.

Базисом державно-приватного партнерства виступають цілі: активна розбудова інфраструктури (морські та річкові порти, магістральні авто- і залізничні, мости, великі розв'язки, судноплавні канали, інші великі

гідротехнічні споруди загального користування (акваторії портів тощо); удосконалення сервісів призначених для соціальних потреб територіальної громади; розвантаження бюджетів усіх рівнів; покращення якості надання державних послуг; скорочення відповідальності й ризиків публічного партнера у сфері надання послуг; налагодження відносин між бізнесом та державними структурами; залучення нових ресурсів для реалізації політики регіонального розвитку [44].

Статистичні дані свідчать, що станом на 01 січня 2021 р. на умовах державно-приватного партнерства укладено 192 договори, з яких реалізується 39 договорів (29 – концесійні договори, 6 – договори про спільну діяльність, 4 – інші договори), 153 договорів не реалізується (118 – не виконуються, 35 – розірвані/закінчився термін дії) [104].

У світовій практиці класифікації виділяють такі механізми державно-приватного партнерства:

1. Контракти, які укладаються між державою та приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності (найбільш поширеними з них є на виконання робіт, надання громадських послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги).

2. Оренда та лізинг. Відповідно до умов договору відбувається передача приватному партнеру державного або муніципального майна в тимчасове користування й за певну плату, за договором лізингу лізингоодержувач має право викупити державне або муніципальне майно.

3. Концесія – специфічна форма відносин між державою і приватним партнером, за якою держава в рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, що є предметом концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну функції для забезпечення функціонування об'єкта концесії.

4. Угоди про розподіл продукції. Ця форма нагадує концесію, але відрізняється тим, що в угодах про розподіл продукції партнеру держави належить тільки частина продукції, що є предметом угоди.

5. Спільні підприємства, які залежно від структури й характеру спільного капіталу можуть бути або акціонерними товариствами, або спільними підприємствами з пайовою участю сторін.

6. Контракти життєвого циклу. Контрактна модель дає змогу держзамовнику перекласти всі проєктні, будівельні та експлуатаційні ризики на приватну сторону, сконцентруватися лише на основних параметрах об'єкта й контролі за досягненням заданих параметрів. Бізнес-партнер отримує щорічний прибуток тільки, якщо він підтримує інфраструктурний об'єкт на певному рівні [111, с. 145–146].

Доцільно розглянути закордонний досвід упровадження механізму державно-приватного партнерства. У США тісна співпраця влади та представників бізнесу набула поширення на муніципальному рівні. Основним інститутом, що відповідає за розвиток державно-приватного партнерства, є Національна рада з ДПП. За даними Національної ради, у США із 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водогони, каналізація, прибирання сміття, шкільна освіта, експлуатація автостоянок тощо) у кожному населеному пункті комерційні фірми залучаються в середньому для виконання 23 видів. Участь приватного бізнесу в подібних проєктах дозволяє місцевій владі економити від 20 до 50% бюджетних коштів. США – єдина країна з повністю приватною мережею телекомунікацій та одна з небагатьох країн, що не має державних підприємств у галузі нафтової, газової та сталеливарної промисловості. Приватні організації здійснюють управління й Національними парками і лісопарками, навіть в'язницями [57, с. 138–139].

До того ж, у США найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства є концесії на будівництво автомобільних доріг. Інноваційним підходом стала спроба об'єднати інтереси та ресурси органів влади різного

рівня: федерального, штатів, місцевого – для спорудження нових або реконструкції старих автомобільних шляхів. Такі проєкти здійснюються шляхом ефективного використання земель навколо доріг, зокрема для транзиту, задоволення потреб у розвитку місцевих громад, а також кварталів, які тривалий час перебували в занепаді. Також американський уряд використовує як заохочення до участі приватного інвестора шляхом надання податкових пільг [8, с. 51].

Досвід Франції показує, що її компанії належать до лідерів серед іноземних фірм, які успішно використовують у своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства. Ними створена й продовжує свій розвиток одна з двох базових моделей концесії, що широко застосовують у світі, – «французька модель», яка має комплексний характер концесії, коли концесіонеру одночасно доручають і розробку концесії, і реалізацію заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів і їх експлуатації. На відміну від англо-американської моделі, де при виборі приватних партнерів проводять три окремих тендери: на проєктування, на будівництво, на утримання об'єкта (або управління), – особливістю французької моделі є те, що проводиться один тендер на увесь цикл робіт або послуг, що значно спрощує процедури державного адміністрування й контролю та дозволяє реалізовувати масштабні проєкти [57, с. 139].

У Китаї проєкти державно-приватного партнерства також використовуються через форму концесій та контрактів, проте переважає роль державного апарату, зокрема в соціальній сфері та сфері бюджетного фінансування. Так, за концесійним проєктом була збудована нова високошвидкісна гілка залізниці Шанхай – Пекін, де вартість проєктних робіт становила 220,94 млрд китайських юанів (тобто 33,29 млрд дол. США). Завдяки досягненням високотехнологічного прогресу у сфері транспортної інфраструктури КНР та залученню державно-приватного партнерства підвищилися темпи розвитку країни як на зальному, так і муніципальному рівні. Ілюстрацією цього є Виконавча нарада Державної ради, яка відбулася

26 червня 2016 р. та затвердила проєкт «Середньострокове виконання плану залізничної мережі», що передбачає створення комплексної транспортної системи, яка має об'єднати дороги, навігацію та авіацію, забезпечуючи при цьому підтримку розвитку і модернізації економіки [8, с. 54–55].

Узагальнюючи вищевикладене, запропоновано концептуальний підхід до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, який може бути використаний з метою покращення інфраструктури регіону (рис. 4.6), основними складовими якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства (етапи ДПП), а також сукупність нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність [31].

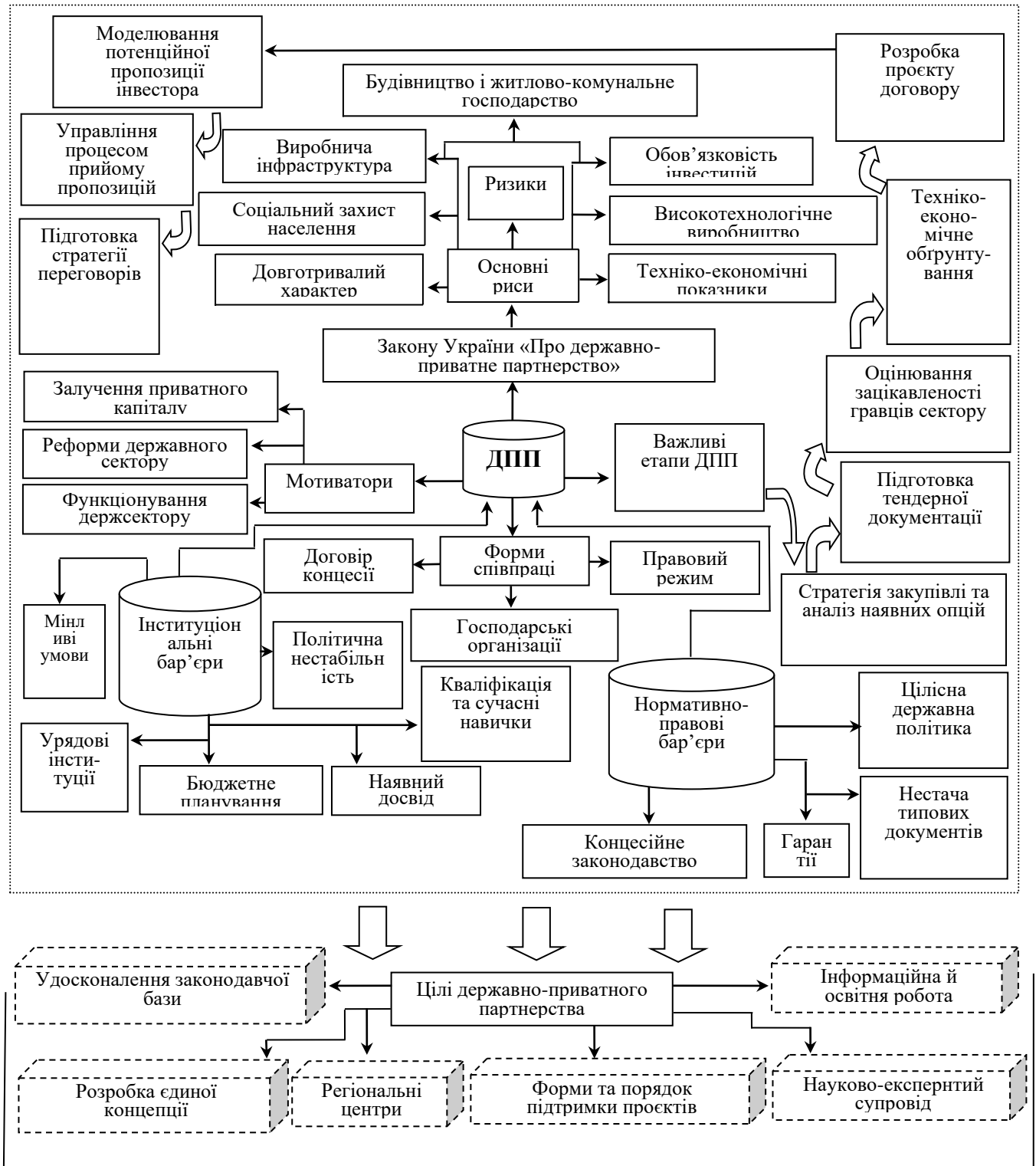


Рис. 4.6. Концептуальний підхід

до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства

(сформовано на основі джерел: [8; 41; 57; 62; 111])

До основних мотиваторів публічно-приватного партнерства віднесено таке: отримання додаткового капіталу до проєкту, зміни в державному секторі, що в цілому впливають на діяльність суб'єктів економічної діяльності, розробку та запровадження нових нормативно-правових актів (локального характеру, що розраховані на реалізацію певних проєктів). Публічно-приватними формами співпраці виступають: різні правові режими, спільні господарські організації, а також договірні концесії.

Елементами алгоритму реалізації механізму публічно-приватного партнерства є: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій, підготовка тендерної документації, оцінювання зацікавленості гравців сектору, техніко-економічне обґрунтування, розробка проєкту договору, моделювання потенційної пропозиції інвестора, управління процесом прийому пропозицій, підготовка стратегії переговорів.

ЗУ «Про державно-приватне партнерство» відповідає за такі напрями публічно-приватного партнерства: довготривалість відносин між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності, соціальний захист, виробнича обов'язковість інвестицій (з боку суб'єкта економічної діяльності), заохочення високотехнологічного виробництва, техніко-економічні показники впроваджуваного проєкту публічно-приватного партнерства.

Основними бар'єрами публічно-приватного партнерства виступають інституційні (мінливі умови співпраці, урядові інституції, бюджетне планування, політична нестабільність) та нормативно-правові бар'єри (концесійне законодавство, гарантії інвестицій, нестача типових документів, цілісна державна політика). Варто зауважити, що знання всіх складових цього механізму, зокрема, компонентів формування публічно-приватного партнерства з урахуванням факторів впливу на нього, стане гарантією злагодженої співпраці публічних та приватних суб'єктів.

Статтею 18 ЗУ «Про державно-приватне партнерство» передбачено державну підтримку, яка може надаватися у формі:

- надання державних та місцевих гарантій;
- шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел відповідно до загальнодержавних та місцевих програм;
- шляхом виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором;
- шляхом придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються приватним партнером за договором;
- шляхом будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення) державними, комунальними підприємствами об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), що не є об'єктами державно-приватного партнерства [75].

Проте, на сьогодні все ж не існує дієвих економічних стимулів, які б підвищували мотивацію приватних інвесторів брати участь у державно-приватному партнерстві, зокрема йдеться про надання податкових та митних пільг.

15 червня 2020 р. було запропоновано проєкт Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення умов для модернізації інфраструктури шляхом реалізації проєктів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі концесії», яким передбачалося:

- врегулювання правовідносин у разі припинення діяльності балансоутримувача, все майно якого надано у концесію, та правонаступництва концесіонера;
- уникнення виникнення різниць при нарахуванні амортизації необоротних активів у разі здійснення операцій з активами з права користування за договорами концесії та договорами, укладеними в рамках державно-приватного партнерства;

- визначення особливостей оподаткування платників податків податком на прибуток;
- доповнення переліку операцій, які не є об'єктами оподаткування податком на додану вартість, а саме: передача концесіонеру в порядку повного або часткового правонаступництва боргових вимог, матеріальних та нематеріальних активів від юридичної особи – балансоутримувача майна, що є об'єктом концесії;
- особливостей нарахувань податкових зобов'язань платником податку на додану вартість та складання і реєстрації ним в Єдиному реєстрі податкових накладних зведеної податкової накладної за товарами/послугами, необоротними активами, придбаними/виготовленими з податком на додану вартість [98].

Проте цей Проєкт так і не було прийнято.

Що ж стосується митних пільг, то це питання й досі відкрите [38].

Вважаємо доцільно доповнити ч. 1 ст. 282 Митного кодексу України п. 21, який викласти в такій редакції:

Стаття 282. Звільнення від оподаткування митом (податкові пільги)

21) обладнання (устаткування), що ввозяться на митну територію України та планується для використання під час створення (ремонт, модернізації) об'єктів державно-приватного партнерства.

Отже, на основі вищевикладеного, можна стверджувати, що механізм державно-приватного партнерства є однією зі складових трансформації економічних відносин, тим самим покращуючи інфраструктуру регіону. Співпраця між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити можливі ризики при імплементації нових проєктів, що здатні покращити інфраструктуру регіону. Перш за все, державно-приватне партнерство являє собою взаємовигідні економічні відносини, що базуються на довгострокових проєктах, при цьому мінімізує витрати, підвищуючи ефективність використання ресурсів, а також отримання позитивних результатів від упровадження нового проєкту.

Соціальна складова державно-приватного партнерства набула відображення в розбудові інфраструктури регіонів із залученням громадськості при розробці проєктів. Основною роллю громади є: мотивація місцевих органів влади; визначення суспільно-економічних та суспільно-політичних умов упроваджуваного проєкту при реалізації механізму публічно-приватного партнерства. До того ж громада є кінцевим споживачем проєктів публічно-приватного партнерства.

Висновки до розділу 4

1. Співробітництво територіальних громад повинно окреслювати всі аспекти сильної сторони та слабкої суб'єктів співробітництва, що, у свою чергу, надасть можливість більш ефективно впроваджувати інтеграційні процеси між декількома суб'єктами співробітництва. Співробітництво повинно базуватися на територіальній близькості, проте співробітництво між територіальними громадами повинно бути з найменшою кількістю учасників. Це буде вдале поєднання ресурсів та потреб усіх членів громади, яка буде брати участь у всіх проєктах територіального співробітництва.

2. Упровадження реформи децентралізації дало потужний інструмент територіальним громадам, наявності правового поля щодо співробітництва між територіальними громадами. Тому адаптація до нових умов стала для територіальних громад кроком уперед, а результатом – покращення інфраструктури територіальних громад. Співробітництво територіальних громад – це насамперед модернізація адміністративного та територіального устрою, завдяки якому будуть покращуватися такі сфери публічного сервісу, як ЖКГ, водопровідні системи, каналізаційні системи, теплові мережі, житловий фонд, утилізація відходів, утримання відходів, енергозбереження.

3. Зроблено акцент на тому, що нормативно-правова база для підтримки місцевого самоврядування та територіального співробітництва завжди перебуває в стадії розвитку, що, у свою чергу, свідчить про можливість адаптації держави до різних економічних, соціальних та політичних умов. Зокрема, одна з форм співробітництва – спільний орган управління – являє собою універсальний спосіб територіальних громад зменшити фінансове навантаження за рахунок об'єднання в один адміністративний центр та значно покращити становище територіальних громад, що беруть участь у цьому об'єднанні, за рахунок підвищення ефективності координації дій.

4. Основними чинниками, що впливають на сферу співробітництва між територіальними громадами, виступають наявність ресурсів, публічні послуги, які потребують удосконалення, та рівень розвитку підприємництва в рамках територіальної громади. Характерними рисами для проєктів між територіальними громадами, що акумулюють та координують свої спільні дії, повинно стати: формування ефективних управлінських структур; розмежування повноважень; зміцнення територіальних громад; упровадження інноваційних економічних механізмів; інфраструктурна розбудова.

5. Співробітництво між територіальними громадами повинно мати такий вектор розвитку, як розробка електронної системи для державно-приватного співробітництва, гнучке соціальне партнерство, співпраця між секторами з урахуванням регіональної специфіки, відведення ролі НОУ на законодавчому рівні як одному з елементів екосистеми територіального співробітництва, розробка довгострокових стратегій на рівні територіальної громади, визначення системи партнерських відносин.

6. Активізація спільного фінансування проєктів територіальними громадами зміцнює економічні зв'язки між територіальними громадами, прискорює економічні процеси в рамках територіальних громад, покращуються сервіс та інфраструктура, що сприяє привабливості створення

нового бізнесу. Територіальні громади, реалізуючи спільні проєкти, формують стабільне соціальне середовище в рамках усієї економіки України. Водночас, керуючись нормативно-правовим актами, співробітництво між територіальними громадами набуває характеру перманентності та стабільності, що інтегрує всі можливі фінансові ресурси територіальних громад для досягнення успіху.

7. Визначено проблеми, які може вирішити співробітництво територіальних громад у форматі спільних комунальних підприємств, зокрема: залучення кожного з партнерів незалежно від політичних чинників; зменшення виробничих витрат та зниження фінансових витрат; збільшення загальної ваги представників територіального співробітництва як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні; збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг; зменшення кількості осіб, які отримують послуги «за ціною нижче від собівартості» (завдяки розширенню сфери дії суб'єктів співробітництва); збільшення інвестиційних можливостей суб'єктів співробітництва за рахунок зниження витрат; покращення локального середовища, зокрема інфраструктури для зовнішніх запозичень, що, у свою чергу, сприяє зростанню рівня довіри з боку кредиторів; покращення рівня менеджменту на муніципальному рівні за рахунок відкриття нових можливостей співробітництва територіальних громад у рамках зміцнення комунікацій між громадськими організаціями.

8. Роблячи підсумок щодо територіального співробітництва в межах інфраструктурної трансформації, можна зауважити таке:

1) співробітництво впливає на ефективність управління місцевою інфраструктурою, що балансує повноваження між органами місцевого самоврядування та допомагає виокремлювати поточні та довгострокові проєкти з максимальною віддачою результату внаслідок вдалого фінансування проєкту територіальними громадами;

2) виокремлення ролі кожного члена громади як важливого елемента системи співробітництва територіальних громад;

3) мотивація кожного громадянина до максимальної віддачі за проєктами, які реалізують територіальні громади;

4) створення середовища із залучення іноземних інвестицій, розвиток нових форм кооперації між членами територіальної громади.

9. Зроблено висновок, що процес децентралізації вплинув на формування ефективних соціально-економічних відносин, які приносять вигоду обом сторонам співробітництва. Одна з форм співробітництва територіальних громад у форматі спільної комунальної власності постає перед сучасним суспільством, зокрема перед кожними членом громади, як ефективний інструмент впливу на рішення територіальної громади, що повинна здійснювати заходи з управління спільною комунальною власністю для вигоди кожного члена громади. У свою чергу, вдале використання інструментів зарубіжними та вітчизняними територіальними громадами з ведення територіального співробітництва свідчить про правильний вектор розвитку реформи децентралізації управління в Україні. Повний контроль за комунальними підприємствами та значно підвищений рівень відповідальності надає змогу зрозуміти рівень ефективності впроваджуваних заходів.

10. Доведено, що механізм державно-приватного партнерства виступає однією зі складових трансформації економічних відносин, тим самими покращуючи інфраструктуру регіону. Співпраця між державними органами влади та суб'єктами економічної діяльності дозволяє знизити можливі ризики при імплементації нових проєктів, що здатні покращити інфраструктуру регіону. Насамперед державно-приватне партнерство являє собою взаємовигідні економічні відносини, що базуються на довгострокових проєктах, при цьому мінімізує витрати, підвищуючи ефективність використання ресурсів, а також отримання позитивних результатів від упровадження нового проєкту. Соціальна складова державно-приватного партнерства знайшла своє відображення в розбудові інфраструктури регіонів із залученням громадськості при розробці проєктів. Основною роллю

громади є: мотивація місцевих органів влади; визначення суспільно-економічних та суспільно-політичних умов упроваджуваного проекту при реалізації механізму публічно-приватного партнерства. До того ж громада виступає кінцевим споживачем проектів публічно-приватного партнерства.

Список використаних джерел до розділу 4

1. «Яблуневу агломерацію» створили три громади в Чернівецькій області. *Децентралізація* : портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9959?page=13> (дата звернення: 12.02.2020).

2. 14 карпатських громад підписали договір про співпрацю у сфері туризму. *Децентралізація* : портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13576?page=2> (дата звернення: 12.02.2020).

3. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування : монографія / В. Яцуба, В. Яцюк, О. Матвіїшин та ін. Київ : Геопринт, 2007. С. 20.

4. Аналітична записка «Можливості та виклики застосування механізму співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг». 2019. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/news/analitichna-zapyska-mozhlyvosti-ta-vyklyky-zastosuvannya-mehanizmu-spivrobitnytstva-terytorialnyh-gromad-u-sferi-administratyvnyh-poslug/> (дата звернення: 12.02.2020).

5. Багрич С. П. Система соціального партнерства: особливості формування і перспективи розвитку. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/08.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

6. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках

доктринального оптимуму. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 2. С. 3–8.

7. Барабаш Т. Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2014. Вип. 2. С. 44–52.

8. Барбір І. М. Державно-приватне партнерство у сфері транспортної інфраструктури: зарубіжний досвід для України. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3. С. 49–58.

9. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 4–8.

10. Безуглий Д. Г., Шаров Ю. П. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9 (23). С. 64–71.

11. Безуглий Д. Г. Координаційне забезпечення проектно орієнтованого управління розвитком об'єднаних територіальних громад в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 155–160.

12. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 12.02.2020).

13. Вавричук О. Реалізація проектів державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві в умовах реформування місцевого самоврядування. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 3. С. 147–154.

14. Васьківська К. В., Пелехатий А. О., Галімух Ю. О., Лозінська Л. Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7209> DOI: 10.32702/2307-2105-2019.8.1

15. Гелич А. О. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад. *Юридична Україна*. 2014. № 10. С. 67–71.

16. Господарський кодекс України Стаття 78. Комунальні унітарні підприємства. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page4> (дата звернення: 12.02.2020).

17. Гройсман В. Спільне європейське майбутнє залежить від того, якою буде державна регіональна політика в Україні. URL: <http://www.minregion.gov.ua/news/spilne-evropeyske-maybutne-zalezhit-vidtogo-yako-yu-bude-derzhavna-regionalna-politika-vukrayini---v--groysman-737970/> (дата звернення: 12.02.2020).

18. ДБН 36092** Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: Наказ від 17 квітня 1992 р. № 44 / Держкоммістобудування. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35002.html (дата звернення: 12.02.2020).

19. Дві громади Сумщини уклали угоду про міжмуніципальне співробітництво. *Децентралізація*: портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7851> (дата звернення: 12.02.2020).

20. Дем'янчук О. І. Механізм управління місцевими бюджетами України в умовах децентралізації. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2016. Вип. 2. С. 76–81.

21. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів: Звіт. 106 с. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

22. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020).

23.Дронова О. Л., Лис Я. С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 1. С. 47–52.

24.Європейська Хартія «Місцевого самоврядування». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 12.02.2020).

25.Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., Паровай К. О. Поняття і співвідношення централізації та децентралізації. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія: Державне управління. 2016. Т. 267. Вип. 255. С. 54–59.

26.Єрмолаєв А., Романова В., Ємець В. Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки : аналітичні матеріали / Ін-т стратегічних досліджень. Київ, 2018. 35 с.

27.Жукова Н. В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України. *Суспільство, економіка та економічна наука в XXI столітті* : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф., 21–22 квіт. 2017 р. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана ; редкол.: В. І. Кириленко (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2017. С. 194–197.

28.Жукова Н. В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України / ДВНЗ «Київський національний університет імені Вадима Гетьмана». 2017. URL: <https://core.ac.uk/display/84323500> (дата звернення: 12.02.2020).

29.Клімова С. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних органами місцевого самоврядування. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. URL: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/ua/pdf/11-20> (дата звернення: 12.02.2020).

30.Козаченко Ю. П. Впровадження нових підходів в менеджменті територіальних громад – утворення спільних органів управління суб'єктами співробітництва. *Вісник ДДНУ*. 2017. Вип. 302 (18). С. 125–131.

31.Козаченко Ю. П. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства для покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2. С. 66–75.

32.Козаченко Ю. П. Можливості та перепони на шляху змін в співробітництві територіальних громад в контексті передачі повноважень та ресурсів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1133> (дата звернення: 12.02.2020).

33.Козаченко Ю. П. Об'єднання територіальних громад: очікування та реальність. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VII Міжнар. заочної наук.-практ. конф. 29 листопада 2019 р. / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2019. 608 с.

34.Козаченко Ю. П. Пріоритети співробітництва територіальних громад. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 38–41.

35.Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад в межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67–71.

36.Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад, як можливість реалізації заходів по підвищенню якості інфраструктури територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3. С. 174–179.

37.Козаченко Ю. П. Спільні комунальні підприємства територіальних громад, як шлях до зростання та благополуччя кожного члена громади. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 3. С. 212–219.

38. Козаченко Ю. П. Формування та реалізація державної політики децентралізації : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 420 с.

39. Конституція України : Закон від 28 червня 1996р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

40. Концепції державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/F950254.html (дата звернення: 12.02.2020).

41. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-р> (дата звернення: 12.02.2020).

42. Концепція розвитку житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 150. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=150-95-%EF> (дата звернення: 12.02.2020).

43. Кочин В. В. Особливості участі публічних установ у цивільних відносинах. *Актуальні питання правового регулювання участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах* : зб. наук. пр. / НАПрН України, НДІ приватного і підприємства ; за ред. акад. НАПрН України О. Д. Крупчана, доц. О. О. Первомайського. Київ : Право України, 2013. С. 79.

44. Кравець І. В. Державне управління суспільним розвитком через механізм публічно-приватного партнерства. *Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій: перспективи публічно-приватного партнерства*. 2017. № 1. С. 166–172. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8379/1/IEVUSTPPPP_2017_Ch_1_166-172.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

45.Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні. *Молодий вчений*. 2014. № 12(15). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-detsentralizatsii-v-ukraine> (дата звернення: 12.02.2020).

46.Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

47.Ліба Н. С. Реалізація державно-приватного партнерства у системі регіональної промислової політики. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія: Економіка*. 2017. Вип. 2. С. 126–132.

48.Лук'янов В. І. Стратегічні напрями розвитку житлово-комунального господарств. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2014. С. 99–109.

49.Лучковська С. І. Фінансове право : навч. посіб. для студ. економ, спец. вищих навч. закладів. Київ : КНТ, 2010. 296 с.

50.Львовчкін М. О. Соціально-економічна специфіка публічно-приватного партнерства в сфері державної інфраструктури. *Економіка та держава*. Київ, 2018. С. 118–122.

51.Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика. *Проблеми законності* : зб. наук. пр. Харків, 2015. Вип. 129. С. 50–59.

52.Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.

53.Мекшун Л. М. Сучасні тенденції реформування управління житлово-комунальним господарством України в умовах децентралізації. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). С. 30–36.

54.Метрополійні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу: науково-аналітична доповідь / НАН

України. Ін-т регіональних досліджень ; наук. ред. М. І. Мельник. Львів, 2014. 65 с.

55.Мирошниченко Ю. О., Ханюкова О. А. Реформування житлово-комунального господарства України в умовах децентралізації та деконцентрації влади та ресурсів. *Економічні проблеми сталого розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. імені проф. Балацького О. Ф., м. Суми, 27 травня 2015 р. / за заг. ред.: О. В. Прокопенко, М. М. Петрушенка. Суми : СумДУ, 2015. С. 481–482.

56.Міжмуніципальне співробітництво та соціальні сервіси у Шляхівській ОТГ. *Децентралізація* : портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11575?page=6> (дата звернення: 12.02.2020).

57.Оленцевич Н. В., Ковальова О. В. Державно-приватне партнерство у розвинених країнах світу: досвід для України. *Економічний аналіз*. 2014. Т. 15. № 1. С. 134–143. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecan_2014_15\(1\)_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecan_2014_15(1)_16) (дата звернення: 12.02.2020).

58.Організація співробітництва територіальних громад в Україні практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. 2017. Київ. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Organizatsiya-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

59. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua (дата звернення: 12.02.2020).

60.Петрушенко Ю. М. Партисипативна модель управління та фінансування в міжнародних програмах технічної допомоги як фактор розвитку соціального капіталу територіальних громад. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2015. № 2. С. 31–37.

61.Підтримка децентралізації в Україні: зміцнення партнерства на регіональному й місцевому рівнях. 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Agenda-strengthening-subnational-partnership-UKR.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

62. Послуги ЕУ у сфері проектного фінансування, інфраструктури та державно-приватного партнерства: сайт компанії: ТОВ «Ернст енд Янг» URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-ppp-ukraine-ukr/\\$FILE/ey-ppp-ukraine-ukr.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-ppp-ukraine-ukr/$FILE/ey-ppp-ukraine-ukr.pdf) (дата звернення: 12.02.2020).

63. Постніков В. С. Особливості застосування державно-приватного партнерства як регулятора розвитку державно-приватного партнерства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 104–108.

64. Про 12 громад, 19 сироварень і 23,5 мільйонів гривень. Історія одного проекту. *Децентралізація* : портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13448?page=3> (дата звернення: 12.02.2020).

65. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 12.02.2020).

66. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів : Закон України від 08 вересня 2016 р. № 1509-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59062 (дата звернення: 12.02.2020).

67. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 12.02.2020).

68. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 12.02.2020).

69. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1850-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19> (дата звернення: 12.02.2020).

70. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 12.02.2020).

71. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

72. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (дата звернення: 12.02.2020).

73. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів : Закон України від 21 червня 2012 р. № 5003-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5003-17> (дата звернення: 12.02.2020).

74. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 12.02.2020).

75. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 12.02.2020).

76. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV. URL: <http://dez.at.ua/Zakony/ProgrammaReformirovanija2004-2010.doc> (дата звернення: 12.02.2020).

77. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008–2012 роки : Проект Закону України

URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33148 (дата звернення: 12.02.2020).

78. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041869.html (дата звернення: 12.02.2020).

79. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 12.02.2020).

80. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020).

81. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : затв. розпорядженням КМУ від 18 червня 2014 р. № 591-р [Розпорядження втратило чинність на підставі Розпорядження КМ № 688-р від 22.09.2016]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

82. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. № 1286-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14> (дата звернення: 12.02.2020).

83. Про концесії : Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 12.02.2020).

84. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

85. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 12.02.2020).

86. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07 грудня 1990 р. № 533-XII [Закон

втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21.05.97, ВВР, 1997, № 24, т. 170)]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 12.02.2020).

87. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12> (дата звернення: 12.02.2020).

88. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст : затв. Постановою КМУ від 17 березня 2000 р. № 521 [Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 750 від 18.07.2012]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020).

89. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 29. С. 262.

90. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-19> (дата звернення: 12.02.2020).

91. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 12.02.2020).

92. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затв. розпорядження КМУ від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

93. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14> (дата звернення: 12.02.2020).

94. Проект закону України «Про внесення змін до податкового кодексу України щодо створення умов для модернізації інфраструктури шляхом реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі

концесії». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c3fca0a2-182f-4b5d-9fbb-e0ba8c5bfa38&title=ProektZakonuUkraini-proVnesenniaZminDoPodatkovogoKodeksuUkrainiSchodoStvorenniaUmovDliaModernizatsiiInfrastrukturiShliakhomRealizatsiiProektivNaUmovakhDerzhavnoprivatnogoPartnerstva-UTomuChisliKontsesii> (дата звернення: 12.02.2020).

95. Публічно-приватне партнерство як механізм розвитку інфраструктури регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

96. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / наук. ред.: М. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с. [+12 іл.].

97. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування) : посіб. для працівників органів місцевого самоврядування. Київ : Академпрес, 2003. 132 с.

98. Ракоцило О. М. Організація проектного офісу в органах публічної влади. *Держава та регіони*. 2012. № 4 (40). 2012. С. 82–86.

99. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.

100. Сірик З. О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2016. № 3. С. 34–42. URL: http://re.gov.ua/re201603/re201603_034_SirykZO.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

101. Сороковський В., Лазненко Д. Рекомендації щодо визначення внесків громад-учасниць для цілей договору про співробітництво територіальних громад (у варіанті спільного фінансування комунального підприємства). 2016. URL: [http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20\(3\).pdf](http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20(3).pdf) (дата звернення: 12.02.2020).

102. Соціальна робота в Україні: теорія та практика : наук.-метод. журн. Київ : Аспект-Поліграф, 2005. № 2. 194 с.

103. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. Київ. 2016. 154 с.

104. Стан здійснення ДПП в Україні. *Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 12.02.2021).

105. Тенденції та світовий досвід розвитку міських поселень / Інститут Громадянського Суспільства. Серія тематичних публікацій, які ґрунтуються на базовому дослідженні «Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні». 17.10.2018. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/tendentsiyi-ta-svitovuj-dosvid-rozvytku-miskyh-poselen/> (дата звернення: 12.02.2020).

106. Толкованов В. В. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво-ММС) як інноваційний інструмент для забезпечення місцевого економічного розвитку та муніципальної консолідації. *Науковий вісник Полісся*. 2017. URL: http://journals.uran.ua/nvp_chntu/article/viewFile/101857/97052 (дата звернення: 12.02.2020).

107. Толкованов В. Європейська Хартія місцевого самоврядування та проблеми її імплементації в Україні. Київ : Крамар, 2007. 280 с.

108. Толуб'як В. С., Костецький В. В. Перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 33–41. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.14.33.

109. Удосконалення системи управління у житлово-комунальному господарстві України. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* : офіційний сайт. URL:

<http://old.minregion.gov.ua/zkhk/zhitlove-gospodarstvo-reformuvannya> (дата звернення: 12.02.2020).

110. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. Москва : НОРМА, 2014. С. 76–88.

111. Чукаєва І. К. Державно-приватне партнерство – сучасний механізм залучення інвестицій до інфраструктурних галузей. *Інтернаука*. 2017. № 2(2). С. 145–148.

112. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

113. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 104 с.

114. Шевердіна О. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: правовий аналіз: *Юридичний науковий журнал*. 2017. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/15.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

115. Шилепницький П. І. Взаємозв'язок державно-приватного партнерства та міжмуніципального співробітництва. *Інноваційна економіка, інтелектуальна власність та трансфер технологій* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. 16–18 квіт. 2014 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол.: В. Я. Швець та ін.; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т. Дніпропетровськ : НГУ, 2014. С. 191–193.

116. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія / Ін-т регіональних досліджень НАН України. Львів, 2011. 455 с.

117. Шуплат О. М. Державно-приватне партнерство як інноваційна форма залучення фінансових ресурсів у сферу туризму. *Туристичний бізнес: сучасні тренди та стратегії розвитку* : тези Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (16 берез. 2018 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; редкол.: Б. М. Данилишин (відп. ред.) та ін. Київ : КНЕУ, 2018. С. 199–204.

