

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Чернеця Вячеслава Анатолійовича

академічної групи 281м-21з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Перспективи розвитку територіальних громад в контексті децентралізації (на прикладі Любимівської територіальної громади Дніпропетровської області)»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Бородін Є.І.			
розділів:				

Рецензент				
-----------	--	--	--	--

Нормоконтролер	Вишнеvsька О.В.			
----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Перспективи розвитку територіальних громад в контексті децентралізації (на прикладі Любимівської територіальної громади Дніпропетровської області)»

88 с., 2 рис., 1 додаток, 82 використаних джерела.

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ЛЮБИМІВСЬКА ОТГ, ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ, СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ.

Об'єкт дослідження – об'єднана територіальна громада в умовах децентралізації влади і реформування адміністративного устрою країни

Предмет дослідження – перспективні напрями розвитку територіальних громад в контексті децентралізації (на прикладі Любимівської територіальної громади Дніпропетровської області).

Мета дослідження – теоретико-методологічне обґрунтування перспектив розвитку територіальних громад в контексті децентралізації на основі залучення до процесів і процедур управління потенціалу їх людських ресурсів.

У першому розділі здійснено аналіз теоретичних засад виникнення та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні Другий розділ присвячено дослідженню об'єднаної територіальної громади як суб'єкта ефективного управління на прикладі Любимівської ОТГ Дніпропетровської області. У третьому розділі обґрунтовано рекомендації з управління процесами створення, становлення і розвитку об'єднаних територіальних громад.

Сфера практичного застосування результатів дослідження – органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Prospects for the development of territorial communities in the context of decentralization (the case of the Lyubimivka territorial community of the Dnipropetrovsk region)»

88 pages, 2 figures, 1 applications, 82 sources.

UNITED TERRITORIAL COMMUNITY, DECENTRALIZATION, PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION, LOCAL SELF-GOVERNMENT, LYUBIMIV OTG, INVESTMENT POTENTIAL, SOCIAL CAPITAL.

The object of the study is a united territorial community in the conditions of decentralization of power and reform of the country's administrative system

The subject of the study is the prospective directions of the development of territorial communities in the context of decentralization (on the example of the Lyubimiv territorial community of the Dnipropetrovsk region).

The purpose of the study is the theoretical and methodological substantiation of the prospects for the development of territorial communities in the context of decentralization based on the involvement in the processes and procedures of managing the potential of their human resources.

In the first section analyzes the theoretical foundations of the emergence and development of united territorial communities in Ukraine. The second section is devoted to the study of the united territorial community as a subject of effective management, using the example of the Lyubimiv OTG of the Dnipropetrovsk region. In the third section, the recommendations for managing the processes of creation, establishment and development of united territorial communities are substantiated.

Scope of practical application – local self-government bodies, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Об'єднана територіальна громада як новий елемент структури публічного управління і адміністрування.....	8
1.2. Становлення організаційно-правового забезпечення процесу децентралізації і створення ОТГ.....	16
1.3. Світовий досвід децентралізації влади шляхом створення і організації функціонування територіальних громад.....	24
РОЗДІЛ 2	
ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	37
2.1. Структурно-функціональна модель об'єднаної територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування.....	37
2.2. Модель управління ОТГ як чинник оптимізації використання її потенціалу.....	44
2.3. Проблема лідерства в об'єднаних територіальних громадах.....	53
РОЗДІЛ 3	
РЕКОМЕНДАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТВОРЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ ЛЮБИМІВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ).....	57
3.1. Організаційні зміни в процесах діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад.....	57
3.2. Формування інвестиційного потенціалу об'єднаних територіальних громад.....	62
3.3. Розвиток соціального капіталу громади	68
3.4. Концептуалізація перспективного розвитку Любимівської ОТГ.....	74
ВИСНОВКИ.....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	89
ДОДАТКИ.....	98

ВСТУП

Конституцією України територіальна громада визначена в якості первинного (фундаментального) суб'єкта місцевого самоврядування, що повністю відповідає іншому фундаментальному конституційному положенню про те, що «джерелом влади в Україні є народ». Узв'язку з цим, дослідження територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування в Україні, ідентифікація проблем забезпечення її результативного і ефективного функціонування та розробка рекомендацій з їх успішного вирішення є актуальним і важливим науковим завданням.

Проблема дослідження

Процеси і результати становлення, розвитку і діяльності в Україні системи місцевого самоврядування, її територіальних громад, а також різноманітних управлінсько-економічних проблем організації життєдіяльності вітчизняних самоврядних соціально-економічних систем рівня територіальних громад були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців з публічного управління серед яких Д. Г. Безуглий, О. Ю. Бобровська, Є. І. Бородін, І. О. Дробот, В. С. Куйбіда, О. Д. Лазор, В. В. Наконечний, В. М. Олуйко, С. Є. Саханенко, С. М. Серьогін, І. Д. Шумляєва, та багато ін. Проблемні питання децентралізації влади, створення та управління ефективним функціонуванням об'єднаних територіальних громад досліджувались в роботах О. М. Вишнівської, В. М. Дрешпака, К. О. Линьова, Н. А. Липовської, В. М. Олуйка, Ю. П. Шарова та ін.

Водночас існує потреба у комплексному науковому дослідженні перспектив розвитку територіальних громад в контексті децентралізації.

Зазначене вище підтверджує актуальність теми дослідження і обумовлює необхідністю теоретичної розробки і практичної апробації механізму, моделей та інструментів розвитку об'єднаних територіальних громад для підвищення результативності і ефективності управління.

Метою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування теоретико-методологічне обґрунтування перспектив розвитку територіальних громад в контексті децентралізації на основі залучення до процесів і процедур управління потенціалу їх людських ресурсів.

Для досягнення поставленої мети сформульовано наступні наукові завдання:

- дослідити об'єднану територіальну громаду як новий елемент структури публічного управління і адміністрування;
- розглянути становлення організаційно-правового забезпечення процесу децентралізації і створення ОТГ;
- проаналізувати світовий досвід децентралізації влади шляхом створення і організації функціонування територіальних громад;
- вивчити структурно-функціональну модель об'єднаної територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування;
- охарактеризувати модель управління ОТГ як чинник оптимізації використання її потенціалу;
- виявити проблемні питання лідерства в об'єднаних територіальних громадах;
- обґрунтувати організаційні зміни в процесах діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад;
- запропонувати нові підходи до формування інвестиційного потенціалу об'єднаних територіальних громад;
- удосконалити процес розвитку соціального капіталу громади;
- обґрунтувати рекомендації щодо концептуалізації перспективного розвитку Любимівської ОТГ.

Об'єктом дослідження є об'єднана територіальна громада в умовах децентралізації влади і реформування адміністративного устрою країни.

Предметом дослідження є перспективні напрями розвитку територіальних громад в контексті децентралізації (на прикладі Любимівської територіальної громади Дніпропетровської області).

Методологічною основою дослідження виступають загальнонаукові і спеціальні методи: системного аналізу зарубіжної і вітчизняної наукової літератури, публікацій, посібників та методичних рекомендацій міжнародних організацій і проектів міжнародної допомоги, інтернет-джерел, нормативно-правових документів України, які стосуються різноманітних аспектів децентралізації влади і реформування адміністративно-територіального устрою, офіційних матеріалів органів державної влади України, офіційних сайтів органів місцевого самоврядування; порівняльного аналізу при порівнянні зарубіжного і вітчизняного досвіду проведення реформування адміністративно-територіального устрою, використання форм партисипативної демократії в питаннях соціально-економічного розвитку територій; графо-аналітичного моделювання, аналізу та синтезу для наочної інтерпретації структурно-функціональної моделі об'єднаної територіальної громади, лідерства; емпірично-статистичний для розробки рекомендацій щодо імплементації результатів дослідження в практику діяльності ОТГ; абстрактно-логічний метод для теоретичних узагальнень і формулювання пропозицій, рекомендацій і висновків.

