

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

*«Формування спроможних територіальних громад
(на прикладі Старокостянтинівської ОТГ)»*

Виконала: студентка магістратури за
спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування

Грінченко Анастасія Вікторівна

Керівник: доцент кафедри публічного
управління та
адміністрування,
кандидат наук з державного
управління, доцент

Ковтун Ірина Броніславівна

Рецензент: _____

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та
ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

АНОТАЦІЯ

Грінченко А.В.Формування спроможних територіальних громад (на прикладі Старокостянтинівської ОТГ). – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021.

Кваліфікаційна робота магістра присвячена поглибленню теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо відповідності громад критеріям спроможності на прикладі Старокостянтинівської ОТГ. З цією метою розглянуто теоретичні основи та розкрито організаційні засади Методики формування спроможних територіальних громад, проаналізовано п'ять громад Хмельницької області на встановлення рівня спроможності та надано рекомендації для покращення змісту самої Методики.

Досліджено сутність спроможних територіальних громад, видів спроможності. Охарактеризовано можливі перспективи щодо підвищення спроможності громад в Хмельницькій області із застосуванням зарубіжного досвіду.

У практичній частині роботи охарактеризовано Старокостянтинівську ОТГ і на основі даних здійснено комплексну оцінку спроможності відповідно до критеріїв які наведено у Методиці. Здійснено ранжування результатів оцінки з іншими громадами Хмельницької області, а саме з: Гуменецькою сільською громадою, Красилівською, Полонською і Ізяславською міськими громадами. Наголошено на пропозиціях, які зможуть підвищити спроможність Старокостянтинівської міської громади. Виокремлено сучасні проблеми під час становлення спроможних громад.

Пропонуємо покращувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи, а саме удосконалювати зміст Методики задля ефективного

застосування її громадами. Згрупувати критерії у індикатори спроможності і додати нові критерії які будуть стосуватися більше економічної, інвестиційної, соціальної спроможності громад. Рекомендовано сформулювати чіткі вимоги щодо перспективних планів громад, навести рекомендації на законодавчому рівні щодо підвищення спроможності громад у майбутньому.

Ключові слова: територіальна громада, спроможність, спроможна територіальна громада, методика формування спроможних територіальних громад.

ANNOTATION

Grinchenko A. Formation of capable territorial communities (on the example of Starokostiantynivska OTG) -thesis for Master degree in specialty «081 Public management and administration». - Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2021.

Qualifying work of master's degree is sanctified to deepening of theoretical principles and development of practical recommendations concerning conformity of communities to criteria of ability on an example of Starokostiantynivska OTG. To this end, the theoretical foundations and organizational principles of the Methodology for the formation of capable territorial communities are considered, five communities of Khmelnytsky region are analyzed to establish the level of capacity, and recommendations are given to improve the content of the Methodology itself.

Keywords: territorial community, capacity, able territorial community, methods of formation of capable territorial communities.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1.ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	9
1.1. Сутність та види спроможності територіальних громад.....	9
1.2.Організаційні засади та принципи методики формування спроможних територіальних громад в Україні.....	17
РОЗДІЛ 2.КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА РІВНЯ СПРОМОЖНОСТІ СТАРОКОСТЯНТИНІВСЬКОЇ ОТГ ЗА МЕТОДИКОЮ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	28
2.1.Загальна характеристика Старокостянтинівської ОТГ і встановлення відповідності критеріям спроможності.....	28
2.2. Проблеми становлення спроможних територіальних громад в умовах завершення процесу децентралізації.....	43
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	48
3.1. Пропозиції щодо покращення змісту методики і подальшого її застосування громадами.....	48
3.2. Перспективи підвищення спроможності територіальних громад в Хмельницькій області із застосуванням зарубіжного досвіду.....	58
ВИСНОВКИ.....	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	73

ВСТУП

Актуальність теми. У 2015 р. у контексті реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в науковий та практичний лексикон введено поняття «спроможна територіальна громада». Теоретичне обґрунтування сутності спроможної територіальної громади визначається єдністю двох понять: «територіальна громада» та «спроможність».

Одним з найбільш пріоритетних завдань реформи місцевого самоврядування є забезпечення спроможності територіальних громад. Зауважимо, що лише спроможна територіальна громада має здатність акумулювати необхідні ресурси для ефективного надання суспільних послуг. Від того, як вони розвиватимуться, яку роль вони будуть відігравати в житті регіонів залежить майбутній розвиток як і Хмельницької області так і України в цілому.

Головними законодавчими актами, які встановлюють, яким чином повинне проходити об'єднання громад, для того щоб вони стали спроможними, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015 р.), котрим регулюються відносини, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та Методика формування спроможних територіальних громад в Україні.

У сучасних умовах значна частина громад при формуванні не використовувала Методику, а проігнорувала критерії спроможності для оцінки їхнього поточного стану. Тому це і обумовлює актуальність теми дослідження.

Теоретичні засади дослідження розвитку територіальних громад і питань їх спроможності знайшли відображення в наукових працях таких вчених, як: Білуха Л.А. [8], Гичка Г.Г. [10], Гринчишин І.М. [12], Козіна В. [19], Лук'янець Д. [25], Маслак Н.Г. [27], Маслак О.М. [27], Мороз О.Ю. [32],

Ольшанський О.В [33],Оріх М. [34], Патицька Х.О. [45],Сизоненко О.В. [56],Хрущ С. [59].

Поряд з тим, що в досліджуваному питанні було досягнуто значних результатів, ще залишився ряд проблем, які є не вирішеними. Потрібно проводити комплексні оцінювання територіальних громад Хмельницької області згідно із критеріями спроможності задля розвитку громад, удосконалювати законодавство з цього питання. Важливість цих питань та недостатність їх вивчення визначили вибір теми магістерської роботи, зумовили її актуальність, теоретичну та практичну цінність.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розробка пропозицій щодо удосконалення процесу формування спроможних територіальних громад на основі узагальнення його теоретичних та практичних аспектів.

Дослідження означеної мети передбачає вирішення науково-практичних завдань:

- узагальнити теоретичну сутність спроможної територіальної громади з виокремленням видів спроможності;
- охарактеризувати організаційні засади та принципи методики формування спроможних територіальних громад в Україні;
- продіагностувати Старокостянтинівську ОТГ і здійснити комплексну оцінку рівня спроможності з встановленням відповідності критеріям спроможності;
- визначити актуальні проблеми становлення спроможних територіальних громад;
- запропонувати пропозиції щодо вдосконалення змісту методики формування спроможних територіальних громад в Україні;
- визначити можливі перспективи прискореного розвитку спроможних громад.

Об'єктом дослідження є Старокостянтинівська міська громада.

Предметом дослідження є формування спроможних територіальних громад (на прикладі Старокостянтинівської ОТГ).

Методи дослідження: метод порівняння та аналогії – для систематизації теоретичних аспектів визначеної теми дослідження; метод порівняння за допомогою якого здійснювалася комплексна оцінка рівня спроможності Старокостянтинівської міської громади; статистичний метод, який застосовувався, щоб оцінити показники громад Хмельницької області; графічний метод використовувався для наочного зображення кількості порушень Методики формування спроможних територіальних громад в Україні, ранжування громад Хмельницької області за рівнем спроможності; метод наукових обґрунтувань та узагальнень – при характеристиці механізмів підтримки та перспектив розвитку спроможних громад в Україні; системно-аналітичний метод – для аналізу законодавчих актів та інших нормативних документів; абстрактно-логічний – для теоретичних узагальнень і формування висновків.

Інформаційна база дослідження. Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти з питань місцевого економічного розвитку, державні та галузеві стратегії розвитку, аналітична інформація, офіційні дані Державної служби статистики України, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, авторський матеріал.

Публікації та апробація результатів дослідження. За результатами виконання кваліфікаційної роботи магістра опубліковано:

1. Грінченко А.В. Аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Збірник тез щорічної звітної наукової конференції здобувачів вищої освіти Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова* : м. Хмельницький, 18 травня – 22 травня 2020 р. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С.175-176.

2. Грінченко А.В. Проблемні питання становлення спроможних територіальних громад в умовах завершення процесу

децентралізації. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: зб.тез ІХ всеук. наук.-практ. конф.,м.Хмельницький, 7 грудня 2020 р. Хмельницький, 2020. С.46-48.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Сутність та види спроможності територіальних громад

Поняття «спроможна територіальна громада» було введено в науковий лексикон ще у 2015 році, саме у контексті реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади. Теоретичне обґрунтування значення спроможної територіальної громади виокремлюється поєднанням двох понять: «територіальна громада» та «спроможність» [8].

Доцільно звернути увагу на різносторонність підходів до трактування категорії «територіальна громада».

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що «одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Отже, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування, що знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...» [15,20].

Погляди вчених на цю категорію різняться і не зводяться до єдиної загально визнаної точки зору, про що свідчить Табл. 1.1.

Підходи до визначення поняття «територіальна громада» в категорійно-понятійних межах науки публічного управління

Автор, джерело	Тлумачення терміна
ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”	первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову; територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об’єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [16, ст.6].
Цивільний кодекс України	є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження, можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах[60].
Енциклопедія державного управління	це спільнота людей, об’єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв’язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...” [14, с.378].
Патицька Х.О.	природно сформована людська спільнота, членами якої є фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, переміщені особи та біженці), які проживають, працюють чи володіють нерухомим майном на спільній території, у межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, характеризується сукупністю сталих зв’язків і спільних інтересів у питанні власного життєзабезпечення та є представником місцевої спільноти на політичній арені, є власником комунального майна на цій території та платником місцевих податків і зборів. [45].
Лисенко І.М.	об’єднаної певними зв’язками, проживаючої на одній території,та такої, що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), загальні збори з метою реалізації своїх інтересів [24, с. 362].
Орзіх М.П	такий первинний суб’єкт місцевого самоврядування до складу якого входять громадяни України, особи без громадянства, іноземці, які постійно мешкають, чи працюють на території держави, або володіють, або сплачують місцеві податки та збори й володіють нерухомим майном[34].
Кондрашов О.М	це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають певні колективні інтереси і визначений законом[32].

Примітка: складено автором.

Неоднотайність думок серед науковців щодо поняття «територіальна громада» свідчить про постійну динаміку. Очевидно, що територіальні громади ніколи не бувають статичними, вони завжди знаходяться у процесі розвитку.

Щодо поняття спроможності в Академічному словнику української мови воно визначається як наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставити, які допомагають чомусь, як можливість та як здатність до здійснення чого-небудь[7].

Переважає більшість науковців у своїх дослідженнях схиляються до нормативно-правового формулювання «спроможна територіальна громада», але винятковість цього визначення є дещо хиткою та вимагає певних уточнень.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні встановлює необхідність у формуванні спроможних територіальних громад через «проблему зниження якості та доступності публічних послуг через неспроможність більшої частини органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також нерозвиненість форм безпосереднього народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, націлених на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Кінцевим результатом реалізації цієї Концепції є «утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [51, Ст.170].

Саме в Концепції сформовано широкий підхід до сутності територіальних громад та їх спроможність через стійке свідчення проблематики діяльності органів місцевого самоврядування та невисокого рівня громадської участі у вирішенні питань місцевого значення.

А у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України, надається таке

визначення спроможної територіальної громади: «територіальні громадисіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядуваннязабезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти,культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів,фінансовогозабезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці»[48].

Тому, можемо стверджувати що у Методиці описано більш звужений підхід до визначення спроможних територіальних громад, ніж задекларований концептуально.

Окрім різноманітності визначення поняття «територіальна громада» існує значна частина видів спроможності територіальних громад. Так в згаданій вище Концепції вживаються терміни правової,організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування (принципи); правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад,органів місцевого самоврядування (очікувані результати)[44,57].

У виданні ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» застосовують визначення фінансової та інвестиційної спроможності громади, а також операційної та управлінської спроможності [46].

Фінансова спроможність громади –розрахунковий результат, який відобразить загальну фінансову спроможність бюджету перспективної ОТГ та надасть можливість громадам, що планують об'єднатися, розглянути переваги, потенційні ризики такого бюджету та опрацювати питання щодо пошуку резервів додаткових надходжень або можливої оптимізації видатків.

Інвестиційна спроможність громади – сукупністьресурсів та можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіальної громади, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку.

Операційна спроможність громади – здатність громади пристосовуватися до змін, а також уміння оперативно планувати свою діяльність для досягнення поставленої мети.

Управлінська спроможність громади – набутий потенціал знань, умінь та навичок державних службовців, які використовуються для підтримання і збільшення належного рівня кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Ольшанський О.В. виділяє спроможність внутрішню та зовнішню, вказуючи на те що спроможність громади визначається не лише кількістю і якістю ресурсів, якими вона володіє (внутрішнє середовище), а й межами права розпоряджатися – вузькими або широкими (зовнішнє середовище)[33]. Тому зобразимо на Рис 1.1. конфігурацію спроможності громади як дві частини одного цілого: внутрішню та зовнішню спроможність.