118. Approachesto Private Sector Participationin Water Services. Toolkit. URL: <http://siteresources.-worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/ApproachestoPrivateParticipationWaterServices.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

119. GUIDE on the regionalization of drinking water and wastewater services. URL: <http://www.amac.md/-Biblioteca/data/28/09/04/01.1.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

120. Nazarko A. T. Urban agglomerations in Ukraine: problems of legal institutionalization. *Urgent issues of the state and law*. 2011. Iss. 61. P. 144–150. [In Ukrainian]. [Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 144–150].

121. Nudelman V. I. Kiev is in the European measuring. *The functions of citiesand their influence on the space* / ed. L. H. Rudenko. Kiev : Phoenix, 2015. P. 119–134 [In Russian]. [Нудельман В. И. Киев в европейском измерении. *Функции городов и их влияние на пространство* / под ред. Л.Г.Руденко. Киев : Феникс, 2015. С. 119–134.]

122. West K. Inter-municipal cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. *Intermunicipal cooperation in Europe* / Hulst R., van Montfort A. (eds.). Springer, Dordrecht, 2007. P. 67–90.

РОЗДІЛ 5

ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЗА НАПРЯМАМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

5.1. Удосконалення системи територіальної організації влади

Визначення системи організації адміністративно-територіальних одиниць є основним напрямом підвищення ефективності управління суспільним розвитком, що потребує подальшого дослідження з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Сам процес трансформації системи територіальні організації адміністративно-територіальних одиниць в Україні рухається вперед, однак повільно, що знижує можливості самореалізації територіальних громад. Така ситуація свідчить про низькі темпи переходу державної форми управління від централізації до децентралізації. Але нагальні питання територіальних громад, що є учасниками системи територіальної організації влади, потребують швидкого вирішення проблем у конкретному селі, селищі чи місті.

Трансформація системи територіальної організації влади має спиратися на пропорційність у ресурсній складовій адміністративно-територіального устрою, де основним заходом щодо територіальної організації влади є визначення структури територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або ж на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, що призводить до виникнення конфліктів компетенцій.

Запровадження структурних змін у напрямі визначення адміністративно-територіального устрою надасть можливість підвищити ефективність управлінських рішень, збалансувати питання та етапи впровадження нових форм місцевого самоврядування. Удосконалення

системи територіальної організації адміністративно-територіальних одиниць має бути спрямовано на:

- покращення якості публічних послуг для населення завдяки перерозподілу можливостей відносно високої спроможності органів місцевого самоврядування, що відтепер мають можливість реалізовувати власну політику;

- проведення модернізації місцевої інфраструктури, зокрема теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, завдяки перерозподілу фінансових ресурсів у результаті удосконалення системи територіальної організації адміністративно-територіальної одиниці;

- визначення основних пріоритетів місцевої політики в напрямі соціально-економічного розвитку територіальної громади;

- поліпшення умов для сприяння демографічній ситуації в контексті старіння населення, знелюднення сільських територій та появи монофункціональних міст;

- підвищення кваліфікації посадових осіб та престижності посад в органах місцевого самоврядування, що сприятиме підвищенню ефективності управлінських рішень;

- запровадження різних каналів (радіо, телебачення, інтернет-мережі) інформування щодо можливостей впливу кожного із членів громади на місцеві органи влади для досягнення спільних цілей у розвитку інфраструктури території;

- відкритість органів місцевого самоврядування щодо їх діяльності, зниження корупційної складової, що приведе до підвищення ефективності використання ресурсів та інвестиційної привабливості й сприятиме зниженню соціальної напруги;

- децентралізація органів виконавчої влади має сфокусуватися на фінансових та матеріальних ресурсах, що є основною складовою вдосконалення системи територіальної організації;

– надання більших повноважень місцевим органам влади в питаннях вирішення земельних відносин, однак вирішення цих питань повинно спиратися на думку та рішення місцевої громади, зокрема воно є актуальним для жителів сільської місцевості.

Окреслення та визначення основних дій правового й інституційного характеру в напрямі вдосконалення системи територіальної організації адміністративно-територіальних одиниць у країні має спиратися на диференційну складову функціонування територіальних громад (географія, мова, економіка, соціальне напруження, політика, що мають свої ресурсні спроможності) [18].

Місцеве самоврядування включає в себе територіальні громади, представницькі, виконавчі органи, відповідних голів громад, органи самоорганізації населення, жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, інституції громадськості. Усі суб'єкти сучасної системи адміністративно-територіального поділу є залежними від ієрархічної складової, внаслідок чого інтеграція нововведень має бути комплексним рішенням для всієї ланки суб'єктів ієрархії. Державна політика на місцях у контексті децентралізації влади буде адаптуватися до потреб цих суб'єктів, у тому числі при формуванні територіальної системи. Слід виділити інституційну та функціональну складові адміністративно-територіальних одиниць, остання окреслює коло суб'єктів, до яких слід віднести інститути публічної влади, зокрема самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. Водночас інституційна складова характеризує дію процесу місцевого самоврядування й публічного управління та тісно співпрацює з територіальною громадою, а функціональна визначає їх основні зобов'язання [67].

Однак призначення системи територіального врядування для підвищення ефективності управління суспільним розвитком адміністративно-територіальної одиниці належить насамперед до конституційних засад.

Система адміністративно-територіального поділу чітко розмежовується за своїми повноваженнями та можливостями, що визначається на основі:

1) розділу Конституції України, що присвячений конституційним правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина; 2) нормотворчої діяльності Верховної Ради України; 3) нормотворчої діяльності Президента України; 4) виконавчої та нормотворчої діяльності регіональних та місцевих органів влади. Ці норми також можна знайти в законодавчих актах, статутних положеннях, які визначають правовий статус суб'єктів місцевого врядування; у галузевих нормативно-правових актах, що регулюють відносини в процесі здійснення місцевого врядування й публічного управління взагалі [62].

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад» [44], що був включений до порядку денного від 20 березня 2018 р., мав на меті законодавче забезпечення децентралізації владних повноважень шляхом оптимізації системи органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні. Введення в дію законопроекту надало б можливість уникнути певних колізій на рівні місцевого самоврядування, а саме законопроектом запропоновано внести зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори», які виключають дублювання двох представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси тих самих територіальних громад. Внесення змін до законопроектів щодо територіальної організації адміністративно-територіальних одиниць є одним із шляхів удосконалення системи, зокрема завдяки цим заходам у разі утворення об'єднаної територіальної громади, територія якої збігається з територією відповідного району, та обрання ради такої об'єднаної територіальної громади, немає правових підстав для утворення та функціонування районної ради як ще одного представницького органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси тих самих територіальних громад сіл, селищ та міст.

Яскравим прикладом подальшого вдосконалення територіальної організації адміністративних територіальних одиниць є внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо

добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення від 3 квітня 2018 р. Основні зміни полягають у процесі здійснення владних повноважень на місцях сільської, селищної ради, її виконавчого комітету та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади, припиняються з дня набрання чинності рішенням сільської, селищної ради та рішенням міської ради об'єднаної територіальної громади про добровільне приєднання до останньої. З моменту припинення повноважень сільської, селищної ради повноваження міської ради поширюються на територію територіальної громади, що приєдналася до міської об'єднаної територіальної громади [45].

Важливого значення набуває проєкт закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж. Основною метою проєкту закону про порядок утворення ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж є формування раціонального субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженої КМУ (№ 333 від 01 квітня 2014 р.). Законопроєкти визначають територіальну організацію адміністративно-територіальних одиниць, а саме: організацію районів, їх об'єднання шляхом ліквідації одного з них, зміну меж між районами без ліквідації та створення принципово нового району [55].

Визначаючи основні шляхи вдосконалення територіальної організації влади, зауважимо, що основним рушієм цього процесу стало прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», що спричинило пошук напрямів розвитку регіонів та територіальних громад. Також до основних нормативно-правових актів належать Концепція адміністративної реформи в Україні (1998 р.); Концепція державної регіональної політики (2001 р.); Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком на 2004–2010 рр. (2003 р.); «Реформи для людини» (2005 р.); Концепція (концептуальні засади) реформи адміністративно-

територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад) (2005 р.); Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад (2005 р.); Проект закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 р.); Проект реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008–2009 рр.); Проект Конституції України (2009 р.); Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.); Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.); Закон України «Про об'єднання територіальних громад» (2015 р.); Зміни до Конституції України (щодо децентралізації державної влади) (2015 р.) [31].

Серед основних рис, що мають бути притаманні вдосконаленню територіальної організації влади, можна виділити такі: визначення муніципальних послуг щодо економічної та соціальної доцільності; результативність надання публічних послуг; окреслення основних пріоритетів територіального об'єднання; ієрархічну диференціацію повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування; субсидіарність, яка повинна мати жорсткий державний моніторинг щодо дій органів місцевого самоврядування в контексті дотримання законодавчих норм; імплементація підходів до функціональної інтеграції громад; розвиток територій, зокрема об'єднання їх в адміністративно-територіальної одиниці має враховувати всі соціально-економічні та соціально-політичні ризики.

У процесі дослідження вдосконалення системи територіальної організації влади для підвищення ефективності управління її суспільним розвитком сформовано схему шляхів удосконалення системи територіальної організації влади (рис. 5.1).

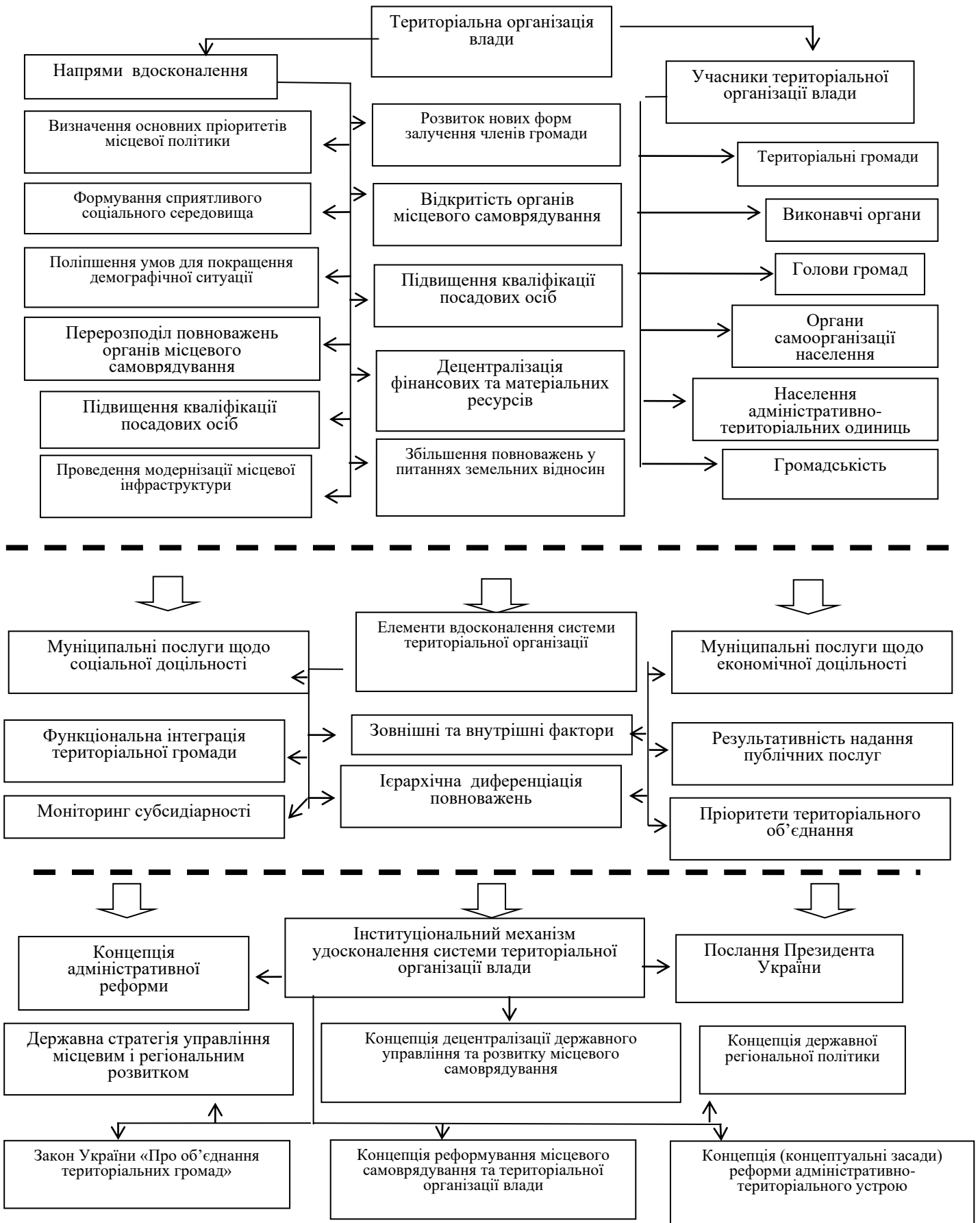


Рис. 5.1. Шляхи вдосконалення системи територіальної організації влади

(вдосконалено авторкою [22])

У наведеній схемі відображено складові територіальної організації влади – напрями вдосконалення системи територіальної організації влади, серед яких визначено такі, як:

– *підвищення кваліфікації посадових осіб*. Відповідно до соціологічного дослідження найважливішими компетенціями, якими мають володіти посадові особи місцевого самоврядування визнані:

– *стратегічне планування*. Так, відсутність стратегії розвитку стала причиною того, що деякі перші з новостворених громад зупинилися в своєму розвитку. Ті громади, які здійснювали стратегічне планування, зіткнулися з відсутністю потрібних умінь та стратегічного мислення. Отже, більшість органів місцевого самоврядування звикли мислити містечковими проблемами, їм складно вийти за горизонт операційного планування;

– *проектний менеджмент*. Компетентність включає оволодіння навичками підготовки проєктів для залучення грантових ресурсів та управління такими проєктами. Проєктний менеджмент дає змогу уявити, як організувати роботу муніципалітету в цілому [9, с. 64];

– *правова грамотність* – дозволяє оволодіти навичками застосування як загальнодержавного законодавства, так і нормативно-правових актів, що приймаються на рівні громад. Це дає змогу зменшити рівень правового нігілізму та кількість допущених помилок щодо практики застосування законодавства;

– *фінансовий менеджмент*. Враховуючи те, що в межах децентралізації об'єднані територіальні громади отримали можливість суттєвого збільшення власних фінансових ресурсів у вигляді податку на доходи фізичних осіб, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плати за землю, плати за надання адміністративних послуг; виникли нові види міжбюджетних трансфертів – у посадових осіб місцевого самоврядування є негайна потреба в набутті навичок розумного розпорядження ними з урахуванням стратегічних цілей розвитку громади, а також із дотриманням нової форми використання планування – гендерно-

орієнтованого бюджетування (інструмент, спрямований на інтеграцію гендерної політики до бюджетного процесу);

– *адміністративні послуги*. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, мав бути змінений процес надання адміністративних послуг з урахуванням державних стандартів та необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг [24]. Усе це вимагало набуття нових навичок та вмінь щодо організації процесу їх надання відповідно до стандартів, зокрема європейських; матеріально-технічного забезпечення процесу організації роботи центрів надання адміністративних послуг; уміння посадових осіб працювати з реєстрами тощо;

– *управління комунальною власністю*. У межах Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було передбачено надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку, шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності [24]. Отже, посадовим особам потрібно набути знань щодо залучення кредитних ресурсів та нового механізму погодження запозичень і місцевих гарантій в умовах співпраці територіальних громад. До того ж посадові особи зобов'язані досконало розуміти: порядок обліку об'єктів комунальної власності; способи використання комунальної власності; порядок документального оформлення передачі державного майна в комунальну власність територіальної громади, а також передачі земельних

ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність територіальних громад;

– *просторове планування, включаючи управління земельними ресурсами*. Потрібно відпрацювати ці питання в умовах того, що будуть нові повноваження, тобто юридичні аспекти, які стосуються управління землями;

– *енергоефективність та енергоменеджмент*. Світова практика показує, що збільшення енергоефективності досягають більш за все завдяки проведеним у системі управління підприємства або міста організаційних змін системи побудови енергетичного господарства. Запровадивши в місті систему енергоменеджменту, можна досягти економії енергії до 5% без особливо великих фінансових втрат. Тому кожна територіальна громада має дбати про ефективне використання ресурсів та максимально скорочувати витрати на енергоносії в установах, що утримуються за рахунок місцевого бюджету. А це все потребує отримання знань з енергоменеджменту та енергоефективності;

– *організація надання житлово-комунальних послуг*. Виникає потреба в навчанні директорів комунальних підприємств щодо підвищення якості надання цих послуг з урахуванням норм, стандартів кращих європейських практик у напрямі здійснення водопостачання, водовідведення, обслуговування прибудинкової території; раціонального поводження з побутовими відходами;

– *залучення інвестицій та інших альтернативних джерел фінансування для місцевого розвитку*. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, органам місцевого самоврядування було надано доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій [24]. Проте для успішного залучення інвесторів посадовим особам місцевого самоврядування потрібно навчитися: основ підвищення інвестиційної привабливості громади; порядку

здійснення аналізу інвестиційного клімату громади; розробки інструментів залучення інвестицій; розробки інвестиційного паспорту громади; вирішення земельних питань, пов'язаних з втіленням інвестиційних проєктів; розробки механізму пошуку інвесторів;

– *застосування електронного урядування та e-демократії в управлінській діяльності.* Розвиток електронного урядування, застосування загальноновизнаної системи демократичних цінностей, зокрема щодо участі громадян та інститутів громадянського суспільства в процесах формування й реалізації державної політики, відіграє ключову роль у забезпеченні економічного та соціального прогресу в державі. Найбільш поширеними інструментами електронної демократії, що застосовують сьогодні в Україні, є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети). Також створені ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, зокрема з використанням електронних платформ: «Громадянське суспільство і влада», «Розумне місто» чи «Єдина система місцевих петицій», які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі [59]. Тому посадовим особам потрібно приділити увагу вивченню: загальних принципів, методів та моделей електронного урядування; нормативно-правовому забезпеченню розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування; змісту, основам та порядку формування електронного уряду в Україні з дослідженням кращих європейських практик;

– *управління людськими ресурсами.* Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані: вміти прогнозувати потреби в людських ресурсах для комплектації кадрового складу; формувати вимоги до кандидатів на посади; вміти організовувати проведення конкурсного відбору на вакантні посади в органах місцевого самоврядування; організовувати підвищення рівня професійної компетентності службовців органів місцевого самоврядування; при відборі на службу в органах місцевого самоврядування

вміти оцінювати ділові та професійні якості посадових осіб і рівень виконання покладених на них обов'язків;

– *управління в медицині*. Посадові особи повинні добре бути ознайомлені з нормативно-правовою базою у сфері охорони здоров'я; вміти проводити оцінювання можливостей закладу охорони здоров'я, визначати критерії його розвитку, розробляти маркетингову стратегію діяльності на ринку надання медичних послуг; вміти організувати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів, розробляти заходи щодо запровадження електронного урядування (Е-медицини) у закладі охорони здоров'я; ефективно проводити кадрову політику (щодо підбору кадрів на вакантні посади, підвищення їх кваліфікації); вміти створювати належний морально-психологічний клімат у колективі тощо;

– *управління в освіті*. Посадові особи повинні знати механізм створення органу управління освітою в новій громаді; вміти здійснювати методичний супровід діяльності такого органу за видами освіти (позашкільна, дошкільна, базова та профільна середня освіта; професійна освіта та вища за рівнями підготовки); вміти здійснювати господарську діяльність для мережі шкіл; чітко взаємодіяти з учасниками учнівського процесу; здійснювати партнерство із шкільними адміністраціями та педагогічною спільнотою; комунікувати з депутатами місцевої ради, з виконавчими органами влади на районному і обласному рівнях тощо. Усе це вимагає від посадових осіб мати знання у сфері державного управління освітою;

– *управління культурою*. Посадові особи зобов'язані добре орієнтуватися в основах організації державної культурної політики; уміти розробляти плани, програми, проєкти регіональних культурних програм, виходячи з концептуального, ресурсного, кадрового, інформаційного забезпечення та механізмів запровадження державно-управлінських рішень у сфері культури; бути ознайомленими з нормативно-правовою базою управління у сфері культури та вміти розробляти проєкти актів, спрямованих на підтримку культурних процесів регіонів; уміти здійснювати державне

управління культурою та мистецтвом, видавничою, архівною, бібліотечною й музейною справами, у сфері ЗМІ тощо.

До того ж посадові особи місцевого самоврядування повинні мати певні навички, що також потребує отримання знань, зокрема:

- лідерство. Сучасний менеджмент в органах місцевого самоврядування повинен бути спрямований на забезпечення адаптації громади до постійно змінюваних умов, тому посадовим особам необхідно володіти інструментарієм управління змінами, уміти визначати, коли потрібні зміни в органі місцевого самоврядування, здійснювати планування змін, застосовувати типові моделі управління змінами, уміти розробляти дієвий план дій із запровадження змін, здійснювати керівництво процесом змін на різних етапах тощо;

- командна робота. Керівники структурних підрозділів повинні вміти працювати з людьми, делегувати повноваження;

- стресостійкість і вміння швидко адаптуватися до нових умов роботи [9, с. 65];

- комунікабельність, вміння знаходити можливість діалогу. Це є дуже важливим моментом, адже необхідно знаходити діалог з різними гілками влади (з депутатами міських, обласних та районних рад, а також з місцевими органами виконавчої влади), з громадськістю, з потенційними інвесторами тощо;

- дотримання етичних норм. Посадова особа має дотримуватись норм поведінки, прийнятих у суспільстві, норм моралі;

- самовдосконалення. Посадові особи мають постійно дбати про підвищення власної кваліфікації, розвивати в собі нові здібності;

- *сприятливе соціальне середовище*. Середовище охоплює сукупність економічних, політичних, соціальних, духовних, територіальних умов існування людини та суспільства в цілому, які безпосередньо впливають на становлення особистості, а соціальне середовище є формою спільної діяльності людей, єдністю способу життя, адже людину оточують

інші люди, разом з набутими ними інтересами, суперечностями, конфліктами, непорозуміннями; в умовах політичних та економічних систем тощо. Актуальним питанням є створення сприятливого соціального середовища в умовах децентралізації з урахуванням розширення повноважень органів місцевого самоврядування та збільшення можливостей щодо фінансування останніми за рахунок власних бюджетів потреб громад, як наслідок, створення більш сприятливого середовища для перебування їх мешканців.

Тобто органи місцевого самоврядування зобов'язані створити комфортні мови перебування жителям громади, комфортні у широкому значенні цього слова:

- вчиняти заходи із забезпечення економічної стабільності;
- турбуватися про забезпечення політичної стабільності на території громади (усунення будь-яких конфліктів між органами виконавчої та законодавчої влади на місцях; своєчасне прийняття нормативно-правових актів місцевого значення, які стосуються соціально важливих питань розвитку території; реагування на будь-які конфлікти, що виникли в громаді між її мешканцями тощо);
- забезпечити духовний розвиток мешканців громади. Особлива роль у забезпеченні духовного розвитку суспільства належить релігії, оскільки вона, як соціальний інститут, поряд з мораллю, правом, освітою, вихованням, сім'єю на основі певної нормативно-ціннісної системи забезпечує його стабільне функціонування [27].

Тому перед органами місцевого самоврядування має стояти завдання щодо створення умов для розвитку церков незалежно від конфесії, які не створюють загрози суспільству (не сіють ворожнечі та не закликають до жорстоких дій). Доцільно забезпечити й запровадження до навчального процесу в закладах загальної середньої освіти та закладах вищої освіти дисциплін, пов'язаних із вивченням цінностей, що визначені у Святому Письмі;

– *проведення модернізації місцевої інфраструктури.* Розбудова дорожньої мережі, відновлення дорожнього полотна, реконструкція та модернізація будівель і споруд, зокрема об'єктів історико-архітектурної цінності; ремонт об'єктів водопостачання;

– *перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування.* Так, на сьогодні потребують перегляду повноваження та делегування більшої їх частини органам місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг.

Так, відповідно до п. 24, 24-1, 25-1 ч. 1 ст. 29 Бюджетного кодексу України, до складу доходів Державного бюджету України належить: плата за надання адміністративних послуг; адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [36]. Але, враховуючи те, що юридична чи фізична особа-підприємець після державної реєстрації буде здійснювати свою діяльність на певній території та використовувати ресурси саме цієї території, а можливо, і завдавати шкоди навколишньому природному середовищу та створювати незручності мешканцям, доцільно здійснити передачу повноважень розпоряджатися адміністративним збором органам місцевого самоврядування, відповідно внести зміни та виключити п. 25-1 ч. 1 ст. 29 Бюджетного кодексу України;

– *визначення основних пріоритетів місцевої політики.*

У ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» визначено основні пріоритети державної регіональної політики, серед яких:

– стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів;

– визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;

– зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

- формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проєктів підвищення конкурентоспроможності територій;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища;
- поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;
- створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні [50].

Серед основних пріоритетів не має наголосу на моніторингу доцільності впровадження певних соціальних програм та аналізі їх виконання; покращенні умов соціального забезпечення населення.

Відсутня політика щодо визначення пріоритетних галузей економіки, що представлені підприємствами на території громади та потребують підтримки з боку держави й органів місцевого самоврядування, зокрема надання податкових стимулів;

– *поліпшення умов для покращення демографічної ситуації.* Протягом 2020 р. чисельність населення України скоротилася на 314 062 особи; адже на січень 2021 р. кількість не перевищує 41,59 млн українців. В Україні зберігається високий рівень смертності та низький рівень народжуваності: на 100 померлих припадає лише 48 новонароджених, тобто різниця становить понад 50%. Також, згідно з офіційними даними, у 2020 р. на перше місце вийшли природні причини скорочення населення (кількість померлих – 616,835 осіб), а міграція справила мінімальний вплив (9316 осіб мігрувало) [69].

У 2019 р. істотним фактором скорочення населення став високий рівень його міграції – назавжди покинуло батьківщину 21,512 українців. Чисте скорочення населення у 2019 р. становило 250,785 осіб, що на 63,2 тис. менше, ніж у 2020 р. [69].

Досліджуючи досвід розвинутих країн світу, можна зробити висновок, що демографічна ситуація жодним чином не залежить від економічних чинників. Доцільно вживати комплексних заходів охорони репродуктивного здоров'я населення, підтримки здорового способу життя, покращення умов надання первинної медичної допомоги; проведення роботи з населенням щодо важливості збільшення рівня народжуваності як основи підтримки української нації;

– *розвиток нових форм залучення членів громади.* Територіальні громади мають розуміти, що в разі їх об'єднання вони наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не беруть участі в об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, а відповідно й фінансування. Громади, що виявлять бажання об'єднатись, отримують зарахування до їхніх місцевих бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, у тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується податок на нерухоме майно. Крім того, у громади виникає можливість отримати 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів тощо [36].

Для підтримки добровільного об'єднання територіальних громад було створено центри розвитку місцевого самоврядування, напрямами діяльності якого було визнано:

- створення передумов для якісного виконання місцевими органами влади своїх завдань відповідно до місцевих просторових та соціально-економічних умов;
- зміцнення потенціалу органів місцевого самоврядування з питань управління фінансами;
- покращення інституційної спроможності обласних державних адміністрацій, інших органів виконавчої влади на місцях з питань координації процесу децентралізації;
- підвищення спроможності регіональних та місцевих органів влади з розробки фактологічно-обґрунтованої політики;
- посилення спроможності певних установ у сфері проєктного менеджменту;
- покращення співпраці з інститутами громадської ініціативи щодо реформи децентралізації;
- для реалізації реформи створення механізмів вертикальної та горизонтальної координації зусиль влади у сфері децентралізації [11].

Проте необхідно здійснювати пошук нових форм підтримки ініціативи об'єднання.

По-перше, доцільно створити в кожному обласному центрі такі центри сприяння розвитку місцевого самоврядування та налагодити їх ефективну роботу, зокрема надавши організаційну підтримку процесу добровільного об'єднання.

По-друге, більш ретельно розглянути питання державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад із пошуком стабільних джерел такої підтримки.

По-третє, розглянути питання координації роботи між обласними державними адміністраціями та територіальними громадами щодо надання першими організаційно-методичної допомоги.

По-четверте, надати допомогу об'єднаним громадам у розробці Стратегії розвитку громади та Програм соціально-економічного розвитку із

можливістю залучення міжнародних інвесторів, а також участі у грантових програмах;

– *відкритість органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб.* Право доступу громадян до інформації, що викриває діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, передбачено в ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про звернення громадян», ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Так, серед основних напрямів державної інформаційної політики законодавством визначено: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування (ч. 1 ст. 3 Закону [53]).

Кожен має право на отримання вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів. В свою чергу, на суб'єктів владних повноважень покладено обов'язок інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення (ч. 1 ст. 6 Закону [53]).

Доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних вебсайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та інформаційних стендах (ч. 1 ст. 5 Закону [49]).

Крім того, розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх вебсайтах, а будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях цю

інформацію з обов'язковим посиланням на джерело її отримання (ч. 1–2 ст. 10-1 Закону [49]).

На розпорядників інформації покладено обов'язок оприлюднювати:

- загальну інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень;
- інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси;
- прийняті ними нормативно-правові акти чи акти індивідуальної дії, проекти рішень, що підлягають обговоренню;
- перелік та умови отримання послуг, які надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- плани проведення та порядок денний відкритих засідань, що ними проводяться, тощо (ч. 1 ст. 5 Закону [49]).

Обов'язок збирати, аналізувати, обробляти та оперативно надавати інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобам масової інформації покладено на інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарів та прес-аташе з відповідним апаратом цих органів).

Для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

- випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та місцевого самоврядування для засобів масової інформації;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач;

– забезпечення публікацій у засобах масової інформації посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, тощо (ст. 6 Закону [54]).

До того ж, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб відповідно до функціональних обов'язків, що виконують, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, які стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Звернення мають бути розглянуті у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання (ст. 1, 20 Закону [52]).

Дуже важливим нормативно-правовим актом на шляху до демократії та забезпечення реалізації принципів відкритості та гласності стало прийняття ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яким було суттєво розширено права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики, зокрема, надано право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проєктів регуляторних актів, брати участь у їх розробці;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо виконання заходів з відстеження результативності цих актів (ст. 6 Закону [51]).

Проте, незважаючи на ряд заходів щодо виконання принципів відкритості та гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, залишаються питання, що потребують негайного вирішення.

Так, відповідно до ст. 21 ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», діяльність місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження [54]. Але дуже невелика кількість органів місцевого самоврядування має власні друковані видання. А висвітлювати інформацію щодо власної діяльності в друкованих засобах масової інформації на умовах, що визначені в договорах між цими органами та редакціями на платних засадах, зазвичай неможливо через нестачу коштів у місцевих бюджетів. Така ситуація створює труднощі в інформуванні населення про діяльність органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, доцільно передбачити в спеціальному фонді бюджету міста окрему статтю видатків на фінансування висвітлення в засобах масової інформації (у тому числі друкованих) діяльності органів місцевого самоврядування;

– децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було передбачено створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, до таких умов було віднесено:

- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- можливість здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо встановлення податків та зборів, які справляються на їх території; надання права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

– надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій [24].

Крім того, відтепер до складу доходів бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховуються:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% рентної плати за спеціальне використання води;
- 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;
- 25% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів);
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;
- 10% податку на прибуток підприємств;
- податок на майно;
- єдиний податок;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності;
- плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування та адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад (ст. 64 Закону [43]);

– *збільшення повноважень у питаннях земельних відносин.*

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визнано як матеріальну основу місцевого самоврядування майно, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, та передбачено надання права територіальним громадам розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм [24].

На виконання Концепції та посилення матеріальної основи місцевого самоврядування було запропоновано Проект закону «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», який було прийнято в другому читанні Верховною Радою. Цей проєкт передбачає передачу землі державної власності за межами населених пунктів (крім земель, які потрібні державі для виконання її функцій) до комунальної власності сільських, селищних, міських рад. Він встановлює чіткий механізм порядку фіксування у Державному земельному кадастрі меж громад, а органи місцевого самоврядування отримують повноваження змінювати цільове призначення земельних ділянок приватної власності. Також органи місцевого самоврядування матимуть повноваження затверджувати детальне планування території за межами населених пунктів [12; 46].

До того ж Законом передбачено:

- спрощення доступу до земельних ресурсів для громадян, бізнесу завдяки скасуванню зайвих дозволів та дублювання процедур перевірки документації із землеустрою;
- зменшення вартості робіт та тривалості часу, що витрачається на виконання процедур, пов'язаних з проведенням землеустрою;
- встановлення меж територій громад за домовленістю громад;

- посилення ролі територіальних громад у здійсненні контролю за станом використання земель;
- закріплення меж земельних ділянок за згодою їх власників без зайвої бюрократії [35].

До того ж з метою прискорення реформ у сфері земельних відносин в умовах децентралізації Президентом України було видано Указ, яким передбачалося: активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність; опрацювати питання щодо стимулювання оформлення територіальними громадами права власності на ці земельні ділянки; вжити заходів щодо врегулювання питання забезпечення набуття гарантованого права громадян на цю землю під час передачі у комунальну власність, щодо яких громадянам надано дозволи на розроблення документації із землеустрою [48].

На виконання Указу Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» Кабінет Міністрів України зобов'язав: прискорити проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності та здійснити їх передачу 17 листопада 2020 р. Передачу в комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліків земельних ділянок, права на які виставляються на земельні торги, здійснити після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди (емфітевзису) [7].

Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства Кабінет Міністрів України надав розпорядження забезпечити: супроводження законопроектів щодо фінансової підтримки фермерських господарств, удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, встановлення прозорої процедури проведення електронних земельних аукціонів [7].

Отже, реформа передбачала передачу земель з державної в комунальну власність, що посилювало матеріальну основу місцевого самоврядування. Разом з тим реформа передбачала усяку підтримку фермерських господарств.

5.2. Проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку

Визначення потреб територіальних громад, перш за все, має бути в компетенції та у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування, які найкраще усвідомлюють економічний, соціальний та політичний стан територіальної громади. Однак органи місцевого самоврядування мають формувати навколишнє середовище для економічного зростання, впливаючи на трансформацію всіх економічних, соціальних та політичних важелів з метою залучення інвестицій, розвитку місцевого виробництва, активного сприяння створенню нових робочих місць та надання преференцій щодо самозайнятості населення, тобто розвитку малого приватного бізнесу.

Децентралізація української влади та економічних відносин має стати основним поштовхом до створення стабільної економічної системи, незалежно від негативних економічних явищ, як зовнішніх, так і внутрішніх щодо територіальних громад. Однак визначення механізмів проведення структурних реформ, як можливість досягнення стійкого економічного розвитку місцевої громади, є основним питанням до стабільного розвитку держави.

Регіональна політика внаслідок проведення реформ, а саме децентралізації, що змінює підходи до публічного управління на рівні центральних та місцевих органів влади, надаючи нові можливості розпоряджатися ресурсами територіальної громади, спричиняє ряд нових питань. Імплементация ефективних методів управління органами місцевого

самоврядування внаслідок структурних змін – проведення реформи може надати більше свободи й повноважень, залучаючи інвестиції використовуючи наявні на місцевому рівні ресурси: природні, фінансові та людські.