Практичне значення одержаних результатів полягає у використанні теоретичних та практичних рекомендацій, викладених у роботі, для розбудови перспективних напрямків розвитку територіальних громад в контексті децентралізації, для їх використання в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура роботи визначена її метою і завданнями. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Об'єднана територіальна громада як новий елемент структури публічного управління і адміністрування

Поняття «об'єднана територіальна громада» (ОТГ) увійшло у вітчизняний науковий обіг уже як наслідок існування в цьому просторі поняття «територіальна громада» (ТГ) – більш розповсюдженого терміну, який для вітчизняної науки публічного управління і адміністрування хоча і був порівняно новим та недостатньо дослідженим, отримав досить ґрунтовне і всебічне наукове забезпечення у вигляді досліджень, наукових звітів, статей, аналітичних доповідей і записок.

Визначення поняття «територіальна громада» як у працях вітчизняних дослідників, так і у чинному законодавчому просторі України характеризується значною різноманітністю підходів і обґрунтованим вибором ознак, пріоритетне місце серед яких відіграє слово «територія».

У зв'язку з цим подальший розвиток інституту територіальних громад в напрямку їх трансформації в повноправні результативні та ефективні суб'єкти самоврядування потребував вирішення теоретичних і практичних проблем удосконалення механізмів регулювання організаційно-управлінських, юридичноправових і бюджетно-фінансових засад їх функціонування, як необхідної умови активізації їх діяльності з досягнення населенням бажаного рівня добробуту.

Цей розвиток отримав новий потужний імпульс тоді, коли після Революції гідності було ініційовано процеси децентралізації влади і реформування територіально-адміністративного устрою, викладені в документі Стратегія «Україна 2020» [62].

Тому започаткована 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» і фактично завершений сьогодні процес утворення об'єднаних територіальних громад, має за мету визначення напрямів, механізмів і термінів створення системи ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для формування екологічно безпечного і комфортного життєвого середовища, надання населенню громад високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів у всіх можливих видах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

В розвиток цього розпорядження у 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було створено певні правові умови та можливості для посилення гарантій місцевого самоврядування, формування не просто спроможних, а конкурентоздатних територіальних громад, їх результативно і ефективно діючих органів управління (рад і їх виконавчих органів), головним завданням яких повинно стати повноцінне забезпечення потреб громадян, надання їм необхідних, вчасних і якісних послуг, гарантування сталого розвитку територій, ефективного використання всіх видів власних ресурсів і бюджетних коштів.

На доповнення до вказаних документів на основі кращого досвіду країн Європейського Союзу було розроблено і прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», в якому визначено організаційно-правові засади їх співробітництва, принципи, форми і механізми його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинним на той час українським законодавством передбачались тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва із об'єднанням спільних ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, однак, при цьому, правові норми, які б дозволяли співробітництво з використанням ресурсного потенціалу учасників, були відсутні [61].

Дуже важливою обставиною, яка гальмує процеси реформування і трансформації, є той факт, що до останнього часу ще не є остаточно сформованими управлінські механізми становлення ОТГ як повновартісних суб'єктів публічного управління і адміністрування, які б не залишалися виключно об'єктами управлінського впливу органів управління вищих рівнів ієрархії системи публічного управління і адміністрування, а зайняли своє місце в загальнодержавній системі управління як носії прав і взаємовідносин суб'єкт-суб'єктного характеру із всіма іншими підсистемами піраміди взаємовпливів суб'єктів публічного управління і адміністрування.

Адже, процес і процедури належного самоврядування людських спільнот на окремих територіях не можуть бути запроваджені указами, універсалами, декретами, законами чи наказами. Саме тому, з метою підвищення результативності і ефективності впливів на стан соціально-економічного розвитку і виведення країни із кризи, і створюється нова система публічного управління шляхом проведення адміністративної реформи, найважливішим завданням якої є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування – системи, стан якої прямим чином визначатиме рівень добробуту населення ОТГ як наслідок рівня його активної життєтворчості.

У зв'язку з цим, головним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ слід вважати задоволення економічних, соціальних і екологічних потреб спільноти людей і кожного з її членів, через створення умов для гармонійного поєднання їх інтересів з інтересами держави в процесах використання належного спільноті природно-ресурсного потенціалу [45].

В процесах формування нових утворень проявились певні складнощі і проблемні ситуації, обумовлені виникненням, дією і наслідками різних позицій, трактувань, тенденцій, мотивів, цілей та інтересів різних категорій населення ОТГ та їх структурних складових, вплив яких на результати реформування слід було передбачати і враховувати ще на етапі обґрунтування доцільності об'єднання як обов'язкового елемента реалізації будь-яких радикальних змін.

Слід підкреслити, що з моменту започаткування процесів реалізації перших кроків з децентралізації влади і створення перших ОТГ, вони стали об'єктом прискіпливої уваги органів влади, громадськості і науки. При цьому, добре відомо, що управління будь-якими змінами, тим більше такими масштабними, як адміністративно-територіальні, є складним і багатогранним процесом, недоліки у виконанні якого можуть призводити до невдач і провалів у впровадженні навіть дуже необхідних, добре обґрунтованих і запланованих змін, що обумовило формування і проникнення у всі сфери людської активності спеціальних управлінських технологій та інструментів під загальною назвою «Управління змінами» (Change Management), в результативності і успішності якої одне із чільних місць займає людський чинник.

Для пояснення причин виникнення і дії ефекту спротиву певної частини населення окремих територіальних громад змінам, які відбуваються в процесі їх об'єднання згідно розроблених, обговорених, скоригованих і прийнятих державною владою з дотриманням всіх канонів демократії документів, розглянемо і проаналізуємо процеси взаємодії складових ієрархічної піраміди головних суб'єктів процесу децентралізації влади з делегуванням ОТГ нових обсягів повноважень і ресурсів.

Структурну схему ієрархічної піраміди управління процесом децентралізації влади і взаємодії всіх її суб'єктів виконаємо з врахуванням наступних позицій:

– суб'єктами формування державної політики децентралізації влади шляхом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади виступають Президент, Верховна Рада і Кабінет Міністрів України;

– суб'єкти управління реалізацією державної політики децентралізації влади шляхом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади представлені міністерствами, обласними державними адміністраціями і обласними радами, районними державними адміністраціями і районними радами, селищними і сільськими радами з їх обов'язковим впливом на всі можливі структурні складові всіх рівнів

ієрархічної системи регіону і його районів, якими в процесі функціонування, забезпечується власний, територіальний, регіональний і загальнодержавний поступальний розвиток;

– структурні складові всіх рівнів ієрархічної системи держави, регіону і його районів є суб'єктами політичної, громадської, соціальної, господарськоекономічної, наукової, культурної і т. п. діяльності, тобто підсистемами «об'єкт-суб'єктного» типу загальнодержавної, регіональної і районної систем (державні, комунальні, приватні, партнерські, недержавні, громадські і т. ін.);

– канали прямого впливу суб'єктів управління процесами децентралізації влади шляхом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади на інші об'єкт-суб'єкти та об'єкти рівнів ієрархічної структури розрізняються за умовами впливу суб'єкта на об'єкт: директиви, регулювання і мотиватори;

– канали і можливості зворотного впливу об'єктів державної політики децентралізації влади шляхом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади на суб'єктів вищих рівнів слід поділяти на директивні і мотивуючі незалежно від їх сфери діяльності і форми власності об'єктів;

– канали інформаційних зворотних зв'язків від об'єктів державної політики децентралізації влади шляхом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади всіх рівнів до всіх суб'єктів ієрархічної піраміди слід організовувати з метою забезпечення останніх вчасною, релевантною і достовірною інформацією про процес децентралізації незалежно від їх сфери діяльності і форми власності об'єктів [40].