У цій конфігурації спроможності громади внутрішня спроможність містить такі компоненти:

- правовий – характеризує здатність громади використовувати свої права задля вирішення питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, а також можливість деяких громадян застосовувати правові інструменти для особистих проблем;

- матеріально-екологічний – описує потужність комунальних підприємств, здатність застосування земельних та інших природних ресурсів, і стан навколишнього середовища;

- організаційний – формулює найліпшу організаційну структуру органів місцевого самоврядування в громаді, присутність повноцінного лідера та управлінців належної кваліфікації;

- економічно-інвестиційний – визначає інвестиційну привабливість та бізнес-середовище;

- фінансовий - наявність стабільних джерел надходжень до місцевого бюджету, необхідних для фінансування поточних і капітальних видатків;

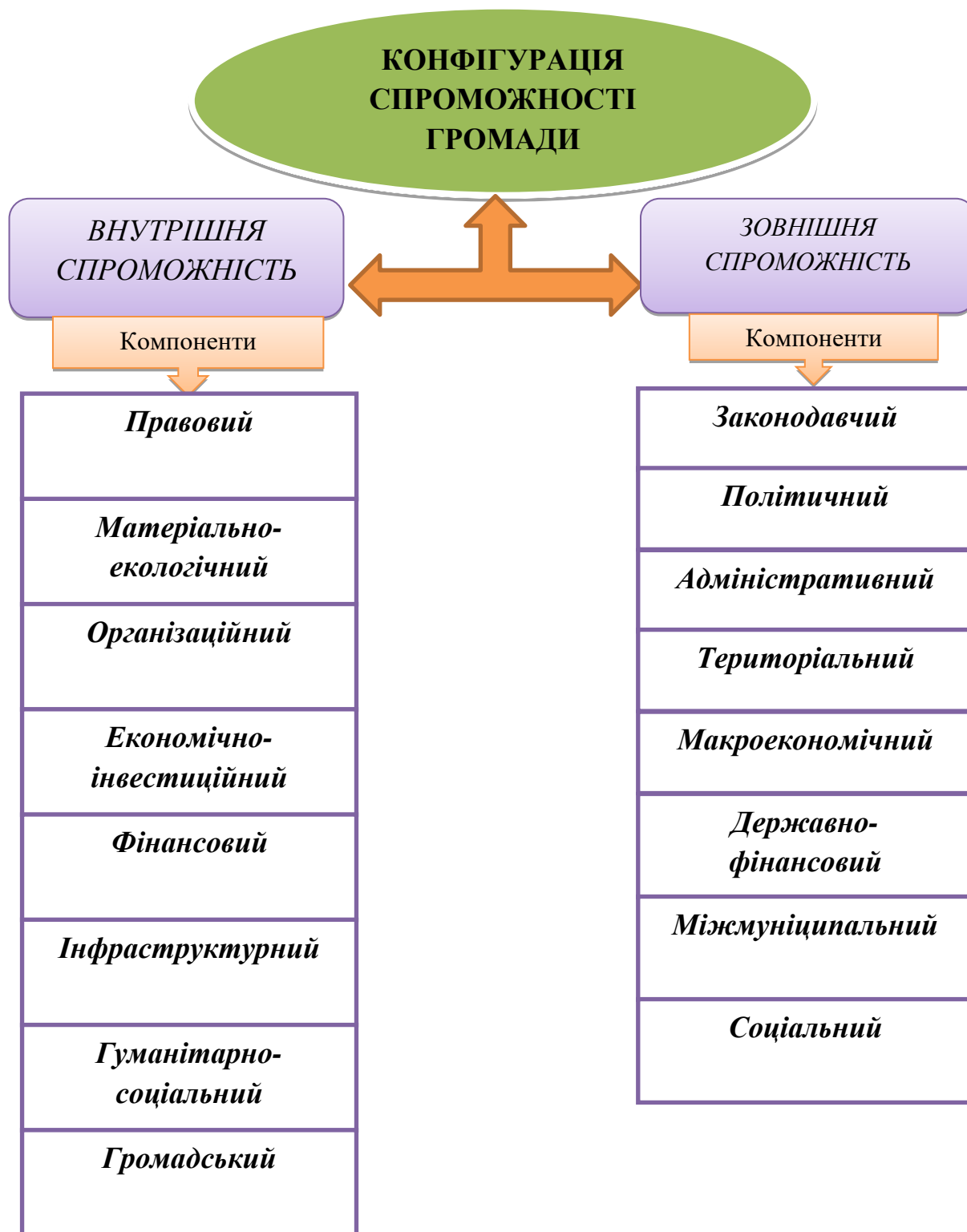


Рис.1.1. Схематичне зображення конфігурації спроможності територіальних громад

Примітка: складено автором на основі [33].

- інфраструктурний – налічує об'єкти інфраструктури такі як: дороги, споруди, інженерні комунікації (кабелі та лінії електропередачі, газо-, тепло-, водопостачання і водовідведення), транспортна мережа, зв'язок тощо;

- гуманітарно-соціальний – характеризує мережа закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту;

- громадський – вказує на інструменти громадської співучасті та рівень партисипативної демократії.

Зовнішня спроможність налічує такі компоненти:

- законодавчий – встановлення сфери діяльності органів місцевого самоврядування якщо це питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень у системі публічного управління між органами державного управління та органами місцевого самоврядування;

- політичний – старання щодо консолідації суспільства, присутність політичної волі влади щодо підвищення ролі місцевого самоврядування в суспільному розвитку;

- адміністративний – проведення не лише демократичної децентралізації але й деконцентрації в системі державного управління;

- територіальний – подолання прогалін чинного територіального устрою, здійснення поширення місцевого самоврядування;

- макроекономічний – становище соціального і економічного розвитку країни, яке можна виміряти показниками рівень ВВП на одну особу, рівень інфляції, безробіття тощо;

- державно-фінансовий – стабільність державного бюджету, механізм здійснення міжбюджетних відносин;

- міжмуніципальний – рівень розвинутості міжмуніципального співробітництва;

- соціальний – розгляд суспільства як системи зі багатокомпонентною мережею колективів і груп, які мають різний статус і виконують різну роль у суспільстві, але знаходяться у тісному взаємозв'язку і взаємодіють цілісно.

Ефект який здійснюють компоненти зовнішньої на внутрішню спроможність громад може мати як і позитивну сторону, так і негативну, і дуже часто цей вплив виявляється значним.

Сизоненко О.В. виділяє три види спроможності, а саме:

- 1) потенціальну чи розрахункову спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану;
- 2) спроможність, яка юридично визнається [17] КМУ відповідно до ст. 9 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- 3) реальна спроможність, яка визначається вже після того, як ОТГ сформована і показує певні результати діяльності.

Але він наголошує що у практиці, як правило, ці види спроможності збігаються лише тільки для ОТГ, створених навколо населених пунктів, які є районними центрами та мають не тільки кадрові ресурси, але й добре розвинену інфраструктуру. [56].

Варто зазначити що розрахункову спроможність краще характеризувати як наявність певних умов для формування спроможних громад, адже в процесі діяльності громади, вибираючи розбіжні інструменти здобуття результатів, в кінцевому рахунку можуть характеризуватися зовсім іншими рівнями досягнення спроможності, або ж загалом вважатися неспроможними [12].

Узагальнюючи вищезазначені міркування, утворимо визначення спроможності територіальних громад. На нашу думку, спроможність територіальної громади – це присутність умов (фінансових, інфраструктурних і кадрових), на підставі яких у ході діяльності встановлюється здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також перспектива задіяти невикористаний та непомітний потенціал (економічний, фінансовий, інвестиційний, людський, управлінський, громадської участі) задля доцільного, стабільного та інклюзивного розвитку територіальної громади.

1.2.Організаційні засади та принципи методики формування спроможних територіальних громад в Україні.

Головними законодавчими актами, які встановлюють, яким чином повинно проходити об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015 р.)[17], котрим регулюються відносини, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та Методика формування спроможних територіальних[48].

Методика формування спроможних територіальних громад, затвержена КМУ 8.04.2015 р., встановлює механізм та підстави для формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад АРК, області [48].

У Методиці надається визначення таким термінам: «спроможна територіальна громада», «потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади», «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» та розкриваються значення, в яких вони вживаються.

Але якщо «спроможність» - термін здебільшого економічний, в самій Методиці більше уваги приділяється географічним, а також інфраструктурним засадам існування майбутньої спроможної територіальної громади.

Під час формування спроможних територіальних громад враховуються такі фактори:

- 1) Здатність органів місцевого самоврядування самостійно розв'язувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, задля покриття потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- 2) Певні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а саме: культурних, етнічних, екологічних, природніх, соціально-економічних, географічних, історичних;
- 3) Рівень стану і розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 4) Фінансова стабільність відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 5) Дані щодо трудової міграції населення;
- 6) Кількість оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах;
- 7) Показники результатів попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад.

Аналізуючи ці фактори можна побачити, що перевага надається саме економічній спроможності новостворених адміністративно-територіальних одиниць, враховуються обсяги доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, у тому числі: сформованих відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової дотації, реверсної дотації[58].

Важливим фактором є наявність закладів бюджетної сфери, необхідних для здійснення самоврядних функцій на базовому рівні, а за відсутності у громадах окремих підрозділів територіальних органів виконавчої влади, визначених в додатку до Методики, принаймні повинні бути приміщення для розміщення таких підрозділів. Обов'язково має бути приміщення для розміщення станції швидкої допомоги [50].

У частині доступності послуг слід зауважувати, що деякі послуги надаються повсякденно, інші – з певною періодичністю. До перших слід віднести надання послуг середньої освіти та первинної медичної допомоги. Тому обов'язковою умовою є наявність середньої школи та амбулаторії в зоні доступності.

Також відповідно до цієї Методики Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрація з урахуванням утворених відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” об’єднаних територіальних громад із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць розробляють проект перспективного плану та паспорти спроможних територіальних громад за формою наведеною в додатках до Методики.

Далі звернемо увагу на найбільш очевидні переваги спроможних територіальних громад, які використовують цю Методику формування:

- розвиває місцеву інфраструктуру, ефективно освоюючи отримані субвенції з Державного бюджету;
- прозоро планує місцевий розвиток, ставить та чітко виконує стратегічні завдання;
- вводить інвестиції, розвиває власну економіку, сприяє місцевому підприємництву;
- ефективно застосовує механізми співробітництва територіальних громад задля вирішення питань місцевого значення комплексно;
- наявність сучасних закладів освіти, медицини, культури та спорту, місця для відпочинку та дозвілля;
- спрощення процедур отримання адміністративних та соціальних послуг - реєстрація бізнесу та майна, отримання довідок, дозволів чи ліцензій, паспорт, субсидію, соціальну допомогу тощо;
- якісне транспортне сполучення всередині громади та за її межами, водопостачання, газ, освітлення вулиць, інтернет-зв'язок тощо;
- ефективна взаємодія органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування, які разом можуть вирішувати низку питань місцевого значення;

- використання активними членами територіальної громади законодавчо передбачені інструменти місцевої демократії та способи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб [55].

Загалом формування спроможних територіальних громад здійснюється у таких послідовних етапах:

1 етап – характеризується формуванням можливих адміністративних центрів спроможних територіальних громад та зон їх досяжності, який включає в себе:

- встановлення населених пунктів, які є апріорі центрами нових адміністративно-територіальних одиниць;

- визначення населених пунктів, які стають центрами у зв'язку з тим, що зона доступності до попередніх центрів не покриває всю територію області, а відсутність «білих плям» при формуванні Перспективного плану не допускається;

- визначення населених пунктів, які можуть бути центрами, хоча знаходяться в зоні доступності тих центрів, які визначені апріорі.

Достатньо політично вразливою є перспектива встановлення потенційними центрами об'єднаних територіальних громад населених пунктів, які містяться в зоні доступності окреслених на першому етапі центрів. Це переважно, великі села, які розміщені неподалік від великих міст, де проживають люди з рівнем середнього добробуту.

2 етап – встановлення реєстру територіальних громад, що вступають до складу спроможних територіальних громад.

Ключовим на цьому етапі є саме межі території спроможної територіальної громади, які окреслюються по зовнішніх кордонах юрисдикції рад територіальних громад, що містяться в її складі, а також із визначенням чітких вимог, таких як:

- територія повинна містити в собі території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною;

- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

- у випадку входження до складу спроможної територіальної громади однієї або кількох територіальних громад, розташованих на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної спроможної територіальної громади.

3 етап – безпосередня реалізація оцінювання рівня спроможності.

Цей процес відбувається за допомогою критеріїв, які окреслюють головні соціально-економічні показники, та мають вплив на розвиток відповідної спроможної територіальної громади. У підсумку результати такої оцінки беруться до уваги під час розроблення проекту або корегування деяких частин проекту перспективного плану. Кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 відсотків загальної кількості спроможних територіальних громад Автономної Республіки Крим, відповідної області.

Критеріями оцінки рівня спроможності є:

1) чисельність населення, яке постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

2) чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;

3) площа території спроможної територіальної громади;

4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;

5) частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади[48].

Звідси основні економічні чинники, які було взято за основу критеріїв, це – індекс податкоспроможності та частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету громади – взагалі не адмініструються владою громади.

Тому, сама громада не в змозі цілеспрямовано впливати на збільшення цих показників.

Методикою також передбачено, що утворення робочих груп та проведення консультацій стосовно Перспективного плану здійснюється з метою врахування інтересів територіальних громад та забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту Перспективного плану.

Консультації проводяться під час:

- визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади;
- визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів;
- визначення меж територій спроможних територіальних громад.

Консультації проводяться насамперед з представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів.

При розробці Перспективного плану особливо важлива роль сільських, селищних, міських голів, які за Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» можуть бути ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. За результатами консультацій оформляється протокол.

Консультації важливі також для популяризації майбутніх перспектив забезпечення роботою службовців оскільки число адміністративно-територіальних одиниць базового рівня збільшується удвічі, порівняно з кількістю районів, де наразі надається лівова частка всіх соціальних послуг, а також статусу старости, який, входячи у виконавчий орган спроможної територіальної громади, є посадовою особою місцевого самоврядування та представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської радах [21].

Проект перспективного плану розробляється в електронному та паперовому вигляді та включає:

- графічну частину, яка відображає межі спроможних територіальних громад, їх потенційні адміністративні центри та всі населені пункти, що увійшли до їх складу;
- паспорти спроможних територіальних громад за формою згідно з додатком до Методики.

Немає обмежень щодо використання програмних продуктів при створенні графічної частини Перспективного плану для громад, однак, крім матеріалів по конкретних громадах, потрібно представити карту області з нанесеними громадами. Бажана також коротка довідка про їх склад в межах області, щомістить узагальнені дані, а саме – їх кількість, середня кількість населення, середня площа.

Прийняття самої Методики це тільки один крок на шляху до створення спроможних територіальних громад, і на сьогоднішній день будь-які нововведення не завжди сприймаються позитивно, так на початку затвердження Методики відбувалося лобювання під час формуванні перспективних планів, саме через вплив деяких політичних сил та політичних ігор на регіональному рівні.

Під час ініціювання формування нових об'єднаних територіальних громад завжди порушувалось питання їх спроможності. Також, опираючись на дослідження, ми можемо спостерігати ситуації коли громади в Україні створюються та функціонують і без дотримання вимог Методики.

Неодноразовими є випадки створення громад поза перспективним планом, прикладом цього є проведення перших місцевих виборів на Харківщині наприкінці 2019 року до чотирьох громад жодної з яких не існувало як окремих суб'єктів у перспективному плані області на момент оголошення виборів. За чотири дні до виборів три з них з'являються у плані, четвертої ж немає донині. Хоча саме на основі перспективного плану формують бюджет на наступний рік.

Спiрним є вимога в Методицi щодо вiдстанi вiд потенцiйного центру до вiддалених населених пунктiв, яка не вiдповiдає критерiям попередньої оцiнки рiвня спроможностi територiальних громад. За шкалою, де 1,5 – ценизький рiвень спроможностi, а 5 – високийрiвень спроможностi, бiльша площа, яку займатиме майбутня громада, має бiльше числове значення пiд час пiдрахунку. Тобто згiдно з методикою для досягнення вищого рiвня спроможностi громада має бути бiльшою за 400 кв. км, але разом iз є зазначена вимога щодо 20-кiлометрової зони доступностi її центру.