Основним моментом імплементації децентралізації має стати створення комфортного середовища для ефективного та раціонального використання природних факторів; визначення основних пріоритетів щодо планування й розбудови території; благоустрій території, у тому числі озеленення територій, будівництво та утримання парків, скверів, дитячих майданчиків; розробки логістичних шляхів – транспортної інфраструктури.

Також органи місцевого самоврядування внаслідок децентралізації управління мають сприяти розвитку житлового будівництва та створенню конкурентного на ринку житла; ремонту й реконструкції житлового фонду та забезпечення житлом малозабезпечених громадян. Ці напрями функціонування органів місцевого самоврядування є майданчиком для створення сталого економічного зростання. Сама політика місцевих органів влади та місцевої громади має бути спрямована на розвиток житлово-комунального господарства, міського транспорту, зв'язку, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування тощо [1].

Одним з перших етапів реформ у напрямі економічного зростання стало розгортання процесу у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що визначило основні напрями, механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування й стало основою для створення повноцінного життєвого середовища громадян України, що є запорукою сталого розвитку економічних відносин [9]. Важливими чинниками для економічного зростання регіонів та територіальних громад виступають: 1) розвиток регіональної інфраструктури; 2) незалежність у прийнятті регіональних економічних рішень; 3) наявність у регіонів значних повноважень та ресурсів; 4) надання

органам місцевого самоврядування й регіонам права на визначення траєкторії розвитку рекреаційної сфери, культурних, інфраструктурних, освітніх змін. Тобто структурна трансформація як на рівні регіонів, так і на рівні органів самоврядування є кроком уперед, що надає значні повноваження для розвитку країни в напрямі стабільного економічного зростання [30].

Одним з яскравих прикладів структурної трансформації з метою економічного зростання європейської держави є Словаччина. У результаті реформи децентралізації місцеві органи влади стали зацікавленими в зростанні доходів, завдяки певним крокам, таким як:

- формування податкової політики щодо території на основі інфраструктурної специфіки регіону;

- сприяння зростанню ділової активності місцевого населення щодо власної адміністративно-територіальної одиниці з метою збагачення місцевих бюджетів та зростання економіки на регіональному рівні;

- розвиток комерційної діяльності органів місцевого самоврядування з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також сприятиме формуванню ділової активності в рамках місцевої громади та впливатиме на територіальний розвиток і економічне зростання країни в цілому.

Основною причиною вдалої трансформації економічних відносин у Словаччині стала симетрична бюджетна децентралізація – з 1 січня 2005 р. країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключовими моментами розбудови місцевого самоврядування стало зміцнення фінансової бази, тобто визначення основних доходів органів місцевого самоврядування та інтеграція нових механізмів фінансування делегованих функцій. Бюджетна децентралізація на рівні органів місцевого самоврядування створила надійну фінансову основу, що сприяло зростанню трансфертів у структурній дохідній частині бюджету, а саме з 60% до 70% доходів, тобто 70% доходів та витрат відтепер належали до власних джерел міста, села чи селища.

Також характерними рисами процесу децентралізації в Республіці Словаччині стало покриття всіх видатків, пов'язаних з функціонуванням

органів місцевого самоврядування за рахунок власних джерел, тоді як державні трансферти мали цільовий характер. Ця структурна реформа надала змогу підвищити ефективність бюджету, де фінансові потоки є прозорими, а їх використання визначено згідно із системою чітких критеріїв. Реформа децентралізації надала змогу повністю відповідати за соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці та проводити економічну політику, у тому числі з метою залучення інвестицій з різних джерел. Для України децентралізація є основним інструментом, що надає змогу органам місцевого самоврядування самостійно шукати механізми економічного зростання, спираючись на запити та можливості місцевої громади [32].

Варто підкреслити, що нині в Україні відбуваються зміни, в основу покладено розробку ефективної бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування, що спрямована на міжрівневу диференціацію органів влади. Основним завданням перед децентралізацією стала розробка нормативно-правової бази на основі вдосконалення законодавчого поля та норм бюджетної забезпеченості одного жителя регіону. Також мають бути створені соціальні нормативи та фінансові важелі, що сприятимуть реалізації соціального захисту населення країни та будуть вирішувати питання бюджетного забезпечення, визначення мінімального обсягу місцевого бюджету територіальних громад. Тому децентралізація місцевих бюджетів як один із чинників економічного зростання як на рівні окремих громад, так і на рівні всієї країни, має включати такі напрями: визначення основних функцій органів місцевого самоврядування; розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між усіма ланками бюджетної системи; розподіл повноважень центральних та місцевих органів влади; створення нормативно-правової бази, що сприятиме проведенню ефективних бюджетних реформ. Наразі проведення структурних реформ передбачає:

- наявність широкого спектра повноважень, що надаються органами місцевого самоврядування;
- узгодженість між видатками та джерелами їх надходження;

- визначення основних важелів та стимулів, щодо збільшення надходжень та економічного зростання територіальної громади, що можуть здійснювати управління власними ресурсами;

- пошук основних підходів до управління економічними процесами на рівні територіальної громади, основу яких становить планування та прогнозування;

- визначення інституційної бази щодо міжбюджетного фінансування інфраструктури регіонів [28].

Однак, попри певні переваги процесу децентралізації управління щодо економічного зростання як територіальних громад, так і економічних показників країни, надмірна децентралізація ускладнює процес стабілізації та перерозподілу доходів на національному рівні. Також виникають управлінські ризики низької кваліфікації управлінського апарату місцевого самоврядування та невідповідності цілей місцевих бюджетів завданням соціально-економічного розвитку територіальної громади, тому що активна реформа з метою підвищення економічного розвитку та стабільних економічних відносин має брати до уваги міжрегіональні відмінності в доходах, а також рівень і якість державних послуг, що реалізуються в кожній територіальній громаді. Для подальшого зростання економічних показників у напрямі впровадження реформи децентралізації необхідним є здійснення таких заходів:

- визначення на основі законодавчої бази владних повноважень органів місцевого самоврядування в усіх галузях та сферах надання послуг на рівні територіальної громади;

- окреслення концептуальних засад формування системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей, спираючись на концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

– розробка державних стандартів якості надання адміністративних соціальних та інших послуг щодо структурних реформ у всіх галузях національної економіки внаслідок перерозподілу влади на місцях;

– трансформація бюджетної системи з треступеневої до двоступеневої та реалізація прямих міжбюджетних відносин;

– підвищення ефективності податкової системи щодо територіальної громади, тобто підвищення або зниження податкового навантаження має спиратися на рівень доходів та стабільність економічних відносин на рівні територіальних громад;

– визначення основних методичних рекомендацій щодо проведення аналітичних оцінок відносної результативності регіональних стратегій економічного зростання [70].

Варто зауважити, що в умовах децентралізації виникла потреба в імplementації реформування міжбюджетних відносин, що пов'язано з формуванням місцевих бюджетів, упровадженням удосконалених методів планування, беручи до уваги грошові потоки територіальної громади та етапи проходження бюджетного процесу. Трансформація міжбюджетних відносин має спиратися на єдину бюджетну політику України, однак громада також має сприяти економічному зростанню власної адміністративно-територіальної одиниці. Попри позитивні зміни в бюджетному та податковому законодавстві, бюджетні трансферти здійснюються відповідно до адміністративної підпорядкованості, цей напрям потребує подальшого розвитку, зокрема зниження ролей щодо ієрархічної складової [25].

Беручи до уваги диференційний підхід з розвитку регіонів, доцільно впроваджувати бюджетну децентралізацію з метою економічного зростання як основну структуру форми регіонального розвитку країни для підвищення ефективності функціонування владних повноважень органів місцевого самоврядування. Доцільно зауважити, що трансформація бюджетних відносин потребує як горизонтального, так і вертикального стимулювання, а

це, у свою чергу, змінюватиме суспільний сектор та вдосконалюватиме якість надання публічних послуг [3].

Останнім кроком структурних реформ місцевого самоврядування є визначення економічного розвитку та здійснення контролю, спираючись на законодавчу базу, економічність, ефективність витрачання коштів, а також їх належного обліку фіскальними органами. Однак органи місцевого самоврядування не мають повноцінного доступу до інформації щодо обчислення податкового обов'язку та сплати податків і зборів. Для збільшення надходжень до бюджету територіальної громади мають бути здійснені такі заходи:

1) удосконалення організації автоматизованої обробки інформації про сплату податків та зборів усіх суб'єктів економічної діяльності, безпечного доступу посадових осіб органів місцевого самоврядування, що здійснюють аналіз надходжень та розробку бюджету;

2) взаємодія територіальних органів влади з державною фіскальною службою України з метою здійснення контролю за правильністю та своєчасністю нарахування й сплати фізичними та юридичними особами податків і зборів, для забезпечення економічного зростання територіальної громади;

3) вплив на організацію нормативно-довідкової інформації для взаємодії податкових інспекцій щодо різних ієрархій влади [29].

На основі вищевикладеного запропоновано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку країни в результаті широкого впровадження реформи децентралізації управління (рис. 5.2).

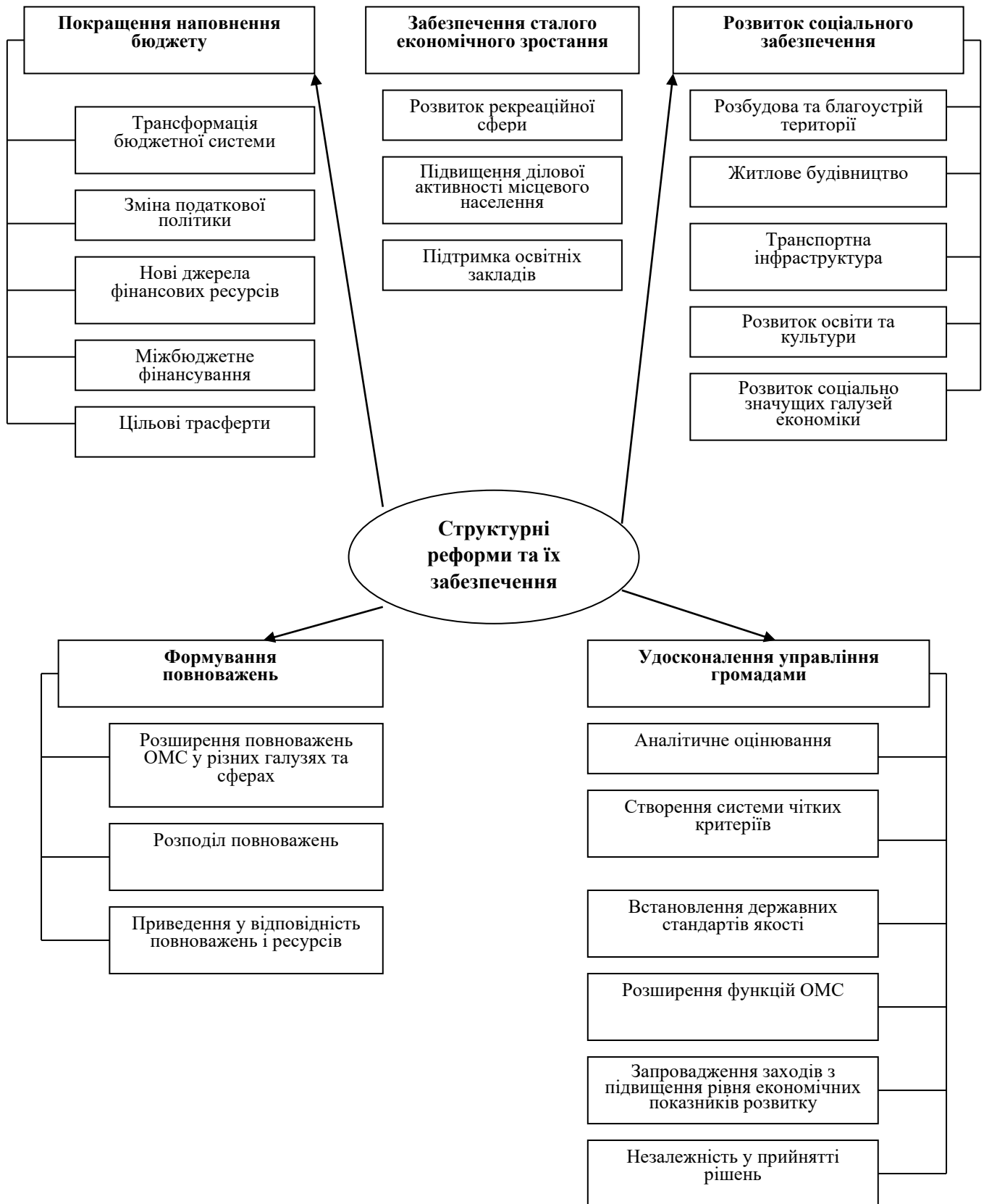


Рис. 5.2. Механізм проведення структурних реформ в системі забезпечення стійкого економічного розвитку країни

(удосконалено авторкою [21])

Сформований механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку визначає основні складові економічного зростання територіальних громад: структурні реформи, навколишнє природне середовище, бюджетну політику.

Основними заходами підвищення показників наповнення бюджету громади є взаємодія органів місцевого самоврядування з державною податковою службою, удосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідкової інформації (недопущення помилок в економічній діяльності). Місцева влада повинна спрямувати свої зусилля на формування самодостатньої громади міста, села чи селища, проводити політику в напрямі здійснення власної комерційної діяльності з метою отримання додаткових надходжень до бюджету, сприяти діловій активності населення, виконувати цільові трансферти з боку держави.

Основними заходами щодо економічного зростання територіальних громад можуть стати: методичні рекомендації з проведення аналітичних оцінок, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), долучення до трансформації бюджетної системи, розподілу коштів до головних секторів економіки територіальної громади, а також міста, села чи селища; дотримання державних стандартів якості, встановлення місцевих податків та зборів з метою збільшення надходжень до місцевого бюджету, зниження рівня податкового тиску на суб'єктів господарювання.

Однак для підвищення показників економічного зростання територіальної громади має бути створено комфортне середовище: відбудова території, покращення показників з благоустрою населених пунктів, збільшення житлового будівництва за підтримки держави та місцевих органів влади. Подальше впровадження реформи державного управління в напрямі децентралізації має містити: зміни інституційної бази щодо економічного зростання територіальної громади, тобто пошук інструментів, якими мають керуватися органи місцевого самоврядування в економічних процесах; надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування,

узгодженість між видатками та їх джерелами надходження, визначення основних важелів та стимулів для зростання територіальної громади (однак їх визначення для кожної громади є унікальним).

5.3. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг

Реалізація критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг має відповідати концептуальному розумінню їх відкритості та можливостей що вони надають. Доцільність наукового дослідження запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг зумовлена виникненням потреби територіальної громади в більш якісних послугах. Запровадження критеріїв оцінювання сприяє вирішенню проблем забезпечення балансування інтересів територіальної громади та місцевих органів влади, знижуючи соціальну напругу в суспільстві.

Проблематика критеріїв оцінювання надання публічних послуг полягає у визначенні типових ознак проблем, на основі яких надаються публічні послуги, серед яких виконання норм чинного законодавства щодо захисту прав громадян, активної участі громади в державних справах, дотримання державними службовцями своїх обов'язків, прийняття рішення щодо надання публічної послуги представниками державних органів влади, що реалізують один з підходів місцевого самоврядування, вільний доступ громадян до алгоритму дій імплементації публічної послуги.

Дослідженню процесу надання якісних публічних послуг приділяли увагу вчені в галузі державного управління та юриспруденції, як-то: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гнидюк, Д. Горелов, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Тимощук, Ю. Шаров та ін. Теоретичним аспектам публічного управління в

напрямі надання публічних послуг присвятили свої праці: Е. Афонін, Н. Гудима, О. Крет, В. Пилаєва, І. Суровцева, В. Ярошенко та ін. Однак, незважаючи на наукові здобутки в дослідженні порядку надання публічних послуг, це питання потребує подальшого вивчення, зокрема визначення критеріїв якості їх надання з урахуванням сучасних реформ адміністративно-територіальної організації влади.

Інтеграція України в європейське суспільство супроводжується інтеграцією демократичних цінностей і стандартів європейських держав, формуючи правову та соціальну державу в напрямі запровадження стандартів якості публічних послуг, котрі надаються органами місцевого самоврядування. Трансформаційні процеси, що відбуваються в центрі територіальних громад, супроводжуються діяльністю органів державної та місцевої влади, а також відносинами між владою і громадою. Удосконалення публічних послуг, що надаються територіальними громадами, спрямовано на забезпечення комфортного та безпечного соціального середовища для кожного члена громади.

Основу запровадження стандартів якості публічних послуг закладає Закон України «Про адміністративні послуги», який встановлює основні вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, зокрема:

– стосовно самостійного видання організаційно-розпорядчих документів (актів) щодо встановлення власних вимог з приводу якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

– стосовно встановлення вимог щодо якості надання адміністративних послуг посадовою особою органу, якому вона підпорядковується;

– щодо заборони погіршення умов надання адміністративних послуг у першому та другому випадках, досліджених вище [9].

Важливим кроком стало запровадження Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Вона визначає напрями, механізми та строки

формування ефективної системи електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних і некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг. Для того, щоб Концепція втілилася в життя, електронні послуги потребують проведення реструктуризації в наданні адміністративних послуг з метою: зниження бюрократії завдяки інтеграції міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів; скорочення кількості та спрощення етапів для отримання адміністративної послуги; імплементація електронних форм звернення та надання адміністративних послуг; визначення алгоритму дій процедури, що можна автоматизувати; пришвидшення операцій, які передбачені порядком надання адміністративної послуги [57].

Україна, що позиціонує себе як соціальна держава, перебуває в пошуках ідеального балансу надання публічних послуг населенню. Цей процес потребує належного дослідження й визначення основних критеріїв якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, які можна класифікувати:

- за рівнем імплементації публічної послуги й видом правового регулювання – такі, що належить до централізованого та локального регулювання;

- надання публічної послуги як на платній, так і безоплатній основі;

- функціональні зобов'язання публічної послуги відносно її реєстрації; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо;

- за предметом питання: підприємницькі (господарські) соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо [4].

Також до основних критеріїв надання публічних послуг органами місцевого самоврядування належать:

1) результативність – представники органів місцевого самоврядування, надаючи публічні послуги територіальній громаді, мають орієнтуватися на запити кожного громадянина, що потребує цієї послуги. Виконання службових обов'язків має бути результативним, а не лише формальним;

2) простота – алгоритм дій для отримання публічної послуги громадянину має бути ґрунтовним та простим. Імплементация комунікаційної складової між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) має бути без залучення громадянина, який отримує цю послугу;

3) строковість, оперативність та своєчасність – виконання публічної послуги має спиратися на певний часовий проміжок часу, а не порушувати його, якщо можливо, ця послуга повинна бути виконана якнайшвидше, залежно від ситуації, зважаючи на особливі обставини, можна діяти швидше, ніж того вимагає закон;

4) зручність – публічні послуги мають створювати комфортабельне середовище для тих громадян, що їх потребують. Зокрема, зручність може включати в себе доступність (тобто фізична або територіальна наближеність), а також можливість отримати публічно послуги у вихідний день чи пізно ввечері;

5) чутливість – приділення максимальної уваги кожному споживачу/клієнту. Державні службовці органів місцевого самоврядування виконуючи свої обов'язки, мають роз'яснювати права та обов'язки й повідомляти іншу необхідну інформацію споживачеві/клієнтові;

б) відкритість – отримання інформації має бути можливим у будь-якій формі, її повнота має бути максимальною;

7) рівність – незалежно від соціального становища в суспільстві, ставлення до кожного громадянина має бути однаковим, також це означає, що одна й та сама справа має вирішуватись в однакових проміжках часу та на однакових умовах;

8) мінімальна (справедлива) вартість – кожен громадянин, що отримує публічну послугу від органів місцевого самоврядування, не повинен відчувати себе ошуканим державою. Ціна вартості послуги за загальним правилом не має перевищувати фактичних витрат за надання такої послуги [33; 68].

Стандартизація надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, на нашу думку, має передбачати поділ на три категорії:

1) публічні послуги, що не класифікують територіальні громади за типом та розміром, – з благоустроєм території населеного пункту (водозабезпечення, водовідведення, освітлення вулиць, електрифікація, утримання місцевих доріг і кладовищ тощо), загальної освіти, базових послуг охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також захисту прав етнічних та національних меншин;

2) публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету;

3) публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення, що виконуються за рахунок місцевих та державних бюджетів і залежать від специфічних рис територіальної громади, наприклад, надаються, на території окремої територіальної громади (до прикладу тієї, що розташована в курортній місцевості).

До основних видів публічних послуг, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування, варто зарахувати такі:

1) захист навколишнього середовища;

2) управління житловим фондом;

3) управління водними ресурсами та водозабезпечення;

4) утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць загального користування;

5) функціонування місцевого громадського транспорту;

6) пожежна охорона;

7) забезпечення громадської безпеки;

8) постачання енергоносіїв;

- 9) управління освітніми закладами;
- 10) послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я;
- 11) муніципальний розвиток [65].

Стандарти якості публічних послуг мають включати порядки та процедури надання послуг: забезпечення права приватної особи перед прийняття адміністративного акту; доступність кожного громадянина до матеріалів справи, згідно з якою надаються публічні послуги; надання пріоритету пропорційності щодо обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування; визначення строків органів місцевого самоврядування, протягом яких буде визначено допомогу; реалізація системи мотивації персоналу органів місцевого самоврядування, що надають послуги місцевому населенню; надання можливості кожному члену громади на допомогу та представництво в адміністративних процедурах прийняття рішення щодо публічних сервісів, що надаються органами місцевого самоврядування [66].

Подібні заходи мають бути одним з елементів стандартизації в процесі трансформації публічних послуг в Україні на рівні місцевого самоврядування. На нашу думку, доцільно виділити основні статті Закону України «Про адміністративні послуги», а саме надати перелік напрямів на основі яких можна розробляти нові стандарти публічних послуг: регулювання надання публічних послуг місцевими органами влади; визначення рівня якості надання публічних послуг; інформаційна та технологічна картки публічної послуги; порядок надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг; визначення супутніх послуг, що додаються до основної публічної послуги; фінансове та інше забезпечення надання публічних послуг; відповідальність за порушення вимог законодавства в наданні публічної послуги [42].

Також публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, можна оцінювати за суб'єктами відповідальності та джерелами фінансування в контексті швидкості виконання цих публічних

послуг та якості за умови реалізації всіх покрокових дій, щоб задовольнити запит кожного громадянина, який потребує цієї послуги. Оцінювання публічних послуг можливо в процесі діяльності на різних етапах виконання своїх зобов'язань органами державної влади та місцевого самоврядування, а саме:

1) контрольна діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади при здійсненні публічної послуги в рамках таких процесів, як перевірки, ревізії, інспектування тощо, та інша дозвільно-розпорядча діяльність, що не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг та забезпечення реалізації публічних послуг, в основі яких права і свободи громадян;

3) монополізація публічної послуги, що може здійснюватися лише в певних населених пунктах, або ж вона доступна широкому колу споживачів (наприклад використання електронних сервісів);

4) розмежування публічних послуг на основі специфічних потреб територіальної громади залежно від їх географічного, етнографічного, мовного, економічного, соціального, політичного стану [10].

Основними методами оцінювання якості публічних послуг є визначення експертних середніх значень на основі кількісних і якісних показників, що окреслюють умови дослідження та випадкові чинники. Дослідити ці чинники допомагає дисперсійний аналіз з використанням властивості адитивності дисперсії випадкової величини. Залежно від кількості чинників дисперсії визначають як однофакторний, так і багатфакторний дисперсійний аналіз. Однією з особливостей дисперсійного аналізу є можливість дослідження кожного чинника незалежно від інших. Однак при дисперсійному аналізі кожне спостереження слугує для компонування оцінки за всіма чинниками та їх взаємодією. Значущість дисперсійного аналізу визначають на основі критерію Фішера. Також одним з ефективних методів оцінювання якості надання публічних послуг на рівні

місцевого самоврядування і центральних органів влади є методика проведення експертного оцінювання, що визначається на таких етапах:

- 1) окреслення основного напрямку;
- 2) визначення програми: формулювання мети та завдань; розробка анкети (опитувальника); вибір способу оцінювання компетентності експертів; формування правил проведення опитування експертів; формування правил та методів обробки думок експертів;
- 3) створення групи експертів, що будуть проводити оцінювання [63].

Важливим етапом оцінювання якості публічних послуг для населення є розробка та впровадження автоматизованої системи електронних послуг. Завдяки розробці цих послуг територіальні громади зекономили свій час та ресурси. Основними перевагами системи електронних послуг є:

- 1) компонування нових організаційно-технологічних форм надання публічних послуг місцевого населення, маючи характерні ознаки прозорості відкритості та рівності для всіх громадян територіальних громад;
- 2) створення електронного документообігу між суб'єктами надання публічних послуг населення;
- 3) надання публічних послуг громадянам за суб'єктами підприємницької діяльності:
 - створення профілю в електронному кабінеті користувача;
 - електронна консультація (у межах визначеної законодавством компетенції);
 - попередній запис на прийом до адміністратора ЦНАП (Центр надання адміністративних послуг);
 - перегляд інформації про стан справ;
 - перегляд електронних повідомлень.

Але впровадження електронної системи надання публічних послуг населенню є одним з нових напрямів, потребуючи подальшого вивчення та вдосконалення системи оцінок якості послуг, що будуть отримувати громадяни. Наразі потребують подальшого вдосконалення критерії

оцінювання, інструментарій, що надається у вигляді оцінок споживачами. Упровадження незалежних інституцій оцінювання надання нових видів послуг на ступеня задоволеності громадян від отримання їх.

Отже, оцінка якості публічних послуг може базуватися на оцінці споживачами послуг, оцінці надавачами послуг або змішаній оцінці, тобто здійснюється на основі компонування оцінок споживачами та надавачами. Основним завданням удосконалення та запровадження нових оцінок якості публічних послуг, що надаються громадянам, є вдосконалення механізму відносин між громадянами та державними органами влади [17].

Подальше вдосконалення оцінювання якості публічних послуг, що надаються державними органами влади, має відбуватися на основі прийнятої в 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема, серед завдань реформи є ті, що присвячені досліджуваному питанню, як-то:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

- професійності надання публічних послуг [24].

Варто зауважити, що оцінювання якості надання публічних послуг повинно бути спрямовано на новий формат публічних послуг «єдиного вікна», що представлений центрами надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). У контексті цих публічних послуг актуальним є використання громадського моніторингу як одного з ефективних інструментів удосконалення та виправлення прогалин у наданні публічних послуг. Тому в ході громадського моніторингу слід зазначити такі критерії оцінювання якості надання публічних послуг:

- сформований перелік публічних послуг, що надаються населенню;

- визначення обмежень переліку публічних послуг центру надання адміністративних послуг за різними розмірами територіальних громад;
- сумлінне виконання своїх посадових обов'язків персоналом центру надання адміністративних послуг згідно із затвердженим положенням та регламентом;
- сформовані інформаційні картки надання публічних послуг та визначення алгоритму дій громадянина для їх отримання;
- відсутній ефект копіювання публічних послуг (надання послуг, що наявні в ЦНАП, не повинно дублювати, ті, що надаються іншими установами, якщо можливість їх надання передбачена чинним законодавством);
- функціонування згідно з графіком роботи відповідно до вимог чинного законодавства;
- наявність інформаційної сторінки в інтернет-просторі, високий рівень їх інформативності;
- активне використання електронних засобів надання консультації, наприклад, з електронних засобів зв'язку або за телефоном;
- розгалуженість центрів надання адміністративних послуг (наявність великої кількості денних центрів);
- функціональне зонування приміщення (сектори прийому-інформування, очікування й обслуговування), достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів) [61];
- визначення переліку стендів для отримання громадянами повної та вичерпної інформації про центр надання адміністративних послуг;
- використання інформаційних технологій, наприклад наявність інформаційних кіосків, за допомогою яких можна отримати інформацію про послуги ЦНАП;
- створення умов для людей з обмеженими можливостями (пандус або кнопка виклику, або ліфт; пристосовані інфомат, термінал керування чергою, кімната особистої гігієни);

– створення умов для громадян з дітьми (наявність спеціально обладнаних місць для дітей);

– визначення пріоритетів супутніх послуг у таких напрямках, як: касове обслуговування (наявність банківського відділення або терміналу); продаж канцелярських товарів; наявність ксероксу, телефону, інтернету (доступ до точки Wi-Fi), вільного комп'ютера з доступом до інтернету; можливість зробити фото на документи;

– проведення своєчасної підготовки кадрів відповідної кваліфікації, можливість підвищення кваліфікації, проходження психологічної допомоги, за умов необхідності;

– забезпеченість ЦНАП можливостями для громадян попереднього запису на прийом з використанням мережі Інтернет або ж за телефоном [61].

У зв'язку із цим варто зазначити інформацію щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення як один з основних векторів розвитку надання публічних послуг державними органами влади на місцях у вигляді табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення

Область	Місто	Населення міста, тис. осіб	Загальна площа ЦНАП	Загальна кількість адміністративних послуг, ЦНАП	Кількість послуг, наданих через центр: 2017, I півріччя	Відсоток послуг ЦНАП за I півріччя 2017 р. відносно загальної кількості населення міста
1	2	3	4	5	6	7
Вінницька	Ямпіль	11,3	5	116	16 179	39,5
Волинська	Ковель	69,3	123	143	13 752	19,8
Дніпропетровська	Тернівка	28,9	115,1	108	1 632	5,2
Донецька	Вугледар	15,3	55	80	1 348	8,8

Продовження табл. 5.1

1	2	3	4	5	6	7
Житомирська	Малин	26,6	52,9	74	1 903	7,2
Закарпатська	Чоп	8,9	106	78	659	7,4
Запорізька	Токмак	31,6	19,4	46	2 091	6,6
Івано-Франківська	Болехів	10,8	31	56	1 390	12,9
Київська	Українка	16	180	75	2 276	14,2
Кіровоградська	Знам'янка	23,8	138,4	152	4 006	16,9
Луганська	Кремінна	20,1	57	37	3 800	18,9
Львівська	Моршин	5,9	62,1	114	735	12,6
Миколаївська	Очаків	14,5	45	116	2 184	15
Одеська	Теплодар	10,3	63,8	75	1 716	16,7
Полтавська	Миргород	41,3	100	105	5 446	13,2
Рівненська	Острог	15,7	137,02	37	1 347	8,6
Сумська	Глухів	34,8	130	72	11 126	31,9
Тернопільська	Бережани	18,2	35	146	1 240	6,8
Харківська	Люботин	24,4	45	59	1 677	6,9
Херсонська	Гола Пристань	14,7	70	56	1 460	10
Хмельницька	Старокостянтинів	35,1	86,1	195	4 490	12,8
Черкаська	Ватутіне	17,8	40	129	1 538	8,6
Чернівецька	Новодністрівськ	10,9	57	66	815	7,5
Чернігівська	Новгород-Сіверський	13,8	49,3	125	1 996	7,4

Джерело: побудовано на підставі [15].

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – з погляду споживача являє собою адміністративні послуги, де громадянин може отримати оптимальний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах. Головними рисами ЦНАП є: 1) наявність переліку базових послуг; 2) комфортне для відвідувачів приміщення й некабінетна система обслуговування; 3) розширені та орієнтовані на громадян прийомні години, в

тому числі робота без перерв/в «обідній час»; 4) можливість отримання «супутніх послуг».

Аналізуючи дані таблиці, можна зробити висновок, що найбільше адміністративних послуг надають ЦНАПи Хмельницької (195 од.), Кіровоградської (152 од.), Тернопільської (146 од.) областей. Однак найбільше наданих послуг спостерігається у Вінницькій області – 16 179, Волинській – 13 752 та Сумській – 11 126.

Статистичні дані свідчать, що станом на 1 квітня 2018 р. в Україні функціонувало 756 ЦНАПів, найбільша кількість з яких у Дніпрі – 57, Києві – 44, Львові, Одесі, Полтаві – по 40, Вінниці – 39, Запоріжжі – 34. У розрізі органів, що їх створили, спостерігається така статистика: найбільша кількість районних державних адміністрацій – 452, органів місцевого самоврядування – 102, міст – обласних центрів – 67, міст обласного значення – 135.

Станом на 1 липня 2019 р. в Україні було створено 796 ЦНАПів, що більше на 18 порівняно з попереднім роком. Однак протягом лише 6 років їх кількість збільшилась на 294 (рис. 5.3).

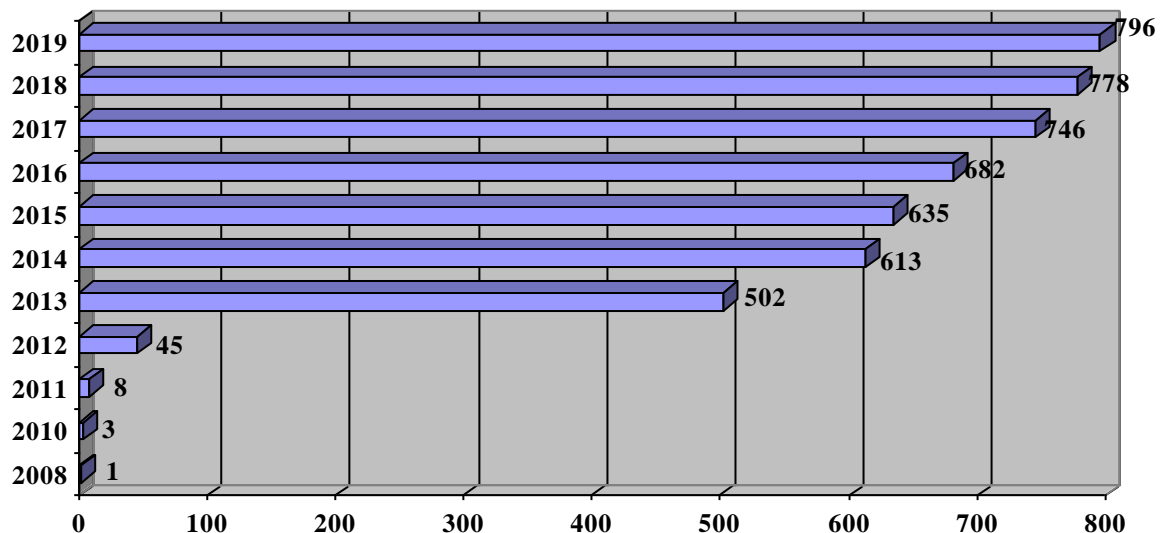


Рис. 5.3. Розвиток мережі ЦНАП в Україні, од. (побудовано на підставі [60])

Станом на 1 липня 2019 р. в Україні існують певні проблеми щодо підключення до реєстрів. Якщо рівень підключення ЦНАПів до Єдиного реєстру юридичних осіб, ФОП та громадських організацій становить 91,3%, а Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – 94,6% (тобто майже всі ЦНАПи в Україні підключені до цих реєстрів), то до Державного земельного кадастру – лише 21,7% (рис. 5.4). Така ситуація може спричинити зменшення надходжень від плати за землю. Адже, відповідно до п. 286.1 ст. 286 ПК України, підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру. Центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, зобов'язані щомісяця, але не пізніше 10 числа наступного місяця надавати інформацію до контролюючих органів, необхідну для обчислення і справляння плати за землю [39].