При цьому:

– суб'єктами формування державної політики децентралізації влади (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України) остання була сформована на загальнодержавних пріоритетах та прийняті необхідні закони

(регулювання) для використання всіма суб'єктами ієрархічної системи управління процесом децентралізації в державі;

– суб'єкти управління процесами децентралізації (міністерства, центральні, регіональні і районні органи державного управління і місцевого самоврядування) в порядку реалізації сформованої державної політики шляхом директивного і мотивуючого впливу на об'єкти трансформації (районні державні адміністрації, районні ради, райони, міста, селища, села) покликані забезпечити перетворення останніх у певну кількість об'єднаних територіальних громад у складі районів, створити умови для обрання відповідних територіальних (ради і виконкоми ОТГ, старости) та районних органів управління, об'єктами керівництва яких стане множина суб'єктів життєдіяльності ОТГ і району;

– суб'єкти управління діяльністю всіх складових об'єктів ОТГ (управи, старости, правління, ради директорів, директори, керівники, менеджери і функціонери систем менеджменту підприємств, установ і організацій всіх форм власності і сфер діяльності, політичних і громадських організацій, домогосподарств і т. п.) здійснюють комплексний директивний, регулюючий і мотивуючий вплив на людські ресурси розташованих на їх територіях установ, організацій, підприємств, політичних, професійних, громадських, благодійних організацій, об'єднань, фондів, союзів тощо, якими інші види наявних в розпорядження ОТГ ресурсів в процесі діяльності трансформуються в будь-які продукцію, товари і послуги;

– генеровані в процесі життєдіяльності людськими ресурсами всіх складових ОТГ (об'єктів) результати у вигляді продукції, товарів і послуг, спожитих і реалізованих на всіх видах внутрішнього і зовнішніх ринків є результатами ділової активності множини суб'єктів господарювання;

– інформаційні прямі і зворотні зв'язки покликані забезпечити всіх суб'єктів публічного управління і адміністрування ієрархічної системи вчасною, релевантною і достовірною інформацією про стан справ на

глобальному і внутрішньому ринках, та про результати задоволення потреб внутрішнього ринку [38, с. 116].

Дану структуру місця і функціональної ролі ОТГ в загальнодержавній системі публічного управління та адміністрування можна вважати базовим форматом організації взаємодії складових всіх рівнів ієрархії системи публічного управління і адміністрування в процесі трансформації досягнення системою запланованої мети – тривалого і сталого рівня соціального, економічного і екологічного добробуту населення території.

Проте, чисельний перелік проблемних питань, які виникли і продовжують виникати в процесах створення ОТГ у всіх регіонах України, демонструє той факт, що обґрунтування і планування необхідних суспільству змін готувались і реалізуються недостатньо ретельно і якісно.

Це свідчить про відсутність у більшості населення територіальних громад попередньо сформованого і доказово обґрунтованого бачення позитивних перспектив децентралізації і об'єднання в ОТГ, що є наслідком незадовільно виконаного обов'язку ініціаторів і прихильників об'єднання.

Таким чином, недостатньо активна позиція ініціаторів, організаторів і прихильників децентралізації влади шляхом створення ОТГ зустрічається із активним опором місцевих противників цих процесів, вплив яких на населення громад є прямим і безпосереднім.

Проте, позитивними ознаками націленості населення громад на розширення обсягів і повноважень органів самоврядування слід вважати думки щодо необхідності надання більших повноважень саме органам місцевого самоврядування і доцільності прямих виборів голів ОМС всіх рівнів усією громадою.

Отже, продемонстровані вище оцінки без найменшого сумніву демонструють той факт, що місцевий людський чинник, будучи найбільш впливовим в процесах децентралізації і реформування адмініструю, сьогодні залишається недостатньо витребуваним і включеним в процеси підготовки реформ та ефективно використаним для гарантування їх успішності. Головним

джерелом існуючого спротиву змінам і виникнення проблемних ситуацій на різних рівнях системи управління децентралізацією в державі є людські ресурси всіх категорій, починаючи від діючих сьогодні на рівні існуючих територіальних громад керівників та службовців органів державної влади і місцевого самоврядування та закінчуючи рядовими громадянами територіальних громад – об'єктів реформування.

Цей ефект підсилюється хоча і тимчасовою, однак досить тривалою невизначеністю перехідного періоду, протягом якого одночасно існують і діють як старі структури і система управління (районні державні адміністрації, районні ради, міські, селищні і сільські ради), так і незавершені у формуванні нові утворення (ОТГ), невизначеність і нестабільність зв'язків і відносин між ними, що чекає подальшого законодавчого забезпечення від суб'єктів державної політики для продовження реформ.

Отже, описана ситуація створює умови для виникнення конфліктних ситуацій між інтересами і цілями різних людей та їх груп з обох сторін, коли частина місцевих керівників і посадовців, прагнучи зберегти посади і повноваження для використання ресурсів або намагаються створювати ОТГ на основі старих адміністративних районів, або всіляко гальмують процес у випадку, якщо не можуть забезпечити собі контроль в органах місцевого самоврядування новостворюваних ОТГ.

При цьому, законодавче забезпечення процесів децентралізації відстає від його нагальних потреб, що також стало або наслідком людської пасивності, або існування спротиву змінам в структурі вищих ієрархічних рівнів системи публічного управління і адміністрування (парламент, Кабінет Міністрів України, Офіс Президента, міністерства тощо) [9, с. 218].

Таким чином, основними джерелами генерування причин для протидії змінам виступають люди на всіх рівнях структурної схеми, включаючи людські ресурси базових ОТГ і їх територіальних складових, керівних, бізнесових та інших еліт районного і регіонального рівня, вищих ешелонів центральних органів виконавчої влади.

Саме цими людьми генеруються (віднаходяться, придумуються, перекручуються, масштабуються і використовуються) події, факти, ознаки, графіки, цифри і т. п., які використовуються для негативного впливу на населення та гальмування процесів децентралізації і одночасного вирішення особистих питань (збереження статус-кво в посадах, джерелах існування, впливу на людей і т. п.).

Саме в цьому контексті виникає цілком очевидний інтерес до вивчення та аналізу можливостей використання існуючого у світовій практиці публічного управління і адміністрування досвіду пріоритетного використання інтелектуального потенціалу людських ресурсів для обґрунтованого генерування і реалізації децентралізаційних планів, програм, проектів і рекомендацій щодо організації життєдіяльності спільнот людей, аналогічних вітчизняному варіанту ОТГ.

Заслуговує на увагу і можливість створення та апробації удосконалених технологій управління процесами децентралізації, першочергово орієнтованих на організацію належного використання інтелекту і потенціалу людських ресурсів на всіх рівнях системи управління. Адже саме люди є рушійною силою будь-яких змін.

1.2. Становлення організаційно-правового забезпечення процесу децентралізації і створення ОТГ

З моменту проголошення незалежності України гостро постала проблема пошуку шляхів організації публічної влади на місцях згідно з проголошеним принципом демократичної держави. Так, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи,

які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади [28, с. 143].

Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; замість державних адміністрацій знову відновлювались виконавчі комітети. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади. Іншими словами, Закон від 1994 року поширив місцеве самоврядування на всі рівні адміністративно-територіального устрою України [71, с. 226].

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку [30].

На цьому етапі становлення України як демократичної держави прийняття Конституції зіграло значну роль. По-перше, в ній на найвищому державному рівні було закріплено право громади на місцеве самоврядування. А по-друге,

Конституція доволі виразливо наголошували на недержавній природі місцевого самоврядування. І по-третє, Основний Закон України дав поштовх та можливість для часткової децентралізації влади.

У 1998 році президентським указом була схвалена Концепція адміністративної реформи, де однією зі складових визначалося зміна територіального устрою держави.

Наступним важливим кроком стало прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Проте, цей закон не мав механізму розподілу коштів між державними адміністраціями. Для цього було введено в дію першу редакцію Бюджетного кодексу України, що був ухвалений 21 червня 2001 р. Відповідно до цього кодексу вперше у національному законодавстві було введено принцип субсидіарності, основна мета якого полягає у розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами.

Принцип субсидіарності наблизив громадян до процесу прийняття рішень в межах управлінського процесу. З точки зору Бюджетного кодексу України, субсидіарність має забезпечити високий рівень адміністративної та фінансової децентралізації [4, с. 10].

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р., визначала, що серед принципів державної регіональної політики основним є «поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів».

Але це не прискорило процеси модернізації місцевої влади та оптимізації територіально-адміністративного розділу.

Більш того, за період незалежності в Україні при скороченні кількості сільських населених пунктів відбулось стрімке зростання кількості сільських рад, що призводить в результаті до скорочення чисельності населення в територіальних громадах. Невелика чисельність територіальних громад

унемоżliвлноє ефективноє втілення покладених на них функцій через недостатню кількість ресурсів. У результаті цього більшість наявних сільських населених пунктів вимушені були триматися за рахунок дотацій з державного бюджету [68].