Доведено на практицi, що такий пункт як «у складi об'єднаної територiальної громади не може iснувати iнша територiальна громада, яка має свiй орган мiсцевого самоврядування», можна трактувати двома рiзними шляхами. Перше трактування: об'єднана територiальна громада не може залучати до свого складу iншу громаду, яка має або матиме пiсля включення до її складу свiй орган мiсцевого самоврядування. Таке визначення локалізується неможливістю паралельного iснування двох влад одного рiвня на одній територiї. Друге трактування розглядається у неможливостi «оточення» однією громадою iншої. У цьому випадку частина вже створених громад порушуються норми законодавства.

Прикладом такого трактування є ситуацiя яка викикла перед виборами до Сухополов'янської ОТГ на Чернiгiвщинi, коли новостворена громада не з усіх бокiв оточила мiсто Прилуки. Скорiш за все заборона оточення однієї громади iншою могла б розповсюджуватися на iншi подiбнi випадки лише у разi юридичного закрiплення самоврядної громади у складi iншої[53].

Якщо не брати до уваги друге трактування цієї норми, розташування однієї громади всерединi iншої, може порушувати норму нерозривностi територiй громад, але це можливо лише якщо внутрiшня громада є об'єднаною або має в планах об'єднатися з iншими громадами за межами тiєї, що її «оточила».

Розглянемо карту порушень Методики формування спроможних громад по областях на Рис.1.1.

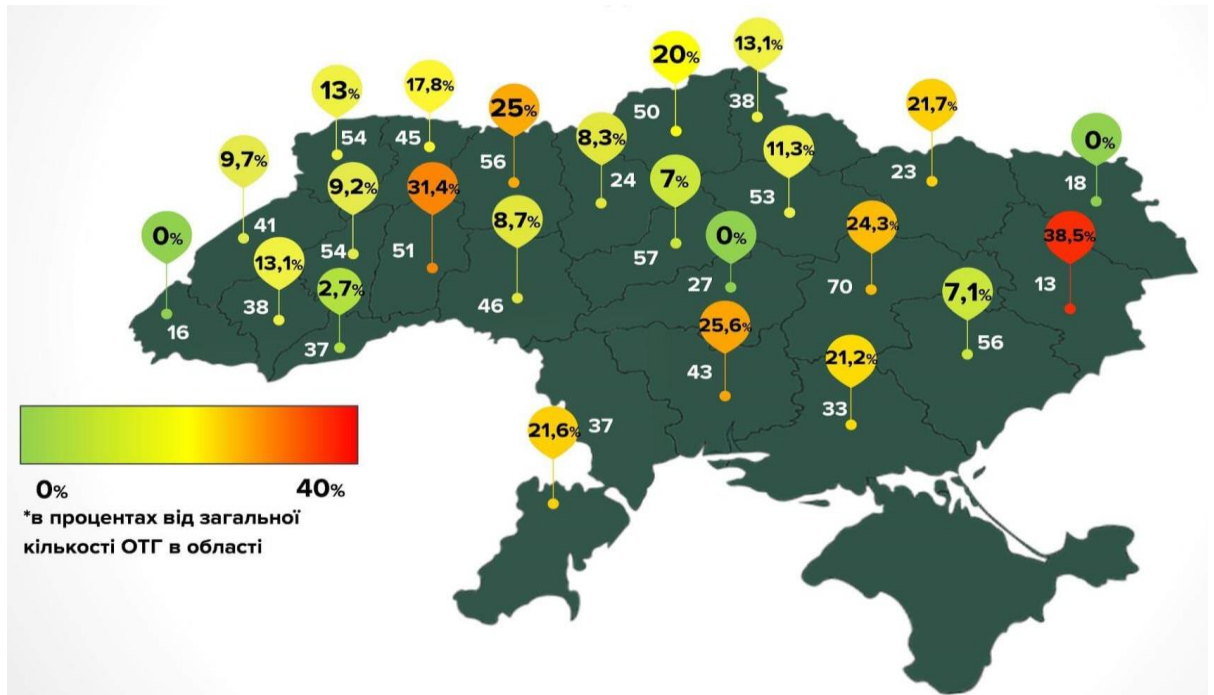


Рис.1.1.Карта порушень Методики формування спроможних територіальних громад в областях

Джерело: [47].

Дивлячись на Рис 1.1. і 1.2. ми можемо стверджувати що кількісні показники не пристосовані до реалій України, тому умови формування спроможних територіальних громад часто на практиці порушуються.

До прикладу, громади в певних західних областях не відповідають умовам тільки через ускладненні гірськими масивами шляхи сполучення. Лідерами серед порушників через неякісні дороги є Миколаївська і Дніпропетровська області, які унеможливають транспортні перевезення від центру громади до віддалених селищ, менше ніж за 30 хвилин. Деякі населені пункти не щільно розташовані один до одного, а так виникає потреба у формуванні спроможної громади на значних територіях, що переобтяжує дотримання стандартів. Отже, з об'єктивних причин додержуються засад формування громад тільки найменші або інфраструктурно найрозвиненіші області.

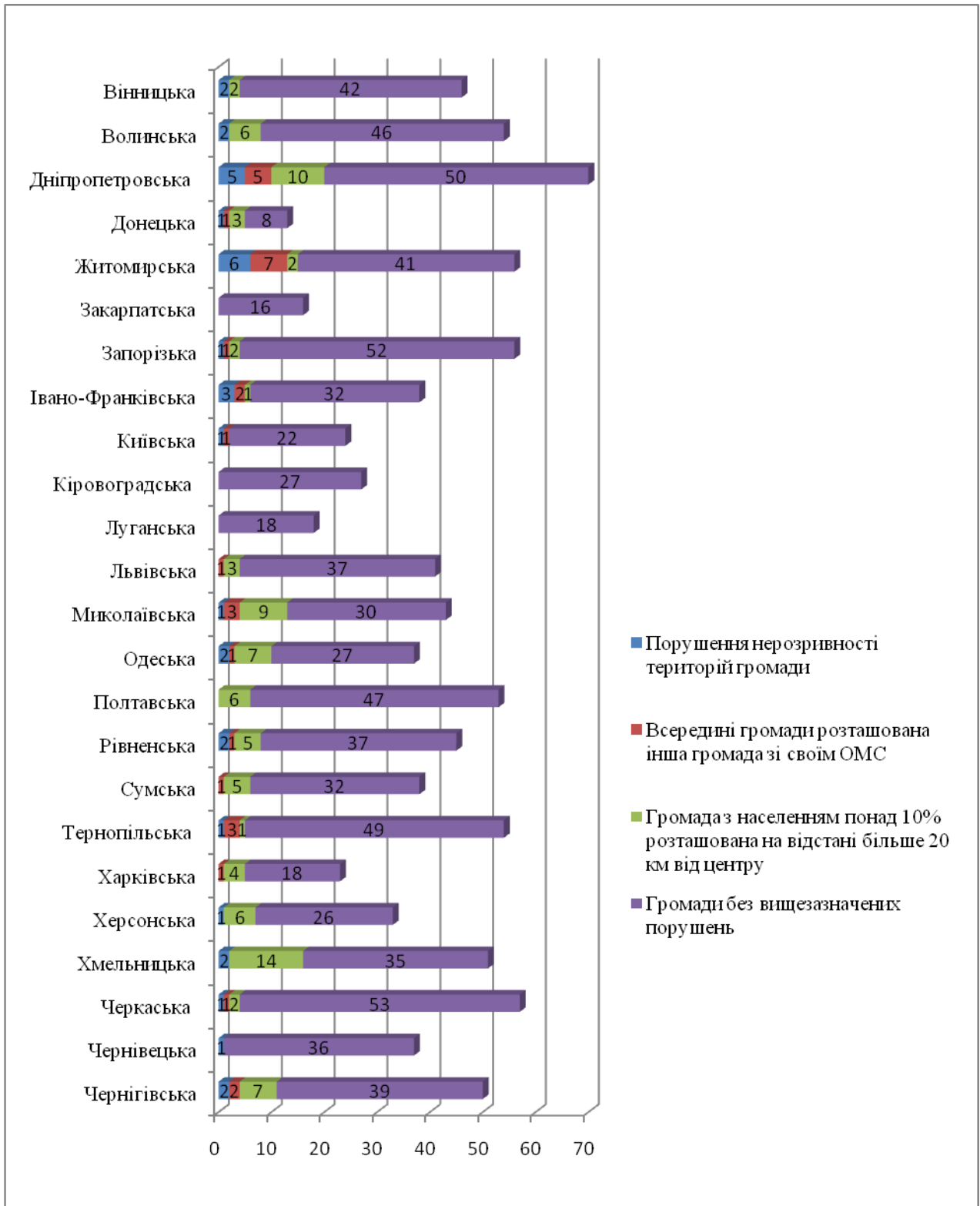


Рис.1.2.Кількість порушень Методики формування спроможних територіальних громад в Україні

Примітка: складено автором на основі [47].

Втілення в практику методики формування спроможних громад, засвідчує, що вона потребує удосконалення, як в частині визначення індикаторів спроможності, так і в частині розрахунку граничних значень індикаторів спроможності та їх інтерпретацію. Крім того, центральною та найгострішою проблемою формування та функціонування спроможних територіальних громад залишається взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА РІВНЯ СПРОМОЖНОСТІ СТАРОКОСТЯНТИНІВСЬКОЇ ОТГ ЗА МЕТОДИКОЮ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Загальна характеристика Старокостянтинівської ОТГ і встановлення відповідності критеріям спроможності

Старокостянтинівська міська об'єднана територіальна громада розташована в північно-східній частині Хмельницької області, адміністративний центр громади місто Старокостянтинів. Чисельність населення громади становить 52088 осіб, з них 34455 осіб – міське, 17633 осіб – сільське населення. На початок 2019 р. середній вік населення становив для чоловіків– 38,6 років, а у жінок– 44,1 років[41].

На північному сході громада межує з Полонською громадою, на сході з Староостропільською громадою, на південному сході з Старосинявською громадою, на півдні з Миролубненською громадою, на південному заході з Шиборівською громадою, на заході з Красилівською і Антонінською громадами, на північному заході з Сахновецькою громадою і на півночі з Ленковецькою і Грицівською громадами.

Площа об'єднаної територіальної громади 797,0 км², а загальна кількість рад, що об'єдналися становить 21, а саме: Старокостянтинівська; Баглаївська; Березненська; Великомацевицька; Великочернятинська; Вербородинська; Веснянська; Волице-Керекешинська; Григорівська; Губчанська; Іршиківська; Капустинська; Огіївська; Пашковецька; Пеньківська; Радковецька; Решнівецька; Росолівецька (Красилівський район); Самчиківська; Сахновецька; Стецьківська. Зобразимо орієнтовну карту громади на рисунку 2.1.



Рис.2.1.Карта Старокостянтинівської міської об'єднаної територіальної громади

Джерело: [54,42].

Через територію громади протікають річки Случ, Ікопоть, Іква. Серед ґрунтів переважають чорноземи глибокі, чорноземи опідзолені, легко та середньо суглинкові механічного складу. Унадрах громади відкриті запаси граніту, вапняків, глини, піску, які мають промислове значення.

Окрасою громади є ряд населених пунктів, де збереглась самобутня культура. Серед них можна назватисело Самчики, одне із найдавніших поселень історичної Волині, яке увійшло до переліку населених пунктів України з цінною архітектурно-містобудівною спадщиною. На території маєтку зберігаються унікальні для України будівлі та споруди: старий палац 1725 р. побудови, китайський будиночок. У палаці також збереглась єдина в Україні Японська кімната.

До історичних пам'яток на території громади належать також палацо-паркові ансамблі XVIII-XIX століття сіл: Киселі, Ілляшівка,

Новоселицятагородище-літописного міста Губин XII-XIII ст. Болохівської землі, де, багато років проводяться археологічні розкопки.

Старокостянтинівська громада нараховує 73 пам'ятки історії, 3 пам'ятки архітектури, 34 пам'ятки природи та 6 пам'яток археології.

Галузева структура налічує різні види промислової діяльності, зокрема добувна промисловість, у тому числі видобування неенергетичних матеріалів, питома вага якої 91,1 %, та 1,5 % займає обробна промисловість, у тому числі харчова промисловість та перероблення сільськогосподарських продуктів. Старокостянтинівська міська громада на своїй території налічує значну кількість великих та малих сільськогосподарських підприємств, також працюють та будуються заводи, є стратегічні об'єкти.

Найбільш популярним засобом масової інформації в громаді є газета «Життя Старокостянтинівщини» з кількістю тиражом у місяць 3000 примірників.

Кількість освітніх закладів громади становить 28 закладів освіти, їх розподіл розглянемо нижче (Табл.2.1.)

Таблиця 2.1.

Мережа освітніх закладів Старокостянтинівської міської громади

Загальноосвітні школи	Кількість	Всього учнів
Школи I-III ст.	23	5314
Школи I-II ст.	3	148
Школи I ст.	2	960

Примітка: Складено автором на основі статистичної звітності [11].

З 23 шкіл I-III ст. 7 шкіл припадає на адміністративний центр громади, загальна кількість учнів яких становить 3727 осіб. Найбільшу кількість учнів налічує Старокостянтинівська ЗОШ I-III ст. №1 – 963 особи, а найменшу Лажівська ЗОШ I-III ст. – 39 осіб. Серед шкіл I-II ступенів найбільше учнів налічує М.Чернятинська ЗОШ I-II ст. – 59 осіб, а найменше Решнівецький НВК – 34 особи.

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв оцінки з урахуванням граничних значень, які становлять:

- чисельність населення – 3000 осіб;
- чисельність учнів – 300 осіб;
- площа – 200 км²;
- індекс податкоспроможності – 0,3;
- частка місцевих податків та зборів – 10%.

Рівень спроможності залежить від значення показника, який відображає певний критерій оцінки (Таблиця 2.2.).

Таблиця 2.2.