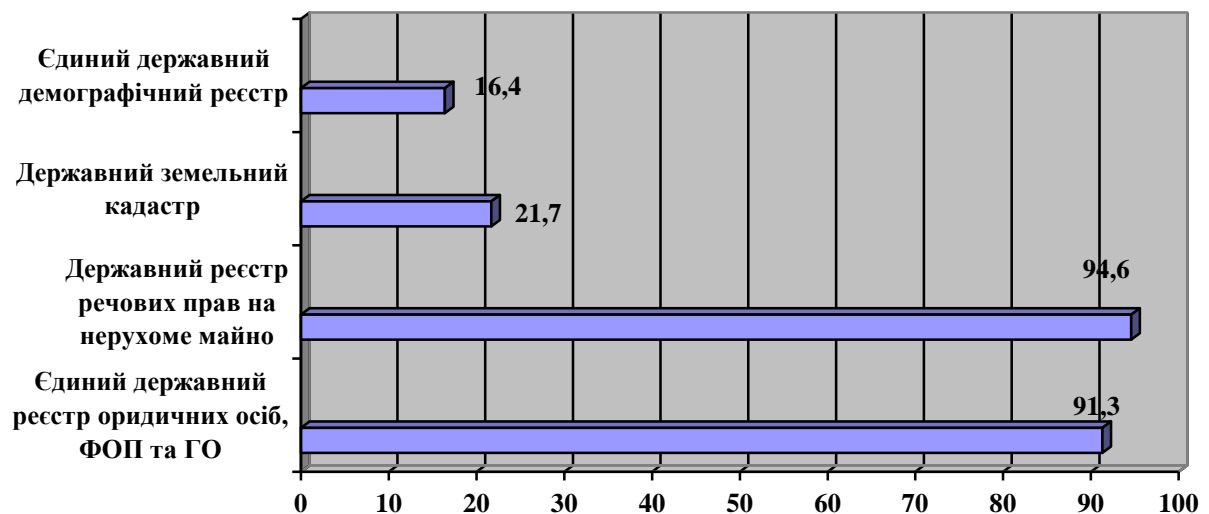


Рис. 5.4. Інформація щодо підключення до реєстрів, %
(побудовано на підставі [60])

Адже нарахування фізичним особам сум земельного податку проводять контролюючі органи (за місцем знаходження земельної ділянки), які повинні надіслати платникові податку за місцем його реєстрації до 1 липня поточного

року податкове повідомлення-рішення про сплату податку (п. 286.5 ст. 286 ПК України [39]). За відсутності даних контролюючі органи можуть не мати інформації з приводу набуття у власність чи на умовах оренди земельної ділянки, що призведе до ненарахування сум земельного податку фізичним особам, що, звичайно, спричинить зменшення надходжень до місцевого бюджету, адже плата за землю є найбільш бюджетонаповнювальним податком.

До Єдиного державного демографічного реєстру підключено лише 16,4%.

Єдиний державний демографічний реєстр є електронною інформаційною системою, яка призначена для зберігання, захисту, обробки, використання й поширення інформації про осіб у документах, які оформлені в Україні за допомогою Реєстру. До Реєстру вноситься інформація, що отримується при реєстрації актів цивільного стану (народження, смерті, зміни імені), при реєстрації місця проживання (прописці, виписці), а також при оформленні документів, що засвідчують особу [24]. Посадові особи ЦНАПів завдяки використанню даних із цього Реєстру могли б швидше та більш якісно надавати адміністративні послуги населенню, уникнувши помилок.

Проте на сьогодні існують певні проблеми щодо електронізації послуг (рис. 5.5).

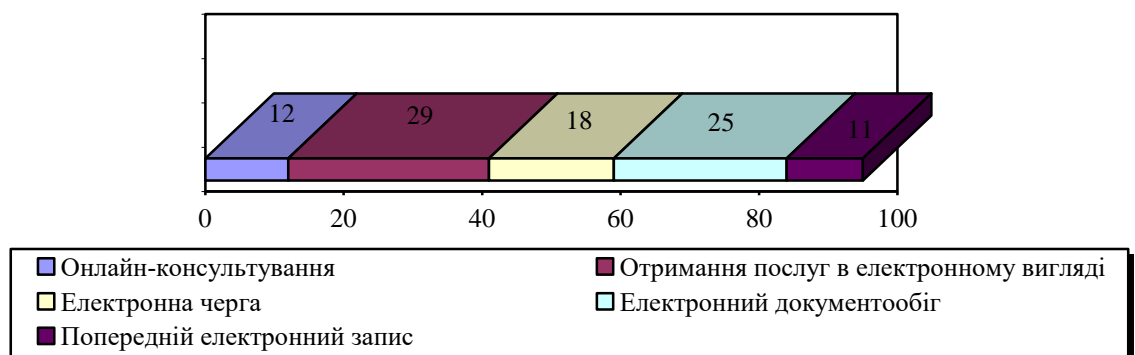


Рис. 5.5. Структура електронізації послуг у ЦНАПах, % [14]

Отже, лише в 11% ЦНАПів особа може здійснити попередній електронний запис, у 18% існує електронна черга, у всіх інших випадках для отримання адміністративної послуги особа повинна витратити велику кількість часу на перебування в черзі.

Стосовно супутніх послуг ситуація ще гірша. Адже лише у 2% ЦНАПів є вільний доступ до Wi-Fi, а це приблизно лише у 15 відділеннях на всій території України. Банківські послуги надають лише у 16% центрів.

Щодо Запорізької області, то можна спостерігати таку тенденцію: найбільша кількість адміністративних послуг була надана у ЦНАПі Мелітопольської міської ради – 9803, ЦНАПі «Єдиний офіс» виконавчого комітету Бердянської міської ради – 6585, ЦНАПі по Вознесенівському району департаменту надання адміністративних послуг та розвитку підприємництва Запорізької міської ради – 6186 [14].

Проте, незважаючи на позитивну динаміку розвитку ЦНАП, є велика кількість проблем, що заважають цьому процесу, зокрема:

а) утворення в громадах, які є районними центрами, одночасно двох ЦНАПів (райдержадміністрації та громади) і відсутність чіткого законодавчого механізму стимулювання створення ЦНАПів органами місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних територіальних громадах [26]. Для вирішення цього питання в ЗУ «Про адміністративні послуги» доцільно внести норму, яка б передбачала в разі створення ЦНАПу органами місцевого самоврядування передбачити механізм ліквідації ЦНАП райдержадміністрації.

Указом Президента «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» було передбачено вихід із цієї ситуації: у разі переходу права надання адміністративних послуг обласних та районних державних адміністрацій ЦНАПів до компетенції органів місцевого самоврядування на засадах співфінансування – обов'язок утворення ЦНАПів при районних державних адміністраціях має бути скасовано. Проте цей механізм, так і не почав діяти [47];

б) відсутність чіткості державної політики у визначенні пріоритетів розвитку мережі ЦНАП, недостатність стратегічного бачення місця розташування ЦНАП у контексті розвитку електронних послуг.

Так, у ч. 2–4 ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги» вказано, що ЦНАПи можуть утворюватися Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією, а також міською, селищною, сільською радою. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАПів [42].

Проте, немає чітких настанов, яка кількість ЦНАПів має бути утворена в нанесеному пункті, в якому пункті першочергово їх потрібно створювати. Немає рекомендації щодо створення в сільській місцевості.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій 4 жовтня 2019 р., вказано як пріоритет «доступність до публічних послуг (у тому числі в соціальній сфері) через центри надання адміністративних послуг – часова доступність до 30 хвилин [56]. Проте, критерій доступності в Програмі не визначено: чи це доступність у межах пішої ходи, чи громадським транспортом, чи автотранспортом. Отже, залишається незрозумілою кількість ЦНАПів у населеному пункті з урахуванням критерію їх розташування.

Звичайно, пріоритетним напрямом залишається створення онлайн-сервісів. І в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України [56] серед основних пріоритетів вказано: «створення українцям он-лайн доступу до всіх публічних сервісів», проте в цій самій програмі констатовано, що лише 60% українців користуються онлайн-послугами, і причин для цього забагато:

- відсутність інтернету у відділених сільських регіонах, належного матеріально-технічного забезпечення в користувача послуг;
- відсутність навичок і знань роботи з комп'ютерною технікою та в онлайн режимі в людей похилого віку;

– негативне ставлення до інноваційних змін у вікових користувачів, звичка відвідувати державні установи.

Ці фактори також потрібно враховувати для розміщення ЦНАПів;

в) юридичні складнощі (брак визначеності) в механізмі утворення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу ЦНАПу на основі договору про співробітництво територіальних громад при відсутності власного ЦНАП у органів місцевого самоврядування – партнера [58].

У ч. 2–4 ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги» вказано, що для забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАПів. Організаційне забезпечення діяльності територіальних підрозділів та віддалених робочих місць адміністраторів покладається на виконавчий орган органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації [42]. Але ж утворення таких робочих місць вимагає додаткових витрат, які будуть покриватися за рахунок місцевого бюджету, тому орган місцевого самоврядування не зовсім буде зацікавлений у такому створенні. Отже, доцільно внести зміни до ч. 2-4 ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги», де вказати, що «...фінансове забезпечення діяльності територіального підрозділу та/або віддаленого та робочого місця адміністратора має здійснюватися на підставі договору про співробітництво територіальних громад»;

г) відсутність у більшості ЦНАП України адміністративних послуг соціальної сфери [56]. Причиною цього може бути відсутність поінформованості місцевих органів соціального захисту населення про потребу у виконанні Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, серед яких:

– прийняття рішення щодо надання соціальних послуг;

- видача довідки для отримання пільг особам з інвалідністю, які не мають права на пенсію чи соціальну допомогу;
- призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- призначення державної допомоги (у зв'язку з вагітністю та пологами жінкам, які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування; особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю; особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю);
- призначення компенсації за догляд фізичній особі, яка надає соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності на професійній чи непрофесійній основі;
- призначення тимчасової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату [8].

Крім того, причиною такої проблеми є відсутність чітко визначених механізмів здійснення цієї роботи ЦНАПами. Проте споживачі адміністративних послуг вимушені звертатися до інших центрів у пошуку місця, де їм приділять увагу;

д) відсутність доступу ЦНАП до реєстрів/баз даних Мінсоцполітики.

Наслідком такої відсутності є неможливість посадових осіб ЦНАП ефективно надати соціальні послуги. Доцільно надати доступ до Єдиного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Проте надання такого доступу може стати порушенням ЗУ «Про захист персональних даних». Доцільно в самому Законі передбачити норму, яка б надавала права посадовим особам ЦНАП мати доступ до цього реєстру в обсязі, необхідному для виконання ними власних повноважень, у частині надання адміністративних послуг;

є) переобтяжені інформаційні картки адміністративних послуг.

Ст. 8 ЗУ «Про адміністративні послуги» передбачено затвердження «типових» інформаційних карток адміністративних послуг у частині делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Це позитивно може вплинути на якість та швидкість надання адміністративної послуги, але є певні складнощі, які полягають у тому, що в разі наявності недоліків у типовій інформаційній картці вони відтворюються у всіх органах місцевого самоврядування;

е) обмежені види та форми співпраці (створення агентських пунктів, організація виїздів спеціалістів до ЦНАП, спільні виїзні мобільні офіси тощо). Пенсійний фонд України та Центр зайнятості співпрацюють із ЦНАП, лише у форматі прийняття заяв (документів) чи надання консультацій представниками цих органів за окремо визначеним графіком, тобто без можливості подання заяв для отримання адміністративних послуг через адміністраторів ЦНАП, неможливе подання заяв на призначення пенсій навіть через представника ПФУ.

У ході проведеного наукового дослідження запропоновано механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг (рис. 5.6), де подано основні чинники визначення критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг на рівні територіальних громад.

Ключовими елементами механізму є класифікація рівнів публічних послуг, методи визначення якості публічних послуг, базис оцінювання якості публічних послуг, напрями реформ з метою підвищення якості публічних послуг. До класифікації публічних послуг належать функціональні зобов'язання публічної послуги, ціна публічної послуги, предмет питання, рівень імплементації публічної послуги. Методами визначення якості публічних послуг є багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз, методика експертних оцінок. Базис оцінювання якості публічних послуг є основним підґрунтям подальшого аналізу та дослідження якості публічної послуги при її реалізації. До елементів базисної оцінки слід віднести змішане оцінювання

публічної послуги, оцінку надавачами публічної послуги, оцінку споживачами публічної послуги.

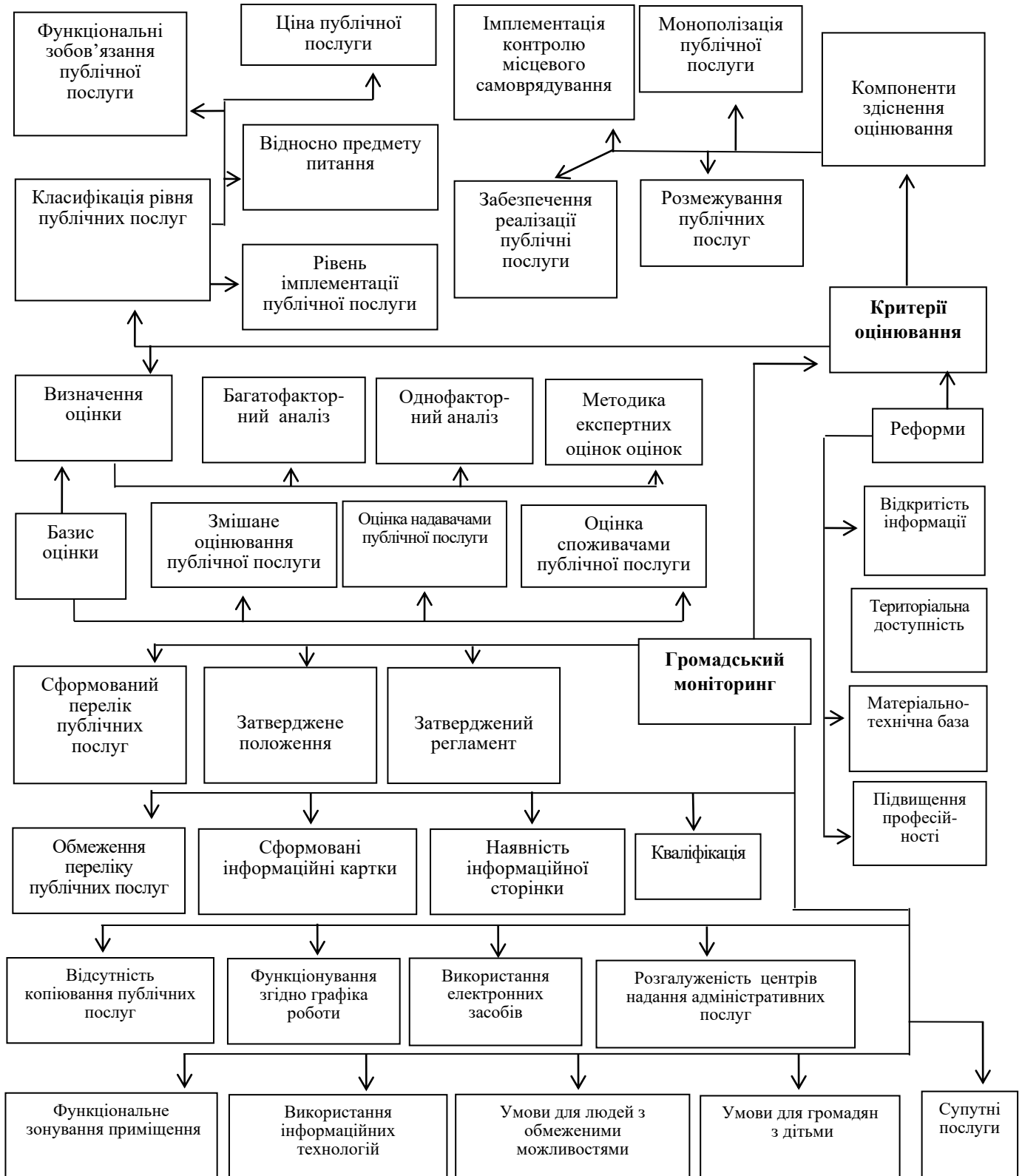


Рис. 5.6. Механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг (удосконалено авторкою [19])

Особливого значення набуває громадський моніторинг, що визначає основні напрями з боку громадськості та контроль якості публічних послуг: обмеження переліку публічних послуг, сформований перелік публічних послуг, затверджені положення та регламент, наявність інформаційної сторінки, кваліфікація кадрів, відсутність копіювання публічних послуг, використання електронних засобів, розгалуженість центрів надання адміністративних послуг, функціональне зонування приміщення, використання інформаційних технологій, умови для людей з обмеженими можливостями, супутні послуги тощо. Також потрібно зазначити основні напрями реформ, що можуть впливати на якість надання публічної послуги та імплементацією до неї критеріїв оцінювання якості.

З метою підвищення якості надання публічних послуг запропоновано певний механізм (рис. 5.7). До основних елементів цього механізму належать: категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрями публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг. Використання сукупності цих елементів надасть перевагу місцевим органам влади у визначенні оптимальних заходів для максимізації якості публічних послуг на рівні своєї громади. До публічних послуг належать такі категорії:

- 1) без класифікації територіальних громад;
- 2) за кошти державного бюджету,
- 3) органів місцевого самоврядування особливого значення.

Перелік критеріїв надання публічних послуг можна подати в такому вигляді: строковість, оперативність та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простота; результативність. До основних напрямів публічних послуг належать: навколишнє середовище, житловий фонд, водні ресурси, місця загального користування, громадський транспорт, муніципальний розвиток, соціальне забезпечення, пожежна охорона, громадська безпека, енергоносії, освітні заклади.

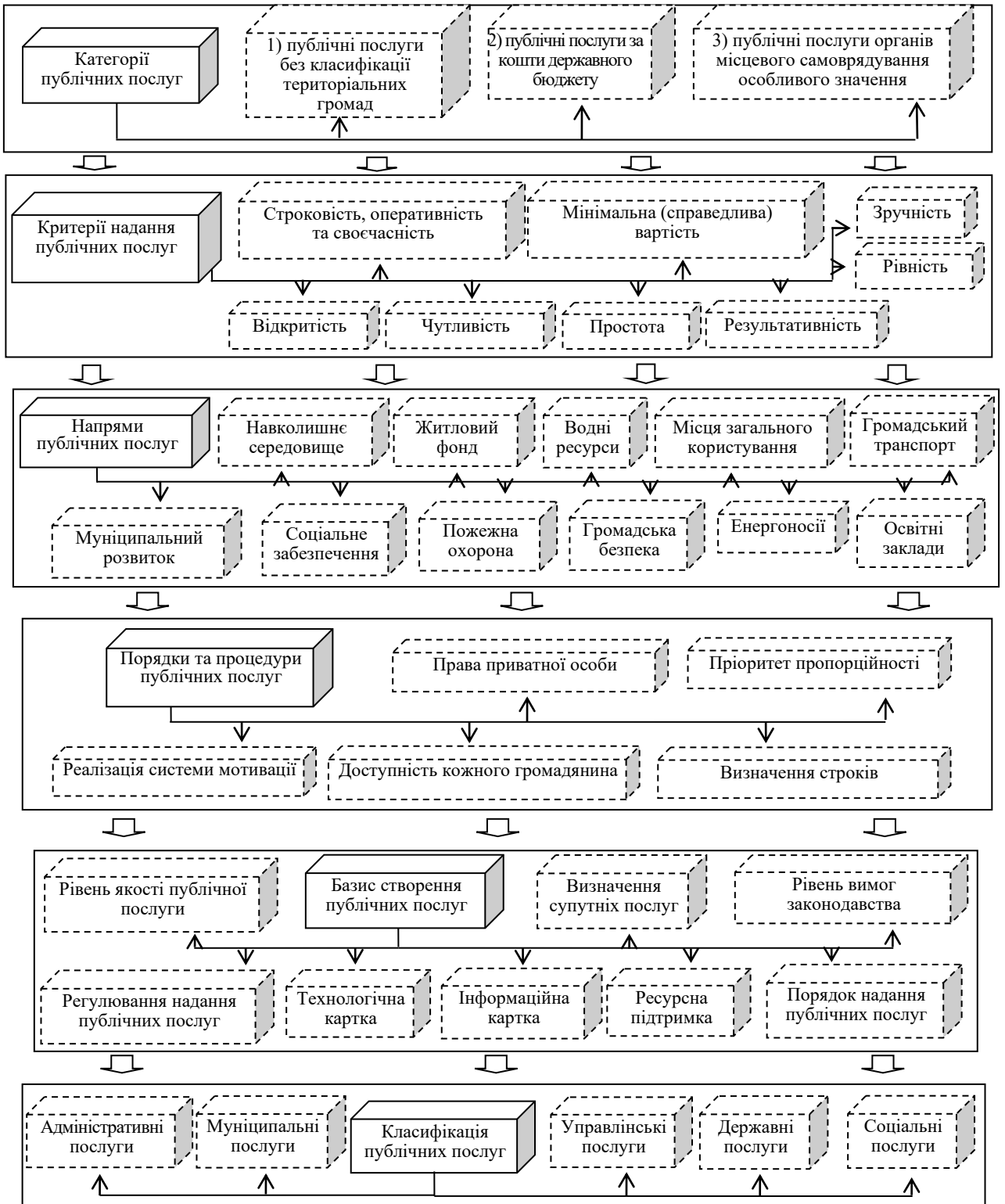


Рис. 5.7. Механізм підвищення якості надання публічних послуг
(побудовано авторкою [20])

Надання публічних послуг і використання класифікації категорій має спиратися на порядки та процедури їх надання, а саме: реалізація системи мотивації, права приватної особи, пріоритет пропорційності, реалізація системи мотивації, доступність кожного громадянина до можливості отримання послуги, визначення строків реалізації проведення публічної послуги. Класифікація публічних послуг, враховуючи характер та суб'єктів їх надання, є одним з елементів, що варто брати до уваги при модернізації публічної послуги, до цього блоку належать: адміністративні послуги, муніципальні послуги, управлінські послуги, державні послуги, соціальні послуги. Як вище зазначалося, базис створення публічних послуг формується на визначенні супутніх послуг, рівні вимог законодавства, регулюванні надання публічних послуг, технологічній та інформаційній картці, ресурсній підтримці, порядку надання публічних послуг.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що чинні стандарти надання публічних послуг щодо територіальної громади потребують подальшого вдосконалення внаслідок постійних змін, запитів у суспільстві. Подальший розвиток публічних послуг має бути в рамках внутрішніх стандартів країни, що зумовлено специфікою запитів територіальних громад в Україні.

Підсумовуючи вищесказане, зауважимо, що підвищення рівня стандартів надання публічної послуги населенню означає розвиток комунікації між населенням країни та державними органами влади. Наразі існує потреба в подальшій трансформації стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, як наслідок, соціальних, політичних, економічних, мовних, культурних факторів сталого розвитку суспільства.

5.4. Суспільно-політична діяльність громадян в умовах децентралізації

Державотворчі процеси сьогодення визначають основні напрями державної політики, тому аспекти її реалізації в умовах активного залучення інститутів громадянського суспільства є головним питанням та елементом для вирішення проблем ефективного функціонування держави.

Європейський досвід свідчить, що інтеграція нового інструментарію державної політики в умовах децентралізації та належних комунікацій з громадою починає посідати провідне місце в корегуванні державної політики. Створення ресурсної бази постає питанням номер один для шляхів реалізації державної політики під впливом інститутів громадянського суспільства.

Створення нових умов для реалізації потенціалу в суспільно-політичній діяльності громадян відображає ефективність запровадження реформи децентралізації в Україні, тим самим формуючи громадянське суспільства та дозволяючи залучити громадян до пошуку тих рішень, що задовольняють вимоги самого суспільства, та налагодити співпрацю громадян і державних й місцевих органів влади.

Особливого значення суспільно-політична діяльність в умовах децентралізації набуває внаслідок прийняття управлінських рішень на місцях, що може виявлятися в зростанні надходжень до місцевих бюджетів унаслідок взаємодії органів публічної влади та громадян.

Можливість громадян брати участь у державних справах закріплено в ст. 38 Конституції України. Зокрема, суспільно-політична діяльність реалізується за допомогою права участі у всеукраїнському та місцевому референдумах, а також через право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби, до служби в органах місцевого самоврядування.

Варто також підкреслити, що міжнародна та європейська нормативно-правова база, яка регулює участь громадськості в процесах прийняття рішень, запроваджує нові інструменти та нормативно-правові документи [5, с. 81].

Також одним з дієвих інструментів впливу на владу громади, особливо в умовах децентралізації, що дає ширші повноваження на місцях, є консультативна участь як основна форма демократичної участі, яка надає право громадянам і інститутам громадянського суспільства вносити зауваження та пропозиції на будь-якому етапі формування й реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення.

В Україні існує низка законів, що регулюють суспільно-політичну діяльність:

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» – визначає засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки й оборони, економічній, соціальній і гуманітарній, екологічній та техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

2. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» – визначає права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики.

3. Низка урядових документів регламентує процедури громадського обговорення та громадських слухань щодо ухвалення важливих для мешканців громад рішень.

4. Постановою Кабінету Міністрів України № 996 встановлено форми консультацій (безпосередні (публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю) та опосередковані (вивчення громадської думки)), широкий перелік проєктів нормативно-правових актів, щодо яких

консультації з громадськістю у безпосередній формі мають проводитися в обов'язковому порядку [40].

Характерною рисою розвитку суспільно-політичної діяльності громадян є те, що нові соціальні зв'язки (на відміну від традиційних адміністративно-бюрократичних систем і класичних принципів організації) будуються переважно за горизонтальним принципом взаємодії. В умовах децентралізації взаємодія між державними органами влади та громадою спирається на відкритість і прозорість, а саме політичної та адміністративно-управлінської діяльності, що є важливою умовою формування та розвитку політичної діяльності в умовах децентралізації [13; 22].

Згідно з дослідженнями Центру Розумкова, більшість опитаних громадян цікавляться політикою (10% – дуже цікавляться, 45% – скоріше цікавляться). Натомість 26% респондентів скоріше не цікавляться політикою, 14% – зовсім не цікавляться. Ще 5% опитаних не змогли визначитися з відповіддю. Інтерес до політики дещо більше притаманний чоловікам, ніж жінкам (61% проти 49%; коефіцієнт кореляції Спірмена = 0,1456).

На інтерес до політики впливають також вік і освіта. Чим старшими є респонденти, тим більше вони цікавляться політикою (коефіцієнт кореляції Спірмена = 0,155). Респонденти із загальною середньою освітою цікавляться політикою значно менше, ніж респонденти із середньою спеціальною або вищою освітою. Серед *причин відсутності інтересу до політики* респонденти найчастіше називали нестачу часу (29%), достатність наявного рівня знань про неї (28%). Для 20% опитаних політика надто нудна, 19% вважають, що таким людям, як вони, важко щось зрозуміти в політиці, а 13% просто байдуже, що в ній відбувається [73].

З а у в а ж и м о , щ о в и с о к и й р і в е н ь
у ч а с т і г р о м а д я н у д і я л ь н о с т і
г р о м а д с ь к и х о р г а н і з а ц і й є о д н и м з
о с н о в н и х п о к а з н и к і в р о з в и т к у

громадянського суспільства та громадської активності населення.

Водночас офіційні статистичні дані та результати соціологічних досліджень за цим показником суперечать одне одному.

Так, за даними Державної служби статистики України, в 2017 р. загальна кількість членів громадських організацій нараховувала 19,9 млн осіб, тоді як чисельність населення України на 1 січня 2017 р. була 42,6 млн осіб. Згідно із цими даними, 47% українців (всіх вікових категорій) були членами громадських організацій. Натомість, за результатами національних щорічних моніторингових опитувань Інституту соціології НАН України, у 2017 р. 17,9% респондентів зазначили, що вони є членами громадських, політичних організацій чи рухів, тобто лише 7,6 млн осіб [74].

Інститути громадянського суспільства виступають провідною ланкою соціальної компоненти у вирішенні державної політики; провідним суб'єктом децентралізації, її ефективного впровадження та функціонування, що виявляється в природі, ознаках та сутності інститутів громадянського

суспільства. Дефініція інститутів громадянського суспільства виражається у вирішенні поточних та довгострокових завдань і проблем у сферах державної політики України.

Основним елементом інститутів громадянського суспільства є люди (громада), які мають певні потреби, територію, на якій вони мешкають, та запити, на які впливають економічні, політичні й соціальні фактори. Наразі впровадження державної політики в процесі децентралізації влади в Україні спирається на європейський досвід місцевого самоврядування на засадах законності, ефективності та соціальної справедливості. У цій системі основною одиницею виступає територіальна громада.

Хоча європейський досвід не має уніфікованого характеру запровадження децентралізації в контексті взаємодії інститутів громадянського суспільства та державної політики, проте кожна країна Європейського Союзу має свій унікальний погляд на задоволення основних запитів інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації державної політики та розвиває місцеве самоврядування. Залучаючи європейський досвід, Україна повинна також спиратися на стан розвитку кожної громади, що надасть загальне бачення функціональності та ресурсозабезпеченості інститутів громадянського суспільства в Україні, їх спроможності до активної участі в державній політиці – вирішенні питань місцевого самоврядування.

Однак під час використання європейського досвіду в процесах децентралізації потрібно розуміння таких факторів інститутів громадянського суспільства, як: історичні наслідки, географічне розташування, економічні можливості, демографічний стан населення та політична напруженість, – що можуть вплинути та скорегувати державну політику в кожній громаді окремо.

На сьогодні державна політика залежить від інститутів громадянського суспільства, але зворотний зв'язок між ними та державною політикою має слабо виражений характер, що виявляється у відстороненості більшості

жителів від процесів державотворення, відсутності ефективних комунікацій між владою та громадою у вирішенні управлінських рішень, явному небажанні людей долучатися до цих процесів, що, як наслідок, призводить до неефективного вирішення питань органами влади в усіх сферах державної політики України.

Базуючись на залученому досвіді децентралізації європейських держав, підкреслимо той факт, що чим сильніша ініціатива місцевої громади, тим ефективнішим буде результат від державної політики. Розуміння нормотворчості та її активізація на локальному рівні будуть сприяти зростанню потенціалу інститутів громадянського суспільства. На рівні законодавства локальною нормотворчістю є сам статут громади.

Наявність нормативно-правових документів, що надають можливість вирішувати громаді свої повсякденні проблеми, впливає на зближення органів влади та інститутів громадянського суспільства в контексті децентралізації. Вплив інститутів громадянського суспільства на державну політику має значення насамперед при вирішенні питань ресурсозабезпеченості, що відображається в безперебійному функціонуванні системи територіальних громад, яка впроваджується на тлі реформи децентралізації по всій державі [6].

Тому потрібно розмежовувати інститути громадянського суспільства в процесі реформи децентралізації, зокрема, на рівень потенціалу громади та на рівень її повноважень. Інститути громадянського суспільства – це цілий комплекс елементів, що може вплинути по-різному на імплементацію державної політики. Спроможність громад постає віддзеркаленням державної політики, відображенням рівня децентралізації та централізації в процесі реформування державного устрою держави, надаючи більше можливостей місцевим громадам. Зауважимо, що внутрішня та зовнішня спроможність мають суттєву відмінність у своєму функціоналі.

До внутрішньої спроможності громади належать такі компоненти:

- 1) правовий – вміння та наявність знань, як використовувати чинну законодавчу базу на свою користь;
- 2) матеріально-екологічний – наявність ресурсів, як природних, так і технологічних;
- 3) організаційний – присутність сильного соціуму, наявність лідерських якостей у соціумі місцевої громади;
- 4) економічно-інвестиційний – інвестиційна привабливість громади;
- 5) фінансовий – наявність джерел, що покривають місцеві бюджети – їх поточні та капітальні видатки;
- 6) інфраструктурний – інженерні споруди для ефективного функціонування громади;
- 7) гуманітарно-соціальний – освітні заклади, що формують майбутній потенціал інститутів громадянського суспільства;
- 8) громадський – перманентна партисипативність населення до вибору напрямів державної політики [34].

До зовнішньої спроможності громад належать такі компоненти:

- 1) законодавчий – межі компетентності державної політики, впроваджуваної органами влади, та їх міжрівнева диференціація;
- 2) політичний – воля влади, що спроможна вплинути на зростання самосвідомості суспільства в участі в державній політиці;
- 3) адміністративний – деконцентрація та демократична децентралізація;
- 4) територіальний – адміністративно-територіальний устрій, що впливає на рівень вирішення поточних і довгострокових запитів місцевої громади;
- 5) макроекономічний – рівень розвитку держави в економічному та соціальному секторах;
- 6) державно-фінансовий – ресурсозабезпечення, зокрема налагодженість грошових потоків до державного бюджету;

7) міжмуніципальний – налагодженість комунікації в суспільстві на різному рівні [34].

З утвердженням принципів Європейської хартії в реалізації реформи децентралізації зазнав змін інструментарій державної політики. Прийняття ряду концепцій місцевого самоврядування та територіальної організації громад значно вплинуло на поведінку інститутів громадянського суспільства, але вибір шляхів розвитку та ведення державної політики повинно спиратися насамперед на поточні запити, зокрема:

1. Організаційне забезпечення – це диференційний рівень спроможності залежно від мети та завдань, які потрібно вирішити місцевій громаді.

2. Фінансове та майнове забезпечення – це ресурсозабезпеченість місцевих громад як основний показник державної політики, що визначає додаткові фінансові й майнові ресурси та затверджує обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів.

3. Державна фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад – надання інструментів, що реалізують запити громади за рахунок інформаційно-просвітницької, методичної, організаційної та фінансової форм.

4. Місцеві вибори в об'єднаних громадах – розуміння, на якому рівні є доцільними вибори, з якою швидкістю й ефективністю будуть прийматися рішення на користь громади, як віддзеркалення інститутів громадянського суспільства [16; 41; 71].

Узагальнюючи вищевикладене, інститути громадянського суспільства є головним ініціатором змін у державній політиці, що можуть спиратися на нормативно-правову базу, тому вирішення питання децентралізації є комплексним, що можна відобразити в такій схемі (рис. 5.8).

Відповідно до схеми можна побачити, що інститути громадянського суспільства позитивно впливають на державну політику, що може сприяти:

– покращенню ресурсного забезпечення територіальної громади (завдяки пильному контролю за ефективністю та прозорістю витрачання бюджетних коштів);

– витрачання коштів місцевих бюджетів за цільовим призначенням;

– більш ефективному витрачання коштів з урахуванням потреб громади;

– усунення дисбалансу місцевих та державних податків (на сьогодні місцеві податки не повністю виконують свої функції стосовно наповнення місцевих бюджетів, останні все ще існують переважно за рахунок міжбюджетних трансфертів);

– гармонізації міжбюджетних відносин;

– участі представників громади у фінансовому розподілі коштів бюджету (що могло б сприяти спрямуванню коштів саме на першочергові потреби територіальної громади).

Схема відображає механізм та наявні можливості й переваги при всеосяжному процесі децентралізації.