Отже, як на базовому, так і на похідному рівнях самоврядування наявні проблемні моменти, розв'язання яких стали необхідною умовою успішної децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в майбутньому.

Особливістю української моделі організації влади на місцях стало те, що місцеві органи виконавчої влади створювалися і діяли не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але перебирали на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Це призводило до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Децентралізоване урядування повинно було допомогти у створенні сприятливих можливостей для виникнення опозиційних політичних груп і, зокрема, у створенні ресурсів опозиційних політичних партій.

Отже, слід зазначити, що реформування адміністративно-територіального устрою стало істотно важливим для України.

З 2001 р. по 2005 р. реформа місцевого самоврядування проходила у контексті конституційної реформи, оскільки перехід до парламентсько-президентської форми правління не міг залишити попередні принципи існування місцевого самоврядування. Для цього потрібна була імплементація норм і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Статус місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя було визначено у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. Відповідно до закону, та через децентралізацію функцій органів державної влади, задекларовано розширення повноважень місцевих рад завдяки

гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів (ст. 4).

Наступні етапи децентралізації влади відбувалися за допомогою та сприянням Ради Європи. Важливими є програми Ради Європи, а саме: «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» на 2010-2013 рр. та «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на 2011-2014 рр.

Наступний етап реформи децентралізації розпочався під впливом євроінтеграційних ідей та, у зв'язку з необхідністю виконати умов щодо євроінтеграції. Новою точкою відліку реформи децентралізації в Україні можна вважати 2014 року, коли було прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [63], а також Закони «Про співробітництво територіальних громад» [61], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [58]. Цей процес дозволив формувати дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ), відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Важливим політичним підґрунтям фактичного старту реформи стало прийняття у січні 2015 р. «Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» , яка офіційно визначала мету політики у сфері децентралізації, а саме, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні [62].

Для законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесено ряд змін в Бюджетний та Податковий кодекси, які врегулювали питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів, а також перехід об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Ієрархічне проведення децентралізації в Україні супроводжується і

обласним рівнем, де відповідальність за втілення реформи лежить на заступниках голів облдержадміністрацій. 4 червня 2016 року Кабінет Міністрів України прийняв розроблену Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіоном) постанову «Деякі питання діяльності обласних, Київської міської державних адміністрацій», якою передбачається введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування.

Відповідно до цієї постанови, державні адміністрації мали визначитися щодо введення посади заступника голови відповідної місцевої державної адміністрації, на якого покладалися б повноваження з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування. Станом на 2022 р. в областях дане питання вирішується по різному, в одних – така посада введена, в інших – питання децентралізації покладене як додаткове функціональне навантаження на першого заступника голови облдержадміністрації [70].

В Україні на регіональному рівні, управлінням і координацією процесу децентралізації займаються представники регіональних офісів з питань впровадження реформи. Такі офіси було сформовано в квітні 2015 р. відповідно до меморандуму між Мінрегіоном України та Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проекту «Діалог». У 2016 р. діяльність «офісів реформ» перейшла підпорядкування Програми «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток».

Новацією українського законодавства у контексті децентралізації став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» (2017 р.), якими визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або кілька населених пунктів (крім адміністративного

центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста та впроваджено інститут старости, який дозволить забезпечити комунікацію між владою та громадою села. Перевагою цього документа є те, що у ньому визначається статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності.

У 2017 р. було прийнято ряд нормативно-правових актів, що забезпечили та спростили реформу децентралізації. А саме, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», що передбачає встановлення процедури добровільного об'єднання територіальних громад та надає право громадам за зміненою процедурою приєднуватися до громади, що уже функціонує.

Ще одним важливим законом є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Саме завдяки цьому закону було вирішено питання призначення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією [72].

Таким чином, період 2014-2017 рр. характеризується появою значного масиву нормативно-правової бази, що регламентувала впровадження реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, а саме у контексті добровільного об'єднання територіальних громад, їх діяльності, співробітництва, розподілу повноважень, передачі майна та створення умов для фінансової децентралізації, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

2018-2020 рр. стали вирішальними у проведенні реформи децентралізації, оскільки саме на цей час припадає завершення процесу добровільного об'єднання громад. До 1 січня 2020 р. процес об'єднання територіальних

громад відбувається на основі принципу добровільності.

Важливим етапом щодо продовження реформи децентралізації стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. №77-р «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». Головною тезою розпорядження стало визначення необхідності передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності і створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

Проте, цей процес супроводжувався хаотичністю та відсутністю сприйняття на місцях. У зв'язку з цим, напередодні місцевих виборів 2020 року було надзвичайно важливим внести зміни щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад. Таким чином, ще навесні 2020 року було прийнято Закон України від 16.04.2020 № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад». У якому, Кабінетом Міністрів України, визначалися адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких були проведені місцеві вибори у жовтні 2020 році. Вперше мали бути обрані депутати районних рад 119 нових районів (крім 10 районів Криму та 7 районів, які розташовані на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей) [72].

Місцеві вибори активізували роботу над ще одним важливим законом, що мав дати можливість розпочати роботу новообраним структурам місцевого самоврядування. Закон отримав назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та

діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» та набув чинності 6 грудня 2020 року.

Даним законом регламентуються та врегульовуються питання передачі майна, як комунального так і державного, усіх бюджетних ресурсів, а також, усіх прав та зобов'язань. Крім того, закон визначав необхідність створення районних державних адміністрації у нових районах, таким чином завершуючи реформу децентралізації у контексті створення громад.

Таким чином, у процесі формування організаційно-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме:

- 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- 2001 р. Концепція державної регіональної політики.
- 2010 р. імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні».
- 2014 р. Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».
- 2015 р. «Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020».
- 2020 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій».

1.3. Світовий досвід децентралізації влади шляхом створення і організації функціонування територіальних громад

Уже впродовж багатьох років, держави провідних країн світу здійснюють організаційну та методичну підтримку процесу укрупнення громад, яка відбувається на підставі відповідного законодавства і визначається специфікою і складністю управління ними.

Визначальними у цьому зв'язку є організаційні перетворення, які

передбачають зміну внутрішньої структури територіальних одиниць, шляхом:

- визначення провідної ролі мерів та представницьких органів (рад);
- забезпечення транспарентності і демократичності у процесі прийняття рішень та розширення участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення;
- запровадження раціональних методів планування;
- формування спроможних територіальних громад тощо.

Такі заходи направлені на активізацію участі місцевих органів управління щодо розвитку ОТГ і посилення інформаційно-комунікаційних зв'язків із громадянами про хід реалізації реформи децентралізації, її позитивні сторони та результати впровадження. Наприклад, у Франції ці функції виконує Національна комісія з публічних дебатів, яка відповідає за інформування громадян, відслідковування зворотніх зв'язків і врахування їхніх коментарів у процесі прийняття рішень. Особливо цей процес актуалізується у контексті об'єднання ТГ [45].

Загалом для країн Європи характерними є два сценарії об'єднання ТГ: північноєвропейський, який передбачає формування великих муніципалітетів та південноєвропейський, де об'єднання громад відбувається у відносно невеликі муніципалітети. Як результат – такі муніципалітети є різними як за розмірами, так і покладеними на них повноваженнями. Наразі процес об'єднання ТГ має свої особливості у кожній окремо взятій країні.

Тому, для України досвід скандинавських та таких унітарних держав, як Польща, Чехія, Естонія, Іспанія, Швейцарія, Італія, Франція показує, що передача значних повноважень від державних органів виконавчої влади органам місцевого управління не тільки зміцнює позиції останніх, а й призводить до усунення штучних перешкод (зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль центру) для бізнесу і суб'єктів підприємницької діяльності, створення умов для поліпшення інвестиційного клімату та можливості об'єднаними громадами більш ефективно вирішувати питання місцевого значення (фінансування,

ресурси) для мешканців та розвитку своїх територій.