Критерії оцінки спроможності і їх граничні значення

Критерій оцінки	Показник	Числове значення	Рівень спроможності
Чисельність населення	до 3 тисяч жителів	0,3	Низький
	від 3 до 5 тисяч жителів	0,6	Середній
	5 тисяч жителів і більше	1	Високий
Чисельність учнів	До 300 осіб	0,3	Низький
	Від 300 до 500 осіб	0,6	Середній
	Більше як 500 осіб	1	Високий
Площа	до 200 км	0,3	Низький
	від 200 до 400 км ²	0,6	Середній
	400 км ² і більше	1	Високий
Індекс податкоспроможності	до 0,3	0,3	Низький
	від 0,3 до 0,9	0,6	Середній
	0,9 і більше	1	Високий
Частка місцевих податків та зборів	до 20%	0,3	Низький
	від 20 до 40%	0,6	Середній
	40% і більше	1	Високий

Примітка: Складено автором на основі [48].

У разі, якщо індекс податкоспроможності перевищує 2,0, значення показників (у тому числі граничне) критерію «Чисельність населення», наведені в таблиці 1.1, збільшуються на 200 осіб за кожне перевищення індексу податкоспроможності на 0,1 від показника 2,0.

У разі, якщо чисельність населення перевищує 20 000 осіб, допускається зниження граничного значення критерію «Індекс

податкоспроможності» на 0,01 за кожне перевищення чисельності населення на 1000 осіб від показника 20 000 осіб [25,30].

Оціночний рівень спроможності спроможних територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить:

- низький рівень спроможності — від 1,5 до 2,1;
- середній рівень спроможності — від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності — від 3,9 .

Отже відповідно до мети роботи виникає потреба у здійсненні комплексної оцінки спроможності Старокостянтинівської ОТГ, а також ранжуванні результатів оцінки з іншими громадами Хмельницької області, а саме з:Гуменецькою сільською громадою, Красилівською, Полонською і Ізяславськоюміською громадою.

Встановимо чи відповідають критеріям спроможності кожна з громад що входить до складу Старокостянтинівської міської громади.Для цього у таблиці 2.3 наведемо вхідні дані, які необхідні нам для розрахунків.

Таблиця 2.3

Дані по громадам, які належать до Старокостянтинівської громади

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Населення станом на 01.01.2020 (осіб)	ПДФО за 2019 р. (тис.грн.)	Місцеві податки 2019 р. (тис.грн.)	Усього доходів без трансфертів за 2019 р. (тис.грн)	Площа, км.кв.
Старокостянтинівська	34,571	103016,5	44232,62	162952,1	35,87
Баглаївська	0,915	2340,18	2933,38	2943,87	57,80
Березненська	0,885	1547,12	1627,97	1629,82	46,99
Великомацевицька	0,862	2287,87	2484,03	2516,34	50,89
Великочернятинська	1,346	1601,84	2401,93	2414,90	41,71
Вербородинська	0,409	1035,08	1825,97	1829,56	28,55
Веснянська	0,728	1242,88	1519,04	1557,12	39,38
Волице-Керекешинська	0,374	1351,23	1009,37	1009,93	18,49
Григорівська	1,779	2399,42	6452,45	6499,17	57,09
Губчанська	0,850	1369,21	2223,53	2224,73	37,83
Іршиківська	0,931	1441,07	1241,58	1276,32	44,05
Капустинська	0,263	386,88	528,86	529,58	15,95
Огіївська	0,632	846,90	953,79	959,97	29,65
Пашковецька	1,645	5185,95	3095,16	3455,82	42,67
Пеньківська	0,934	1340,55	1936,12	2414,57	46,25
Радковецька	0,726	1472,74	983,69	1039,81	33,71

Решнівецька	0,418	955,07	1168,29	1196,85	17,31
Росолівецька	0,508	752,82	805,70	846,63	19,01
Самчиківська	1,329	2013,25	794,17	900,93	30,46
Сахновецька	1,837	13228,80	4146,23	6444,89	79,69
Стецівська	0,561	1768,56	785,14	794,76	24,64

Примітка: Складено автором на основі статистичної звітності [11].

На основі наведених даних спершу розрахуємо Індекс податкоспроможності для кожної громади, та частку місцевих податків і зборів за допомогою певних формул:

$$I_n = \frac{\text{ПДФО}_G \text{ за 2019 рік} / N}{\text{ПДФО на 1 жителя по Україні}} \quad (2.1)$$

де I_n – розрахунковий індекс платоспроможності громади;

ПДФО_z за 2019 рік – дані про податок на доходи фізичних осіб за 2019 р. (тис.грн.);

N – кількість населення станом на 01.01.2020 (осіб);

ПДФО на 1 жителя – стала величина податку на доходи фізичних осіб, яка становить – 2595,44 тис.грн. [29].

$$Ч = \frac{МП}{В} * 100\% \quad (2.2)$$

Де $Ч$ – частка місцевих податків і зборів, %;

$МП$ – величина місцевих податків за попередній рік (тис.грн.);

$В$ – усього доходів без трансфертів за 2018 р. (вкл. ПДФО по с., смт, міст.рай.знач.) (тис.грн.).

Розрахувавши за всіма показниками громади, маємо наступну підсумкову таблицю 2.4.

Оцінка громад що входять до Старокостянтинівської міської громади
за критеріями спроможності

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Чисельність населення	ЧЗ	Кількість учнів	ЧЗ	Площа	ЧЗ	Індекс податкоспроможності	ЧЗ	Частка місцевих податків і зборів	ЧЗ	Сума ЧЗ критеріїв спроможності
Старокостянтинівська	34,57	1,0	4677	1,0	35,86	0,3	1,148	1,0	27,14%	0,6	3,9
Баглаївська	0,92	0,3	39	0,3	57,80	0,3	0,985	1,0	99,64%	1,0	2,9
Березненська	0,89	0,3	100	0,3	46,99	0,3	0,674	0,6	99,89%	1,0	2,5
Великомацевецька	0,86	0,3	70	0,3	50,89	0,3	1,023	1,0	98,72%	1,0	2,9
Великочернятинська	1,35	0,3	171	0,3	41,71	0,3	0,459	0,6	99,46%	1,0	2,5
Вербородинська	0,41	0,3	109	0,3	28,55	0,3	0,975	1,0	99,80%	1,0	2,9
Веснянська	0,73	0,3	109	0,3	39,38	0,3	0,658	0,6	97,55%	1,0	2,5
Волице-Керекешинська	0,37	0,3	10	0,3	18,49	0,3	1,392	1,0	99,94%	1,0	2,9
Григорівська	1,78	0,3	208	0,3	57,09	0,3	0,520	0,6	99,28%	1,0	2,5
Губчанська	0,85	0,3	48	0,3	37,83	0,3	0,621	0,6	99,95%	1,0	2,5
Іршиківська	0,93	0,3	65	0,3	44,05	0,3	0,596	0,6	97,28%	1,0	2,5
Капустинська	0,26	0,3	35	0,3	15,95	0,3	0,567	0,6	99,86%	1,0	2,5
Огіївська	0,63	0,3	65	0,3	29,65	0,3	0,516	0,6	99,36%	1,0	2,5
Пашковецька	1,65	0,3	164	0,3	42,67	0,3	1,215	1,0	89,56%	1,0	2,9
Пеньківська	0,93	0,3	62	0,3	46,25	0,3	0,553	0,6	80,18%	1,0	2,5
Радковецька	0,73	0,3	51	0,3	33,71	0,3	0,782	0,6	94,60%	1,0	2,5
Решнівецька	0,42	0,3	34	0,3	17,31	0,3	0,880	0,6	97,61%	1,0	2,5
Росолівецька	0,58	0,3	110	0,3	19,01	0,3	0,500	0,6	95,17%	1,0	2,5
Самчиківська	1,33	0,3	202	0,3	30,46	0,3	0,584	0,6	88,15%	1,0	2,5
Сахновецька	1,84	0,3	211	0,3	78,69	0,3	2,775	1,0	64,33%	1,0	2,9
Стецівська	0,56	0,3	70	0,3	24,64	0,3	1,215	1,0	98,79%	1,0	2,9

Примітка:Складено автором.

Здійснивши оцінку спроможності громад ми дізналися загальну суму числових значення критеріїв спроможності, які вказують на те що більшість громад, які ввійшли до складу Старокостянтинівської міської об'єднаної територіальної громади мають середній рівень спроможності 2,2-3,8, окрім адміністративного центру, який має високий рівень з показником – 3,9, що свідчить про належний рівень організації місцевого самоврядування, поєднання різних ресурсів кількох громад, яке забезпечує більш ефективне використання в цілому.

Громади, які не поступають адміністративному центру, до них входять: Баглаївська, Великомацевицька, Вербородинська, Волице-Керекешинська, Пашковецька, Сахновецька, Стецівська.

Позитивним є те, що після розрахунку за критеріями, відсутні громади з низьким рівнем спроможності.

Найнижчі оціночні бали має показник кількість учнів та площа. Досить стабільним є показник частки місцевих податків та зборів. Зумовлено це тим, що в громадах достатній рівень доходів від ПДФО, який є загальнодержавним, та від єдиного податку.

Ще однією з громад в Хмельницькій області є Гуменецька сільська громада, яка розташована на території Кам'янець-Подільського та Чемеровецького районів. Адміністративний центр – село Гуменці. Площа громади становить 285,056 км², а населення 12950 мешканців. Утворена громада 13.08.2015 р. шляхом об'єднання Абрикосівської, Великозаліснянської, Голосківської, Гуменецької, Думанівської, Заліської Другої, Нігинської та Супрунковецької сільських рад Кам'янець-Подільського району. А 19.06.2018 р. внаслідок добровільного приєднання до громади приєдналася Циківська сільська рада Чемеровецького району [36].

Красилівська міська об'єднана територіальна громада знаходиться на півночі Хмельницької області. Протяжність Красилівської міської ОТГ з півночі на південь – 16 км, із заходу на схід – 17 км з населенням у 30 342 особи. Адміністративний центр громади – м. Красилів. Утворена 10.07.2017 р. шляхом об'єднання Красилівської міської ради та Волицької, Дружненської, Заставківської, Кульчинівської, Кульчинківської, Чепелівської сільських рад Красилівського району. Згодом до громади приєдналися Чернелівська і Лагодинецька сільська рада, і у червні 2020 року – Веселівська, Воскодавинська, Западинська, Манівецька, Митинецька, Печеська та Яворовецька сільські ради. Територію громади перетинає залізнична колія та дві гілки газопроводу УМГ «Київтрансгаз» [38].

Полонська міська громадабула утворена 13.08.2015 р. шляхом об'єднання Полонської міськради та Бражинецької, Великоберезнянської, Великокаленицької, Котелянської, Котюржинецької, Новолабунської, Новоселицької, Онацьковоцької, Прислуцької, Роговичівської сільських рад Полонського району, і у вересні 2018 року внаслідок добровільного приєднання до громади приєдналися ще Воробіївська та Кустовецька сільські ради. Населення громади становить 33 504 мешканця, а площа – 601,38 км²[40].

Ізяславська міська громада Шепетівського району, загальна площа громади – 645,077 км², з населенням 30 164 осіб створена 12.06.2020 р. через об'єднання Ізяславської міської ради та Білівської, Білогородської, Білотинської, Двірецької, Завадинецької, Клубівської, Лютарської, Мислятинської, Михнівської, Поліської, Радошівської, Ріпківської, Сошненської, Тишевицької, Топорівської, Щуровецької сільських рад Ізяславського району[37].

Для визначення рівня спроможності інших громад Хмельницької області вхідні дані згрупуємо і подамо у Табл.2.5.

Таблиця 2.5

Дані по Гуменецькій, Красилівській, Полонській і Ізяславській
громадам

Громада	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Населення станом на 01.01.2020 (осіб)	ПДФО за 2019 рік(тис.грн.)	Місцеві податки 2019 рік (тис.грн.)	Усього доходів без трансфертів за 2019 рік (тис.грн)	Площа, км.кв.
Гуменецька сільська громада	Гуменецька	12,067	42581,70	32050,85	75835,87	20,32
	Циківська	0,883	661,52	576,38	582,27	35,90
Красилівська міська громада	Красилівська	23,215	69893,62	24348,99	101413,52	204,23
	Чернелівська	1,420	1 873,67	1 392,32	1 418,10	0,00
	Лагодинецька	0,709	1 254,92	590,38	604,59	16,20
	Веселівська	0,499	746,20	1 648,27	1 654,22	32,85
	Воскодавинська	0,258	386,04	198,36	202,87	11,14
	Западинська	0,933	1 221,84	1 217,08	1 849,49	41,69
	Манівецька	0,495	1 514,58	782,58	797,43	19,83
	Митнецька	1,101	2 393,76	1 749,84	1 784,82	56,56
Печеська	0,693	926,28	623,63	638,38	22,57	

	Яворовецька	1,019	1 057,20	1 457,18	1 485,48	41,36
Полонська міська групада	Полонська	31,575	49741,40	27078,30	83541,86	596,22
	Воробіївська	0,485	708,66	529,87	538,64	0,00
	Кустовецька	0,965	2943,18	1966,62	1989,42	0,00
Ізяславська міська групада	Ізяславська	16,515	38 146,60	10 907,14	16 270,71	24,86
	Білівська	0,979	1 199,30	1 371,66	3 322,03	39,39
	Білогородська	1,367	2 832,10	1 935,51	2 263,34	52,32
	Білотинська	0,300	225,70	2 782,15	2 967,16	53,41
	Двірецька	0,588	491,40	1 569,15	1 630,11	32,50
	Завадинецька	0,381	492,70	328,26	328,95	17,25
	Клубівська	1,895	3 699,70	2 441,57	2 498,48	30,16
	Лютарська	1,526	1 300,00	691,47	961,60	62,82
	Мислятинська	0,898	1 134,50	1 409,16	1 412,45	35,84
	Михнівська	1,000	1 996,60	1 300,10	1 326,19	45,29
	Поліська	0,505	425,10	540,37	540,96	20,78
	Радощівська	1,522	1 475,30	1 337,75	1 645,88	90,57
	Ріпківська	0,562	675,40	645,88	649,90	22,73
	Сошненська	0,486	605,80	897,69	1 005,02	38,46
	Тишевицька	0,495	544,90	949,44	949,93	22,88
	Топорівська	0,371	745,70	604,40	609,24	20,00
Щуровецька	0,774	382,30	1 563,41	1 564,54	35,13	

Примітка: Складено автором на основі статистичної звітності [11].

Після розрахунку спроможності підсумкова Таблиця 2.6. по громадах матиме такий вигляд, де у дужках надано кожному показнику своє числове значення.