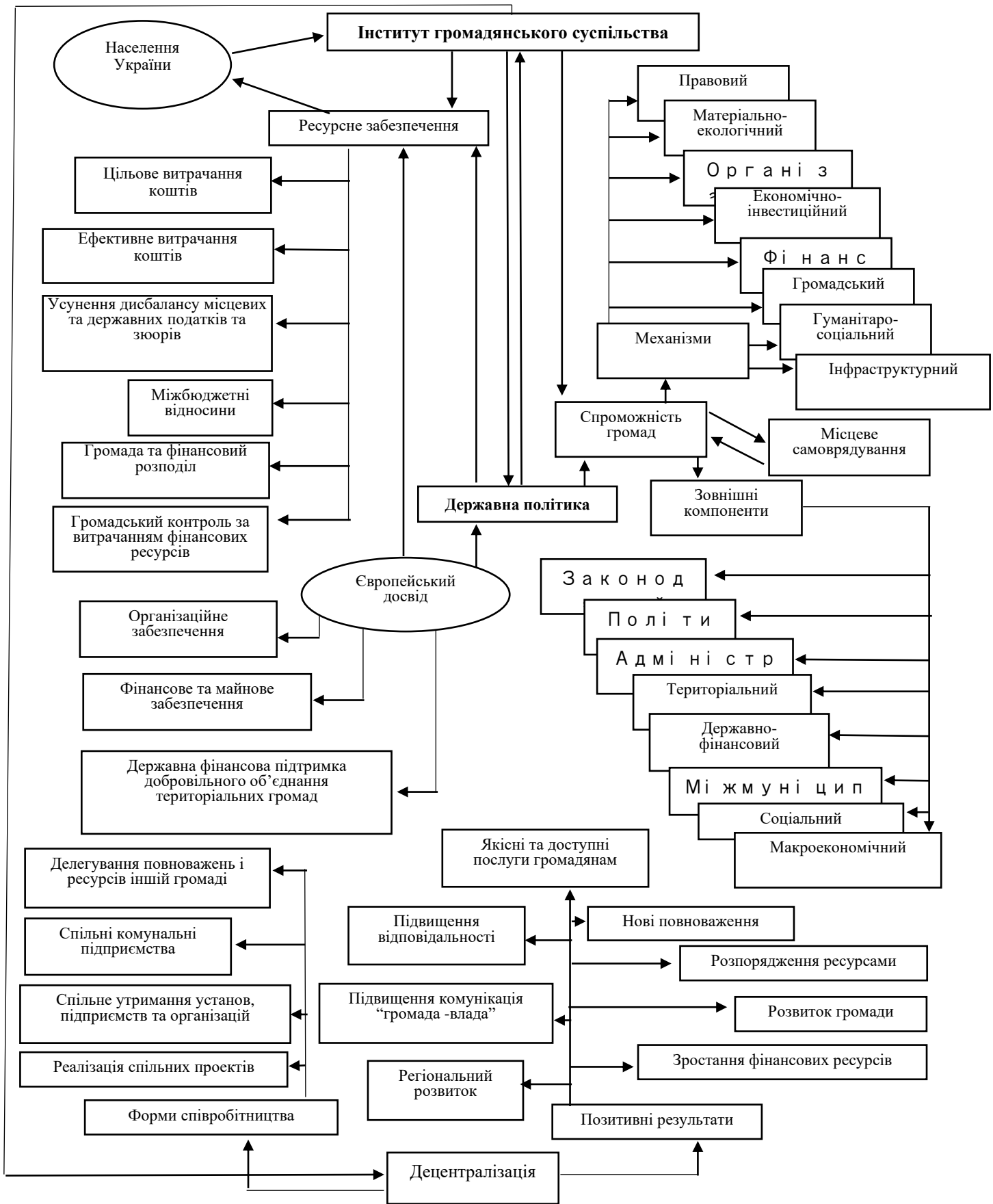


Рис. 5.8. Схема впливу на державну політику інститутів громадянського суспільства (удосконалено авторкою [23])

Головними перманентами є інститути громадянського суспільства та політика, що реалізується державними органами влади. З огляду на багатокomпонентність спроможності громад, повинна реалізовуватися ефективна державна політика, що використовує всі компоненти, як зовнішні так і внутрішні. При цьому ефективність децентралізаційних реформ спирається на досвід європейських країн, які мали вже практику активного залучення інститутів громадянського суспільства до децентралізаційного процесу, що змінює та надає певні переваги місцевому самоврядуванню.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що інститути громадянського суспільства – це насамперед законодавче становлення нового суспільства. Тому активізація населення України в державній політиці має посідати головне місце. Як правова держава Україна повинна задовольняти нагальні запити населення, без чого ускладнюється та погіршується рівень життя населення України. Обираючи певний соціальний напрям розвитку громади, державні органи влади повинні розуміти, що від цих рішень залежить державний стан справ, у тому числі як економічних, так і політичних.

Розбудова українського суспільства повинна спиратися на всеосяжний підхід, враховуючи всі компоненти, що можуть вплинути на спроможність громад як одного з елементів інститутів громадянського суспільства. Насамперед повинен бути створений базис для розвитку місцевого самоврядування, залучаючи кожного громадянина, що належить до місцевої громади. Проте реалізація сьогоденних запитів повинна спиратися на економічний, соціальний та політичний стан у державі.

Висновки до розділу 5

1. Запропоновано шляхи вдосконалення системи територіальної організації влади. Як складові територіальної організації влади виділено напрями вдосконалення її системи (підвищення кваліфікації посадових осіб, сприятливе соціальне середовище, модернізація місцевої інфраструктури, перерозподіл можливостей органів місцевого самоврядування, визначення основних пріоритетів місцевої політики, поліпшення умов для сприяння демографічній ситуації, розвиток нових форм залучення членів громади, відкритість органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації посадових осіб, децентралізація фінансових і матеріальних ресурсів, збільшення повноважень у питаннях земельних відносин) та її учасників (територіальні громади, виконавчі органи влади на місцях, органи самоорганізації населення, інституції громадськості тощо).

2. Удосконалення системи територіальної організації влади полягає в забезпеченні умов розвитку територіальної громади та її взаємодії з іншими територіальними громадами з метою покращення добробуту кожного громадянина України. Без оновлення чинного законодавства вдосконалення територіальної організації адміністративно-територіальних одиниць є неможливим. Тому внесення поправок до чинного законодавства, що стосуються територіальних громад, зокрема місцевих органів влади та їх формування, є вкрай актуальним. Цей процес удосконалення чинного законодавства має еволюційний характер, що змінюється внаслідок соціально-економічних та соціально-політичних процесів у суспільстві. Однак при вирішенні проблем розвитку нещодавно створених адміністративно-територіальних одиниць усі дії органів місцевого самоврядування повинні мати такі риси, як системність та комплексність підходів до вирішення загальних питань територіальної громади, що спираються на чинне законодавство.

3. Зазначено елементи системи територіальної організації, такі як: муніципальні послуги щодо соціальної доцільності, функціональна інтеграція територіальної громади, зовнішні та внутрішні економічні, соціальні й політичні фактори, ієрархічна диференціація повноважень, муніципальні послуги щодо економічної доцільності, результативність надання публічних послуг, пріоритети територіального об'єднання. Окреслено законодавче поле вдосконалення системи територіальної організації влади, що можливо в процесі впровадження реформи децентралізації.

4. Обґрунтовано, що імплементація структурних реформ у напрямі децентралізації управління та трансформації відносин між місцевими й центральними органами влади має передбачати розробку ефективних механізмів проведення структурних реформ як можливості досягнення стійкого економічного розвитку країни внаслідок широкого впровадження реформи децентралізації. З огляду на те, що Україна визначила свій європейський шлях, імплементація реформи децентралізації має спиратися на демократичні принципи суспільно-економічних відносин у розвинутих європейських державах, що має на меті підвищити рівень життя своїх громадян, а також сприяти впровадженню європейських цінностей. Останнім етапом є економічне зростання територіальної громади як базової одиниці національної економіки, що неможливо без трансформації бюджетної системи, яка, у свою чергу, спонукає територіальну громаду до пошуку додаткових фінансових джерел та активізації збільшення власного потенціалу й цільового використання бюджетних коштів, визначаючи її основні потреби.

5. Встановлено, що на сьогодні не існує чітко визначених меж критеріїв якості надання публічних послуг, унаслідок чого має місце недостатня ефективність діяльності місцевих органів влади. Тож упровадження системи оцінювання й критеріїв якості надання публічних послуг є одним з ефективних засобів підвищення результативності органів місцевого самоврядування. Визначаючи оцінку якості надання публічних

послуг, потрібно розуміти, що її основною метою є забезпечення прав і свобод громадян, реалізація владних повноважень, законодавчо закріплених за органами місцевого самоврядування. Для вдалої імплементації механізмів щодо визначення оцінки та якості надання публічних послуг мають бути чітко визначені умови та дії під час оцінювання надання публічної послуги.

6. Активна участь громадян у суспільно-політичному житті країни, регіону, міста, села чи селища сприятиме ефективному процесу реалізації децентралізації. Співпраця між владою та громадою повинна будуватися на принципах відкритості й прозорості. На нашу думку, найбільш вагомими чинниками, що здатні впливати на децентралізацію в Україні, є громадський інтерес і ступінь компетентності до політики, що здійснюється на державному та місцевому рівнях, тенденції розвитку громадських організацій, що відображають загальне бачення багатьох прошарків суспільства.

Список використаних джерел до розділу 5

1. Біла С. О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні. 2015. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/17730/1/Bila.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 12.02.2020).

3. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. 2015. URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-2_0-pages-253_257.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

4. Грабар Н. С. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 33–39.

5. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, І. Е. Бекешкіна, М. М. Гелетій та ін. ; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.

6. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2017. С. 132–136.

7. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1113. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113> (дата звернення: 12.02.2020).

8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

9. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт / Н. Балди, Н. Гнидюк, Ц. Трутковськи. 2019. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

10. Ємець А. В. Підвищення якості послуг органів виконавчої влади. *Державне будівництво*. 2007. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_2_11 (дата звернення: 12.02.2020).

11. Запорізький відокремлений підрозділ установи «Центр розвитку місцевого самоврядування». URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/38158> (дата звернення: 12.02.2020).

12. Земельна децентралізація: Парламент прийняв в цілому законопроект № 2194. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13506?page=2> (дата звернення: 12.02.2020).

13. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

14. Інформаційні та аналітичні матеріали з питань створення центрів надання адміністративних послуг документи. *Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f344936a-5eb0-482d-ae5a-4575bf03e91a&tag=InformatsiiniTaAnalitichniMaterialiZPitanStvorenniaTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugDokumentu> (дата звернення: 12.02.2020).

15. Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення. URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/10/Міста-обласного-значення.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

16. Казанчук І. Д. Реалізація принципу децентралізації на шляху до реформування системи управління природоохоронною сферою регіону: адміністративно-правові аспекти. *Держава та регіони*. 2016. № 3. С. 77–83.

17. Калинець Н. І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 211–219.

18. Коваленко Г. О., Дяченко М. І., Чукіна І. В. Огляд реформи місцевого самоврядування. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/5_2018/35.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

19. Козаченко Ю. П. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 82–86.

20. Козаченко Ю. П. Запровадження стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2018. № 4. С. 204–210.

21.Козаченко Ю. П. Проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 66–70.

22.Козаченко Ю. П. Удосконалення системи територіальної організації влади задля підвищення ефективності управління суспільним розвитком адміністративно-територіальної одиниці. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 66–70.

23.Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Роль інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2. С. 97–101.

24.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

25.Кузькін Є. Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 39–53.

26.Ліпенцев А. В., Жук Ю. М. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_177,5 (дата звернення: 12.02.2020).

27.Маслова Л. А. Державне регулювання процесу забезпечення духовної безпеки: загрози релігійної сфери. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 5. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/5_2019/27.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

28.Мацедонська Н. В. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах. 2017. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/103.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

29.Меуш Н. В. Проблеми місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

30.Мітал О. Г. Вплив процесів децентралізації на економічний розвиток регіонів. URL: http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/28_67_1/19.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

31.Монастирський Г. Європейський вимір нового адміністративно-територіального устрою. *Прикладна економіка від теорії до практики*. 2017. С. 54–58.

32.Нечипоренко А. В. Зарубіжний досвід використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 25. Ч. 2. С. 97–101.

33.Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 156–162.

34.Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. №4. С. 1–6.

35.Опубліковано Закон щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 1423-IX. URL: <https://agro.dn.gov.ua/pidpisano-zakon-shhodo-udoskonalennya-sistemi-upravlinnya-ta-deregulyatsiyi-u-sferi-zemelnih-vidnosin-1423-ix/> (дата звернення: 12.02.2020).

36.Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. *Буковинський вісник*. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovnyaduvannya/463/> (дата звернення: 12.02.2020).

37.Основоположні принципи створення ЦНАП з термінами для кожної фази, описом ризиків та умов. URL: <http://cnap.in.ua/wp->

content/uploads/2017/05/2.-Основоположні-принципи-створення-ЦНАП.pdf
(дата звернення: 12.02.2020).

38.Зелінський С. Е. Оцінка спроможності громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 128–134.

39.Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 12.02.2020).

40.Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 12.02.2020).

41.Примостка Е. А. Об'єднання територіальних громад у контексті реформування бюджетного законодавства в Україні. *Вісник Одеського національного університету*. 2016. № 6. С. 164–167.

42.Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 12.02.2020).

43.Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2> (дата звернення: 12.02.2020).

44.Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад : Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58303 (дата звернення: 12.02.2020).

45.Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України від

3 квітня 2018 р. № 2379-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2379-19/paran2#n2> (дата звернення: 12.02.2020).

46.Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Проект Закону від 01.10.2019 р. 2194. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970 (дата звернення: 12.02.2020).

47.Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

48.Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Указ Президента України від 15 жовтня 2020 р. № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

49.Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

50.Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

51.Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

52.Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

53.Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

54. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

55. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж : Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118 (дата звернення: 12.02.2020).

56. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

57. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80> (дата звернення: 12.02.2020).

58. Пропозиції програми «U-lead з Європою» щодо державної політики у сфері адміністративних послуг. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Zvedeni-polisi-zapysky-Final.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

59. Розвиток електронного урядування та електронної демократії в Україні. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.* URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3451-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA-%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%97-%D0%B2->

%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96 (дата звернення: 12.02.2020).

60.Розвиток мережі ЦНАП за I півріччя 2019 року. *Портал реформи адміністративних послуг*. URL: <https://cnap.in.ua/monitoring-1-half-of-2019/> (дата звернення: 12.02.2020).

61.Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / В. Тимошук, Є. Шкільний, А. Колохіна, Є. Бородін; за заг. ред. В. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 73 с.

62.Сайт «Децентралізація влади»: «Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою». URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7057> (дата звернення: 12.02.2020).

63.Серант А., Огірко І. Оцінка якості надання адміністративних послуг. 2015. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/18.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

64.Сидорчук О. Аналітичний звіт – децентралізація: результати, виклики і перспективи. *Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва*. 2016. С. 1–32.

65.Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 41–46.

66.Сороковська С. В. Проблематика надання послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 1. С. 385–397.

67.Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

68.Тимошук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с.

69.Українців за рік стало менше на третину мільйона. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/02/19/novyna/suspilstvo/ukrayincziv-rik-stalo-pomenshalo-tretynu-miljona-derzhstat> (дата звернення: 12.02.2020).

70.Заславська О. І., Огородник В. О. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка*. 2017. Вип. 2 (50). С. 261–266.

71.Чернов С. І., Мушинська Н. Ю. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3. С. 1–6.

72.Що таке єдиний державний демографічний реєстр і яка інформація в ньому зберігається. URL: https://srvk.gov.ua/ua/news/pg/240118102065404_n/ (дата звернення: 12.02.2020).

73.Якименко Ю., Биченко А., Замятін В. Політична освіта в Україні: сучасний стан і перспективи удосконалення. 2019. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Politychna_osvita.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

74.Yevdokymova I., Vitkovska I. Тенденції розвитку громадських організацій у сучасній Україні. *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи»*. 2019. № 41. С. 42–48.

РОЗДІЛ 6

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

6.1. Державна політика в напрямі фінансової децентралізації управління

Розпочата децентралізація в Україні безпосередньо пов'язана з фінансовими змінами. Кожна громада здобула можливість залучати кошти на розбудову інфраструктури свого міста, села чи селища. Завдяки цій реформі громади мають можливість формувати і реалізовувати внутрішню політику своєї життєдіяльності та розвитку. Впродовж процесу децентралізації відбувався перерозподіл повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування, де кінцевим споживачем адміністративних послуг і більшості із суспільних благ держави стала територіальна громада. Але говорити про ефективність проведеної реформи занадто рано, адже наразі перед територіальними громадами стоїть завдання пошуку джерел та ефективних механізмів фінансування потреб територіального розвитку, використання інвестиційного потенціалу.

Одним із важливих питань, яке покликана вирішити децентралізація, є посилення фінансової спроможності територіальних громад. Першим кроком стала зміна системи управління шляхом прийняття в 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У цей самий період було прийнято низку інших нормативно-правових актів, зокрема Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 79; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних

територіальних громад» від 26 листопада 2015 р. № 837 та Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. Їх прийняття дало можливість територіальним громадам відчувати переваги децентралізації, зокрема фінансову спроможність власних бюджетів. Адже лише протягом 2015 р. власні ресурси територіальних громад зросли майже втричі, обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах становило 34,1 млрд грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%) [57].

Також у 2015 р. вперше було сформовано 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Починаючи з 2016 р., територіальні громади перейшли до нових фінансових відносин. У 2018 р. надходження до місцевих бюджетів зросли більше ніж у три рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 р. та з'явилась можливість проводити свою інвестиційну політику.

Згідно з аналітичними даними Міністерства фінансів і Міністерства регіонального розвитку України, фінансова децентралізація знайшла своє відображення у збільшенні податкових надходжень:

- податку на доходи фізичних осіб, який, згідно з бюджетними змінами, було закріплено за бюджетами ОТГ у частині 60%, що сприяло отриманню надходжень від цього податку у 2016 р. – 1,7 млрд грн;
- плати за землю, яка була закріплена за місцевими бюджетами, що дало змогу збільшити надходження на 58% за 2016 р. порівняно з попереднім роком, що становило 558 млн грн;
- єдиного податку – на 57% порівняно з 2015 р., що становило 447 млн грн;
- акцизного податку з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), який також було в певній частині закріплено за бюджетами місцевого самоврядування і надходження від якого в 2016 р. становили 368 млн грн, що більше на 68% ніж у попередньому році.

З 2015 р. до місцевих бюджетів передано акцизний податок із роздрібних продажів, що дало змогу збільшити частку податкових надходжень до місцевих бюджетів з 1,2% в 2011 р. до 7,8% в 2015 р. Але у 2017 р. частка акцизного податку становила 6,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що на 1,3% нижче рівня попереднього року. Проте перерозподіл значної частки податку на доходи фізичних осіб на користь державного бюджету України (у 2015 р. – 45,1% від загального обсягу податкових надходжень, у 2017 р. – 40,4%) негативно вплинув на фінансову спроможність місцевих бюджетів. Зміни в процесі децентралізації також сприяли зростанню надходжень до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Також значно зросла частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, у 2017 р. вона досягла рівня 54,3%, що на 4,8% вище за рівень 2010 р. [10].

Аналіз табл. 6.1 показав, що найбільший розмір доходів припадає на податок на додану вартість (400,6 млрд грн у 2020 р.), аналогічна тенденція спостерігалася й у попередніх роках. Досить великі надходження припадають на податок на доходи фізичних осіб (295,1 млрд грн у 2020 р.).

Таблиця 6.1

**Розподіл доходів за бюджетами у 2016–2020 рр.
(без міжбюджетних трансфертів), млрд грн**

Показник	2016	2017	2018	2019	2020	Зміни (2020–2016)
1	2	3	4	5	6	7
Дохід	722,8	920,8	1104,4	1205,7	1296,6	+573,8
Податок на доходи фізичних осіб	138,8	185,7	229,9	275,5	295,1	+156,3
Податок на прибуток підприємств	60,2	73,4	106,2	117,3	118,5	+58,3
Рентна плата за використання природних ресурсів	46,6	51,1	50,1	52	57,1	+10,5
Податок на додану вартість	235,5	314	374	378,7	400,6	+165,1

Продовження табл. 6.1

1	2	3	4	5	6	7
Акцизний податок	101,8	121,4	132,6	137,1	153,9	+52,1
Ввізне мито	20	23,9	26,6	29,9	30,2	+10,2
Вивізне мито	0,4	0,6	0,5	0,2	0,3	-0,1
Єдиний податок	17,2	24,1	29,6	35,3	38	+20,8
Доходи від власності та підприємницької діяльності	53,4	73,9	89	116	120,7	+67,3
Власні надходження бюджетних установ	48,9	52,7	65,9	63,7	82,2	+33,3

Джерело: [6, с. 19].

На рис. 6.1 видно, що на обласні бюджети припадає 78,5% від податку на доходи фізичних осіб. До бюджетів об'єднаних територіальних громад надходить від податку на доходи фізичних осіб 60,5%, від єдиного податку – 14,4% та від плати за землю – 12,6%.

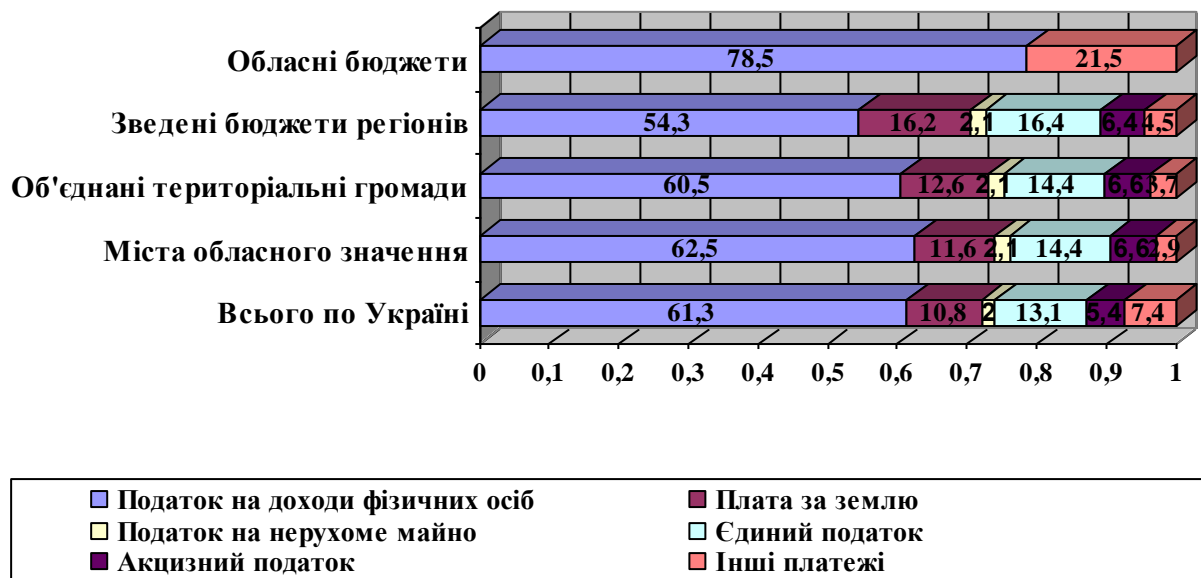


Рис. 6.1. Розподіл доходів за видами бюджетів у 2020 р., %

(побудовано на підставі [59])

Але, незважаючи на тенденцію до зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів, все ж залишається питання необхідності пошуку

нових джерел наповнення місцевих бюджетів, зокрема, не виключаючи й податкову складову. Проте для збільшення податкових надходжень дуже важливим кроком може стати не підвищення ставок податків та зборів чи введення нових місцевих (бо це може, навпаки, спричинити занадто високе податкове навантаження та, як наслідок, зростання рівня тінізації економіки), а зосередження уваги на підвищенні податкової свідомості платників податків.

На сьогодні складним питанням залишається формування позитивного ставлення до оподаткування, оскільки накопичений негативний досвід переважає явні переваги сумлінності сплати податків в Україні. До того ж рівень життя й умови ведення бізнесу ніяк не можуть бути забезпечені легально, оскільки за наявних умов дуже складно досягти панових показників прибутковості та одночасно виконати всі зобов'язання фінансового й адміністративного характеру. Проте саме за рахунок виховання можливо у перспективі досягти поставленої мети – сформувати позитивне ставлення до власного податкового обов'язку.

Поведінковому аспекту присвячено багато науково-практичних досліджень, проте на цю ситуацію доцільно поглянути з іншої точки зору, а саме: без наявності необхідного мінімуму податкових знань платники податків з острахом та небажанням справляють податковий обов'язок, що супроводжується помилками та недобросовісним виконанням податкової роботи; без наявності позитивного ставлення до оподаткування та влади платник податків все одно буде намагатися мінімізувати податкове зобов'язання перед бюджетом. Відтак, завдання підвищення рівня податкової свідомості в Україні є першочерговим у процесі реформування податкової системи, оскільки має фундаментальне значення для вітчизняного оподаткування та підвищення платоспроможності державного і місцевих бюджетів [24].

Варто зауважити, що одним із можливих варіантів інвестицій є самоінвестування. Для місцевих громад це може бути розміщення коштів на

депозитних рахунках фінансових установ, що виступає як джерело нарощення капіталу [27].

Роль органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій має зводитися до виконання таких функцій:

- формування позитивного іміджу територіальної громади;
- створення сприятливих умов для надходжень та ефективної реалізації інвестицій;
- створення ефективних каналів поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території;
- здійснення посередництва в налагодженні контактів і співпраці між представниками підприємницьких структур, що здійснюють діяльність на території громади та потенційними інвесторами [16].

Відзначимо, що бюджетні кошти не завжди забезпечують задоволення суспільних потреб. Проте існує низка перешкод, яка не дає змоги громадам залучати й ефективно використовувати кошти з цією метою, зокрема це невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад їх фінансовій спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість; мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій.

Подолання соціально-економічних дисбалансів можна здійснювати за рахунок залучення інвестицій, які сприятимуть зростанню інноваційного потенціалу суб'єктів господарювання та, як наслідок, зростанню їх конкурентоспроможності на вітчизняному і світовому ринках, що, у свою чергу, знов-таки знайде своє відображення у створенні нових робочих місць та зростанні податкових надходжень до місцевих бюджетів. Для підвищення

інвестиційної привабливості громади мають здійснити низку заходів, зокрема:

- за підтримки наукових установ розробити перспективні Програми розвитку ОТГ та інструментарій їх реалізації;
- формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;
- забезпечувати розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;
- визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій та проєктів;
- створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;
- залучати перспективних іноземних інвесторів;
- задіювати всі можливості для залучення інвестицій у межах чинного нормативно-правового поля [48].

Важливим етапом у залученні інвестицій до громади є розробка інвестиційного паспорта, а саме:

- розробка та затвердження детальної структури інвестиційного паспорта;
- збір точної та своєчасної статистичної інформації;
- визначення ключових переваг території та належне їх обґрунтування;
- проведення бенчмаркінгу території порівняно із сусідніми містами та регіонами з метою виявлення додаткових конкурентних переваг;
- розробка інвестиційних пропозицій у перспективних секторах регіональної економіки;
- здійснення детального дослідження об'єктів для інвестування (земельних ділянок, майнових комплексів, виробничих приміщень) [9].

Крім того, розробка інвестиційного паспорта включає: підготовку текстів та графічної інформації; професійний переклад інформації на іноземні мови; розробку дизайн-макета та виконання верстки фінального документа [9].

Модель залучення інвестицій до територіальної громади (рис. 6.2) являє собою кілька блоків елементів, що мають бути реалізовані для залучення інвестицій, зокрема, це інвестиційна привабливість територіальної громади, ефективність використання місцевого бюджету. Цей показник має значення тому, що, по-перше, чинне самоврядування є раціональним у своїй діяльності, що є важливим фактором для інвесторів; по-друге, територіальна громада із зекономлених грошей може самоінвестувати в територіальну громаду. Іншою важливою складовою є створення інвестиційного паспорта, що слугує основним джерелом інформації для майбутніх інвесторів до територіальної громади.

До того ж сама діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на формування привабливого іміджу територіальної громади, створення сприятливих умов для реалізації інвестицій, поширення інформації про інвестиційний потенціал, посередництво в налагодженні контактів і співпрацю з потенційними інвесторами.

Крім розробки інвестиційного паспорта, також важливим кроком є аналіз світового досвіду стимулювання інновацій, що свідчить про необхідність застосування двох засобів державного стимулювання: пільгового фінансування і дофінансування проєктів коштами державних фінансово-кредитних установ. Інновації на сьогодні є одним із конкурентоспроможних напрямів, тому для процесу інноваційного розвитку територіальних одиниць України оптимальним має стати ефективне поєднання виробничого і невиробничого потенціалів з метою забезпечення їх привабливості для надходження інвестицій, проживання та праці.

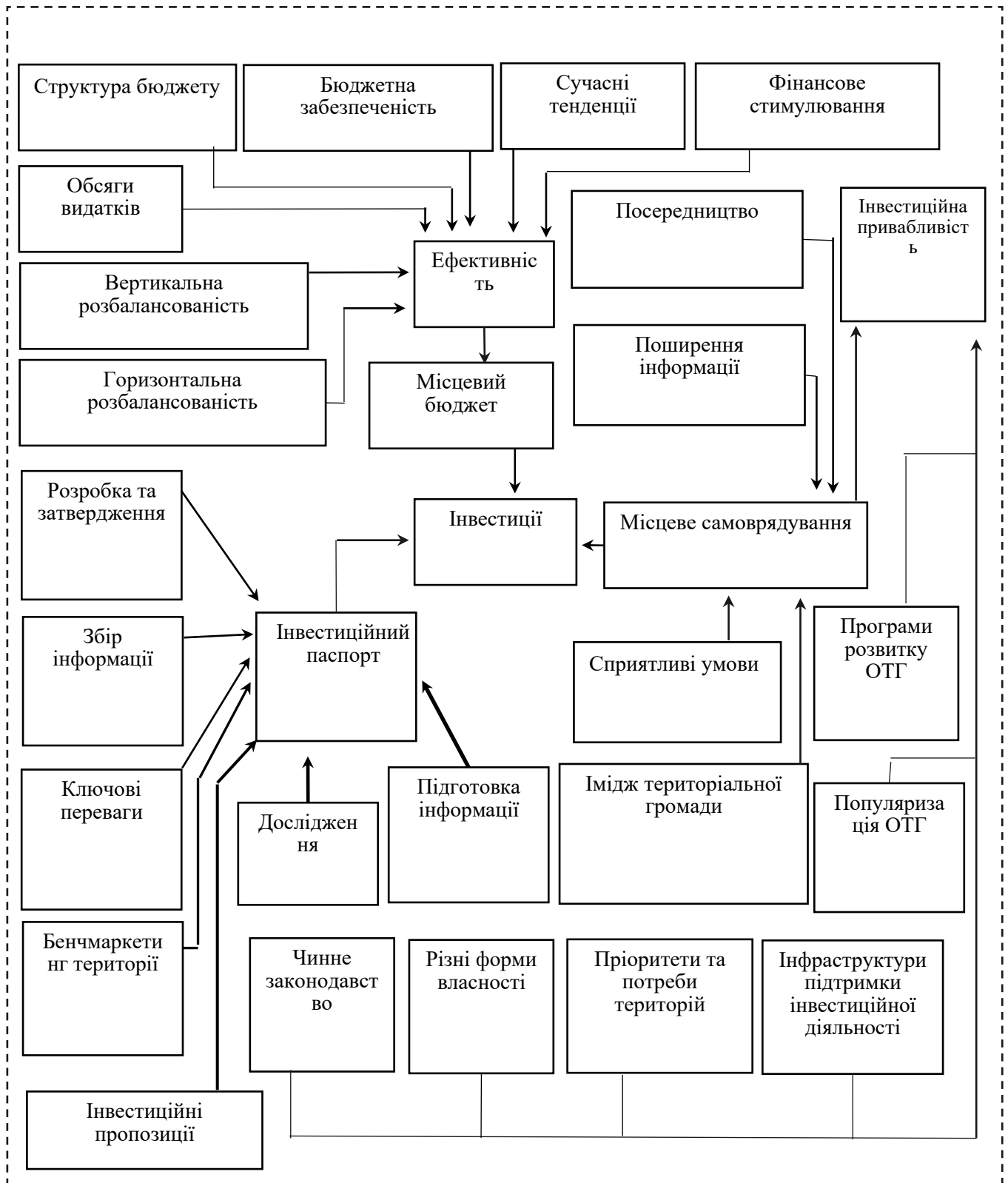


Рис. 6.2. Модель залучення інвестицій до територіальної громади

(вдосконалено авторкою [23])

У дослідженні вже було зазначено, що одним із джерел накопичення коштів територіальними громадами є банківські депозити, право на розміщення яких на депозитних рахунках регулює Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банку» [44].

Відповідно до цієї Постанови, територіальні громади можуть розміщувати кошти на депозитних рахунках за таких умов:

- 1) ухвалення місцевою радою відповідного рішення;
- 2) укладення договору банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом та банком;
- 3) визначення в договорі банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом та банком обов'язкових умов щодо права вкладника на повернення вкладу (депозиту) або його частини на першу вимогу вкладника та щодо заборони безспірного списання банком коштів із вкладеного (депозитного) рахунка фінансового органу;
- 4) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів простроченої кредиторської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету;
- 5) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевого бюджету непогашених середньострокових позик, отриманих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в поточному бюджетному періоді;
- 6) розміщення на конкурсних засадах тимчасово вільних коштів у банках, у яких держава володіє 75 чи більше відсотками статутного капіталу [44].

Існує чотири банки, які відповідають цим вимогам: ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ «Державний експортно-імпортний банк України», АТ КБ «Приватбанк». Відповідно до даних Державної казначейської служби України, станом на 01 червня 2018 р.

обсяг депозитів, розміщених місцевими бюджетами, становив 15,7 млрд грн. Середнє значення депозитного рахунку місцевого бюджету – 55 млн грн. (рис. 6.3) [11].

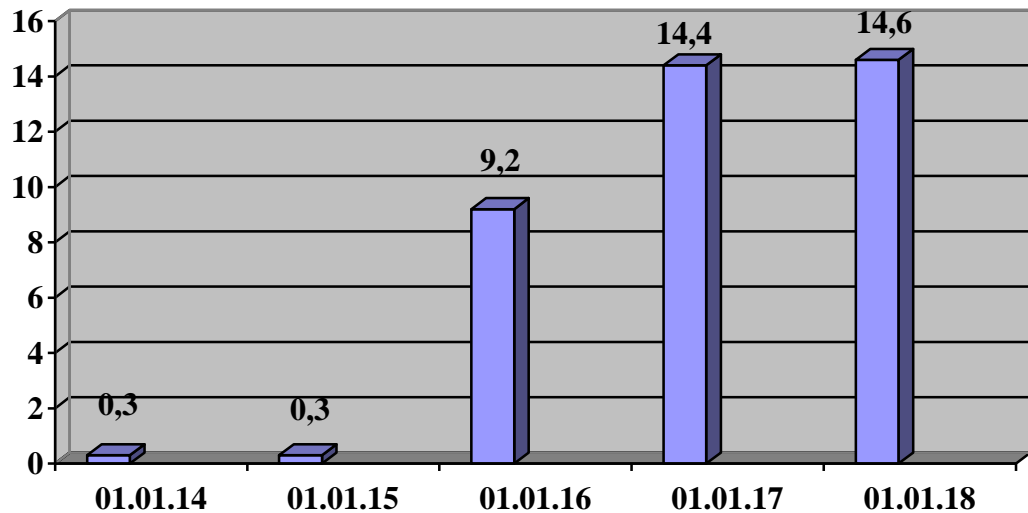


Рис. 6.3. Динаміка залишків коштів на депозитних рахунках у 2014–2018 рр., млрд грн

На основні вищевикладеного варто зазначити, що територіальні громади мають обрати для себе шлях, який допоможе відобразити їх найсильніші сторони перед потенційними інвесторами, при цьому не останнім буде використання державно-приватного партнерства, партнерства на рівні територіальної громади, співпраці територіальних громад, розробки дієвих програм їх розвитку та інвестиційних проєктів, які, зокрема, дають змогу залучати зовнішні джерела фінансування. Однак не останнім заходом має бути зниження негативних чинників впливу на інвестиційний потенціал та їх трансформація в сприятливі для реалізації потенціалу можливості.