Загалом, впродовж 1952-1992 рр. у європейських державах відбулася досить тривала хвиля укрупнення територій та скорочення кількості муніципалітетів, зокрема, загальна чисельність муніципалітетів скоротилася: у Данії – на 80%, Великій Британії – на 76%, ФРН – на 67%, Австрії – на 42%, Норвегії – на 41%, Нідерландах – на 6%.

При цьому, у Швеції середній розмір громади становить 34 тис. мешканців, у Данії – 55 тис, в Англії – 120 тис. Однак, у деяких землях ФРН навпаки – реформи привели до збільшення середнього розміру муніципалітету до 45 тис. жителів. Водночас, у таких країнах як Іспанія, Швейцарія, Італія – чисельність муніципалітетів залишилася незмінною [11, с. 6].

Досвід більшості зарубіжних країн підтверджує, що процес впровадження реформи децентралізації та об'єднання ТГ, окрім позитивної динаміки, мав і негативні практики. Прикладом такого деструктивного впливу слугує впровадження адміністративно-територіальної реформи в Латвії, де дрібні громади продемонстрували відкрите небажання об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося всього лише 20 ОТГ. Урядовці та представники місцевого управління пов'язують це з відсутністю унормованого державою чіткого алгоритму дій, правил, критеріїв та формату об'єднання, що в кінцевому результаті призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

Узагальнюючи специфіку організаційного забезпечення процесу об'єднання ТГ у зарубіжних країнах, слід наголосити, що по-перше, не можна щоб усі поселення об'єднувалися в одну громаду, тільки за єдиним кількісним критерієм. По-друге, ініціатива про об'єднання муніципалітетів повинна виходити «знизу», а не нав'язуватися «згори» командно-адміністративним шляхом.

Найбільшу цінність для нас має досвід Франції, де децентралізаційні реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень та їх часткового укрупнення. Показово, що Франція взагалі лідирує серед країн

Європи за кількістю ОМС, загальна чисельність яких складає понад 36 тис. із населенням, яке у більшості з них не перевищує 2 тис. осіб.

З цією метою було створено CGET (Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності) – організацію, діяльність якої спрямована на рівномірний розвиток населених пунктів Франції, у т.ч. найбільш відсталих сільських і міських територій у регіонах.

Повномасштабні реформи з децентралізації системи управління у Франції були розпочаті в 1982 р. Саме в цьому році було прийнято Закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів» (закон Дефера), який визначав принципи функціонування ТГ (регіон, департамент, комуна). Це надало можливість державі передати певну частину повноважень на місцевий рівень.

Даний закон став першим актом децентралізації і містив три основних нововведення:

1) скасування префекторального нагляду за місцевими органами влади та його заміна на подальший нагляд адміністративним судом і регіональною рахунковою палатою;

2) передача виконавчих повноважень від префекта до голови обраної представницької асамблеї;

3) надання регіону статусу повноправної ТГ.

Примітно й те, у Франції після впровадження реформи кількість комун значно не скоротилася – становила близько 36700, а середня кількість їх мешканців складала приблизно по 380 осіб. Це спонукало прийняття рішення щодо об'єднання комун з метою оптимізації їх діяльності та надання послуг населенню у більш ефективний спосіб [13, с. 28].

Тому, об'єктивно постало питання про ухвалення Закону Шевенмана (1999 р.), який заклав підгрунття для врегулювання механізмів міжкомунальної співпраці шляхом створення об'єднань громад (*communautés*). Зокрема, було визначено три типи таких об'єднань:

1) міські об'єднання (агломерації з населенням понад 500 000 мешканців);

2) об'єднання міст та передмістя (урбанізовані території із кількістю

населення не менше 50 000 мешканців);

3) об'єднання комун (поселення у сільських районах).

Передбачалося, що такі утворення об'єднань громад повинні базуватися виключно на принципі добровільної участі. Показовим є той факт, що Франція не використала адміністративний примус щодо зменшення кількості комун, а максимально сприяла їх об'єднанню. Результуючим ефектом такої політики влади стало утворення 155 міських об'єднань та майже 86 відсоткова належність усіх комун Франції до одного з трьох типів міжкомунальних об'єднань.

Загалом, у період із 1992 по 1999 рр. практика міжмуніципального співробітництва отримала законодавче оформлення, що сприяло її розвитку і впродовж 1993-2005 рр. кількість публічних установ міжкомунної співпраці (ЕРСІ) з власним оподаткуванням збільшилася у п'ять разів.

Фактично, з початку 1990-х рр. важливим вектором політики децентралізації стає розвиток міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу нижчого рівня місцевого управління. Досить швидко сформувався додатковий комунальний рівень управління, що охоплює значну частину території країни.

Другий етап реформ децентралізації пов'язують із прийняттям Закону «Про децентралізовану організацію Республіки» (2003 р.), який регламентував децентралізовану організацію управління у Франції, пряме народовладдя на місцевому рівні, фінансову автономію ТГ і чітке унормування статусу заморських громад.

У зв'язку із прийняттям Закону № 2004-809 (2004 р.), державою було передано значну частину повноважень ТГ різних рівнів та чітко визначено зону відповідальності кожної з них.

Реалізація двох основних етапів децентралізації у Франції наочно продемонструвала безупинність цього процесу та зацікаленість влади в ефективності його реалізації. Постійний моніторинг результатів упровадження в життя осовних етапів децентралізаційних змін у країні, дозволили виявити слабкі місця та недоліки другого етапу реформи. Такими болючими місцями прийнято

вважати: ускладнення територіальної організації і заплутаність у розподілі компетенцій між різними рівнями територіальної адміністрації, відсутність чіткості у розподілі фінансових коштів.

Такий глибокий аналіз децентралізаційних змін у суспільстві послужив відправним пунктом при прийнятті Указу Президента Республіки № 2008-1078 щодо створення комітету з реформи ТГ, яким було передбачено вироблення заходів зі спрощення структури ТГ, визначення оптимального розподілу повноважень між ними та надання практичних рекомендацій щодо їх реформування.

Пройшовши складний шлях обговорень та узгоджень, французька реформа місцевого управління послужила базисом для ухвалення Закону про реформу між територіальними общинами (2010 р.). Дія закону була направлена на:

- модернізацію карти міжкомунних об'єднань та впорядкування розподілу компетенцій між органами місцевого управління;
- прискорення формування загальнонаціональної мережі міжмуниципального співробітництва і обов'язкове приєднання комун до певного ЕРСІ (2013 р.);
- затвердження основних форм ЕРСІ з правом власного оподаткування (співтовариство комун, співтовариство агломерації, міське співтовариство і метрополія) [13, с. 32].

При цьому, скасовувалися деякі форми об'єднань як то спільноти міст і округу або ж їх було трансформовано у співтовариства комун чи агломерації. Крім того, були виділені і дві групи ЕРСІ без права власного оподаткування: міжкомунні і змішані синдикати.

Таким чином, 2/3 департаментів, взявши за основу схеми міжмуниципального співробітництва, приєднали всі комуни в цих департаментах до ЕРСІ з правом власного оподаткування. Це сприяло зменшенню кількості таких об'єднань в країні майже на 20% (з 1 828 до 1 477), а міжкомунних синдикатів – на 18%.

Починаючи з 2015 р., була переглянута частина реформ, які проводилися у

попередні роки. Для ефективної реалізації реформи децентралізації було прийнято третій акт децентралізації – Закон NOTRe (Закон Республіки «Про новий територіальний устрій» (2015 р.), яким було регламентовано:

- посилення зв'язків між муніципалітетами;
- переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;
- розмежування повноважень;
- надання регіонам більш широких повноважень та функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Інтегральне поєднання цих заходів стало основою для визначення ключових стратегічних напрямів реформи:

- регіоналізація – укрупнення регіональної ланки адміністративного поділу з метою формування територіальних одиниць європейського розміру, посилення їх ролі в територіальному управлінні;
- метрополізація – укрупнення ТГ нижньої ланки (на рівні комун) шляхом формування мережі метрополій з метою підвищення ефективності роботи органів місцевого управління та створення полюсів зростання і конкурентоспроможності у кожному регіоні;
- впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різних рівнів з метою забезпечення економії витрат [1].