Таблиця 2.6

Оцінка громад згідно критеріям спроможності

Громада	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Чисельність населення	К-ть учнів	Площа	Індекс податкоспроможності	Частка місцевих податків і зборів	Сума ЧЗ критеріїв спроможності
Гуменецька	Гуменецька	12,07 (1,0)	1017 (1,0)	250,32 (0,6)	1,360 (1,0)	42,26% (1,0)	4,6
	Циківська	0,88 (1,0)	126 (0,3)	35,90 (1,0)	0,289 (0,3)	98,99% (1,0)	2,2
Красилівська	Красилівська	23,22 (1,0)	2930 (1,0)	204,23 (0,6)	1,16 (1,0)	24,01% (0,6)	4,2
	Чернелівська	1,42 (0,3)	114 (0,3)	0,00 (0,3)	0,508 (0,6)	98,18% (1,0)	2,5
	Лагодинецька	0,71 (0,3)	58 (0,3)	16,20 (0,3)	0,682 (0,6)	97,65% (1,0)	2,5

	Веселівська	0,50 (0,3)	41 (0,3)	32,85 (0,3)	0,576 (0,6)	99,64% (1,0)	2,5
	Воскодавинська	0,26 (0,3)	29 (0,3)	11,14 (0,3)	0,577 (0,6)	97,78% (1,0)	2,5
	Западинська	0,93 (0,3)	74 (0,3)	41,69 (0,3)	0,505 (0,6)	65,81% (1,0)	2,5
	Манівецька	0,50 (0,3)	36 (0,3)	19,83 (0,3)	1,179 (1,0)	98,14% (1,0)	2,9
	Митнецька	1,10 (0,3)	65 (0,3)	56,56 (0,3)	0,838 (0,6)	98,04% (1,0)	2,5
	Печеська	0,69 (0,3)	53 (0,3)	22,57 (0,3)	0,515 (0,6)	97,69% (1,0)	2,5
	Яворовецька	1,02 (0,3)	62 (0,3)	41,36 (0,3)	0,400 (0,6)	98,09% (1,0)	2,5
<i>Полонська</i>	Полонська	31,58 (1,0)	3005,0 (1,0)	596,22 (1,0)	0,607 (0,6)	32,41% (0,6)	4,2
	Воробіївська	0,49 (0,3)	0,00 (0,3)	0,00 (0,3)	0,563 (0,6)	98,37% (1,0)	2,2
	Кустовецька	0,97 (0,3)	206,0 (0,3)	0,00 (0,3)	1,175 (1,0)	98,85% (1,0)	2,9
<i>Ізяславська</i>	Ізяславська	16,52 (1,0)	1943 (1,0)	24,86 (0,3)	0,890 (0,6)	67,04% (1,0)	3,9
	Білівська	0,98 (0,3)	87 (0,3)	39,39 (0,3)	0,472 (0,6)	41,29% (1,0)	2,5
	Білогородська	1,37 (0,3)	207 (0,3)	52,32 (0,3)	0,798 (0,6)	85,52% (1,0)	2,5
	Білотинська	0,30 (0,3)	25 (0,3)	53,41 (0,3)	0,290 (0,3)	93,77% (1,0)	2,2
	Двірецька	0,59 (0,3)	63 (0,3)	32,50 (0,3)	0,322 (0,6)	96,26% (1,0)	2,5
	Завадинецька	0,38 (0,3)	51 (0,3)	17,25 (0,3)	0,498 (0,6)	99,79% (1,0)	2,5
	Клубівська	1,90 (0,3)	168 (0,3)	30,16 (0,3)	0,752 (0,6)	97,72% (1,0)	2,5
	Лютарська	1,53 (0,3)	167 (0,3)	62,82 (0,3)	0,328 (0,6)	71,91% (1,0)	2,5
	Мислятинська	0,90 (0,3)	36 (0,3)	35,84 (0,3)	0,487 (0,6)	99,77% (1,0)	2,5
	Михнівська	1,00 (0,3)	154 (0,3)	45,29 (0,3)	0,769 (0,6)	98,03% (1,0)	2,5
	Поліська	0,51 (0,3)	11 (0,3)	20,78 (0,3)	0,324 (0,6)	99,89% (1,0)	2,5
	Радосівська	1,52 (0,3)	56 (0,3)	90,57 (0,3)	0,373 (0,6)	81,28% (1,0)	2,5
	Ріпківська	0,56 (0,3)	68 (0,3)	22,73 (0,3)	0,463 (0,6)	99,38% (1,0)	2,5
	Сошненська	0,49 (0,3)	84 (0,3)	38,46 (0,3)	0,480 (0,6)	89,32% (1,0)	2,5
	Тишевицька	0,50 (0,3)	79 (0,3)	22,88 (0,3)	0,424 (0,6)	99,95% (1,0)	2,5
	Топорівська	0,37 (0,3)	65 (0,3)	20,00 (0,3)	0,774 (0,6)	99,21% (1,0)	2,5
	Щуровецька	0,77 (0,3)	16 (0,3)	35,13 (0,3)	0,190 (0,3)	99,93% (1,0)	3,9

Примітка: Складено автором.

Аналізуючи дані Табл.2.6, ми бачимо що Гуменецька громада має високий рівень спроможності – 4,6, а Циківська має низький рівень – 2,2. Можна стверджувати, що в Циківській громаді потрібно підвищувати свою спроможність за рахунок співробітництва з іншими радами громади або іншими методами.

Красилівська міська громада у своєму складі налічує 90 % рад з середнім рівнем спроможності - 2,5-2,9, високий рівень спроможності – 4,2 – отримав центр громади, що свідчить про стабільне функціонування громади і її значний потенціал до розвитку. У всіх радах частка місцевих податків і зборів має статичне числове значення 1,0, теж саме стосується індексу податкоспроможності – 0,6.

У Полонській міській громаді спостерігається схожа ситуація до Красилівської громади, де центр громади має високий рівень спроможності – 4,2, а інші дві ради мають середній рівень 2,2-2,9, але за рахунок того, що Полонська є більшою за площею громадою, то її спроможність більша. Частка місцевий податків і зборів у адміністративному центрі має середній рівень спроможності – 32,41% числове значення – 0,6, коли в інших радах це значення дорівнює 1,0.

Ізяславська міська громада має схожі показники до Старокостянтинівської міської громади, там і там центр отримав числове значення -3,9, а результати інших рад коливаються в діапазоні 2,2-2,5 середнього рівня спроможності. Частка місцевий податків і зборів у всіх радах становить 1,0 числове значення, стабільним є також показник площі – 0,3.

Задля комплексної оцінки здійснимо ранжування результатів Старокостянтинівської міської громади із результатами Гуменецької сільської громади, Красилівської, Полонської і Ізяславської міськими громадами у Табл. 2.7. та Рис.2.1.

Таблиця 2.7.

Ранжування результатів по визначенню рівня спроможності
 Старокостянтинівської, Гуменецької, Красилівської, Полонської і
 Ізяславської громади

Назва громади	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Сума числових значень критеріїв спроможності	Середнє значення
<i>Старокостянтинівська</i>	Старокостянтинівська	3,9	2,7
	Баглаївська	2,9	
	Березненська	2,5	
	Великомацевицька	2,9	
	Великочернятинська	2,5	
	Вербородинська	2,9	
	Веснянська	2,5	
	Волице-Керекешинська	2,9	
	Григорівська	2,5	
	Губчанська	2,5	
	Іршиківська	2,5	
	Капустинська	2,5	
	Огіївська	2,5	
	Пашковецька	2,9	
	Пеньківська	2,5	
	Радковецька	2,5	
	Решнівецька	2,5	
	Росолівецька	2,5	
	Самчиківська	2,5	
	Сахновецька	2,9	
Стецівська	2,9		
<i>Гуменецька</i>	Гуменецька	4,6	3,4
	Циківська	4,2	
<i>Красилівська</i>	Красилівська	4,2	2,7
	Чернелівська	2,5	
	Лагодинецька	2,5	
	Веселівська	2,5	
	Воскодавинська	2,5	
	Западинська	2,5	
	Манівецька	2,9	
	Митнецька	2,5	
	Печеська	2,5	
Яворовецька	2,5		
<i>Полонська</i>	Полонська	4,2	3,1
	Воробіївська	2,2	
	Кустовецька	2,9	
<i>Ізяславська</i>	Ізяславська	3,9	2,5
	Білівська	2,5	
	Білогородська	2,5	
	Білотинська	2,2	
	Двірецька	2,5	

	Завадинецька	2,5	
	Клубівська	2,5	
	Лютарська	2,5	
	Мислятинська	2,5	
	Михнівська	2,5	
	Поліська	2,5	
	Радосівська	2,5	
	Ріпківська	2,5	
	Сошненська	2,5	
	Тишевицька	2,5	
	Топорівська	2,5	
	Щуровецька	3,9	

Примітка:Складено автором.

Дивлячись на Рис 2.1. ми бачимо що в рейтингу за рівнем спроможності на першому місці знаходиться Гуменецька сільська громада, на другому місці Полонська міська громада, третє місце ділять Старокостянтинівська і Красилівська громада, які згідно із Перспективним планом Хмельницької області знаходяться одна біля одної, і четверте місце займає Ізяславська міська громада.

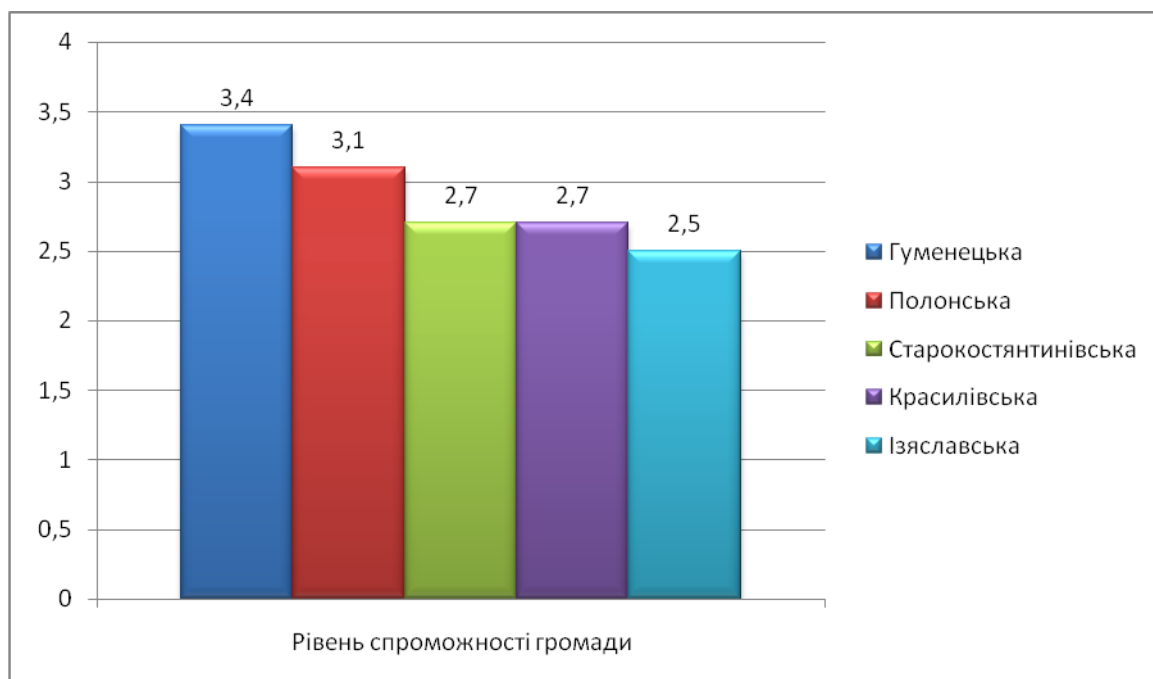


Рис.2.1.Ранжування громад за рівнем спроможності

Примітка:Побудовано автором.

Спостерігаємо, що громади Хмельницької області, дані яких ми використали для нашого дослідження, мають середній рівень спроможності. Значення спроможності громад коливається у діапазоні 2,5-3,4. Слід зауважити, що кожна з громад Хмельницької області має свої особливі умови та потреби, але існують і спільні проблеми, які потрібно вирішувати:

Можна запропонувати такі пропозиції щодо підвищення спроможності Старокостянтинівської міської громади в сучасних умовах:

1) сформувати стратегію розвитку Старокостянтинівської міської об'єднаної територіальної громади;

2) реорганізувати комунальне підприємство ОТГ для нагального вирішення проблеми побутових відходів, залучення іноземних інвестицій для встановлення сортувальної лінії сміття на полігоні твердих відходів;

3) прийняти та реалізувати програми по розчистці русел річок, водовідних каналів та капітального ремонту гідроспоруд;

4) розробити та реалізувати програму «Питна вода Старокостянтинівської громади», яка буде сприяти забезпеченню сіл якісною питною водою - виготовлення проектно-кошторисної документації та з монтування обладнання свердловин з прокладанням водогонів;

5) у співпраці з підприємцями створити нові місця для відпочинку та оздоровлення: парк, дитячі та спортивні майданчики, басейн, кінотеатр;

7) ініціювати створення Ради підприємців, задля підтримки малого та середнього бізнесу;

8) провести експертизу проекту доріг та створити протягом 2 років надійної мережі автодоріг, що стане основою подальшого зростання можливостей громади;

9) подальший розвиток в сферах культури і освіти, основою яких є збереження і відновлення історичних та архітектурних об'єктів, оскільки реставрація історичних і культурних пам'яток, є першим кроком для туристичної привабливості громади.

10) впроваджувати програму «Екологічний автобус – майбутнє вже сьогодні» - модернізація автотранспортного підприємства спільно з інвесторами, шляхом введення в експлуатацію екологічно чистих електроавтобусів.

У сукупності Старокостянтинівська міська громада має багато можливостей і перспектив для подальшого розвитку як цілісна система, кожна складова якої розвивається за позитивним сценарієм розвитку. Забезпечення комфортних умов життя, економічне зростання та розвиток інфраструктури на шляху розбудови заможної громади має стати головною метою для підтримки спроможності громади і надалі.

2.2. Проблеми становлення спроможних територіальних громад в умовах завершення процесу децентралізації

Реформа децентралізації в Україні розпочалася ще шість років тому у 2014 р. з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і триває досі [51]. Ключовим у цій реформі є саме оптимізація адміністративно-територіального устрою держави, в результаті якої мають бути сформовані спроможні територіальні громади.

Завершення процесу реформи децентралізації є необхідною умовою для подальшого розвитку країни. З огляду на це підвищується актуальність проблемних питань оперативного та стратегічного характеру, які можуть стати перешкодою при подальшій реалізації реформи децентралізації.

Згідно із Моніторингом децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України станом на 10 вересня 2020 року створено 983 ОТГ, у які об'єдналися 4492 громади, з населенням біля 11,2 мільйонів жителів (Рис.3.2).