6.2. Вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад

Враховуючи значний внесок сільського господарства у формування ВВП країни, розвиток сільських територій є одним із головних факторів доцільності реалізації реформи децентралізації управління. Покращення фінансової складової сільських територій є основою розвитку та поповнення місцевих бюджетів, внаслідок чого вирішуються соціальні проблеми та відбувається перехід до сталого економічного зростання сільських територій. Найбільш актуальним питанням є загострення соціально-економічних проблем, що мають місце у сільських поселеннях; такі наслідки можуть виникнути в сільських територіях з високим економічним потенціалом.

Необхідність постійної підтримки малочисельних громад з використанням системи дотацій стримує розвиток сіл, селищ та малих міст. Це зумовлює зростання кількості міського населення, розширення меж міст, ускладнення вирішення проблем забезпечення мешканців відповідною інфраструктурою, соціальними послугами. Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого боку, впровадження механізмів контролю за ефективним використанням місцевих ресурсів з боку членів їхніх територіальних громад. Об'єктивні процеси розвитку України визначатимуть подальше прискорення темпів урбанізації, що, знову ж таки, призведе до зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладненість вирішення проблем забезпечення жителів відповідною інфраструктурою, соціальними послугами [29].

Відтак, постає питання запровадження комплексних підходів щодо вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. Ця проблема полягає в нестабільній економічній ситуації в Україні, а також наявності малоефективних механізмів фінансового стимулювання місцевих територіальних громад. Першочерговим напрямом щодо реалізації

ефективної політики забезпечення фінансовими ресурсами має стати координація і спрямованість дій органів державної і місцевої влади на організацію наявних механізмів та імплементацію нових форм господарювання.

Розвиток малочисельних громад в умовах ринкової економіки має створити територіальне висококонкурентне виробництво та належний соціум села, що визначається уніфікацією зайнятості, створенням нових робочих місць в обслуговуючій сфері, підвищенням економічного розвитку за рахунок інтенсифікації праці. Цей підхід дає змогу створити навколишнє середовище для сталого зростання та ідеального функціонування малочисельної громади; однак такі дії потребують чіткого визначення реалізації функціональних повноважень органів місцевого самоврядування. Вони мають забезпечувати подолання кризових явищ як на виробництві, так і в соціальній сфері села. Хоча Україна з економічної точки зору є не настільки розвинутою державою, однак ці заходи вже можна проводити на основі запровадження позитивного європейського досвіду [58].

Найбільш дієвими нормативно-правовими актами, що впливають на фінансування малочисельних територіальних громад, є: Закони України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII та затверджена КМУ Методика формування спроможних територіальних громад від 08 квітня 2015 р. № 214 (далі – Методика). Основною метою Закону України «Про засади державної регіональної політики» є визначення регіональної політики щодо створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [40; 41].

У п. 1 ст. 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» серед основних пріоритетів державної регіональної політики

виділено такі: запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проєктів; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів [41].

Основними механізмами фінансування державної регіональної політики є:

- міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;
- об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій;
- капітальні видатки державного бюджету;
- державні цільові програми, зокрема подолання депресивності територій;
- програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проєкти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (п. 2 ст. 20 Закону [41]).

Джерелами фінансування державної регіональної політики є:

- кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку;
- кошти місцевих бюджетів;
- благодійні внески;
- кошти міжнародних організацій тощо (п. 1 ст. 21 Закону [41]).

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» здійснює регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до вже об'єднаних територіальних громад.

У Законі прописаний механізм врегулювання міжбюджетних відносин в об'єднаній територіальній громаді. Так, бюджети територіальних громад,

що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об'єдналися. До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції розпорядників бюджетних коштів територіальних громад, які об'єдналися, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою (ч. 9 ст. 8 Закону [40]).

Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою (ч. 9 ст. 8 Закону [40]).

До того ж у Законі передбачена фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад, яка здійснюється у формі субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів (ст. 10 Закону [40]).

Оцінювання рівня спроможності здійснюється на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади, до яких належать:

— чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади [43].

Територіальна громада, яка розташована на однаковій відстані від потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, може бути включена до складу тієї спроможної територіальної громади, потенційний адміністративний центр якої має найбільш розвинуту соціальну і транспортну інфраструктуру [43].

Згідно з чинним законодавством, фінансовими ресурсами сільської громади можуть бути цілком добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, надходження з інших цільових фондів. Але імплементація законодавчих актів на рівні місцевого самоврядування – можливостей реалізації потенціалу сільських територіальних громад має бути чітко окреслена на основі покрокового виконання дій у напрямі збільшення фінансових можливостей сільської громади. Імплементація алгоритму збільшення фінансової спроможності має такі рівні:

- вдосконалення законодавчих норм у частині фінансування малочисельних територіальних громад, зокрема, сільських;
- усунення колізій у чинному законодавстві щодо реалізації прав сільських громад на залучення фінансових ресурсів;
- визначення обмежень сільських громад у залученні фінансових ресурсів і внесення змін до законодавства у сфері бюджетної, податкової,

земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту [54].

Вирішення проблем з фінансування малочисельних громад може здійснюватися за рахунок повноцінного й раціонального використання земельних ресурсів і підвищення рівня сільськогосподарського виробництва, що наразі не виконують ролі наповнення сільських бюджетів та розвитку сільської громади. Важливо під час надання нових повноважень малочисельним територіальним громадам взяти до уваги наявні матеріальні ресурси і фінанси та віднайти можливі резерви їх збільшення. Подальший розвиток фінансової децентралізації малочисельних населених пунктів, що будуть об'єднуватись у територіальні громади, буде залежати від чіткого окреслення своїх запитів на місцях з метою подальшого виділення трансфертів на першочергові запити громади. Основні шляхи вдосконалення підтримки фінансування малочисельних територіальних громад дадуть змогу бюджетам сільських рад та об'єднаним громадам мати достатній обсяг коштів для реалізації власних повноважень і забезпечення якісного соціального сервісу для їх мешканців. З одного боку, фінансова незалежність малочисельних територіальних громад дає можливість вкладати кошти у власну економіку, а з іншого, – сторони мають можливість раціонально розпоряджатися бюджетом, інвестуючи кошти у найбільш пріоритетні напрями господарської діяльності [55].

Набуває актуальності підвищення фінансування нових напрямів економічної діяльності територіальних громад у контексті оренди землі через корпорації, фінансово-промислові групи (ФПГ), транснаціональні компанії (ТНК), юридична адреса й власники яких знаходяться за межами сіл, районів, областей. Ці суб'єкти економічної діяльності використовують земельні ресурси як базу розвитку свого підприємства, не забезпечуючи робочими місцями селян. З метою забезпечення селян роботою необхідно встановити квоти працевлаштування селян на підприємствах не залежно від їх юридичної адреси, а також варто взяти до уваги, що підприємницька

діяльність завдає шкоди навколишньому середовищу за місцем виробництва, а не за місцем реєстрації.

Малочисельні територіальні громади мають можливість активізувати свої дії в напрямі внесення змін до порядку справляння місцевих податків на їх території та пошуку нових видів об'єктів оподаткування. Надалі ці кошти можуть бути спрямовані на здійснення заходів охорони навколишнього середовища та відновлення сільськогосподарських угідь, метою чого є привабливість сільської території для подальшої тісної співпраці з новими та існуючими інвесторами. Надання нових привілеїв органам місцевої влади в напрямі розширення фінансової основи має бути законодавчо закріплено, а нові статті фінансового забезпечення мають бути визначені у Бюджетному кодексі України за відповідними бюджетами територіальних громад, що спрямовані на їх розвиток [52].

Пошук нових джерел фінансування малочисельних територіальних громад з метою розвитку всіх галузей і сфер життєдіяльності на їх території має задовольняти інтереси сільських територіальних громад з використанням фінансових ресурсів, що базуються на розподілі повноважень на основі загальнодержавних, регіональних, районних та базових завдань розвитку територіальної громади.

Основними заходами, що вирішують питання фінансової спроможності малочисельних територіальних громад, мають стати:

- активний розвиток агропромислового виробництва та впровадження інноваційних технологій;
- активізація підприємницької ініціативи, ринкових форм організації бізнес-середовища у сільській місцевості;
- розвиток несільськогосподарських видів діяльності як одне з джерел фінансових ресурсів;
- розробка нових підходів центральними органами влади до адаптації економіки малочисельних територіальних громад до ринкових умов господарювання;

- імплементація уніфікованих стандартів соціальних сервісів, які надаються жителям малочисельних територіальних громад і метою яких є підвищення соціального рівня проживання населення в сільській місцевості;
- визначення основних засад розвитку місцевого самоврядування в напрямі збереження природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, створення комфортних, безпечних умов перебування мешканців населеного пункту.

Одним із дієвих інструментів щодо розвитку малочисельних громад може стати фінансове посередництво за такими напрямками, як:

- розробка окремих законодавчих актів, що спрямовані на формування та комплексний розвиток загальнодержавної системи фінансового забезпечення розвитку малочисельних територіальних громад в Україні з метою покращення соціального економічного стану в селі;
- збільшення ринку фінансових послуг та надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, що функціонують на сільських територіях;
- компонування різних форм фінансування та організаційних структур щодо підтримки малочисельних територіальних громад на рівні обласних державних адміністрацій;
- розвиток мережі фінансових установ, доступних для всіх верств населення, зокрема для жителів села, існування розгалуженої системи диверсифікованих фінансових інститутів, що впроваджують нові інформаційні технології у фінансовому секторі з метою підтримки суб'єктів економічної діяльності, що ведуть свою діяльність на сільських територіях [2].

На основі проведеного дослідження щодо визначення фінансової спроможності малочисельних територіальних громад, зокрема сіл чи селищ, пропонується механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад (рис. 6.4).

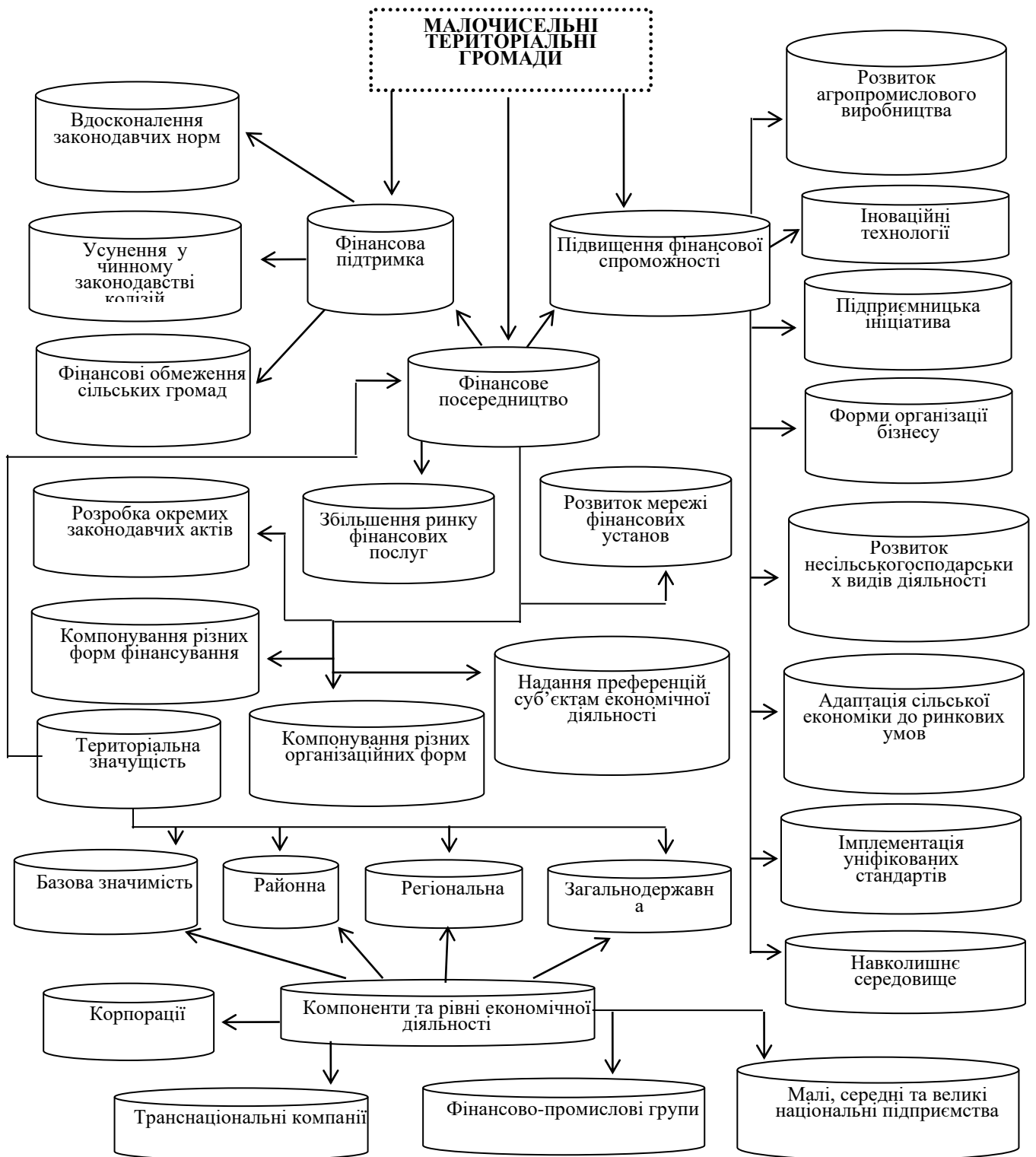


Рис. 6.4. Механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад (вдосконалено авторкою [22])

Цей механізм представлений у вигляді трьох складових, що формують фінансову спроможність малочисельних територіальних громад, а саме: фінансова підтримка (вдосконалення законодавчих норм у частині усунення

прогалин та колізій, усунення фінансових обмежень сільських громад); фінансове посередництво (збільшення ринку фінансових послуг, розвиток мережі фінансових установ, надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, компонування різних організаційних форм, компонування різних форм фінансування); заходи з підвищення фінансової спроможності (розвиток агропромислового виробництва, впровадження інноваційних технологій, активізація підприємницької ініціативи, нові форми організації бізнесу, розвиток несільськогосподарських видів діяльності, адаптація ринкових форм організації бізнесу у сільській місцевості до ринкових умов, імплементація уніфікованих стандартів, покращення навколишнього економічного та політичного середовища).

Для оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад та перспектив їх подальшого розвитку громад в Україні наведемо статистичні дані (табл. 6.2, табл. 6.3).

Таблиця 6.2

Фінансова спроможність малочисельних об'єднаних територіальних громад області за 2016 р.

Область	Назва ОТГ	Площа громади, км кв.	Чисельність населення, тис. осіб	Фактичні надходження власних доходів, грн на 1 особу за 2016 р.
1	2	3	4	5
Тернопільська	Лопушненська	86,2	2,3	842
Хмельницька	Розсошанська	100,2	4,9	5 912
Дніпропетровська	Ляшківська	82,2	2,2	1 699
Львівська	Міженецька	8,8	2,4	568
Полтавська	Пришибська	91,9	1,99	6 318
Чернівецька	Усть-Путильська	92,1	2,2	1 654
Житомирська	Високівська	96,8	2,6	2 006
Одеська	Новокальчівська	207,8	2,3	2 512
Запорізька	Смирновська	317,6	3,5	3 797
Волинська	Смолигівська	69,2	1,9	2 788
Рівненська	Підлозцівська	63,4	1,9	1 508
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	2 259
Донецька	Шахівська	231,8	3,1	9 184

Продовження табл. 6.2

1	2	3	4	5
Луганська	Новопсковська	226,0	12,3	2 115
Івано-Франківська	Старобогородчанська	84,3	6,1	1 004
Закарпатська	Вільховецька	76,8	12,5	3 202
Вінницька	Студенянська	129,3	3,5	2 114
Кіровоградська	Бобринецька	194,3	11,9	2 343
Черкаська	Мокрокалігирська	127,0	4,3	2 409
Київська	Калитянська	210,5	10,5	1 714
Миколаївська	Куцурубська	229,4	3,4	3 052
Сумська	Березівська	465,1	5,6	2 849
Херсонська	Кочубеївська	206,2	3,2	1 807

Джерело: побудовано на підставі [56].

Так, у 2016 р. найбільш перспективними малочисельними об'єднаними територіальними громадами є такі: Шахівська громада (Донецької області), де надходження на 1 особу становили 9184 грн, та Пришибська громада (Полтавської області), надходження якої становили 6318 грн. Найменшими були надходження у Міженецькій громаді (Львівської області) – 568 грн та Лопушненській громаді (Тернопільської області) – 842 грн.

Таблиця 6.3

Фінансова спроможність малочисельних об'єднаних територіальних громад області за 2017 р.

Область	Назва ОТГ	Площа громади, км кв.	Чисельність населення, тис. осіб	Фактичні надходження власних доходів, грн на 1 особу за 2017 р.
1	2	3	4	5
Тернопільська	Озерянська	56,8	2,7	1 730,5
Хмельницька	Розсошанська	100,2	5,0	6 661,0
Дніпропетровська	Ляшківська	82,2	2,2	2 106,6
Львівська	Міженецька	8,8	2,4	992,4
Полтавська	Пришибська	91,9	1,99	7 334,6
Чернівецька	Усть-Путильська	92,1	2,2	1 623,4
Житомирська	Високівська	96,8	2,5	2 881,5
Одеська	Новокальчівська	207,8	2,3	3 285,5
Запорізька	Ботіївська	138,6	2,2	3 773,1
Волинська	Смолигівська	69,2	1,9	3 889,9
Рівненська	Підлозцівська	63,4	1,9	2 449,3

Продовження табл. 6.2

1	2	3	4	5
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	3 015,6
Донецька	Шахівська	231,8	3,0	13 102,6
Луганська	Новопсковська	226,0	12,2	2 927,9
Івано-Франківська	Старобогородчанська	84,3	6,1	1 265,7
Закарпатська	Вільховецька	76,8	12,4	838,1
Вінницька	Студенянська	129,3	3,4	2 776,7
Кіровоградська	Бобринецька	194,3	11,7	3 157,0
Черкаська	Мокрокалігирська	127,0	4,2	3 604,5
Київська	Калитянська	210,5	10,0	2 155,4
Миколаївська	Куцурубська	758,5	7,9	2 540,0
Сумська	Березівська	465,1	5,6	3 584,4
Херсонська	Кочубеївська	206,2	3,1	2 461,5
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	3 015,6

Джерело: побудовано на підставі [32].

У 2017 р. ситуація дещо змінилася: лідерами малочисельних об'єднаних територіальних громад залишилися Шахівська громада (Донецької області), де надходження на 1 особу становили 13 102,6 грн, та Пришибська громада, надходження якої – 7334,6 грн. Проте зменшились надходження до Вільховецької громади (Закарпатської області) – 838,1 грн; у Міженецькій громаді (Львівській області) надходження так і залишилися незначними – 992,4 грн на 1 особу.

Аналіз статистичних даних свідчить про зростання фінансової спроможності малочисельних об'єднаних територіальних громад у розрахунку на 1 особу мешканців, зокрема: Шахівської ОТГ Донецької області зростання відбулося на 3918,60 грн, Мокрокалігирської ОТГ Черкаської області – на 1195,50 грн, Пришибської ОТГ Полтавської області – на 1016,60 грн. Але спостерігаються й негативні тенденції, як-то суттєве зменшення надходжень на 1 особу у Вільховецькій ОТГ Закарпатської області на 2363,90 грн. Спостерігається й збільшення населення самих об'єднаних територіальних громад, як-то: Куцурубська ОТГ Миколаївської області (на 4,5 тис. осіб), Озерянська ОТГ Тернопільської області (на 0,4 тис. осіб), що відбулося за рахунок приєднання нового села, селища чи міста до вже існуючої громади. Вважаємо, що збільшення учасників громади є

позитивним моментом та єдиним шляхом встановлення надійних соціально-економічних відносин у громаді.

У цьому контексті за територіальною значущістю та територіальною залученістю суб'єктів економічної діяльності слід розділити відносини на загальнодержавний рівень, регіональний рівень, районний рівень, базовий рівень. На рівні районів об'єднанні територіальні громади можуть відіграти позитивну роль у розвитку сприятливого середовища, однак чим меншою є територіальна громада, тим більше вона обмежена у фінансових ресурсах та можливості підтримувати належний соціально-економічний розвиток власної території. До основних суб'єктів економічної діяльності слід віднести корпорації, транснаціональні компанії, фінансово промислові групи та малі, середні і великі національні підприємства, що розташовані та здійснюють діяльність на певній території.

6.3. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління

Інвестиційна привабливість регіонів є одним із ключових напрямів державної політики, що в результаті сприяє підвищенню виробничого потенціалу регіону, розбудові регіональної інфраструктури, забезпечує життєдіяльність певної територіальної громади та її мешканців. Отримавши незалежність, Україна має всі можливості змінювати пріоритетність в галузях економіки для активації потенціалу кожного регіону країни. Але одним із негативних факторів для України щодо підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації є події на Сході України. Їх вплив на інвестиційне середовище країни знижує інвестиційну активність, що вимагає здійснення подальшого пошуку формування механізмів

підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління.

Питання інвестиційної привабливості національної економіки розглянуто в працях Р. Аверчука, О. Гаврилюка, А. Гайдуцького, А. Дуки, Ю. Козака, М. Крупки, Т. Майорової, В. Новицького, А. Пересади, О. Рогача, А. Філіпенка, О. Юркевич та ін. При подальшому дослідженні механізмів підвищення інвестиційного потенціалу на регіональному рівні заслуговують на увагу праці, присвячені особливостям функціонування складових та видів інфраструктури, зокрема таких науковців, як: М. Герасимчук, А. Гриценко, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Злупко, В. Куценко, В. Пила, С. Писаренко, О. Чмир, І. Школа, В. Красовський. Питанню підвищення інвестиційної привабливості регіонів присвятили свої праці І. Бланк, О. Власюк, О. Гаврилюк, Б. Губанський, І. Драган, Г. Калач та ін. Проте наукові дослідження мають фрагментарний характер та потребують більш глибокого аналізу у вимірі інвестиційного забезпечення.

Аналіз статистичних даних свідчить, що останнім часом спостерігається збільшення надходжень інвестицій. Так, якщо у 2000 р. надійшло лише 3224,3 млн грн, то в 2010 р. спостерігається збільшення у 4,1 раза (що становило 13 128,0 млн грн), у 2019 р. надійшло інвестицій – 43 735,9 млн грн, що більше ніж у 2010 р. у 3,3 раза та у 13,6 разів ніж у 2000 р. (табл. 6.4).

До того ж спостерігається ситуація, коли за рахунок коштів державного бюджету у 2019 р. було витрачено на охорону навколишнього природного середовища лише 2,9%, тоді як у 2010 р. цей показник становив 8,7%, що свідчить про наявність інших джерел фінансування.

**Капітальні інвестиції та поточні витрати витрат на охорону
навколишнього природного середовища**

Види інвестицій	2000	2005	2010	2015	2017	2019	Зміни (2019– 2000)
Капітальні інвестиції та поточні витрати у фактичних цінах, млн грн, у т.ч.	3224,3	7089,2	13 128,0	24 591,1	31 492,0	43 735,9	+40 511,6
капітальні інвестиції, з них капітальний ремонт основних засобів природоохоронного призначення,	605,9	1775,6	2761,5	7675,6	11 025,6	16 255,7	+15 649,8
поточні витрати	233,3	312,3	498,0	484,9	1142,6	1463,4	1230,1
	2618,4	5313,6	10 366,5	16 915,5	20 466,4	27 480,2	+24 861,8
Частка витрат на охорону навколишнього природного середовища за рахунок коштів бюджету, % у капітальних інвестиціях,	7,9	8,5	8,7	4,1	3,5	2,9	–5,0
у поточних витратах	1,3	2,1	2,7	1,8	2,3	2,1	+0,8

Джерело: [51, с. 185].

Формування інвестиційного клімату на рівні регіонів в умовах проведення реформи децентралізації управління визначається сукупністю соціальних, економічних, організаційних, правових, політичних, соціокультурних передумов.

Під інвестиційною привабливістю регіону слід розуміти сукупність політичних, економічних, правових, соціальних та екологічних чинників, яка зумовлюють поведінку діючих та потенційних суб'єктів інвестиційної діяльності щодо вкладення інвестицій у розвиток економіки регіону. Головною метою інвестиційної привабливості регіону є отримання максимального прибутку від вкладення капіталу. Тому, перш за все, інвестори спираються на конкретну спроможність галузей регіонів та інвестують у найбільш привабливі [21]. Де-

факто інвестиційна привабливість регіону визначається за допомогою двох складових – інвестиційного потенціалу та інвестиційних ризиків. До інвестиційного потенціалу регіону слід зарахувати такі фактори макроекономічної характеристики, як: насиченість території факторами виробництва (ресурсно-сировинними, трудовими, фінансовими), розміри та динаміка споживчого попиту населення тощо.

Обставинами, що можуть вплинути на привабливість регіону та можливостей громади, є наявні природні ресурси, потужній науково-технічний потенціал та вигідне географічне розташування, а також одну з важливих ролей при залученні нових інвестицій для зростання добробуту місцевої громади відіграє наявність потужного промислового комплексу регіону [17, с. 102]. Проте на підвищення інвестиційної привабливості регіону впливають внутрішні та зовнішні чинники – економічні, політичні та соціальні процеси. Найбільш актуальним напрямом у розвитку інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації можуть стати: розробка довгострокових та короткострокових планів щодо лібералізації та організації підприємницької діяльності в межах регіону; розробка та прийняття нормативно-правових актів, що задовольняють потреби місцевих громад; лібералізація торгівлі та транскордонний рух іноземного капіталу в рамках імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС; докладання значних зусиль з боку держави з метою покращення функціонування фондового ринку України; запровадження преференцій на місцевому рівні з приводу підвищення інноваційної активності суб'єктів економічної діяльності, зокрема в напрямі створення високотехнологічної конкурентоспроможної продукції; долучення наукових кадрів до розробки збалансованої системи залучення інвестицій регіону; активне використання успішного досвіду країн Європейського Союзу в напрямі стимулювання інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації.

Варто зауважити, що під час імплементації вищезазначених заходів у комплексі можна буде уникнути різних дисбалансів та збільшити

інвестиційну привабливість на рівні регіонів різних галузей національної економіки [7].

У табл. 6.5 показано надходження капітальних інвестицій за регіонами.

Таблиця 6.5

Капітальні інвестиції за регіонами, млн грн

Регіон	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Зміни (2019– 2010)
Україна	126 849	184 977	252 920	312 417	378 418	410 731	+283 882
Вінницька	3545	7373	8302	11 744	17 627	15 725	+12 180
Волинська	1767	6167	6384	7042	8687	12 664	+10 897
Дніпропетровська	16 017	25 920	33 169	42 908	60 289	66 951	+50 934
Донецька	14 994	8304	11 902	17 269	26 979	30 594	+15 600
Житомирська	2011	4044	5573	7722	8742	8467	+6456
Закарпатська	2205	3778	4663	5624	7501	9330	+7125
Запорізька	7964	7794	11 040	15 880	15 732	14 877	+6913
Івано-Франківська	4379	9609	7948	9708	9394	9306	+4927
Київська	11 331	24 359	33 411	34 494	40 713	50 296	+38 965
Кіровоградська	2123	4057	6355	7321	7181	7794	+5671
Луганська	5646	2060	4122	3330	3219	3358	-2288
Львівська	8830	13387	18 605	24 106	28 996	31 062	+22 232
Миколаївська	4422	5990	9730	11 178	10 099	12 549	+8127
Одеська	9724	9984	16 729	22 300	23 788	21 080	+11 356
Полтавська	6289	8338	15 265	15 855	18 637	23 005	+16 716
Рівненська	1937	4334	4324	6127	7228	6729	+4792
Сумська	2188	3663	5763	6947	7750	7734	+5546
Тернопільська	2138	3828	4888	7151	8375	9210	+7072
Харківська	8063	11 247	16 546	19 362	23 551	22 875	+14 812
Херсонська	1891	3107	4591	7362	8853	12 368	+10 477
Хмельницька	2948	6809	9123	10 500	11 275	10 534	+7586
Черкаська	2831	4486	6499	8144	11 110	11 386	+8555
Чернівецька	1715	2789	2669	2992	3721	4097	+2382
Чернігівська	1891	3550	5319	7351	8971	8740	+6849

* побудовано за винятком м. Київ, Севастополь та АРК Крим.

Джерело: [46, с. 161].

Загалом спостерігається позитивна динаміка, зменшення відбулося лише в Луганській області (на 2288 млн грн порівняно з 2010 р.), що пов'язано з проведенням антитерористичної операції (з 20018 р. – операції Об'єднаних Сил) на території цієї області. Суттєве зростання інвестицій спостерігається у Дніпропетровській області (на 50 934 млн грн порівняно з

2010 р., тобто у 4,2 рази), Київській області (на 38 965 млн грн порівняно з 2010 р., тобто у 4,4 рази) та Львівській області (на 22 232 млн грн, що становить 3,5 рази).

Дослідження обсягу надходжень капітальних інвестицій дало можливість зробити висновки, що найбільші кількості інвестицій надійшла до Дніпропетровської області – 51 859 863 тис. грн, Донецької області – 23 147 840 тис. грн та Київської області – 22 663 208. Стосовно виду активів, на які були спрямовані ці інвестиції, можна зробити висновки, що у Дніпропетровській області (яка є лідером у надходженні інвестицій) найбільше їх було спрямовано на закупівлю машин, обладнання та інвентарю (18 762 887 тис. грн), дещо менше – на створення інженерних споруд (16 827 914 тис. грн). Що стосується Донецької області, то найбільша кількість інвестицій була спрямована на закупівлю транспортних засобів 1 171 058 тис. грн. Найменший обсяг інвестицій спрямовано до Чернівецької області – 2 420 290 тис. грн та Луганської області (останнє пояснюється наявністю збройного протистояння на Сході країни) – 2 668 944 тис. грн (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Капітальні інвестиції у матеріальні активи за видами активів за регіонами у січні – грудні 2020 р., тис. грн

Регіон	будівлі житлові	будівлі нежитлові	інженерні споруди	машини, обладнання та інвентар	транспортні засоби	земля	довгострокові біологічні активи рослинництва та тваринництва	інші матеріальні активи
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Україна	36 517 767	64 103 756	113 270 538	132 241 526	37 211 478	1 747 165	3 996 710	11 821 721
Вінницька	1 262 845	2 074 948	1 046 320	3 836 059	1 134 604	66 271	176 993	262 011
Волинська	1 394 031	1 366 090	952 337	5 613 860	630 750	36 318	51 692	113 736
Дніпропетровська	556 340	11 737 294	16 827 914	18 762 887	2 977 280	278 385	90 226	629 537

Продовження табл. 6.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Донецька	208 880	2 667 866	9 869 871	8 561 626	1 171 058	1479	200 026	467 034
Житомирська	348 677	1 495 663	2 861 728	1 927 352	763 993	17 942	117 059	115 156
Закарпатська	1 039 643	841 432	912 920	973 883	263 485	36 818	5756	86 306
Запорізька	197 237	1 552 953	2 991 846	5 285 064	890 995	3165	48 422	552 245
Івано-Франківська	1 088 538	863 430	1 276 822	1 251 430	574 088	15 255	55 973	125 566
Київська	4 892 117	3 341 435	3 015 466	7 892 190	1 676 062	167 595	1 447 030	231 313
Кіровоградська	96 846	1 118 919	871 457	2 687 094	673 579	7159	22 405	89 871
Луганська	59 434	637 250	336 667	1 138 788	313 990	10 850	19 106	152 859
Львівська	3 484 270	2 546 329	3 306 814	4 982 964	708 932	77 891	34 451	808 326
Миколаївська	260 180	1 523 663	2 584 535	2 127 072	1 114 191	6566	59 648	111 184
Одеська	2 340 162	3 031 699	4 177 151	5 144 415	1 530 352	12 700	27 743	465 002
Полтавська	637 975	2 347 169	10 687 226	5 651 366	1743 806	32 137	230 644	331 243
Рівненська	715 904	763 324	1 535 640	1 209 922	422 821	21 236	91 509	91 449
Сумська	468 471	884 175	1 559 633	2 282 568	676 875	22 603	153 624	129 420
Тернопільська	1 352 871	1 054 908	921 889	1 976 357	466 591	19 529	30 496	134 030
Харківська	3 160 951	2 402 330	3 381 565	5 465 859	1 596 639	74 039	103 032	643 975
Херсонська	197 113	562 591	691 292	1 841 209	423 417	15 080	101 481	75 852
Хмельницька	586 338	1 401 845	3 195 479	2 964 857	729 927	18 116	120 649	156 897
Черкаська	541 370	1 287 854	1 819 901	2 027 365	623 636	11 309	522 491	146 970
Чернівецька	709 775	537 777	469 581	386 385	219 961	-	18 069	78 742
Чернігівська	491 446	973 976	1 577 169	2 127 058	537 351	14 367	174 630	101 506

Джерело: побудовано на підставі [46].

До інвестиційних ризиків регіону варто зарахувати: тенденції в економічному розвитку регіону, фінансово-валютні процеси (збалансованості регіонального бюджету чи фінансів підприємств), політичну напруженість, екологічні, кримінальні та соціальні чинники. Інвестиційна привабливість виступає відносною категорією співвідношення рівня ризику, рівня прибутковості та вартості фінансових ресурсів у тому чи іншому регіоні. О. Бражко розуміє поняття інвестиційної привабливості, як інтегральну характеристику, достатню соціально-економічну, організаційно-правову, морально-психологічну та суспільно-політичну зацікавленість суб'єкта інвестиційної діяльності вкладати свої кошти у той чи інший об'єкт [4]. Тому інвестиційна привабливість регіону в умовах децентралізації управління має визначатися характеристикою регіонального простору до інвестиційного клімату, тобто з урахуванням наявної інфраструктури, яка враховує потреби та можливості громади, наявність ресурсів, галузей, а також вплив адміністративних бар'єрів та обсяги залучення фінансових ресурсів.

До основних факторів, що впливають на інвестиційну привабливість регіону в умовах децентралізації управління, зараховують:

- 1) політичні – визначають можливості втрат інвестицій щодо дестабілізації ситуації в країні;
- 2) економічні – сучасний стан розвитку економічних зв'язків на території громади, рівень фіскального навантаження (як з урахуванням загальнодержавних податків, так і місцевих, які справляються на певній адміністративно-територіальній одиниці), а також можливості регіонального розвитку ринку;
- 3) інфраструктурні – рівень забезпеченості об'єктами виробництва, рівень благоустрою території (що створює зручності для організації бізнесу);
- 4) географічні – економіко-географічне розташування регіону [28].