На особливу увагу заслуговують питання здійснення модернізації територіальної діяльності держави і підтвердження статусу і компетенцій метрополій для великих міських агломерацій із населенням понад 400 тис. жителів, правила інтеграції між територіальними общинами, розташованими в межах метрополії, які знайшли своє відображення в іншому Законі (МАРТАМ) (2014 р.). Вважається, що отримання великими містами цього статусу дозволить підвищити ефективність державного управління, знизити витрати бюджету, зокрема завдяки об'єднанню транспортної інфраструктури міста та прилеглих до нього комун, дорожньої мережі, шкільного транспорту та ін.

Загалом, реформа з укрупнення муніципальних об'єднань у Франції була направлена на:

- визначення територіальних меж нових регіонів та їх зміцнення;
- підтримку динамічного розвитку регіонів/метрополій, їх конкурентоспроможність та здатність до сталого розвитку;
- охоплення цим процесом сільських та віддалених приміських районів.

Разом із цим, реформа передбачала також:

- розширення участі мешканців громади через їх інформування і тісну співпрацю у процесі прийняття рішень;
- залучення до проєктів сталого розвитку;
- створення окружних та Громадських рад (кожен муніципалітет з чисельністю населення понад 80 000 жителів має окружну раду) задля розробки, реалізації та оцінки заходів, які впливають на життя громади;
- проведення місцевих референдумів, де громадяни можуть ухвалювати проєкти місцевого значення та обговорювати заходи з муніципального розвитку.

Аналіз основних норм французького законодавства став підґрунтям для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань щодо реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних і соціальних проєктів. При цьому, в основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого управління і забезпечення об'єднання ТГ більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності. Моделі фінансового вирівнювання у країнах світу представлені у додатку А.

Загалом, ефективне здійснення реформаційних процесів направлене на мінімізацію диспропорцій у розвитку спроможних ТГ, перерозподіл бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, зумовлених територіальними асиметріями дохідної бази, фінансуванням інвестиційних видатків ОМС тощо.

Практичний інтерес викликає французька система організації

міжбюджетних відносин, а саме ключова її складова – визначення обсягу міжбюджетних трансфертів згідно з бюджетним устроєм цієї країни, де розподіл дотацій (загальна дотація на поточні видатки, загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації) із державного бюджету визначається законом щороку і на основі пропозицій затверджується парламентом для кожного адміністративно-територіального рівня [11, с. 6].

Як результат, започатковані та здійснені реформи децентралізації та фінансів у Франції сприяли автономізації місцевої влади, що дозволило зміцнити самостійність усіх ланок бюджетної системи. Зокрема, у зведеному бюджеті країни значно зросла частка місцевих бюджетів (до 60%), а органам місцевого управління було надано право самостійно визначати ставки податків у межах власної компетенції, хоча і в межах, визначених парламентом Франції.

Загалом, функціонування бюджетної системи унітарних країн знаходиться в єдиному загальнодержавному правовому полі, де суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи влади та органи місцевого управління (Швеція, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Люксембург, Франція та ін.). За такої організації центральні органи влади здійснюють політику щодо забезпечення населення послугами відповідної якості, встановлення стандартів якості та вирівнювання фінансового потенціалу регіонів.

Насамперед потрібно зацентувати увагу на тому, що більшість унітарних країн ЄС вирізняється домінуванням податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, але жодна з них не забезпечує себе доходами на 100%. Зокрема, для таких країн, як Ісландія, Латвія, Швеція, Фінляндія, де вдалося досягнути високого ступеня децентралізації, а отже, і фінансової автономії місцевої влади, частка трансфертів, яка виділяється центральним урядом, складає менше 40% у структурі доходів бюджетів субрегіонального рівня. Натомість у Великій Британії, Угорщині, Греції, де самоврядування ще не набуло значного розвитку, понад 60% доходів формується завдяки трансфертам центрального уряду. Зазначене свідчить про надмірну централізацію та фінансову залежність місцевого самоврядування від грантів центрального уряду.

Корисним для запозичення є досвід Польщі щодо ролі міжбюджетних трансфертів, де зокрема, ОМС отримують загальну субвенцію – вирівнювальну та освітню – для всіх територіальних одиниць, еквівалентну – для гмін і повітів; регіональну – для воєводств. Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають у законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування через зміни в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету.

Характерною рисою польських гмін є велика кількість належного їм майна, яке приносить 7% усіх доходів громади. Основна частина цих надходжень – від оренди майна, решта – від продажу. Разом із цим, із поглибленням децентралізаційних явищ роль цільових дотацій з державного бюджету зменшилася, оскільки змінився спосіб фінансування частини публічних функцій, які трансформувались із делегованих повноважень у власні повноваження ОМС. У структурі місцевих видатків Польщі переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це спостерігається у гмінах – 93%, тоді як у повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% видатків [73, с. 127].

Заслуговує на увагу той факт, що самостійність гміни є досить значною – 85% коштів бюджету можна використовувати без узгодження з центральною владою, а 20% місцева влада заробляє самостійно. Важливо, що частки в податках та дотаціях вираховуються автоматично відповідно до визначної формули. Водночас, рівень децентралізації в Польщі є нижчим, ніж у більшості країн Європи. Польські гміни все ще залежать від коштів центрального уряду,

оскільки доходи місцевих органів управління становлять лише 17% від загального обсягу державних доходів. Система заохочення інвестицій задля створення нових робочих місць тільки на шляху побудови. Місцеві податки є обмеженими, і місцевій владі відмовлено в наданні права на ведення економічної діяльності в таких сферах, як купівля-продаж земельних ділянок.

Досить корисним для нашої держави є досвід Швеції, у якій кожен рівень самоврядування (у Швеції, наприклад, муніципалітет на місцевому і ландстинг – на регіональному рівнях) має право встановлювати свої ставки податків. Система фінансового вирівнювання територій отримала назву «системи Робін Гуда». Головним інструментом зазначеної політики є вирівнювання доходів і витрат регіонів, надання їм дотації. Передумовою ефективності таких дій є висока ступінь децентралізації, автономності та фінансової самостійності органів місцевого управління. Саме в цьому полягає принципова відмінність організації публічної влади у Швеції та Україні.

Особливо вражає шведська модель місцевого управління безумовним дотриманням принципу єдності повноважень і ресурсів (чого, на жаль, немає в Україні). Загалом, для виконання своїх повноважень органи самоврядування стягують податки, встановлюють збори та отримують державні дотації. Головним джерелом доходу є податок на дохід фізичних осіб (ПДФО) – членів відповідної громади. При цьому, рішення про ставки податку приймають самі органи самоврядування (держава встановлює лише нижню і верхню їх межі).

Варто зазначити той факт, якщо доходи ОМС перевищують 115% середнього показника, сплачується збір вирівнювання, якщо ці показники нижчі – отримують дотацію вирівнювання. При цьому держава сама фінансує та розподіляє між територіями із низькими доходами значну частину дотацій і сама вирішує, на які потреби комуни можуть витратити ці кошти. На перший погляд, така процедура вирівнювання може демотивувати розвиток територій, проте в результаті – відбувається залучення депресивних регіонів до територіального поділу праці та підвищення соціальних стандартів. Загалом, таке вирівнювання себе виправдовує, адже ОМС отримують достатні фінансові ресурси для надання

необхідних благ та послуг.

Загалом, досліджуючи місцеві податки та збори в країнах ЄС, виділяють три види податків, які сприяють найбільшим надходженням до місцевих бюджетів: податки на доходи; податки на майно; податок із господарської діяльності. Зазначимо, що в країнах ЄС частка податкових надходжень у складі доходів бюджетів муніципалітетів коливається у межах 11,5 – 76,0%. В усіх країнах ЄС, окрім Швеції, справляються податки на майно, які вважаються одними з найбільш ефективних саме в якості місцевих, передовсім через локалізацію податкової бази. Суми надходжень від справляння податків на майно залежить від функціонування повноцінного земельного реєстру та реєстру нерухомості [11, с. 10].