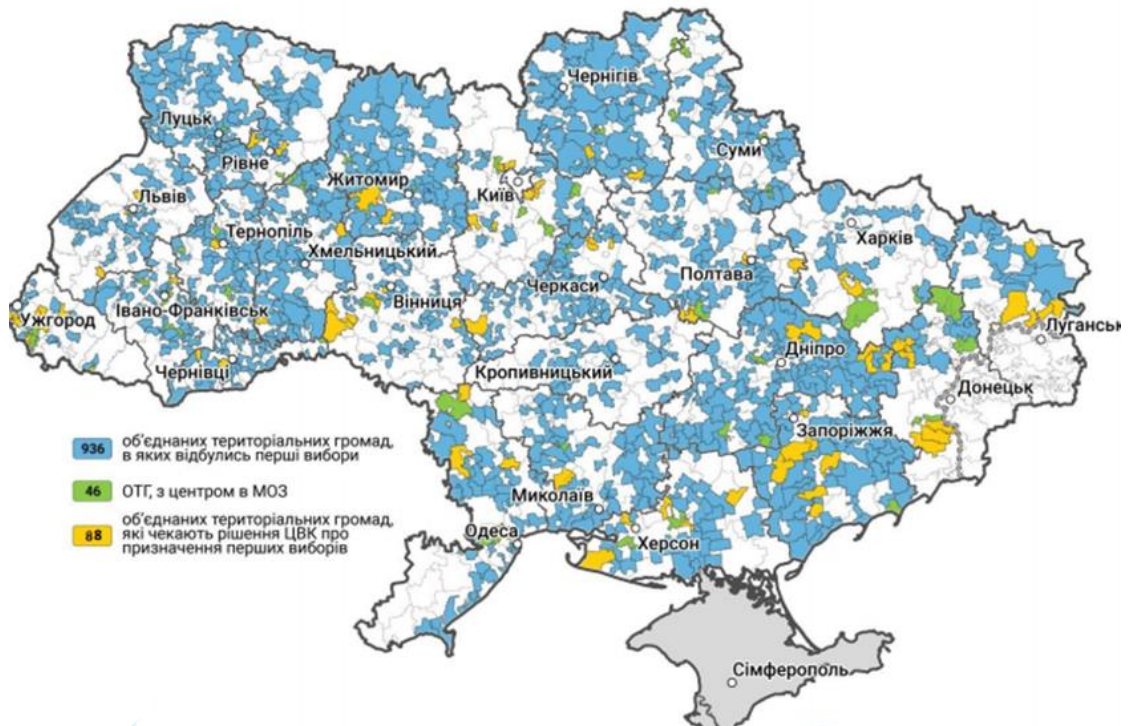


Рис.3.2 Формування об'єднаних територіальних громад
Джерело:[13].

Інститут старост ОТГ становить 3207 старости, з них обрано було 800 осіб (24,9%), у 2019 році чисельність старост була лише 213 особи, з них 13 обрано.

Щодо результатів фінансової децентралізації, то частка власних доходів ОТГ у доходах місцевих бюджетів за період січень-липень 2020 року становила 18,3 %, в порівнянні з попереднім періодом вона зросла на 4%.

Загалом частина новоутворених ОТГ (близько 20%) мають більш-менш сформовану територіальну структуру, інша частина територіальних громад перебувають на стадії формування, а подальший їх розвиток може відбуватися за різними сценаріями.

Мінрегіону планує, що вже починаючи з 2021 року 100% жителів України будуть проживати в спроможних громадах, але за 5 років мінімум на 30 % зменшиться кількість громад, які потребуватимуть підтримки держави, і вся територія України буде охоплена районами, які відповідатимуть стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу.

Ця реформа є однією з найуспішніших, але наприкінці ми маємо також багато невирішених проблем, які стосуються становлення саме спроможних територіальних громад. Зокрема:

1) незавершеність розробки перспективних планів формування та паспортів спроможних територіальних громад та значна частина громад створюється без урахування вимог Методики щодо їх формування [48]. Деякі утворюються задля отримання додаткових повноважень і ресурсів, хоча оцінивши їх можна дійти висновку, що вони навіть не зможуть забезпечити своїм жителям надання відповідної якості послуг, тому що у них відсутні інфраструктура та ресурси належної якості. У переважній більшості перспективні плани формування спроможних територіальних громад зазнають постійних змін, що сповільнює сам процес об'єднання громад. Щодо паспортів, то не усі громади дотримуються чіткої затвердженої структури згідно із Методикою і виконують їх неналежним чином.

2) Формування Перспективних планів об'єднання територіальних громад відбувається через адміністративний тиск. Адже на рівні сільських, селищних та міських рад проводяться консультації, складаються протоколи, а безпосередньо сам Перспективний план приймається на сесії обласних рад з урахуванням побажань та зауважень центральних органів влади та затверджується Кабінетом Міністрів України [59].

3) Відсутність підтримки місцевих рад, районних адміністрацій під час створення спроможних громад. Так, працівники органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади мають страх втратити свої робочі місця та повноваження, тому всякими зусиллями протидіють створенню громади [49]. В той же час місцеві ради не хочуть втратити свій вплив на районні чи селищні ради, адже під час створення спроможних громад повністю переформовується органи місцевої влади.

4) Питання неврегульованого оперативного перерозподілу повноважень та функцій між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. За відсутності офіційної моделі реформи всіх

рівнів територіального устрою з'являються протиріччя між органами місцевої влади та адміністративних районів, які створюються. Існують і такі райони, у яких територія майже повністю чи повністю покривається декількома ОТГ. У таких районах свою роботу продовжують районна державна адміністрація та районна рада, хоча більшість повноважень має перейти до створеної ОТГ[10]. У підсумку з'являється значна частина проблем щодо розподілу повноважень, тому необхідність встановлення функціонування та повноважень райдержадміністрацій та райради є дійсно вагомим, для цього необхідно все чітко визначити і переглянути видатки на утримання апаратів та їх чисельність.

5) Питання встановлення механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. Запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування набуває своєї актуальності саме в умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, а також за наявності високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів[28].

б) Питання сталого забезпечення державної фінансової підтримки та неефективного використання цих фінансових засобів спроможних громад.

Стрімке зростання кількості громад без регулярного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури буде зменшувати мотивацію громад до становлення та їхні можливості, які стосуються соціально-економічного розвитку, а тому буде утруднюватися очікування від реформи.

Також часто в установах місцевого самоврядування сільських громад працівники неспроможні розробити високоякісні інвестиційні проекти, які мають на меті отримати державні та міжнародні кошти, і не в змозі планувати та програмувати розвиток громадян.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу завершення реформи децентралізації необхідно:

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;

- унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Також, для успіху в реалізації реформи територіальної організації місцевої влади на ключових засадах децентралізації необхідно насамперед продовжувати поліпшувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи [19,22].

Підсумовуючи, доцільно зазначити що, децентралізація – це постійні перспективні зміни і трансформації, є прориви, але також є багато чого над чим треба працювати. Саме через наведену вище низку проблемних питань, питання завершення процесу децентралізації в Україні може затягнутися ще на декілька років, тому метою децентралізації на середньострокову перспективу передусім має бути завершення процесу становлення гідних спроможних територіальних громад, а також вирішення фінансових питань функціонування тепер уже з урахуванням децентралізації ОТГ.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Пропозиції щодо покращення змісту методики і подальшого її застосування громадами

Можемо стверджувати, що прийняття самої Методики формування спроможних територіальних громад, в загальному не гарантує отримання позитивних результатів як після формування, так і в процесі створення, коли як ми побачили виникло багато спірних моментів[27].

Проте для досягнення успіхів в реалізації реформи територіальної організації місцевої влади на певних засадах децентралізації необхідно насамперед продовжувати покращувати законодавчо-нормативне забезпечення реформи, тому виникає потреба удосконалення змісту Методики задля ефективного застосування її громадами надалі.

Наші пропозиції покращення змісту Методики, стосуються таких її елементів, а саме:

- 1) Додання нових критеріїв спроможності, які будуть стосуватися не тільки географічної, та інфраструктурної спроможності, але й більше економічної, інвестиційної, громадської, соціальної та інших;
- 2) Згрупування критеріїв у індикатори спроможності, за різними блоками відповідно до сфери;
- 3) Встановлення і опис процедури приєднання сільських рад до територіальної громади іншого району чи області;
- 4) Включити додаткові пункти до паспорту громади;
- 5) Встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади.

Удосконалення в змісті методики найбільше повинні стосуватися як визначення критеріїв спроможності, так і розрахунку граничних значень індикаторів спроможності та їх інтерпретацію.

Розглянемо спочатку критерії спроможності, до прикладу - чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади, на нашу думку він є не чітким, оскільки перепис населення в Україні був дуже давно, і якщо певна громада в паспорті зазначає 15 тисяч мешканців, то яка ж насправді цифра невідомо. Такі критерії як: індекс податкоспроможності та частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету громади, це єдині економічні фактори, які взагалі не адмініструються владою громади, це означає що влада не може цілеспрямовано впливати на зростання цих показників. І останній критерій – площатериторії спроможної територіальної громади, взагалі не вказує на спроможність громади, оскільки є багато громад, які за площею малі, але є достатньо фінансово спроможними, і навпаки є великі за площею громади і зовсім не спроможні.

Варто зауважити, що окрім зазначених критеріїв існують інші фактори, що впливають на спроможність територіальних громад непрямым чином, та в свою чергу не можуть бути відображені кількісним способом, що вказує на недоцільність застосування критеріїв згідно із Методикою як основних.

Збільшення кількості критеріїв, на нашу думку допоможе комплексно оцінювати спроможність громади з усіх боків, щоб у майбутньому такі громади взагалі не були залежними від державних дотацій, як виникло з громадами першої хвилі децентралізації. Лише громади Чернігівської, Дніпропетровської та Полтавської областей мали реверсну дотацію, яка спрямована у зворотному напрямку – відмісцевого бюджету до державного. Найбільша складова дотацій у доходах ОТГ саме Івано-Франківської області – 46%. Але немає жодної кореляції між рівнем дотаційності бюджетів громад і дотриманням правил формування спроможної об'єднаної територіальної

громади. А отже, це ще раз доводить, що норми, закладені в методиці, можуть впливати на реальний потенціал громади лише незначним чином.

Індикатори спроможності умовно можна поділити на три блоки: фінансово-економічний, соціальний блок та інфраструктурний блок індикаторів Рис.3.1-3.3.



Рис.3.1.Фінансово-економічний блок індикаторів з його оціночними показниками

Примітка: складено автором.

Успішний довгостроковий економічний розвиток потребує реального партнерства між органами місцевої влади і бізнесовою громадою міста, а довгострокове стратегічне планування надає системний інструмент для управління змінами та досягнення консенсусу в громаді щодо спільного

бачення кращого економічного майбутнього. Основною умовою реалізації цього досягнення є розвиток підприємництва в адміністративно-територіальній одиниці, наявність бюджетоутворюючого підприємства, дрібного, малого та середнього бізнесу [26].

Збільшення податкових надходжень у результаті зростання бізнесу та більшої зайнятості означає, що громади можуть, в свою чергу, підвищити якість послуг та інвестувати в розвиток інфраструктури, стаючи таким чином ще більш привабливими для бізнесу та далі підвищуючи якість життя своїх громадян.

З точки зору залученості та можливості безпосереднього впливу найбільше значення мають для ОТГ два місцевих податки – єдиний податок, який сплачують приватні підприємці та юридичні особи на спрощеній системі оподаткування, та плата за землю (що здебільшого сплачується юридичними особами за оренду комунальних земель). Для розширення бази оподаткування земельним податком, керівникам ОТГ потрібно більше уваги приділяти інформації, що вноситься в кадастрову карту громади, визначати обґрунтовану податкову ставку (враховуючи економічні та географічні чинники, грошову оцінку) та залучати старост ОТГ до виявлення тих, хто уникає сплати податків.

Територіальні громади України опинились у ситуації, коли, з одного боку, вони повинні забезпечити впровадження досить розгалуженої і професійної системи базових соціальних послуг як добровільного, так і примусового характеру, до чого вони не завжди готові.

Первина медицина

- Кількість підписаних декларацій;
- Наявність та особливості трудового договору;
 - Кількість ФАПів на 10 тис. населення;
- Чисельність середнього медичного персоналу, що припадає на 1 лікаря;
 - Чисельність немедичного (допоміжного персоналу - статисти, бухгалтерія, водії, санітарки, робітники);
- Частка фінансування з місцевого бюджету в структурі витрат ;
- Відсоток забезпеченості за рахунок коштів НСЗУ.

Освіта

- Видатки на забезпечення навчального процесу в розрахунок на 1-го учня;
- Забезпеченість навчальними площами у відповідності до нормативів;
- Частка додаткових освітніх програм;
- Забезпеченість навчального процесу літературою;
- Частка предметів, які викладаються з використанням інноваційних методів;
- Частка предметів профільного характеру в 10-11 класах;
- Якісна успішність за результатами року.

Культура та спорт

- Споживацькі (кількість концертів у закладах громади на рік, кількість відвідувань мешканцями, кількість виставок творів мистецтва)
- Економічні (Відсоток витрат на галузь "культура" в структурі бюджету, надходження коштів до спеціального фонду (в тому числі від передачі об'єктів в оренду).

Демографічні показники

- Загальні коефіцієнти (народжуваності, смертність, шлюб, розлучення);
- Чисельність (розподіл за типом місцевості, за віковими групами, середній вік населення, відсоток працездатного населення в громаді);
- Інші (Імовірність померти у певному віці, імовірність дожити до наступного віку, середня очукувана тривалість життя).

Безпека та кризове управління

- Рівень забезпечення постійної готовності сил і засобів до ліквідації НС;
- Кількість запобігання виникненню пожеж та нещасним випадкам під час пожеж;
- Кількість гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги у разі ліквідації наслідків інших НС;
 - Спроможність організації відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС.

Соціальний захист

- Організаційне та кадрове забезпечення надання соціальних послуг в ОТГ;
- Рівень розвитку матеріально-технічної бази сфери;
- Моніторинг потреб ОТГ у соціальних послугах та інформування мешканців.

Рис.3.2. Соціальний блок індикаторів з його оціночними показниками

Примітка: складено автором.

З іншого боку, центральні органи влади не забезпечили реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи, обмежившись виданням методичних рекомендацій. Зараз в Україні така практика не дуже популярна в об'єднаних громадах, адже держава знаходиться в «перехідному періоді», і все ще функціонують районні та обласні заклади, які виконують необхідні соціальні функції, а громадам, для надання соціальних послуг своїм жителям, дешевше перераховувати цим закладам субвенції.