У процесі дослідження механізмів підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління було досліджено сучасний стан залучення прямих іноземних інвестицій за областями України. Перше місце посідає Дніпропетровська область (обсяг іноземних інвестицій на одного мешканця області – 1074,7 дол. США, що в 1,2 раза більше за середній показник по Україні (886,0 дол. США)). Найбільшу частку іноземних інвестицій отримали такі сфери економіки регіону, як промисловість – 53,5%, торгівля – 20,4%, операції з нерухомим майном – 13,1%, діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 4,4%, професійна, наукова та технічна діяльність – 4,2% та інші галузі; інвестиції були отримані з 23 країн світу.

Одним із вагомих інструментів залучення інвестицій до Дніпропетровської області стало створення в 2011 р. Дніпропетровського регіонального інвестиційного агентства (DIA) за підтримки регіональної влади, до основних функцій якого належать:

- супровід і сприяння діяльності потенційних інвесторів на території регіону;

- ініціація – ініціює створення перспективних інвестиційних проєктів та інвестиційно-привабливих територій громад;
- надання первинної аналітичної інформації, необхідної для ухвалення рішень з приводу інвестування [18].

Заслуговує на увагу досвід Івано-Франківської області із залучення інвестицій, де органами місцевої влади створено умови для реалізації проєктів відомій компанії LEONI, яка в 2016 р. у м. Коломия розпочала будівництво заводу з виготовлення електрокабельної продукції для автомобілів. Однією з цілей компанії було створення у м. Коломия 5 тис. робочих місць до 2021 р. Результатом успішної співпраці на регіональному рівні з іноземними інвесторами стало оновлення виробництв ТОВ «Електролюкс Україна», виготовлення електрокабельної продукції для легкових автомобілів у ТОВ «Тайко Електронікс Юкрейн Лімітед», виготовлення паркету і виробів зі зрощених щитів дерев'яних у ТОВ «Солід Україна», виробництво паперових конвертів у ТОВ «Куверт Україна (м. Івано-Франківськ), виготовлення пластмасових труб у ТОВ «Калуський трубний завод», виробництво лінолеуму в ТОВ «Таркет Вінісін». Основами діяльності регіональної влади Івано-Франківської області є сприяння створенню належних умов для реінвестування у нові проєкти, постійний супровід та комунікація з підприємствами з іноземним капіталом [20].

Протягом 2017 р. до Волинської області надійшло інвестицій з 36 країн світу. Загальний обсяг прямих інвестицій (акціонерного капіталу), внесених в економіку області за весь період інвестування, станом на 31 грудня 2017 р. становив 265,4 млн дол. США, або в середньому по 255,9 дол. США на одного жителя області. Основними країнами-інвесторами регіональної економіки Волинської області виступають: Кіпр – 135,3 млн дол. США; Польща – 35,8 млн дол. США; Словаччина – 17 млн дол. США; Німеччина – 8,5 млн дол. США [17].

Запорізька область входить до десятки областей-лідерів з інвестиційної привабливості, де найбільш актуальними сферами надходження інвестицій є:

енергетика, машинобудування, металургія, ІТ-сфера, сільське господарство, туризм. Складовими інвестиційного потенціалу АПК регіону є наявні природні ресурси, висококваліфікований персонал та географічне розташування Запорізької області. Також великий потенціал має туристично-рекреаційна сфера – курортні та рекреаційні території становлять майже 15% від загальної площі області. Зростає популярність агро- та екотуризму. Іншим напрямом, що також має великий потенціал із залучення інвестицій, є ІТ-сфера, яка спирається на інфраструктуру, студентські кадри, наявну платформу для подальшого вдосконалення ІТ-сфери, складовими якої є державні та недержавні університети. У Запорізькому регіоні діють приватні ІТ-школи: КРОК, Brainacademy, QatestLab тощо. Понад 10 університетів Запорізької області навчають та підвищують кваліфікацію фахівців цієї галузі. Запорізькі ІТ-спеціалісти стають найбільш затребуваними не тільки на ринку праці України, але й за її межами [19]. У (табл. 6.7) наведено статистичні дані інвестиційної активності областей.

На основі статистичних даних за 2015–2018 рр. Українського рейтингового агентства «Євро-рейтинг» варто відзначити, що найбільш активними областями із залучення інвестицій є Київська область (2018 р. – 234 бали; 2017 р. – 193 бали; 2016 р. – 216 балів; 2015 р. – 207 балів), Дніпропетровська область (2018 р. – 222 бали; 2017 р. – 201 бал; 2016 р. – 200 балів; 2015 р. – 176 балів), Вінницька (2018 р. – 180 балів; 2017 р. – 183 бали; 2016 р. – 180 балів; 2015 р. – 168 балів) та Волинська область (2018 р. – 181 бал; 2017 р. – 175 балів; 2016 р. – 148 балів; 2015 р. – 190 балів), Львівська область (2018 р. – 232 бали; 2017 р. – 178 балів; 2016 р. – 210 балів; 2015 р. – 222 бали) та Запорізька область (2018 р. – 180 балів; 2017 р. – 165 балів; 2016 р. – 154 бали; 2015 р. – 150 балів). У цілому варто відзначити значний приріст інвестицій до регіонів внаслідок кардинальних змін в умовах реформи децентралізації [47] (див. табл. 6.7).

Таблиця 6.7

Рейтинг інвестиційної активності областей

Області	2-й кв. 2018 р.	4-й кв. 2017 р.	4-й кв. 2016 р.	4-й кв. 2015 р.
Вінницька	180	183	180	168
Волинська	181	175	148	190
Дніпропетровська	222	201	200	176
Житомирська	131	138	121	130
Закарпатська	203	144	128	146
Запорізька	180	165	154	150
Івано-Франківська	185	157	177	194
Київська	234	193	216	207
Кіровоградська	110	145	166	128
Львівська	232	178	210	222
Миколаївська	122	126	166	185
Одеська	196	187	210	176
Полтавська	205	225	182	170
Рівненська	151	147	94	145
Сумська	101	125	138	111
Тернопільська	129	135	107	130
Харківська	180	204	202	196
Херсонська	97	175	107	170
Хмельницька	110	131	172	152
Черкаська	147	141	185	144
Чернівецька	96	117	95	141
Чернігівська	150	150	184	111

Джерело: побудовано на підставі [47].

Розроблений механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління (рис. 6.5), перш за все, спирається на інвестиційний клімат, складовими якого є: правові основи, економічні, організаційні, соціальні, соціокультурні та організаційні передумови.

Але під час оцінювання інвестиційної привабливості регіону необхідно враховувати: наявну територію, трудові ресурси, потенціал галузей у регіоні, ресурсний капітал, дії посадових осіб, законодавче поле, євроінтеграційні зміни, зміни в нормативно-правовому середовищі. До специфічних рис кожного регіону варто зарахувати: орендну плату (за оренду землі, державного та комунального майна), розмір місцевих податків, преференції,

наявність наукових, індустріальних, технічних парків, ІТ-продукти, виробництво електроенергії, сплату ПДВ (бюрократичні перепони повернення ПДВ суб'єктам економічної діяльності).

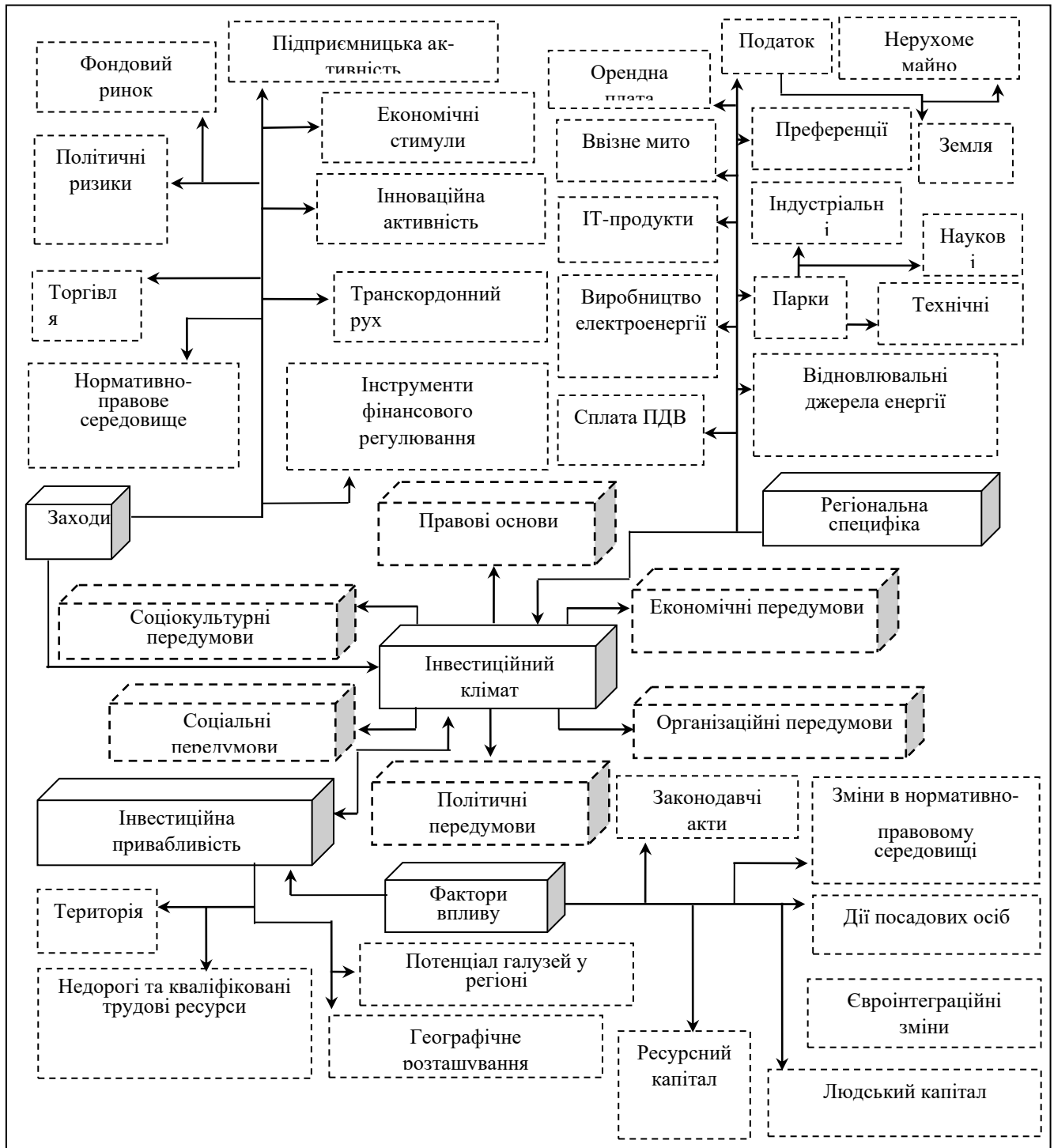


Рис. 6.5. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління (вдосконалено авторкою [25])

Основним заходами в напрямі інвестиційної привабливості є такі: розвиток фондового ринку, підвищення підприємницької активності, застосування економічних стимулів (зокрема податкових пільг), підвищення інноваційної активності, розвиток транскордонного руху, інструменти фінансового регулювання, нормативно-правове середовище, розвиток торгівлі, заходи щодо подолання політичних ризиків.

Підсумовуючи вищевикладене, варто констатувати, що інвестиційна привабливість регіонів в умовах децентралізації управління, яка надає місцевим громадам та органам влади більше повноважень, будується на таких складових, як: інвестиційний потенціал та інвестиційні ризики. Перш за все, регіональна влада має подбати про пріоритетні напрями розвитку структури регіону, що мають потенціал; у подальшому, спираючись на наявні ресурси, громада зобов'язана вчиняти заходів щодо підвищення підприємницької активності суб'єктів господарювання, досягаючи поставлених поточних і довгострокових цілей розвитку регіону. Пріоритетні напрями розробки подальших кроків із підвищення інвестиційної привабливості регіону, перш за все, мають полягати у: підвищенні ефективності інвестиційних ресурсів, посиленні гарантій іноземним інвесторам; формуванні позитивного іміджу регіону та його інфраструктури.

6.4. Формування міжбюджетних відносин у межах політики децентралізації управління

Вирішення питання міжбюджетних відносин між територіальними громадами в процесі децентралізації, перш за все, пов'язане з розподілом видаткових повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, наданням податкових повноважень останнім, відповідним формуванням видаткової та дохідної частин місцевих бюджетів.

Зміни в умовах фінансово-господарської діяльності об'єднаних територіальних громад ставлять завдання з дослідження міжбюджетних відносин. Визначення потрібних чинників для покращення процесу управління дає змогу забезпечувати життєдіяльність територіальних громад.

Для України як незалежної демократичної держави за головну мету взято покращення добробуту кожного громадянина країни, що можна досягти шляхом побудови якісної системи державного управління, яка ліквідує нерівні можливості доступу до суспільних благ і дасть змогу підвищити якість суспільних послуг та рівень життя населення. Фінансово-бюджетна децентралізація, як одна зі складових процесу децентралізації управління, що покликана забезпечити більш раціональне використання коштів територіальної громади, перш за все, має на меті передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих. Завдяки фінансово-бюджетній децентралізації громада може втілити в реальність свої цілі, а саме: місцеві бюджети отримують фінансову самостійність; об'єднані територіальні громади отримують право на прямі міжбюджетні відносини; місцеві органи влади отримують можливість вільно планувати власні доходи і пріоритети витрат зі своїх бюджетів.

Впродовж чотирьох років було створено 725 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Лідерами створення об'єднаних громад стали: Дніпропетровська область, де з'явилося 56 громад, Житомирська – 45, Тернопільська – 40 й Волинська – 40. Найменше кількість громад створено у Закарпатській, Луганській, Київській областях – 6, 8 та 9 ОТГ відповідно. З іншого боку, зменшується кількість громад, які ще не об'єдналися, і ще 7843 територіальні громади не взяли участі в процесі об'єднання. У загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ найкращі результати демонструють Житомирська, Хмельницька, Дніпропетровська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області [14].

Станом на 2019 р. найбільш важливими змінами в Бюджетному кодексі України стало: надання права обласним радам здійснювати зовнішні

запозичення та надавати місцеві гарантії (зміни до ст. 2, 16, 17, 18, 60, 61, 74 Кодексу); упорядкування окремих положень Бюджетного кодексу щодо формування місцевих бюджетів у частині застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (внесення змін до ст. 10, 28 Кодексу); здійснення синхронізації положень згідно із Законом України №2497 від 10 липня 2018 р. та Бюджетним кодексом щодо сплати податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї), до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок (зміни до ст. 64 Кодексу); доповнення переліку захищених видатків бюджету видатками на програму державних гарантій медичного обслуговування населення з метою уникнення можливих ситуацій зі зменшенням обсягів її фінансування при скороченні видатків бюджету (зміни до ст. 55 Кодексу); запровадження нової субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (Кодекс доповнено ст. 103) [31].

Разом с тим було прийнято низку нормативно-правових актів, які внесли корективи у фінансові відносини територіальних громад, зокрема: Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів», Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

До того ж Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин, згідно з якою, до міжбюджетних трансфертів віднесено: базову та реверсну дотації, субвенції, додаткові дотації. У Постанові КМУ від 23 січня 2015 р. № 12 викладено у новій редакції «Порядок перерахування міжбюджетних

трансфертів», де визначено механізм їх перерахування із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Місцевим бюджетам з державного можуть надаватися міжбюджетні трансферти, які можуть бути у вигляді: базової дотації (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції; реверсної дотації (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткові дотації (ч. 1 ст. 96 БК України [7]).

Останнім часом найбільших змін зазнав порядок надання субвенцій.

Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції [7].

На сьогодні існують такі їх види:

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Вона надається за рахунок джерел формування спеціального фонду державного бюджету (ч. 1 ст. 103-1 БК України [7]).

– субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних витратів) (104 БК України [7]).

– субвенція на виконання інвестиційних проєктів надається з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням основних засад: економічної ефективності досягнення цілей інвестиційного проєкту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на його виконання;

направленості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності; фінансової забезпеченості інвестиційних проєктів, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період; рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території (105 БК України [7]).

Наприкінці 2014 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», яким було розширено перелік субвенцій.

Було введено «освітню субвенцію», яка мала спрямовуватися на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників початкових шкіл, гімназій, спеціальних шкіл; закладів мистецької, спортивної, військової підготовки; наукових ліцеїв; дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів; інклюзивно-ресурсних центрів; закладів професійної освіти державної та комунальної власності; закладів фахової передвищої освіти і коледжів державної та комунальної власності в частині здобуття повної загальної середньої освіти (ч. 1 ст. 103-2 БК України [7]).

Було внесено ряд змін щодо надання субвенції з державного бюджету місцевим на сферу освіти.

Так, у квітні 2018 р. змінено надання субвенції на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа». Відтепер закупівля засобів навчання та обладнання для навчальних кабінетів початкової школи та їх доставка здійснювалася на засадах співфінансування: 1) для закладів, розташованих у містах обласного значення – з обласного бюджету, не більш як 70% – за рахунок субвенції та не менш як 30% – за рахунок коштів місцевих бюджетів; 2) для закладів, розташованих у районах та в об'єднаних територіальних громадах, це обмеження становило 90% та 10% відповідно [43].

Субвенція мала бути спрямована на:

– закупівлю засобів навчання та обладнання (комп'ютерного і сучасних меблів для навчальних кабінетів початкової школи); навчально-методичної та навчальної літератури, зошитів з друкованою основою (зокрема електронних версій та з аудіосупроводом), обладнання та інвентарю для фізкультурно-спортивних приміщень для закладів загальної середньої освіти;

– підвищення кваліфікації: директорів, заступників директорів з навчально-виховної роботи, до посадових обов'язків яких належать питання початкової освіти; вчителів початкової школи за напрямками: здійснення формувального оцінювання учнів; впровадження діяльнісних, ігрових, методів навчання; конструювання та розроблення навчальних програм; організація інклюзивного навчання; вчителів, які викладають один чи декілька навчальних предметів румунською або угорською мовами; вчителів іноземних мов;

– проведення супервізії [36].

З лютого 2019 р. одержувачами субвенції можуть бути приватні заклади загальної середньої освіти, які мають ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти; щодо яких не порушено справи про банкрутство та не прийнято рішення про визнання їх банкрутом та які не перебувають на стадії ліквідації [36].

З квітня 2019 р. сфера покриття субвенцією значно розширилась, відтепер вона могла бути спрямована на придбання для закладів загальної середньої освіти комунальної власності та їх філій: шкільних автобусів; автомобільних транспортних засобів, зокрема, для обслуговування інклюзивно-ресурсних центрів; персональних комп'ютерів; послуг з доступу до Інтернету закладів освіти [13].

Доповнено субвенцію на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, яка спрямовується на надання державної підтримки для здобуття освіти сліпими дітьми та зі зниженим зором, глухими та зі зниженим слухом, з тяжкими порушеннями мовлення, із затримкою

психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з порушенням інтелектуального розвитку тощо (ч. 1 ст. 103-3 БК України [7]).

Доповнено медичну субвенцію, яка спрямовується на:

– амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні);

– первинну медичну допомогу;

– програми медико-санітарної освіти (центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

– місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам [33].

Медична субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, що має враховувати такі параметри: кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; коригувальні коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги; особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах (ч. 1–3 ст. 103-4 БК України [7]).

У серпні 2015 р. було визначено порядок розподілу медичної субвенції між місцевими бюджетами за формулою, що використовує такі показники:

– обсяг медичної субвенції для обласного бюджету (V_{zob});

– загальний показник обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів на планований бюджетний період;

– загальний показник обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів з урахуванням вимог Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;

– обсяг медичної субвенції для місцевого бюджету згідно із Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;

- сумарний обсяг коштів, розрахований для обласних бюджетів для надання екстреної медичної допомоги;
- коефіцієнт коригування частки обсягу медичної субвенції для місцевих бюджетів;
- коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення;
- коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення [45].

У грудні 2016 р. було прийнято рішення щодо врегулювання питання із погашення заборгованості із заробітної плати та встановлено, що обсяг субвенції для бюджету адміністративно-територіальної одиниці, у закладах охорони здоров'я якої допущена заборгованість із заробітної плати, строк виплати якої пройшов, спрямовується, перш за все, на здійснення обов'язкових виплат із заробітної плати працівникам, а видатки, пов'язані зі стимулюванням, преміюванням працівників закладів охорони здоров'я, можуть здійснюватися виключно після ліквідації заборгованості із заробітної плати, строк виплати якої пройшов [37].

У серпні 2017 р. було врегульовано порядок використання коштів – залишків субвенції на кінець бюджетного періоду, що зберігаються на рахунках місцевих бюджетів територіальних громад. Їх використання можливе у наступному бюджетному періоді для поточного утримання й оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я та виконання програм у сфері охорони здоров'я з урахуванням цільового призначення субвенції. Проте використання за виплату заробітної плати та видатків на оплату комунальних послуг й енергоносіїв було заборонено [16].

У березні 2018 р. на підтримку осіб, що хворіють на цукровий та нецукровий діабет, хронічну ниркову недостатність і лікуються методом гемодіалізу, не допускається під час формування та затвердження відповідних місцевих бюджетів на планований бюджетний період зменшувати обсяг цільових коштів, які використовуються на придбання

лікарських засобів, медичних виробів, лабораторних реактивів для стаціонарних спеціалізованих закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у тому числі для лікування онкологічних захворювань та на надання первинної медичної допомоги населенню [38].

У березні 2019 р. також було прийнято рішення не зменшувати обсяг цільових коштів для лікування хворих на цукровий і нецукровий діабет, хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу. Додатково було вирішено за рахунок субвенції здійснити підвищення рівня оплати праці працівників з кваліфікацією «Парамедик», «Екстрений медичний технік» та лікарів з медицини невідкладних станів [39].

Наразі існує п'ять напрямів фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;
- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури через фінансові внески або вклад робочої сили;
- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;
- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [15].

Згідно з аналітичними даними офісу з фінансового й економічного аналізу у Верховній Раді України щодо міжбюджетних трансфертів, у 2018 р. їх обсяг для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні трансферти із загального фонду – 300 млрд грн, зі спеціального – 14 млрд грн.

У структурі міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. (рис. 6.6) основна їх частина фінансується за рахунок загального фонду державного бюджету. На неї припадає 93–95% від усього обсягу виділених міжбюджетних трансфертів. Причому в 2019 р. заплановано подальше зменшення частки коштів, спрямованих на міжбюджетні трансферти зі спеціального фонду державного бюджету.



Рис. 6.6. Структура міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр.

(побудовано на підставі [14])

Згідно із Законом України «Про Державний бюджет на 2019 рік», до місцевих бюджетів спрямовується загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій. Також передбачено один вид реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету. Із загального фонду державного бюджету передбачено 29 субвенцій та 5 видів дотацій. Зі спеціального фонду державного бюджету передбачено 6 видів субвенцій. У загальному переліку міжбюджетних трансфертів окремо виділено такі види, як базова та реверсна дотації; медична й освітня субвенції [30].

Проте, окрім отриманих трансфертів, доходи місцевих бюджетів, умовно поділяють на власні та передані. Розмір власних доходів в останні

три роки коливається в межах від 45% до 47% загальних доходів місцевих бюджетів. У 2018 р. до доходів місцевих бюджетів надійшло 562,4 млрд грн, з яких 263,5 млрд грн – власні доходи, а 298,9 млрд грн – передані з держбюджету (рис. 6.7) [14].

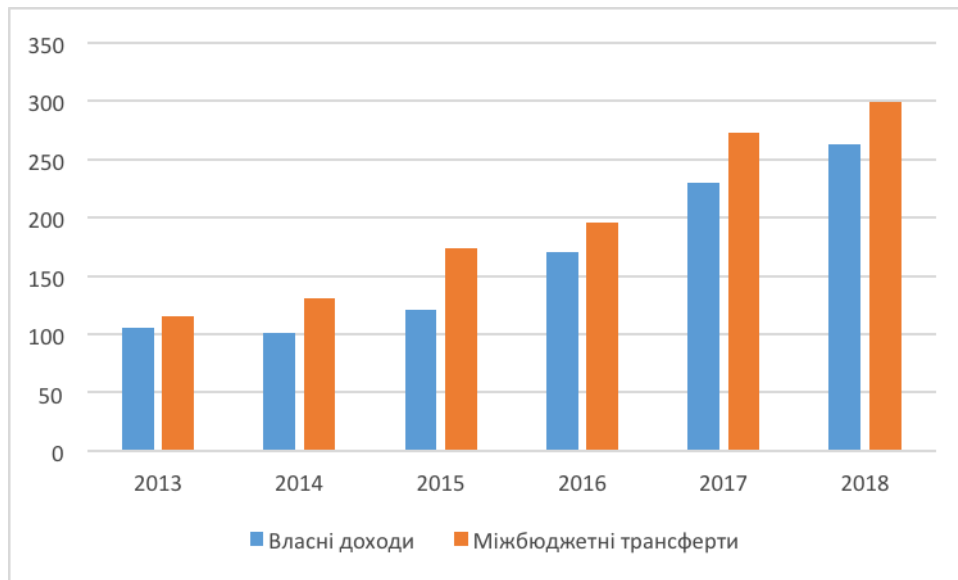


Рис. 6.7. Доходи і трансферти місцевих бюджетів України (млрд грн)
(побудовано на підставі [14])

Останній рік (2020 р.) спостерігається тенденція до зменшення частки субвенцій у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (порівняно з попереднім роком зменшення відбулося на 12,4%, а порівняно з 2017 р. – на 20,5%); це вимагає від органів місцевого самоврядування здійснення пошуку власних резервів, зокрема за рахунок податкових надходжень. Проте у 2020 р. спостерігається зменшення й загального обсягу доходів місцевих бюджетів (на 89,0 млрд грн) (табл. 6.8), причиною чого є прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», яким було звільнено від нарахування земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та

комунальної власності, що перебувають у власності або користуванні фізичних або юридичних осіб та використовуються ними в господарській діяльності [34] та з-поміж об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, було виключено об'єкти нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб на період з 1 березня до 30 квітня 2020 р. [34]. До того ж на цей період передбачено не застосовувати штрафні санкції за порушення податкового законодавства.

Враховуючи те, що земельний податок, орендна плата за земельні ділянки державної й комунальної власності та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є найбільш бюджетонаповнювальними податками, це спричинило суттєве зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Таблиця 6.8

Обсяги субвенцій, отриманих місцевими бюджетами з державного бюджету

Рік	Обсяги субвенцій, млрд грн	Загальний обсяг доходів, млрд грн	Частка субвенцій у загальній сумі доходів, %
2017	250,6	502,1	49,9
2018	273,8	562,4	48,7
2019	234,4	560,5	41,8
2020	138,6	471,5	29,4

Джерело: [59].

За спрямуванням субвенцій, зокрема щодо здійснення державних програм соціального захисту населення за два роки спостерігається суттєве зменшення на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг (у 2019 р. – на 16 млрд грн порівняно з попереднім роком) (табл. 6.9).

Обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту населення, млрд грн

Вид субвенції	2018	2019	Зміни (2019–2018)
Виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	0,9	1,0	+0,1
Виплата допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам, які не мають права на пенсію, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю	60,0	63,0	+3,0
Надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату комунальних послуг	71,0	55,0	-16,0
Надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	2,7	3,0	+0,2
Усього:	134,5	122,0	-12,5

Джерело: [1].

Проте, на думку В.Булавинець, у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування задля покращення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад доцільно:

- удосконалити територіальну організацію влади на субрегіональному рівні, що потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання;
- стимулювати економічну активність територіальних громад шляхом розподілу міжбюджетних трансфертів на конкурентних засадах;
- підвищувати ефективність управління об'єктами комунальної власності, що допоможе збільшити доходи бюджетів територіальних громад від операцій з капіталом;
- широко практикувати соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм;
- активізувати потенціал механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні та створювати сприятливе середовище для залучення приватного капіталу;

- впроваджувати аутсорсинг, що надасть можливість зменшити витрати місцевого бюджету та вивільнити внутрішні ресурси для виконання важливіших функцій;

- здобувати досвід та навички підготовки проєктних заявок та необхідних документів задля налагодження ефективної співпраці з національними та зарубіжними інституціями (грантодавцями);

- формувати позитивний імідж та привабливу «кредитну» історію об'єднаної територіальної громади [5].

Наведена схема вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації (рис. 6.8) засвідчує, що для того, щоб повною мірою використати всі вигоди від фінансово-бюджетної децентралізації, яка спирається на такі напрями, як планування витрат, міжбюджетні відносини, планування доходів та фінансова самостійність у прийнятті певних рішень щодо територіальної громади, слід, перш за все, виокремлювати п'ять напрямів:

- розширення можливостей отримання власних місцевих доходів;
- самофінансування;
- часткове самофінансування;
- муніципальні запозичення;
- мобілізація грошових фондів.

Проте серед головних напрямів удосконалення фінансово-бюджетної децентралізації виділено:

- розвиток державо-приватного партнерства;
- здійснення соціальних замовлень;
- аутсорсинг послуг;
- набуття досвіду в проєктному менеджменті;
- більш повноцінна реалізація права комунальної власності;
- отримання міжбюджетних трансфертів;
- ресурсне забезпечення;
- вдосконалення територіальної організації влади.

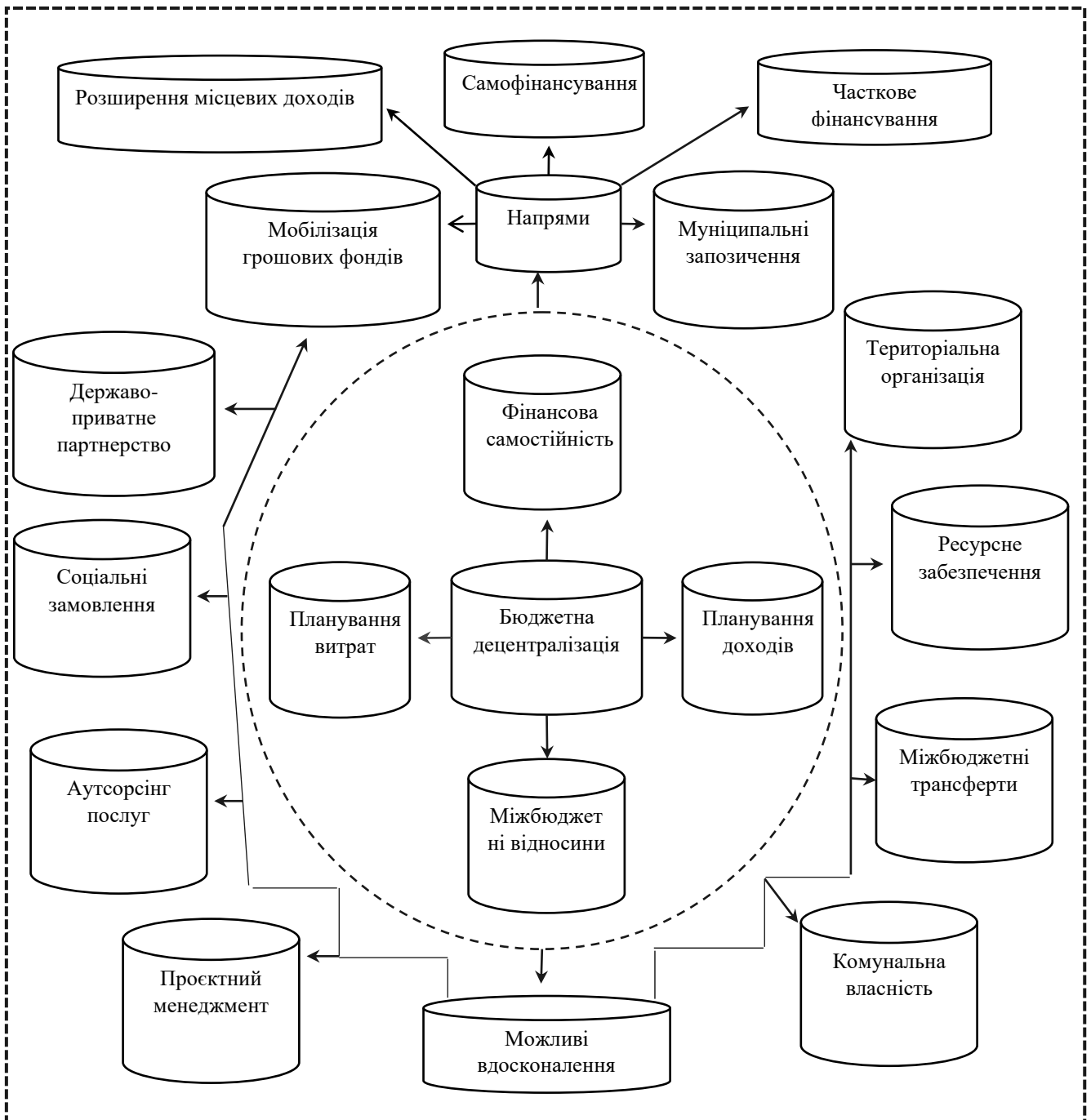


Рис. 6.8. Напрями вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації
(вдосконалено авторкою [26])

Проведений аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів та розвитку міжбюджетних відносин дає можливість стверджувати, що реформа бюджетно-податкового законодавства спрямована на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Однак якщо розглядати фінансово-бюджетну децентралізацію виключно як процес

отримання більших грошей для місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових платежів, то такі заходи не приведуть до реальних зрушень у територіальних громадах і це не дасть можливості реально підвищити рівень життя громадян країни.

Висновки до розділу 6

1. На основі вищевикладеного слід сказати, що законодавчі ініціативи та нормативно-правова база є основним компонентом впливу на формування системи фінансування малочисельних територіальних громад. Державні інституції на рівні територіальних громад мають бути наділені ширшим колом повноважень, а також відповідати за перерозподіл коштів для фінансового забезпечення малочисельних територіальних громад. Варто звернути увагу на те, що сільські територіальні громади не мають повних можливостей відповідати за життєдіяльність громади та виконувати всі запити свого населення. З цього погляду забезпечення сталого розвитку чисельних територіальних громад, зокрема сільських, має бути тісно пов'язане з регіональними центрами, що можуть навчати, обмінюватися досвідом та надавати приклади успішного функціонування іншим сільським територіальним громадам.

2. За результатами дослідження стану малочисельних об'єднаних територіальних громад встановлено, що протягом двох років найбільш перспективними залишаються: Шахівська громада (Донецької області) та Пришибська громада (Полтавської області). Найменшими є надходження у Міженецькій громаді (Львівської області) та Лопушненській громаді (Тернопільської області). Спостерігаються й негативні тенденції, як-то суттєве зменшення надходжень на 1 особу у Вільховецькій громаді Закарпатської області – на 2363,90 грн. Встановлено збільшення кількості

населення самих об'єднаних територіальних громад, як-то: Куцурубська громада Миколаївської області (на 4,5 тис. осіб), Озерянська громада Тернопільської області (на 0,4 тис. осіб), що відбулося за рахунок приєднання нового села, селища чи міста до вже існуючої громади.

3. Дослідження стану надходження інвестицій засвідчило, що спостерігається позитивна динаміка за всіма областями, зменшення відбулося лише у Луганській області (на 2288 млн грн порівняно з 2010 р.), що пов'язано з проведенням антитерористичної операції (з 2018 р. – операції Об'єднаних Сил) на її території. Суттєве зростання інвестицій спостерігається у Дніпропетровській, Київській та Львівській областях. Дослідження обсягу надходжень капітальних інвестицій дало можливість зробити висновки, що найбільша кількість інвестицій також надійшла до Дніпропетровської, Донецької області та Київської областей. Стосовно виду активів, на які були спрямовані ці інвестиції, можна зробити висновки, що найбільше їх було спрямовано на закупівлю машин, обладнання та інвентарю, дещо менше – на створення інженерних споруд.