Таким чином, хоча система міжбюджетних відносин, а відтак і механізми фінансового вирівнювання є унікальними для кожної країни, окремі практики, які добре зарекомендували себе у кожній взятій окремо країні, є сенс вивчати та запроваджувати в Україні. Зокрема, досвід скандинавських країн у частині формування чіткої відповідності «повноваження – обсяги бюджетного забезпечення» з правом для кожного рівня самоврядування встановлювати свої ставки податків та зборів; запозичення окремих елементів моделей фінансового вирівнювання (Швеція), яке відбувається як за доходами, так і за витратами і базується на розрахунках нормативних витрат на суспільну послугу на одного мешканця. Моделі вирівнювання скандинавських країн цікаві насамперед тим, що базуються на реальних видаткових потребах ОМС та реальних програмах соціально-економічного розвитку регіонів, але головною детермінантою є зростання рівня фінансової автономності місцевих бюджетів.

Доцільно виважено підходити до системи реформування міжбюджетних відносин в Україні, позаяк перехід до горизонтального фінансового вирівнювання за доходами з одночасною відмовою від формульних розрахунків є дещо завчасним та може спровокувати негативні наслідки, адже перелік закріплених доходів за місцевими бюджетами звузився, а обсяг суспільних послуг, які повинні забезпечити ОМС у частині делегованих повноважень,

зростає. З часом, це може призвести до послаблення фінансової спроможності ОТГ у зв'язку із перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, що у свою чергу обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, і водночас виступає стримувальним фактором розвитку територій.

Така практика формування організаційно-економічного механізму забезпечення спроможності ОТГ європейськими країнами із традиційними децентралізованими системами є найбільш ефективною та дієвою, оскільки фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи визначається як єдність достатності фінансового потенціалу територіального утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 2

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Структурно-функціональна модель об'єднаної територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування

Трансформування вітчизняної системи місцевого самоврядування шляхом створення об'єднаних територіальних громад з наділенням останніх цілковито новими правами і повноваженнями, функціями і ресурсами, мотивує і актуалізує виконання досліджень можливостей і необхідності змін в механізмах, технологіях, та інструментах публічного управління і адміністрування такими новими для України утвореннями.

Така необхідність обумовлена тим, що у більшості корпусу діючих сьогодні, а також і потенційно майбутніх керівників та функціонерів відповідних органів управління необхідний сьогодні досвід управління такими нетрадиційними об'єктами відсутній.

У зв'язку з цим стає цілком доцільно проаналізувати ОТГ як базову ланку – соціально-економічну підсистему – системи місцевого самоврядування, структура і функції якої є визначеними багатьма документами.

Поява в системі публічного управління і адміністрування нашої держави нового первинного елемента системи місцевого самоврядування актуалізує необхідність і доцільність інтерпретації ОТГ в якості такого «первинного елемента», структура, зв'язки, взаємовпливи і взаємовідносини між елементарними складовими якого і визначатимуть спроможність, соціально-економічно-екологічний успіх і добробут населення, сталість і стабільність його майбутнього розвитку.

Таким чином, важливою ознакою, що характеризує територіальну громаду, є соціальні зв'язки, що виникають між її членами і які її скріплюють.

Це – безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування територією та її природними ресурсами, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління, постачання, розподілу.

Адже присутність у будь-якому елементі системи людського чинника з його ментальними, психологічними, поведінковими та іншими важко формалізованими залежностями, обумовлює виникнення окрім формалізованої, встановленої законами і нормативно-правовими документами структури субординаційних зв'язків ще й додаткових, неформальних зв'язків і каналів комунікацій, утворених завдячуючи існуванню в людських спільнотах між окремим членами і їх групами відомого ефекту «виноградної лози» (англ. effect of grape vine).

Обопільні обмеження у взаємодії громади та органу місцевого самоврядування викликані:

- 1) в середовищі керівників і функціонерів органів управління ОТГ:
 - відсутністю досвіду, низькими професійними та морально-етичними характеристиками;
 - недовірою до знань, фахового рівня і колективного розуму громади та її представників;
 - низьким рівнем суспільної комунікації і вірою у власну безпомилковість;
 - існуванням і домінуванням прихованих групових і особистих інтересів над суспільними;
 - неготовністю до співпраці з громадськістю;
 - страхом критики, відкритих публічних звинувачень, виявлення некомпетентності, втрати посад і влади тощо;
- 2) в середовищі членів громади, які виступають кадровим наповненням суб'єктів діяльності:

- загальною традиційною недовірою до представників влади і побоюванням маніпуляцій з їх боку;
- організаційною та інституційною слабкістю представництва ключових суспільних груп, відсутністю стійких комунікацій і співпраці між ними;
- низький рівень інтеграції і самоідентифікації членів громади з територією, на якій вони живуть і працюють, та неготовність до спільного розв'язування проблем, через що громадськість часто концентрується на чинниках, які дезінтегрують людей і їх цілі [27, с. 17].

Як бачимо, причин для дисгармонізації стосунків між керівництвом і кадровим наповненням органу місцевого самоврядування та населенням ОТГ достатньо з обох сторін.

Найсерйознішою проблемою для сучасної України є пасивність громадян, низький рівень громадянської активності, без подолання якої неможливо не лише сформувати дієздатну громаду в Україні, але й взагалі здійснити будь-які реформи як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях. Усвідомлення кожним членом громади себе в якості активних учасників і рушійної сили всіх місцевих процесів є неможливим без ліквідації відчуття підлеглості, керованості та патерналізму зі сторони органу управління. Очевидно, що функціонально орган управління ОТГ покликаний бути тією важливою складовою її структури, який за всіх можливих мотивів, настроїв, цілей, інтересів і варіантів поведінки людей зобов'язаний створювати всі умови для належного врядування, використання сучасних технологій публічного управління і адміністрування, які забезпечать успішний розвиток ОТГ в ринковому оточенні шляхом вироблення, прийняття і реалізації необхідних рішень.

Головною проблемою в даному випадку виступає той факт, що перелічені вище недоліки керівництва і функціонерів ОТГ виступають наслідком пріоритетного прагнення до влади в будь-якій системі людей саме з зазначеними характеристиками та ментальністю. У зв'язку з цим постає

питання підвищення якості кадрового наповнення управлінського корпусу держави і всіх її первинних елементів системи місцевого самоврядування, якими стають сьогодні ОТГ.

Тому забезпечення якісного управління процесами створення і розвитку вітчизняних ОТГ слід вважати набагато серйознішою проблемою розбудови держави, аніж пасивність і низький рівень громадянської активності. У зв'язку з цим, присутність або потрапляння в органи управління ОТГ людей, які, переслідуючи власні і нехтуючи спільно встановленими населенням громади цілями, прийматимуть рішення не на користь громади, а виключно на власну користь або користь якоїсь відокремленої групи, є найбільш небажаним варіантом вибору громадян в зв'язку з тим, що обумовлюватиме негативні результати функціонування громади ОТГ.

Таким чином, запропонована інтерпретація структурно-функціональної схеми ОТГ та аналіз функціональних залежностей взаємодії її елементарних складових на основі класичної інтерпретації елементів системи, дозволяють прийти до висновку, що критично важливою проблемою успішного функціонування ОТГ залишається впровадження у практику формування її керівних і функціональних органів як добре відомого досвіду багатьох тисячоліть розвитку людства, так і сучасних рекомендацій науки публічного управління та адміністрування щодо організації належного врядування.

Структурно-функціональна модель Любимівської об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області побудована за вище зазначеними принципами і підходами.

Любимівська сільська об'єднана територіальна громада – об'єднана територіальна громада в Дніпровському районі Дніпропетровської області.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада села є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [60].

Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського голову.

Відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Регламенту роботи Любимівська сільська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальної громади, і складається з 21 депутата обраних строком на 5 років.

Діяльність сільської ради ґрунтується на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Відносини сільської ради з підприємствами, установами та організаціями що належать до спільної власності територіальних громад сіл та селищ району, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності сільській раді.

Відносини сільської ради з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у сільській комунальній власності, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих сільській раді законом [44].