Рис.3.3. Інфраструктурний блок індикаторів з його оціночними показниками

Примітка: складено автором.

За прогнозами Світового Банку, в 2025 році мешканці міст продукуватимуть в середньому 1,42 кг/людину твердих побутових відходів у

день – протининішніх 0,64 кг. А тому задача керівника громади забезпечити ефективне управління в сфері поводження з побутовими відходами, аби у подальшому не сталася екологічна катастрофа[6].

Перш за все, пріоритетність вищезазначених індикаторів залежить від аналізу ситуації в громаді. Адже в одній громаді гостре питання щодо дорожньої інфраструктури, в іншій – водопостачання тощо. Після аналізу становища громади і встановлення її рівня спроможності, повинна початися робота над формування стратегічних цілей, заходів, та й візії та місії громади в цілому.

Невизначеність процедури приєднання сільських рад до територіальної громади іншого району чи області сповільнює процес створення спроможних громад, оскільки Методика наводить тільки визначення потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад та зон їх доступності, тому саме встановлення і опис цієї процедури повинен бути внесений у Методику. У цьому контексті варто згадати один із принципів об'єднання територіальних громад, а саме принцип добровільності. Крім того, добровільність обмежується і адміністративно-територіальним критерієм, а саме тим, що об'єднання є можливим лише в межах існуючих областей.

На початку створення об'єднаних територіальних громад знову ж таки виникла ситуація щодо якісного виконання перспективних планів, і саме формулювання чітких вимог до планів дозволить зменшити загальну кількість неправомірно оформлених планів.

Пропонуємо до паспорту громади, що формується у відповідності до Методики оцінки спроможності територіальної громади включити такі пункти:

- у пункті 1 «Чисельність населення станом на 1 січня 2019 р.» – додати категорію населення, а саме – населення працездатного віку;
- у пункті 3 «Обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, гривень», в частині «сформованих відповідно до

статті 64 Бюджетного кодексу України» пропонуємо розмежовувати у розрізі кожного податку та збору (не групуючи усі статті в одну суму), це дозволить зрозуміти основні джерела надходження;

- перелік та опис державних та приватних підприємств, що функціонують на території громади;
- природний ресурс (наявність на території громади кар'єрів, річок, озер, ставків, тощо);
- рекреаційний ресурс (наявність на території громади дитячих таборів відпочинку, санаторно-курортних комплексів, лікувальних джерел, тощо);
- інтелектуальний ресурс ;
- історико-культурна спадщина;
- інші види ресурсів;
- попередній перелік видатків громади.

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

Багато громад України, які сформувалися ще у 2015 році, і з тих пір показують позитивні результати своєї діяльності примусово змусили об'єднатися з іншими громадами, тому на нашу думку кожна громада повинна бути почути і саме встановлення механізму добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади, такий механізм повинен також допомогти громаді, яка виходить, реально оцінити свої можливості, щоб через декілька років вона не перетворилася у неспроможну громаду і її знову не приєднали назад [35].

Також враховуючи усі позитивні та проблемні моменти, можна визначити такі три сценарії розвитку спроможних територіальних громад після 2020 року:

1. Інерційний сценарій.

Це "найбезболісний" варіант для центрального уряду. Після 2020 року буде створено більше 1200 ОТГ, що об'єднають 76% території країни. Інші території поступово будуть приєднуватись до уже діючих ОТГ або жзалишаться на перехідному етапі. Таким чином, відповідальність за ситуацію буде передана на місця. Громади діятимуть за прислів'ям "Спасіння громади – справа рук самої громади". Як наслідок, частина громад може опинитися у скрутному становищі, натомість частина отримає переваги від децентралізації, особливо у місцях наявності природних ресурсів. Наприклад, для Полтавщини – це "газовидобувні громади". В цьому випадку варіантом розвитку для ОТГ може стати використання механізму співробітництва територіальних громад.

Позитивними моментами такого сценарію є такі фактори, як поступовість процесу для населення, передача відповідальності на місця, можливість уникнення непопулярних реформ. Головним ризиком розвитку цього сценарію буде поділ громад на багаті та бідні. У такому разі, ситуація на місцевому рівні може прийняти таку форму: бідні громади змушені економити ресурси, зменшувати соціальну інфраструктуру та надання послуг, та покладатися на державну підтримку — ту ж саму базову дотацію та інші субвенції. Міжнародні грантові кошти зможуть допомогти невеликій кількості ОТГ. Така ситуація спричинить зменшення кількості населення у слабких громадах (природне зменшення та відтік досильних громад)[39].

2. Централізований сценарій — централізоване об'єднання ОТГ у більші утворення. Такий сценарій дозволяє швидко розв'язати проблему слабких ОТГ, доєднавши їх до більших центрів. Фактично можуть бути створені "псевдорайони", де щоменші або рівні за попередню адміністративно-територіальну одиницю — район.

Можливі два варіанти сценарію: сильний вплив уряду — фактичне керівництво процесом об'єднання та середній вплив уряду — можливість

добровільного об'єднання (врахування) інтересів громад у разі відповідності критеріям центру.

Ризики такого сценарію:

- ризик довіри до влади — він може з'явитися у разі одностайної перемоги на виборах однієї з політичних сил або формування єдиної більшості. В іншому — процес не відбуватиметься;

- централізоване планування процесу об'єднання — для швидкого впровадження необхідна координація на місцях та передання більших повноважень до ОДА або структур, що їх змінять. Це спричинить конфлікти між представниками місцевих інтересів та еліт. Необхідно враховувати і спротив місцевих інтересів подальшому укрупненню громад, який викликаний, у т.ч. попередньою агітаційною кампанією за децентралізацію та об'єднання;

- необхідність нового обґрунтування наступного етапу — особливо актуальне, у разі перемоги правлячих політичних сил. Доведеться пояснювати, що попередні 6 років були помилкою — фактичний удар по собі. Для опозиції ситуація легша, але також викличе питання щодо моделі об'єднання та можливості повернення до старого адміністративно-територіального устрою;

- відносини з європейськими та американськими партнерами — сьогодні в Україні працює ряд проектів, спрямованих на підтримку децентралізації, що фінансуються за рахунок країн ЄС та США. Відповідно, виникне запитання щодо ефективності роботи цих проектів в Україні. Необхідно враховувати іміджевий фактор для іноземних партнерів.

3. Добровільний сценарій — об'єднання ОТГ на добровільних засадах.

Після 2020 року та завершення об'єднання громад приймається нормативно-правова база щодо подальшого добровільного об'єднання ОТГ. Уряд створює мінімальні стимули зі свого боку для ініціювання об'єднання та бере мінімальну участь у процесі (контрольна функція), передаючи повноваження безпосередньо до громад.

Отже, ОТГ отримують шанс об'єднатися у бажаних межах. Але залишається проблема "багаті — бідні": ОТГ з високим рівнем доходів просто не виявлять бажання об'єднуватися з іншими громадами, а питання об'єднання кількох слабких ОТГ в одну та соціально-економічні вигоди від цього необхідно розглядати в кожному випадку окремо.

Ризиком такого сценарію є, знову ж, нерозв'язання проблеми самостійного існування ОТГ. У разі ж більшої ролі центру в об'єднанні ми повертаємося до першого сценарію, коли уряд братиме на себе відповідальність та визначатиме як і хто об'єднуватиметься.

Вигоди також відчутні — це зняття відповідальності з центру за ситуацію на місцях, звикання населення до ситуації в умовах погіршення соціально-економічної ситуації в громадах.

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що Методика формування спроможних територіальних громад – це відносно новий документ, зміни до якого ми впевнені ще будуть вноситись не один раз, про що може свідчити процес її прийняття, який з першого разу був невдалим. Але які саме будуть ці зміни і чи приведуть вони до кращого результату діяльності спроможних громад, ми ж в свою чергу можемо тільки надавати свої пропозиції рекомендаційного характеру.

3.2. Перспективи підвищення спроможності територіальних громад в Хмельницькій області із застосуванням зарубіжного досвіду

За останні роки розвиток спроможних громад став одним із пріоритетних напрямків у публічному управлінні в Європейському Союзі, і це стосується не тільки країн з стійким демократичним нахилом, але також і країн колишнього соціалістичного табору, зокрема Болгарії, Румунії, Чеської Республіки, Угорщини та інших, де протягом тривалого проміжку часу переважало централізоване управління [1]. Такий напрям пов'язаний з тим,

що органи влади почали впроваджувати у своїй діяльності елементи інтерактивного та партисипативного управління, при якому громадяни активно залучаються до публічного управління на перших стадіях ухвалення рішення.

Також в різних країнах успішно застосовується низка принципів щодо розвитку спроможних громад, а також акцент робиться на загальних аспектах. Щодо принципів, то на думку П.Хендерсона з якою ми цілком погоджуємося, відносяться такі :

- принцип поєднання індивідуального і колективного – сам процес розвитку громади вимагає залучення до змін, що його супроводжують, як індивідів, так і груп людей, і ще також залучення й організацій трьох секторів – публічного, приватного і третього;
- принцип об'єднання процесу і результату – правильний процес досягнення результату є важливішим ніж просто результат;
- принцип фокусування на проблемних місцях – фахівці з розвитку громад мають проявляти активність не тільки в самій місцевій громаді, але й також впливати на публічну політику на різних рівнях;
- принцип широкої участі – розширення можливостей саме через розвиток громади стосується не тільки людей або групи, які є активними, але й також і ширше коло людей, груп і організацій;
- принцип організації навчання – більш кращим прикладом буде, якщо отримання громадськими активістами необхідних знань і навичок передуватиме їхній участі, в цьому випадку вони зможуть бути більш корисними;
- принцип перетворення і впливу – саме діяльність із розвитку громад підтримує і стимулює членів цих громад до самоорганізації для досягнення бажаних цілей, існує багато прикладів коли участь місцевих жителів приводила до позитивних результатів і перетворень навіть у безнадійних ситуаціях [3].

Якщо ж виокремити ключові аспекти успішного розвитку спроможних територіальних громад, що забезпечуються певними засобами здійснення державної політики у більшості зарубіжних країн, до них дозволяє віднести такі чотири основних, які зобразимо на Рис.3.1.



Рис.3.1.Головні аспекти успішного розвитку територіальних громад у зарубіжних країнах

Примітка. Побудовано автором

Опишемо кожен аспект детальніше і в яких зарубіжних країнах вони застосовуються.

1) Державне визнання і підтримка.

У таких країнах, як Великобританія, Нідерланди, Ірландія та Фландрія (Бельгія) було прийнято нормативно-правові акти, які визначають розвиток територіальних громад окремою сферою публічної політики. На засадах такого правового регулювання включені в цю сферу організації субсидуються своїми урядами, але обсяг і об'єкти такого субсидування коливаються в різних країнах.

Наприклад Фонд з розвитку громад у Великобританії (Community Development Foundation - CDF), тісно співпрацює з урядовим Департаментом з питань громад і місцевих органів влади, і не тільки отримує фінансові преференції від національного уряду, але також і від інших недержавних фондів із приватного сектора. Також ще одними із впливових організацій в сфері розвитку громад є Організація з обміну досвідом розвитку громад, яка об'єднує фахівців з розвитку територіальних громад і Федерація з вивчення розвитку громад[4,5].

В Нідерландах Національна організація з розвитку громад, Landelijk Centrum Opbouwwerk, субсидується національним урядом, в той же час коли місцеві організації з розвитку громад залежать у плані субсидування своєї діяльності від місцевої влади.

Одними з найуспішніших організацій в цій сфері в Ірландії є Агентство з боротьби з бідністю (Combat Poverty Agency - CPA), яке вважає що інструментом у боротьбі з бідністю є саме розвиток громад, а також Кооператив соціальних працівників (Community Workers Cooperative - CWA), який підтримує ініціативи розвитку громад.

А ось в Швеції, Угорщині, Іспанії, Франції, Норвегії і Німеччині, взагалі відсутнє законодавче регулювання на центральному рівні розвитку територіальних громад. Мається на увазі, що ця сфера знаходиться саме в межах компетенції місцевої влади, яка несе відповідальність за регулювання участі громадян у процесах розвитку.

Саме в цих країнах, де відсутнє правове регулювання розвитку територіальних громад, такі організації як HACD, CESAM, MdSL, Stiftelsen Idebanken і FDC, майже повністю фінансово залежать від контрактів із місцевими та регіональними органами влади, європейських фондів і приватних спонсорів щодо реалізації своїх проектів. Особливо необхідним це було і все ще є для країн Східної і Центральної Європи, де в наявності очевидна нестача фінансування проектів з розвитку територіальних громад з боку центральних органів влади.

Як показує практика, успіх або неуспіх діяльності організацій із розвитку територіальних громад також залежить від відкритості саме місцевої політики, наскільки вона дозволяє громадянам брати участь у визначенні та вирішенні найбільш важливих проблем і в задоволенні їх потреб. Тобто, ключове значення в розвитку громад має саме готовність місцевих органів влади довіряти і сприяти можливості місцевих жителів реалізовувати програми і проводити кампанії, націлені на зміцнення соціальних зв'язків і вирішення актуальних проблем. Ось це – і є одним з найголовніших висновків, який можна зробити з аналізу зарубіжного досвіду в сфері розвитку територіальних громад з урахуванням його використання як в Україні загалом, так і в Хмельницькій області.

2) Професіоналізація.

В останні десятиліття під час розвитку громад в ЄС, велика увага приділяється системі підготовки фахівців розвитку громад, яка на даний момент є досить розвиненою і включає в себе такі три рівні:

По-перше, в університетах викладається розвиток територіальних громад як окрема спеціальність або навіть в не університетському секторі освіти у вигляді спеціалізованих курсів. Так, наприклад в Угорській організації з розвитку територіальних громад налічується в 31 вищому навчальному закладі наявність відповідних програм і курсів, які присвячені питанням розвитку територіальних громад.

По-друге, деякі організації - члени СЕБСД, такі як НАСД, Samenlevingsopbouw Vlaanderen, CDF і MOVISIE, самі ж влаштовують курси для фахівців, зайнятих у сфері розвитку територіальних громад, або для людей, які бажають стати такими, а також для соціальних працівників. Під час цих курсів людей навчають різних методів розвитку і набувають необхідні навички, які можуть безпосередньо допомогти таким фахівцям в їх професійній діяльності.