4. Встановлено, що останнім часом (у 2020 р.) спостерігається тенденція до зменшення частки субвенцій у загальній сумі доходів місцевих бюджетів; це вимагає від органів місцевого самоврядування здійснення пошуку власних резервів, зокрема за рахунок податкових надходжень. У 2020 р. спостерігається зменшення й загального обсягу доходів місцевих бюджетів (на 89,0 млрд грн), причиною чого стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», яким було звільнено юридичних і фізичних осіб від нарахування земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної й комунальної власності та виключено об'єкти нежитлової нерухомості з числа об'єктів, що підлягають оподаткуванню.

Список використаних джерел до розділу 6

1. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2018. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf (дата звернення: 12.02.2020).
2. Бидик А. Г. Теоретична структура механізму фінансового забезпечення розвитку сільських територій. *Інноваційна економіка*. 2013. № 3. С. 156–162.
3. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. Київ, 2017. 107 с.
4. Бражко О. Особливості формування оцінки інвестиційної привабливості економіки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 12. С. 16–20.
5. Булавинець В. М. Бюджетна децентралізація в Україні: переваги та недоліки. *Четверті Всеукраїнські наукові читання пам'яті С. І. Юрія* : зб. наук. пр. (м. Тернопіль, 27 листопада 2018 р.) / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. Тернопіль : Вектор, 2018. С. 9–13.
6. Бюджет України 2020 : стат. зб. / підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України [https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_\(for_website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf) (дата звернення: 12.02.2020).
7. Бюджетний кодекс України : Закон від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 12.02.2020).
8. Ванькович Д. В. Діагностування стану інвестиційного клімату в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 11–18. http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

9. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

10. Волохова І. С. Вектори зростання надходжень до місцевих бюджетів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Вип. 23(1). С. 39–42.

11. Депозити органів місцевого самоврядування в 2016–2018 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: https://feao.org.ua/products/depozyty_oms_2016-18/ (дата звернення: 12.02.2020).

12. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»: Постанова від 4 квітня 2018 р. № 237 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

13. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти: Постанова від 3 квітня 2019 р. № 319 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

14. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. 2019. URL: <http://cost.ua/news/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets> (дата звернення: 12.02.2020).

15. Дяченко С. А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 89–94.

16. Жук П. В., Сірик З. О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16–22.

17. Інвестиційний паспорт Волинської області. URL: <https://voladm.gov.ua/article/investiciyniy-pasport-volinskoji-oblasti/> (дата звернення: 12.02.2020).

18. Інвестиційний паспорт Дніпропетровської області. URL: http://oblrada.dp.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/Інвестиційний_паспорт_Дніпропетровської_08-08-min.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

19. Інвестиційний паспорт Запорізької області. URL: <http://www.zoda.gov.ua/article/2313/investitsiyniy-pasport-zaporizkoji-oblasti.html> (дата звернення: 12.02.2020).

20. Інвестиційний паспорт Івано-Франківської області. URL: http://www.if.gov.ua/files/uploads/invest_pasport_2018_final3-compressed.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

21. Каркіч І. О. Інвестиційна привабливість регіонів України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2017. Вип. 4. С. 88–91.

22. Козаченко Ю. П. Вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4 (64). С. 211–217.

23. Козаченко Ю. П. Державна політика у напрямку фінансової децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. С. 123–128.

24. Козаченко Ю. П. Державна політика у сфері формування податкової свідомості в Україні. *Формування податкової свідомості в Україні: матеріали науково-практичного круглого столу (19 травня 2017 р.)*. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 125–127.

25. Козаченко Ю. П. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 66–71.

26. Козаченко Ю. П. Формування міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління. *Право та державне управління: зб. наук. пр.* 2019. № 4. С. 232–238.

27. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152.

28. Лещук Г. В. Інвестиційний розвиток сучасної регіональної інфраструктури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 12(1). С. 183–186.

29. Маркіна І. А., Прилипко І. О., Свириденко С. І. Соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад як складова інноваційного потенціалу. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 24. URL: http://bses.in.ua/journals/2017/24_2017/11.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

30. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: https://feao.org.ua/products/transferty2018_2019/ (дата звернення: 12.02.2020).

31. Оновлений Бюджетний кодекс України: найголовніші зміни на 2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10400> (дата звернення: 12.02.2020).

32. Оцінка фінансової спроможності 366-ти ОТГ. 2017. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_Рейтинг_фін._спром_366_ОТГ_за_2017.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

33. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2> (дата звернення: 12.02.2020).

34. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17 березня 2020 р. № 533-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#n6> (дата звернення: 12.02.2020).

35. Про внесення змін до Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2017-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

36. Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

37. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2016-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

38. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 294. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2018-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

39. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам від 20 березня 2019 р. № 242 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242-2019-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

40. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

41. Про засади державної регіональної політики. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 12.02.2020).

42. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

43. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.02.2020).

44. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF> (дата звернення: 12.02.2020).

45. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF/sp:max100> (дата звернення: 12.02.2020).

46. Регіони України, 2019 / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/12/Reg_U%20%D0%86%D0%86.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

47. Рейтинг инвестиционной активности областей. URL: <http://euro-rating.com.ua/regiony/rejting-list/rejting-list-oblastej/> (дата звернення: 12.02.2020).

48. Руснак А. В., Алещенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27.

49. Савчук Д. М. Механізм активізації економічного потенціалу громади як інструмент вирішення проблем соціального розвитку. *Економіка та держава*. 2018. № 2. С. 113–118.

50. Сидор Г. В., Давидовська Г. І. Інвестиційна привабливість регіонів. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 184–189.

51. Статистичний щорічник Україна – 2019: Державна служба статистики України. 2020. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/11/zb_yearbook_2019.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

52. Стегней М. І. Децентралізація як передумова сталого розвитку сільських територій. 2014. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/183.pdf>. (дата звернення: 12.02.2020).

53. Стегней М. І. Інвестиційно-інноваційні домінанти сталого розвитку територіальних одиниць. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 2. С. 59–65.

54. Трояновський Р. М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад. URL: <http://bses.in.ua/journals/2016/9-2-2016/24.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).

55. Труфен А. О. Розвиток бюджетів сільських громад. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/6_3_2016ua/47.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

56. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях. 2016. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/27/Виконання_доход_в_м_сц_бюджет_в_1_п_в_2017.pdf (дата звернення: 12.02.2020).

57. Фурдичко Л. Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 23. С. 23–30.

58. Чернятіна В. А. Вплив децентралізації на розвиток сільських територій. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 162–166.

59. Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. *Децентралізація*: портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249?page=2> (дата звернення: 12.02.2020).

ВИСНОВКИ

1. Реалізація реформи децентралізації спонукає до запровадження сучасної прогресивної системи публічного управління. Запропоновано доповнити процес децентралізації принципами, які можуть бути закладені в основу його здійснення, такими як: ефективного розподілу повноважень (необхідно чітко нормативно закріпити повноваження кожного із суб'єктів для усунення дублювання їх функцій і виникнення можливих суперечностей між цими органами, що може призвести до зниження ефективності надання публічних послуг, зростання часу їх надання та підвищення вартості); забезпечення самоокупності громад (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); оптимізації територіального розташування (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню її жителям соціальних, адміністративних та інших послуг, а також підтримання громадського порядку).

2. Запропоновано теоретичний підхід до впровадження процесу децентралізації. Сконцентровано увагу на розподіленні коштів як основному елементі функціонування місцевих громад для вдалої реалізації місцевої політики. Схема відображає можливості менеджменту об'єднаних громад використовувати ресурси згідно із запитами населення громади. У свою чергу, члени громади повинні підтримувати та активно брати участь у формуванні бюджету щодо реалізації проєктів та розвитку місцевих ініціатив. Важливе місце повинно посідати регіональне співробітництво для оптимального впровадження механізмів децентралізації та регіональної політики.

3. Виявлено, що на кінець 2020 р. загальна кількість об'єднаних територіальних громад становила 982. Найбільше громад упродовж 2015–2020 рр. створено в Дніпропетровській області – 71 од., Черкаській – 57 од.,

Житомирській та Запорізькій – по 56 од. Найбільш вагомим змін зазнала децентралізація у сфері бюджетних відносин, наприклад, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад. З 2018 р. обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив обсяг державного бюджету й становив 52% консолідованого бюджету України. Власні доходи на одного мешканця зросли до 415,4 грн у 2018 р. Станом на 2019 р. для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд грн.

4. З'ясовано, що на сьогодні активно впроваджується проект «розумне місто» із масштабним використанням інформаційних технологій, що надає можливість громаді збільшити потенціал в інноваційному, креативному, енергозберезному та соціокультурному сенсі. Розвиток регіонів країни повинен відбуватися за такими напрямками, як підвищення економічного зростання малих міст; адаптація та використання європейських трендів, спираючись на компетентність своїх ресурсів; територіальна конвергенція; комплексний підхід до навколишнього середовища. На основі досліджених джерел сформовано матрицю «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямі впровадження механізмів “Розумного міста”», що описує проблеми й перспективні шляхи розвитку, напрями, у яких повинна рухатися регіональна влада для зростання добробуту своїх громадян, проведення певних заходів та інтеграцію технологій.

5. Подано схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави, яка характеризує синергію державної політики при вирішенні не лише особистих питань кожного громадянина, а й держави, певної галузі, територіального самоврядування (виділено причини активного впровадження децентралізації в Україні, зазначено конституційні права, можливості та зобов'язання центральних, територіальних і місцевих органів влади, громадських об'єднань). Запропоновано трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким відбувається імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами імплементації політики адміністративно-

територіального устрою, що може бути відображено в державній стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальної політики місцевого самоврядування.

6. Подано модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління, яка відображає компоненти реалізації соціальної політики держави: перший блок – спрямування соціальної політики держави в умовах децентралізації (активізація діяльності соціальних груп територіальної громади, активізація діяльності особистості щодо територіальної громади, гарантування соціальних стандартів, послуг, гарантій як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування); другий – можливі способи підвищення рівня соціальної політики в умовах децентралізації. Як складову вдосконалення соціальної політики в умовах децентралізації виділено дослідження стану наявної інфраструктури: оцінювання територіальної громади, аналіз трудового потенціалу і його зайнятості, аналіз демографічної ситуації, стану економічного розвитку територіальної громади, напрямів розвитку соціальної інфраструктури. Досягти підвищення якості соціальної політики можна шляхом аналізу стану місцевого розвитку; розв'язання актуальних проблем територіальної громади; формування довготермінового бачення розвитку території; активної участі громадськості в прийнятті рішень на місцевому рівні; орієнтації на потреби та інтереси мешканців громади.

7. Окреслено перспективи розвитку системи освіти на рівні територіальних громад як основні вектори розвитку освіти в умовах децентралізації влади, ключовими напрямками розвитку якої є: отримання більших повноважень районними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, критичні аспекти децентралізації в освіті, шкільні/освітні кластери, можливі варіанти фінансування освіти, зміна підходів у державному управлінні. До можливих варіантів фінансування належать: отримання стипендії від школи або від держави, отримання грантів від органів місцевої влади, часткове фінансування з державного бюджету,

отримання фінансової допомоги, надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим.

8. Схематично запропоновано підхід до реалізації медичної реформи, що відповідає запитам громади. У першому блоці відображено напрями діяльності місцевих органів влади в умовах децентралізації, зокрема: підтримка роботи допоміжних служб; благоустрій прилеглих територій; залучення соціальних працівників для роботи з особами з особливими потребами; покращення умов транспортування пацієнтів; розвиток соціальної інфраструктури; створення належних умов праці для медичних кадрів; промоція здорового способу життя; здійснення контролю за дотриманням прав громадян на отримання медичних послуг. Інший блок охоплює напрями вдосконалення системи надання медичних послуг, а саме: нормування послуг (співоплата пацієнтами, черга на госпіталізацію або на прийом до лікаря-спеціаліста, гарантований пакет); застосування різних методів оплати послуг (оплата лікування окремого епізоду захворювання, оплата окремих лікувально-діагностичних процедур, подушне фінансування (*per capita*), бюджетні трансферти); застосування інтегрованої системи надання послуг (проведення лікування амбулаторно, наявність ефективної системи комунікації, адекватність призначеного лікування, своєчасне призначення лікування, направлення на консультацію до спеціалістів, допоміжні діагностичні дослідження, лікування на первинному рівні, первинне обстеження, реєстрація симптомів і скарг пацієнтів, надання послуг згідно з наявними ресурсами).

9. Виокремлено основні підходи до підвищення ефективності співробітництва між територіальними громадами, зокрема: формування основних напрямів покриття недостачі бюджетних ресурсів; визначення та розподіл повноважень щодо уникнення можливих ризиків між суб'єктами співробітництва в процесі передачі повноважень і ресурсів; аналіз та залучення найкращих практик (бенчмаркінг) при реалізації проєкту територіального співробітництва; пріоритезація принципу цінності за гроші

(мета співробітництва – зменшити витрати завдяки впровадженню нових технологічних інновацій у спільному проєкті); формування структури розподілу повноважень суб'єкту, що отримав сумісні ресурси та повноваження; створення механізмів обмежування при наданні нових повноважень одному із суб'єктів співробітництва, щоб рухатись у правильному напрямку всім суб'єктам співробітництва; створення внутрішніх статутних правил територіального співробітництва громад; широке залучення громадських інституцій, приватного сектору до сумісних проєктів та розробки стратегії впровадження проєкту незалежно від рівня його строковості.

10. Розроблено механізм функціонування спільного органу управління суб'єктів співробітництва, де основними елементами виступають, з одного боку, суб'єкти співробітництва, зокрема: села, міста, селища, з іншого – дорадчий центр, комунікаційний центр, наглядова рада та державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням правових норм з боку суб'єктів співробітництва. Завданням роботи дорадчого центру є створення широкого кола представників різних сфер, які присутні в межах територіальної громади та надають послугу з розроблення детальних заходів, які повинні виконувати суб'єкти співробітництва при утворенні спільного органу управління. Комунікаційний центр являє собою орган, метою діяльності якого є збір даних, їх аналіз, встановлення відносин, нівеляція соціальної напруженості на рівні територіальної громади та підтримка діалогу між усіма органами влади та громадським сектором.

11. Запропоновано концептуальний підхід до територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проєктів. Головною метою підходу визначено встановлення перманентних відносин між територіальними громадами в процесі здійснення спільного впровадження проєкту. Як основні напрями вдосконалення процесу територіального співробітництва визначено такі: законодавче врегулювання критеріїв з визначення фінансових потреб громади; диференційний підхід до

мотивації територіальних громад до сумісної праці; визначення фінансових бар'єрів, щодо територіального співробітництва; визначення адміністративних бар'єрів, які перешкоджають територіальному співробітництву; активне залучення до проєктів територіальних громад широких верств населення; проведення аналізу раніше залучених фінансових ресурсів з виконання спільного проєкту. Розуміння цілого комплексу компонентів територіального співробітництва громад забезпечить найбільш ефективний для кожного члена територіальної громади результат.

12. Запропоновано концептуальний підхід до вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого виступають мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства. До головних мотиваторів публічно-приватного партнерства належать: отримання додаткового капіталу до проєкту; зміни в державному секторі, що впливають на діяльність суб'єктів економічної діяльності; розробка та запровадження нормативно-правових актів локального характеру, які розраховані на реалізацію певних проєктів. Елементами алгоритму є: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій; підготовка тендерної документації; оцінювання зацікавленості учасників тендерного процесу; розробка техніко-економічного обґрунтування; розробка проєкту договору; моделювання потенційної пропозиції інвестора; управління процесом прийому пропозицій; підготовка стратегії переговорів. Виділено бар'єри публічно-приватного партнерства, якими є інституційні (мінливі умови співпраці, урядові інституції, бюджетне планування, політична нестабільність) і нормативно-правові (недосконале концесійне законодавство, відсутність інвестиційних гарантій, відсутність розроблених типових документів, відсутність цілісної державної політики).

13. Сформовано схему, в якій відображено шляхи вдосконалення системи територіальної організації влади. У цій схемі визначено складові територіальної організації влади – напрями вдосконалення системи територіальної організації влади, а саме: підвищення кваліфікації посадових

осіб; створення сприятливого соціального середовища; проведення модернізації місцевої інфраструктури; перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування; визначення основних пріоритетів місцевої політики; поліпшення умов для покращення демографічної ситуації; розвиток нових форм залучення членів громади; забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування; підвищення кваліфікації посадових осіб; децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів; збільшення повноважень у питаннях земельних відносин. Запропоновано передбачити кошти в спеціальному фонді бюджету міста як окрему статтю видатків на фінансування висвітлення в засобах масової інформації (у тому числі друкованих) діяльності органів місцевого самоврядування.

14. Запропоновано механізм проведення структурних реформ як можливість досягнення економічного розвитку. Заходами підвищення показників наповнення бюджету громади є: посилення взаємодії органів місцевого самоврядування з державною податковою службою, удосконалення організації автоматизованої обробки інформації, забезпечення нормативно-довідкової інформації (недопущення помилок в економічній діяльності). Місцеві органи влади мають спрямувати зусилля на формування самодостатньої громади міста, села чи селища, проводити політику зі здійснення власної комерційної діяльності з метою отримання додаткових надходжень до бюджету, сприяти діловій активності населення тощо. Основними заходами економічного зростання можуть стати: методичні рекомендації з проведення аналітичного оцінювання, визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування, долучення до трансформації бюджетної системи, розподілу коштів до головних секторів економіки територіальної громади; дотримання державних стандартів якості надання адміністративних послуг; встановлення місцевих податків та зборів; зниження рівня податкового тиску на суб'єктів господарювання.

15. Запропоновано механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних. Ключовими елементами механізму є класифікація

рівня публічних послуг, методи визначення якості публічних послуг, базис оцінки якості публічних послуг, напрями реформ з метою підвищення якості публічних послуг. Методами визначення якості публічних послуг є багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз, методика експертних оцінок. Базис оцінки якості публічних послуг є основним підґрунтям подальшого аналізу й дослідження якості публічної послуги при її реалізації. До елементів базисної оцінки зараховано змішане оцінювання публічної послуги, оцінювання надавачами та споживачами публічної послуги. Встановлено, що особливого значення набуває громадський моніторинг, за допомогою якого здійснюється контроль якості публічних послуг таким чином: обмеження переліку публічних послуг; затвердження положення та регламенту; наявність інформаційної сторінки послуг, що надаються; достатня кваліфікація кадрів, що надають ці послуги; відсутність копіювання публічних послуг; використання електронних засобів; розгалуженість центрів надання адміністративних послуг; функціональне зонування приміщення; використання інформаційних технологій; створення умов для людей з обмеженими можливостями тощо.

16. За результатами проведеного дослідження запропоновано механізм підвищення якості надання публічних послуг, що надаються органами місцевої влади. До основних елементів механізму належать: категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрями публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг. Виділено три категорії публічних послуг, зокрема: 1) без класифікації територіальних громад; 2) за кошти державного бюджету; 3) органів місцевого самоврядування особливого значення. Критеріями надання публічних послуг виділено строковість, оперативність та своєчасність; мінімальну (справедливу) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простоту; результативність.

17. Побудовано схему впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику, у якій виділено підходи до ресурсного забезпечення, які

включають: ефективне витрачання коштів місцевого бюджету; усунення дисбалансу місцевих та загальнодержавних податків; участь громади в розподілі коштів місцевих бюджетів. Виділено внутрішні та зовнішні компоненти впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику. Окреслено очікувані позитивні результати, як-от: надання якісних і доступних послуг громадянам; підвищення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування; зміцнення комунікації «громада – влада»; можливість участі жителів громади в розпорядженні ресурсів; успішний розвиток громади; зростання фінансових ресурсів; зростання регіонального розвитку.

18. Запропоновано механізм удосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад, який подано у вигляді трьох складових, що формують фінансову спроможність, а саме: фінансова підтримка (удосконалення норм законодавства щодо усунення прогалин та колізій, усунення фінансових обмежень сільських громад); фінансове посередництво (збільшення ринку фінансових послуг, розвиток мережі фінансових установ, надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, компонування різних організаційних форм, компонування різних форм фінансування); заходи з підвищення фінансової спроможності (розвиток агропромислового виробництва, упровадження інноваційних технологій, активізація підприємницької ініціативи, нові форми організації бізнесу, розвиток несільськогосподарських видів діяльності, адаптація ринкових форм організації бізнесу в сільській місцевості до ринкових умов, імплементація уніфікованих стандартів, покращення навколишнього економічного та політичного середовища).

19. Розроблено механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління, який спирається на створення інвестиційного клімату, складовими якого є: закладення правових основ; створення економічних організаційних, соціальних, соціокультурних та організаційних передумов. Під час оцінювання інвестиційної привабливості

регіону потрібно враховувати: наявну територію, трудові ресурси, потенціал галузей у регіоні, ресурсний капітал, дії посадових осіб, наявне законодавче поле, євроінтеграційні зміни. До специфічних рис кожного регіону варто зарахувати: розмір орендної плати за землі державної та комунальної власності та інших об'єктів нерухомості; розмір місцевих податків та зборів; наявність наукових, індустріальних, технічних парків; виробництво електроенергії тощо. Як основні заходи підвищення інвестиційної привабливості виокремлено: розвиток фондового ринку, підвищення підприємницької активності, застосування економічних стимулів, підвищення інноваційної активності, розвиток логістичної інфраструктури, застосування інструментів фінансового регулювання, розвиток торгівлі, заходи щодо подолання політичних ризиків.

ДОДАТКИ

Додаток А

*Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації**Монографія*

1. Козаченко Ю. П. Формування та реалізація державної політики децентралізації : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 420 с.
Статті в наукових фахових виданнях України, у тому числі тих, що включені до міжнародних наукометричних баз
2. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Роль інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2. С. 97–101. *Особистий внесок здобувачки: обґрунтовано принципи реалізації державної політики.*
3. Козаченко Ю. П. Спільні комунальні підприємства територіальних громад, як шлях до зростання та благополуччя кожного члена громади. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 3. С. 212–219.
4. Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад, як можливість реалізації заходів по підвищенню якості інфраструктури територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3. С. 174–179.
5. Козаченко Ю. П. Саморозвиток регіонів в умовах децентралізації. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2017. № 4. С. 141–145.
6. Козаченко Ю. П. Впровадження нових підходів в менеджменті територіальних громад – утворення спільних органів управління суб'єктами співробітництва. *Вісник ДДНУ*. 2017. Вип. 302 (18). С. 125–131.
7. Козаченко Ю. П. Співробітництво територіальних громад в межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67–71.
8. Козаченко Ю. П. Можливості та перепони на шляху змін в співробітництві територіальних громад в контексті передачі повноважень та ресурсів. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронне фахове видання. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1133>.
9. Козаченко Ю. П. Теоретико-методичні засади становлення децентралізації в Україні. *Збірник наукових праць ДДНУ. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 305. Т. XIX. С. 74–83.
10. Козаченко Ю. П. Проведення структурних реформ як можливість досягнення стійкого економічного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 66–70.
11. Козаченко Ю. П. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 82–86.
12. Козаченко Ю. П. Синергія державної політики – сутність адміністративно-територіального устрою. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 92–96.
13. Козаченко Ю. П. Удосконалення системи територіальної організації влади задля підвищення ефективності управління суспільним розвитком адміністративно-територіальної одиниці. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 66–70.
14. Козаченко Ю. П. Вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4 (64). С. 211–217.
15. Козаченко Ю. П. Запровадження стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2018. № 4. С. 204–210.
16. Козаченко Ю. П. Історичні передумови децентралізації в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3 (67). С. 213–218.
17. Козаченко Ю. П. Механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 66–71.
18. Козаченко Ю. П. Впровадження механізму публічно-приватного партнерства з метою покращення інфраструктури регіону в умовах децентралізації управління. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). С. 197–202.
19. Козаченко Ю. П. Державна політика у напрямку фінансової децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4. С. 123–128.
20. Козаченко Ю. П. Формування міжбюджетних відносин в межах політики децентралізації управління. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2019. № 4. С. 232–238.
21. Козаченко Ю. П. Реалізація соціальної політики держави в умовах децентралізації управління. *Публічне управління та адміністрування*. 2019. № 14. С. 86–92. URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/19.pdf>.
Статті в зарубіжних наукових періодичних виданнях
22. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Medical reform under decentralization: contemporary problems and prospects for resolution. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 6. № 4. P. 110–117.

<https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-4-110-117> [Web of Science] *Особистий внесок здобувачки: запропоновано напрями медичної реформи в умовах децентралізації.*

23. Козаченко Ю. П., Огаренко В. М. Державне регулювання сфери освіти в умовах децентралізації. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3. P. 99–106. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-99-106> [Web of Science] *Особистий внесок здобувачки: запропоновано напрями державного регулювання сфери освіти в умовах децентралізації.*

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації

Матеріали конференцій

24. Козаченко Ю. П. Державна політика у сфері формування податкової свідомості в Україні. *Формування податкової свідомості в Україні* : матеріали науково-практичного круглого столу (19 травня 2017 р.). Запоріжжя : КПУ, 2017. С. 125–127.

25. Козаченко Ю. П. Розвиток інновацій на муніципальному рівні – запорука регіонального розвитку. *Wyksztalcenie i nauka bez granic – 2017* : materialy XIV Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 grudnia 2017). Przemysl : Nauka i studia, 2017. Vol. 6. S. 65–68.

26. Козаченко Ю. П. Сутисть та зміст децентралізації управління. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (11–12 травня 2018 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2018. С. 82–85.

27. Козаченко Ю. П. Сучасний стан децентралізації в Україні. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 8–9 листопада 2019 р.). Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2019. С. 137–140.

28. Козаченко Ю. П. Об'єднання територіальних громад: очікування та реальність. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика* : матеріали VII Міжнародної заочної науково-практичної конференції (29 листопада 2019 р.) / за ред. В. М. Огаренка, О. В. Покатаєвої та ін. Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 608–609.

29. Козаченко Ю. П. Розвиток громад в умовах децентралізації. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 грудня 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 24–27.

30. Козаченко Ю. П. Пріоритети співробітництва територіальних громад. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 38–41.

31. Козаченко Ю. П. Суспільно-політична діяльність громадян в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24–25 січня 2020 р.) Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 56–59.

32. Козаченко Ю. П. Вплив децентралізації на суспільні блага громади. *Найновітє научи постиження – 2020* : матеріали за XVI Міжнародна научна практична конференція (15–22 март 2020). София : «Бял ГРАД–БГ» ООД, 2020. С. 25–28.



ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

просп. Соборний, 164, м. Запоріжжя, 69107, тел. / факс: (061) 224-63-81

E-mail: adm@zoda.gov.ua, сайт: www.zoda.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00022504

від 08.09 2020р. № 0842/2454 На № _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дослідження
здобувача Класичного приватного університету
Козаченко Юліани Павлівни, за темою
„Державна політика децентралізації : теоретико-методологічні
та прикладні аспекти”**

Довідка підтверджує практичну цінність наукового дослідження **Козаченко Юліани Павлівни**, зокрема стосовно розробленого механізму підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації, який спрямований на створенні інвестиційного клімату, складовими якого є: закладення правових основ; створення економічних, організаційних, соціальних, соціокультурних та організаційних передумов. Дисертант рекомендував, під час оцінки інвестиційної привабливості регіону, враховувати: площу наявної території, трудові ресурси, потенціал галузей економіки в регіоні, ресурсний капітал, наявність корупційної складової у діях посадових осіб, наявне законодавче поле, євроінтеграційні зміни.

Можуть бути використанні під час проведення реформи децентралізації та закладені в її основу надані дисертантом пропозиції щодо доповнення принципів, на яких має ґрунтуватися процес децентралізації, як то: ефективний розподіл повноважень (повноваження кожного зі суб'єктів мають бути чітко регламентовані для усунення дублювання функцій та виникнення можливих суперечностей); формування самодостатніх громад (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); зручності (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню її жителів соціальних, адміністративних та інших послуг, а також, підтримання громадського порядку).

Голова

Олександр СТАРУХ



УКРАЇНА
ПРИМОРСЬКА МІСЬКА РАДА
БЕРДЯНСЬКОГО РАЙОНУ
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ

Юридична адреса: 72102, Запорізька область, Бердянський район, м. Приморськ, вул. Центральна, 7
Фактична адреса: 72102, Запорізька область, Бердянський район, м. Приморськ, вул. Банкова, 110
тел. (061 37) 7-25-13 факс. (06137)7-00-33 ел.пошта: mrprim@ukr.net
веб-сайт: www.mrprim.zp.ua код ЄДРПОУ 20485360

« 07 » 09 2020 р.
№ 01-181/831

ДОВІДКА
про впровадження результатів дослідження

Видана здобувачу Класичного приватного університету – **Козаченко Юліані Павлівні**, в тому, що її дослідження за темою „Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти”, містить нові рекомендації рекомендацій із вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку країни та її регіонів, зокрема, має практичну цінність запропонований Козаченко Ю.П. концептуальний підхід територіального співробітництва між громадами при спільному фінансуванні проектів, де напрямами вдосконалення процесу територіального співробітництва визначено: законодавче врегулювання мір по визначенню фінансових потреб громади; диференційний підхід, щодо мотивації територіальних громад до сумісної праці; визначення фінансових бар'єрів, щодо територіального співробітництва; визначення адміністративних бар'єрів, які зашкоджують територіальному співробітництву; активне залучення до проектів територіальних громад, широких верств населення; проведення аналізу раніше залучених фінансових ресурсів по виконанню спільного проекту.

Міський голова



Олександр КОШЕЛЕВИЧ



УКРАЇНА
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
ПОЛОГІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
ПОЛОГІВСЬКОГО РАЙОНУ
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул.Єдності, 24, м.Пологи, Пологи́вський район, Запорізька область, 70608, тел./факс.: (06165) 2-23-30

E-mail: mail@mradapology.gov.ua, сайт: mradapology.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 04593267

08.09.2020 № 01/04/1001

На № _____ Від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дослідження
здобувача Класичного приватного університету
Козаченко Юліані Павлівні, на тему „Державна політика децентралізації:
теоретико-методологічні та прикладні аспекти”

Надана Довідка підтверджує, що результати дослідження Козаченко Юліані Павлівни, мають практичну цінність та містять нові практичні рекомендації із вдосконалення механізмів формування державної політики децентралізації для забезпечення сталого розвитку регіонів та країни в цілому.

Може бути використаний у практичній діяльності запропонований автором дисертації підхід до стимулювання суб'єктів господарювання до підписання договорів державно-приватного партнерства, який полягає у наданні митних пільг, в частині звільнення від сплати мита обладнання (устаткування), що ввозяться на митну територію України та планується для використання під час створення (ремонт, модернізації) об'єктів державно-приватного партнерства, шляхом внесення змін до ч.1, ст. 282 Митного кодексу України.

Має практичну цінність запропонований Козаченко Ю.П. концептуальний підхід у напрямку вдосконалення механізму державно-приватного партнерства, основними складовими якого виступають: мотиватори, наявні форми співпраці, алгоритм організації державно-приватного партнерства. Елементами алгоритму виступають: визначення стратегії закупівлі та аналізу наявних опцій; підготовка тендерної документації; оцінка зацікавленості учасників тендерного процесу; розробка техніко-економічного обґрунтування; розробка проекту договору; моделювання потенційної пропозиції інвестора; управління процесом прийому пропозицій; підготовка стратегії переговорів. Крім того автором виділено бар'єри, що заважають розвитку публічно-приватного партнерства.

Міський голова



Юрій КОНОВАЛЕНКО



**МЕЛІТОПОЛЬСЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Івана Алексєєва, 5, м. Мелітополь, 72319, тел./факс (0619) 43-13-93, тел. 43-10-13
e-mail: melrda@i.ua, сайт: www.mrda.gov.ua, код ЄДРПОУ 02126314

07.09.20 № 03-04/0909

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дослідження
здобувача Класичного приватного університету
Козаченко Юліани Павлівни, за темою
„Державна політика децентралізації : теоретико-методологічні
та прикладні аспекти”**

Довідка підтверджує практичну цінність наукового дослідження **Козаченко Юліани Павлівни**, зокрема стосовно розробленого механізму підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації, який спрямований на створенні інвестиційного клімату, складовими якого є: закладення правових основ; створення економічних, організаційних, соціальних, соціокультурних та організаційних передумов. Дисертант рекомендував, під час оцінки інвестиційної привабливості регіону, враховувати: площу наявної території, трудові ресурси, потенціал галузей економіки в регіоні, ресурсний капітал, наявність корупційної складової у діях посадових осіб, наявне законодавче поле, євроінтеграційні зміни.

Можуть бути використанні під час проведення реформи децентралізації та закладені в її основу надані дисертантом пропозиції щодо доповнення принципів, на яких має ґрунтуватися процес децентралізації, як то: ефективний розподіл повноважень (повноваження кожного зі суб'єктів мають бути чітко регламентовані для усунення дублювання функцій та виникнення можливих суперечностей); формування самодостатніх громад (здатних здійснювати фінансування передбачених витрат місцевого бюджету за рахунок власних коштів); зручності (формування територіальних громад має відбуватися з урахуванням логічної межі відстані від центру, що сприятиме повноцінному наданню її жителів соціальних, адміністративних та інших послуг, а також, підтримання громадського порядку).

Голова

Ігор СУДАКОВ



**КОМИШУВАСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
ЗАПОРІЗЬКОГО РАЙОНУ
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. Богдана Хмельницького, буд. 49,
смт Комишуваха, Оріхівський район, Запорізька
область, 70530, тел./факс: (06141) 60270,
e-mail: komishuvakha@ukr.net
Web: <http://komish-gromada.gov.ua>
Код ЄДРПОУ 04353913

07.09.2020 № 829

ДОВІДКА
про впровадження результатів дослідження

Видана здобувачу Класичного приватного університету – **Козаченко Юліані Павлівні**, в тому, що її дослідження на тему: „Державна політика децентралізації: теоретико-методологічні та прикладні аспекти”, містить нові рекомендації, які можуть бути використанні під час проведення політики децентралізації.

Має практичну цінність та може бути використаний для покращення роботи Центрів надання адміністративних послуг механізм підвищення якості надання цих послуг. До основних елементів механізму віднесено: категорії публічних послуг, критерії надання публічних послуг, напрямки публічних послуг, порядки та процедури публічних послуг, базис створення публічних послуг, класифікація публічних послуг. Виділено три категорії публічних послуг, зокрема: публічні послуги без класифікації територіальні громади; що надаються за кошти державного бюджету; публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення. Критеріями надання публічних послуг, виділено: строковість, оперативність та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; чутливість; простота; результативність.

Може бути використаний у практичній діяльності механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних. Ключовими елементами механізму – є класифікація рівня публічних послуг, методи визначення якості публічних послуг, базис оцінки якості публічних послуг, напрямки реформ з метою підвищення якості публічних послуг. Методами визначення якості публічних послуг – є багатофакторний аналіз, однофакторний аналіз, методика експертних оцінок.

Начальник відділу «Центр надання адміністративних послуг»
Комишуваської селищної ради
Запорізького району Запорізької області



Ольга ТВЕРДЕНКО