По-третє, поряд з спеціалізованими організаціями з розвитку територіальних громад також існують і інші організації, що реалізують певні

програми в цій сфері, такі як, наприклад, Освітня федерація громадського розвитку в Великобританії.

Деколи можна навіть констатувати що, у разі організації певної системи навчання для місцевих активістів може відпасти необхідність у залучення сторонніх фахівців, це свідчить про те що сучасні громади соціально активні та що переважна більшість їх членів прагнуть брати активну участь у розвитку своїх громад, як у взаємодії з місцевими органами влади, так і самостійно.

3)Визначення пріоритетних завдань.

Про необхідність визначення пріоритетних завдань у розвитку територіальних громад пишуть багато європейських авторів, на вирішенні яких необхідно концентрувати свої зусилля. Саме серед пріоритетних завдань вони виділяють: забезпечення участі громадян публічному управлінні, посилення громадянського суспільства та місцевих демократії, підвищення можливостей працевлаштування для громадян,вдосконалення житлової політики, модернізації інфраструктури, вирішення проблем соціальної інклюзії, забезпечення сталого розвитку, розвиток культурного розмаїття та міжкультурного посередництва, налагодження соціальних комунікацій.Якщо ж говорити про саме практичну діяльність різних організацій з розвитку територіальних громад, то вони мають свої власні пріоритети, які визначаються національними і / або місцевими особливостями і обсягом наявних ресурсів.

4) Забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях.

Залученні в розвиток територіальних громад організації, як правило, проявляють свою активність на різних рівнях публічної політики: місцевому, регіональному, національному і транснаціональному. Саме останнє стосується наприклад, організацій - членів CEBSD, а також інших європейських мереж.

Створення таких глобальних зв'язків між різними видами організацій, може бути одним із ключових чинників успіху у цій сфері в найближчому

майбутньому, позаяк дозволяє реалізовувати трансферт знань, досвіду, а іноді й фінансових і матеріальних ресурсів [23].

Харві Б. з цього приводу зазначає, що надалі розвиток громад повинен відійти від свого вузького фокусування на розвитку тільки місцевих громад і груп а сфокусуватися більшою мірою на проблемах забезпечення соціальної справедливості і прав людини в рамках місцевого, регіонального та міжнародного контексту. На його думку, «виклик для нового розвитку громад полягає в тому, щоб сприяти створенню активного «міжнародного громадянського суспільства »та розвитку і захисту прав людини на місцевому, регіональному і національному рівнях »[2, с. 46].

У розрізі нашого дослідження необхідно чітко визначити перспективи, що будуть досягнуті внаслідок підвищення спроможності територіальних громад, а саме:

- приріст ефективності використання бюджетних коштів;
- значне покращення якості та доступності публічних послуг населенню;
- упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, їхня уніфікація;
- стале та фінансово спроможне місцеве самоврядування;
- призупинення деградації сільських територій.

Підвищення спроможності громад залежить, в першу чергу, від позитивної економічної динаміки їхнього розвитку, до яких належить залучення позабюджетних коштів за рахунок участі в програмах, проектах.

Успішний процес залучення грантів складається з декількох кроків.

Крок №1. Ідентифікація проблеми та можливих шляхів її вирішення.

Пошуку грантових програм та конкурсів має передувати означення проблеми та формулювання актуальності її вирішення, визначення заходів, що зможуть вирішити проблему, а також очікуваних результатів та необхідних витрат.

Крок №2. Пошук грантових програм та оголошених в їх рамках конкурсів

Грантову діяльність доцільно розпочинати з участі в конкурсах з невеликим фінансуванням. Їх ще називають малими грантами. Це можуть бути:

- регіональні або місцеві грантові програми;
- гранти при посольствах;
- спеціальні програми «малих грантів»;
- спільні програми в рамках Євросоюзу.

Крок №3. Підготовка проектної заявки

Уповноваженні особи від громади повині відобразити в проектній заявці своє бачення способів вирішення проблеми. Кожен грантодавець має власну форму проектної заявки (її ще називають аплікаційною формою). Не зважаючи на це, її структура обов'язково міститиме розділи, які найчастіше повторюються [31].

У разі отримання повідомлення про перемогу в конкурсі, необхідно буде укласти договір з грантодавцем і неухильно його дотримуватися. Грантодавець має право не лише контролювати хід виконання схваленого ним проекту та цільове використання наданих коштів, але і поширювати відповідну інформацію про грантоотримувача поміж інших донорських організацій.

На нашу думку однією із успішних програм в Україні є «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) вартістю \$50 мільйонів. DOBRE має дві основних цілі: підтримка доброї практики місцевого самоврядування в громадах та допомога громадянам та громадянському суспільству в конструктивній взаємодії з органами врядування та формуванні вимог щодо прозорості та послуг. На даний момент ця програма працює в таких 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській. Але ми не знецінюємо

той факт що починаючи з 2021 року громади Хмельницької області будуть демонструвати перспективні показники щодо свого розвитку, і програма DOBRE розгляне область як такою з якою можна співпрацювати.

Досліджуючи перспективи підвищення спроможності територіальних громад із застосуванням зарубіжного досвіду, доцільно також відмітити такий важливий інструмент як співробітництво територіальних громад [18]. На сьогодні стійку зацікавленість громад у цьому напрямку демонструє Полтавська область – 283 громади користуються цим інструментом, загальна кількість проектів співробітництва становить – 109, також 222 громади уклали договори про співробітництво у Львівській та 173 – у Вінницькій областях. У Хмельницькій же області всього 25 громад, які скористалися міжмуніципальним співробітництвом, і загальна кількість проектів становить 11 [13,52].

Розвиток співробітництва територіальної громади є одним з кроків на шляху реформування місцевого самоврядування. Співробітництво може стати одним із механізмів інтеграції громад між собою, може значно підвищити якість надання послуг населенню, вирішити ряд «болючих» проблем, які практично неможливо вирішити самотужки, ну і головне – реально посилити економічну спроможність територіальних громад.

Однією із форм співробітництва територіальних громад є створення кооперативів, які виступають способом об'єднання дрібних товаровиробників, для продуктивнішої роботи і збільшення своєї як потужності, так і прибутку, частина з якого буде йти до громади у вигляді податків. Прикладом створення кооперативів в Хмельницькій області є ТОВ "Житлово-експлуатаційне об'єднання" Житлово-експлуатаційна ділянка № 2 у м.Хмельницькому, також Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив "СТАРКОН-АГРО" у м.Старокостянтинів. Тому, на нашу думку, саме створення таких кооперативів у Хмельницькій області, є дуже хорошою перспективою для розвитку спроможних громад в майбутньому.

Також показником успішного розвитку спроможних громад є чітко сформульована стратегія розвитку, яка містить оцінку ресурсів громади, розрахунок бюджету громади, характеристику потреб громади з виділенням пріоритетних, соціального і інформаційного простору громади, а також наявність підготовленості місцевих лідерів, котрі в свою чергу здатні і готові розбудувати і удосконалювати спроможну громаду. Стратегія спрямовується на економічний розвиток як процес стратегічного партнерства, який допомагає прискоренню зростання продуктивності місцевої економіки через стимулювання інвестицій у нові та існуючі підприємства з високим потенціалом до зростання, створення умов для цього розвитку на тривалий період.

Розробка та ухвалення Стратегії розвитку ОТГ – це не одноразова робота. Це створення документу, необхідного для подальшої реалізації в інтересах громади, який є основою річних планів соціально–економічного розвитку та бюджету громади[9].

Для початку варто звернути увагу на Стратегію розвитку Хмельницької області на 2021-2027 роки.

Стратегія розвитку Хмельницької області визначила однією із 4–х стратегічних цілей, стратегічну ціль 1: підвищення потенціалу конкурентоспроможності регіональної економіки. В основу обрання саме цієї цілі лягли результати соціально–економічного та swot аналізу, проведеного розробниками стратегії.

З такої оцінки стратегія визначила операційну ціль «1.6: Розвиток туристично потенціалу та креативної індустрії». Туристичний потенціал області має такі головні складові: мальовнича природа – Дністер, Товтри, ліси та озера півночі області; мінеральні води – типу Нафтуса, Миргородська, радонова; пам'ятки історії та архітектури – Кам'янець–Подільський, Меджибіж, Самчики, Сутківці, Старокостянтинів, Ізяслав, Зіньків, Сатанів, тощо; мережа санаторіїв, де можна оздоровитись та полікуватись.

Як бачимо, регіональна стратегія дає добру підказку окремим територіям області, як відшукати себе у реалізації стратегічної цілі 1.[43].

Дослідження розвитку спроможних територіальних громад також дозволяє сформулювати ключові положення, відповідно до яких має проводитися реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, побудови самодостатніх територіальних громад Хмельницької області:

- чітка правова основа реформи, законодавче визначення статусу територіальних громад, механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень;

- передача владних повноважень на низовий рівень системи управління (рівень територіальних громад) за принципом субсидіарності;

- запровадження дієвих механізмів контролю за органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Передбачене реформою укрупнення територіальних громад без впровадження контролю за владою і забезпечення її відповідальності може створити умови для зловживань керівництва ОМС;

- запровадження механізмів широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні й формування управлінських рішень;

- розвиток громад як публічних корпорацій, наголос на власних ресурсах та можливостях, безпосередня участь громади у вирішенні господарських питань;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на території за межами населених пунктів;

- децентралізація повноважень має супроводжуватись адекватною для виконання цих повноважень децентралізацією бюджетних ресурсів.

ВИСНОВКИ

Магістерська робота присвячена встановленню відповідності об'єднаних територіальних громад Хмельницької області критеріям спроможності та надання рекомендацій щодо удосконаленню методики формування спроможних територіальних громад. У ході проведення дослідження отримано такі результати:

1. Визначено сутність поняття спроможності територіальної громади, під яким розуміємо, присутність умов (фінансових, інфраструктурних і кадрових), на підставі яких у ході діяльності встановлюється здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також перспектива задіяти невикористаний потенціал (економічний, фінансовий, інвестиційний, людський, управлінський, громадської участі) задля доцільного, стабільного та інклюзивного розвитку територіальної громади. Та встановили, що згідно конфігурації спроможності існує внутрішня і зовнішня спроможність громад.

2. Виявили що, головними законодавчими актами, які встановлюють, яким чином повинне проходити об'єднання громад, для того щоб вони стали спроможними, є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015 року), котрим регулюються відносини, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та Методика формування спроможних територіальних.

Формування спроможних територіальних громад здійснюється у таких послідовних етапах:

1 етап - визначення потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад та зон їх доступності;

2 етап - визначення переліку територіальних громад, що входять до складу спроможних територіальних громад;

3 етап - проведення оцінки рівня спроможності.

Встановили те, що прийняття самої Методики це тільки один крок на шляху до створення спроможних територіальних громад. Будь-які

нововведення не завжди сприймаються позитивно, так на початку затвердження Методики відбувалося лобювання під час формуванні перспективних планів, саме через вплив деяких політичних сил та політичних ігор на регіональному рівні.

3. Здійнили комплексну оцінку рівня спроможності Староколястинівської ОТГ згідно із критеріями спроможності зазначених у Методиці, та встановили, що більшість громад, які ввійшли до складу Староколястинівської міської об'єднаної територіальної громади мають середній рівень спроможності 2,2-3,8, окрім адміністративного центру, який має високий рівень з показником – 3,9. Це свідчить про належний рівень організації місцевого самоврядування, та ефективне поєднання різних ресурсів кількох громад. А після проведення ранжування результатів Староколястинівської ОТГ з результатами Гуменецької сільської громади, Красилівської, Полонської і Ізяславської міських громад в рейтингу за рівнем спроможності на першому місці знаходиться Гуменецька сільська громада, на другому місці Полонська міська громада, третє місце ділять Староколястинівська і Красилівська громади, які згідно із Перспективним планом Хмельницької області знаходяться одна біля одної, і четверте місце займає Ізяславська міська громада.

Ми спостерігаємо, що усі громади Хмельницької області, дані яких ми використали для нашого дослідження, мають середній рівень спроможності, що в цілому є хорошим результатом як для такої великої кількості рад, які ввійшли до складу громад. Значення спроможності громад коливається у діапазоні 2,5-3,4.

4. Згідно із Моніторингом децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України станом на 10 вересня 2020 року створено 983 ОТГ, у які об'єдналися 4492 громади, з населенням біля 11,2 мільйонів жителів. Аналізуючи дані, спостерігаємо такі проблеми становлення спроможних територіальних громад:

1) незавершеність розробки перспективних планів формування та паспортів спроможних територіальних громад. Значна частина громад створюється без урахування вимог Методики щодо їх формування;

2) формування перспективних планів об'єднання територіальних громад відбувається через адміністративний тиск;

3) відсутність підтримки місцевих рад, районних адміністрацій під час створення спроможних громад;

4) не врегульовано оперативний перерозподіл повноважень та функцій між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

5) питання встановлення механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

б) проблема сталого забезпечення державної фінансової підтримки та неефективного використання цих фінансових засобів спроможних громад.

Отже, метою децентралізації на середньострокову перспективу насамперед є завершення процесу формування гідних територіальних громад на території країни, підвищення інституційної та ресурсних спроможностей громад, введення стратегічного планування розвитку ОТГ, інфраструктурита покращення якості надання послуг населенню.

5. Наведені нами пропозиції щодо покращення змісту Методики переважно стосуються видозміни критеріїв спроможності, а саме перетворення їх у індикатори спроможності зі блоками за різними сферами, а саме фінансово-економічний блок індикаторів, соціальний блок та інфраструктурний блок індикаторів, а також доповнення щодо переліку даних, які повинні бути у паспортах громад при формування.

6. Визначили ключовими аспектами успішного розвитку спроможних територіальних громад, що забезпечуються засобами реалізації державної політики у більшості країн-членів ЄС, є такі чотири основних: державне

визнання і підтримка, професіоналізації діяльності, виділення пріоритетних завдань, забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях.

Також визначити такі перспективи, що будуть досягнуті внаслідок підвищення спроможності територіальних громад, а саме:

- приріст ефективності використання бюджетних коштів;
- значне покращення якості та доступності публічних послуг населенню;
- упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, їхня уніфікація;
- стає та фінансово спроможне місцеве самоврядування;
- призупинення деградації сільських територій.

Таким чином, питання щодо спроможності територіальних громад, як Хмельницької області, так і України в цілому буде завжди актуальним, а втілення в практику методики формування спроможних громад, засвідчує, що вона потребує удосконалення, як в частині визначення індикаторів спроможності, так і в частині розрахунку граничних значень індикаторів спроможності та їх інтерпретацію.