Основні повноваження Любимівської сільської ради:

- погодження призначень заступників голови сільської ради, звільнення їх з посади;
- утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;

- затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету;
- затвердження регламенту ради;
- затвердження плану роботи ради;
- заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;
- визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- прийняття за пропозицією громадян рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- затвердження Положення про зміст, опис та порядок використання символіки Любимівської ОТГ;
- прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;

- затвердження бюджету внесення змін до нього, затвердження звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій;
- вирішення питань регулювання земельних відносин;
- вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів , а також про скасування такого дозволу;
- встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;
- прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим державними адміністраціям окремих повноважень сільської ради;
- заслуховування звітів голови сільської державної адміністрації, його заступників, керівників структурних підрозділів райдержадміністрації про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету,

рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення райдержадміністрацією делегованих радою повноважень;

– прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження сільської ради та її органів;

– затвердження Положення про помічника-консультанта сільської ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата сільської ради;

– заслуховування інформації прокурора та керівника органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на території громади [44].

Сільська рада може розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Сільська рада проводить свою діяльність сесійно. Сесії складаються із пленарних засідань та засідань постійних комісій. Сесії ради скликаються головою сільської ради, або його заступником (у разі виконання ним повноважень голови сільської ради). Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

2.2. Модель управління ОТГ як чинник оптимізації використання їх потенціалу

Модель управління ОТГ передбачає розробку і впровадження в практику управління людськими спільнотами технологій, механізмів та інструментів, орієнтованих на ефективне використання потенціалу громади.

Рівнем віддачі кожного члена територіальної громади на всіх етапах її створення і діяльності в ринковому оточенні та реалізації всього комплексу кінцевої продукції (товарів, послуг) визначатиметься успіх ОТГ, її конкурентоздатність, рівень добробуту населення і сталості розвитку. З цією

метою всі складові потенціалу, людського, соціального та інтелектуального капіталу кожного члена ОТГ повинен бути трансформований у відповідні колективні характеристики завдяки діям її керівництва, що стає можливим тільки за тієї умови, коли рівень кадрового наповнення органу управління і менеджменту є адекватним сформульованим спільно із суб'єктами життєдіяльності ОТГ завданням, а енергія і дії всіх суб'єктів господарювання – членів ОТГ спрямовуватимуться не тільки на власну, а й на загальну користь громади.

В контексті ж управління всіма видами ресурсів ОТГ ситуація ускладнюється ще й тим, що ці новоутворення відбуваються, як правило, із залученням до процесу об'єднання ресурсів кількох різних складових, кожна з яких до започаткування процесу об'єднання функціонували окремо.

Саме в зв'язку з цим в Україні процес реформування і децентралізації системи публічної влади шляхом формування спроможних і дієздатних об'єднаних територіальних громад як основних суб'єктів публічного управління, зустрічаються з неочікуваними проявами протидії і спротиву. Це, в більшості випадків, пояснюється нерозумінням і неусвідомленням частиною населення окремих територіальних громад і керівництвом територіально-адміністративних одиниць, яким пропонується об'єднуватись, цілком очевидних переваг і очікуваних позитивних змін, що можуть бути отримані в результаті об'єднання [45].

У зв'язку з цим, в переліку проблем процесу децентралізації однією із ключових можна назвати проблему нерозуміння, неприйняття і, навіть, спротиву тим необхідним суспільству змінам, які повинні відбуватися в процесі децентралізації влади та необхідного для цього процесу об'єднання територіальних громад в інноваційні, дієздатні, а значить і конкурентоспроможні самоврядні утворення.

Серед низки причин такого нерозуміння однією із головних слід, на нашу думку, назвати відсутність у більшості ініціаторів і організаторів цих процесів на місцях досвіду належного управління змінами і, що саме важливе, досвіду

використання уже добре відомих і поширених спеціальних технологій та інструментів управління змінами в різноманітних організаційних утвореннях. Отже, специфічною особливістю змін в територіально-адміністративному устрої нашої країни слід вважати незаперечно існуючу неготовність як населення окремих складових майбутнього ОТГ, так і багатьох працівників органів місцевого самоврядування відповідних рівнів до змін у звичному, усталеному, традиційному перебігу власного життя за одночасного вимагання потрібних суспільству змін від свого оточення і, в першу чергу, від владних структур.

Цей феномен пояснюється багатьма причинами, серед яких неусталене і ще недосконале вітчизняне законодавче забезпечення даного процесу, страх перед невідомим, недостатність інформування, нерозуміння цілей, відсутність переконливих прикладів кращих практик і результатів, правильних роз'яснень і консультацій, недовіра до влади, не перебудоване мислення, опір і особисті амбіції діючих чиновників, місцевих лідерів і ключових груп впливу і т. ін.

Подолання цих проблем вимагає умілого і кваліфікованого розвінчання та подолання міфів і сумніви у людських ресурсах територіальних громад, які планується об'єднувати, шляхом розробки і реалізації програм необхідних, доцільних і, головне, радикальних змін в їх позиціонуванні і поведінці стосовно запланованих змін та формування нових ОТГ, починаючи від їх повного неприйняття і спротиву до безсумнівної підтримки і активної участі у їх створенні.

Аналіз відомих інструментів залучення до цих процесів людей, які безпосередньо повинні виступати і рушійною, і вирішальною, і виконавчою, і споживчою складовими процесу самоорганізації, самоврядування і самодіяльності нової спільноти людей – членів об'єднаної територіальної громади – як базової підсистеми в системі управління належним функціонуванням останньої, дає можливість виявити шляхи і моделі трансформування поведінки у своїй громаді через зміну відношення останніх

до своєї долі – долі первинного суб'єкта публічної влади на конкретній території.

При цьому цілком очевидно, що для удосконалення моделі управління процесами реформування і децентралізації влади шляхом створення в регіонах України об'єднаних територіальних громад доцільно віднайти і використати ті моделі та інструменти впливу на членів громади в процесах змін, які уже пройшли достатню практичну апробацію, продемонстрували свою ефективність та є уже відомими як серед наукового загалу, так і в середовищі практиків.

Для успіху змін важливо переконати людей в їх необхідності, роз'яснити як запропоновані зміни покращать ситуацію, пояснити цілі і продемонструвати перші позитивні результати.

Доцільно додатково запропонувати для використання в процесах прийняття рішень щодо можливостей і засобів впливу на ОТГ всіх її складових ще одну дуже важливу характеристику, яка в процесах і процедурах об'єднання може відігравати і, як правило, відіграє навіть більш важливішу роль, ніж стан мотивації та здатність населення громади реалізовувати запропоновані зміни. Це має бути характеристика, яка відображає рівень інтегрованості/деінтегрованості населення ОТГ відносно бачення, мети та цілей спільного існування, життєдіяльності і життєтворчості всіх складових територіальної громади з ефективним і результативним виконанням завдань із досягнення запланованих цілей.

Отже, саме досягнення синергичності через наперед продумані стратегію, програму чи план управлінських впливів можуть і повинні відігравати роль того фактору, який визначатиме рух ОТГ в обраному сценарієм розвитку напрямі. Внутрішня синергія буде проявлятися тільки за умови існування і використання суб'єктами управління специфічного виду інтеграційного управління через гармонізацію цілей та інтересів за рахунок організаційної інтеграції процесів спільного мислення останніх, що стає можливим тільки завдячуючи належним впливам суб'єкта управління.

Таким чином, активна діяльність ініціаторів, керівників і прихильників процесу створення ОТГ з донесення до населення її потенційних складових необхідної, достовірної і переконливої інформації щодо цілей, переваг і очікуваних результатів об'єднання покликана сприяти досягненню високої інтегрованості, високої здатності і високої мотивації населення всіх складових майбутньої ОТГ.

Для отримання необхідної інформації про стан інтегрованості, вмотивованості і здатності населення всіх складових майбутнього утворення можуть бути використані будь-які інструменти і технології збору та аналізу соціальної думки (тести, анкетування, фокус-групи, опитування, громадські слухання, і т. п.) [40].

Головною перевагою даної моделі управління окремими територіальними громадами як в процесах створення майбутніх ОТГ, так і в процесах управління їх подальшим соціально-економічним розвитком, є можливість отримання і використання для роз'яснення останнім цілей і перспектив цих дій.

Отже, управління процесом і процедурою децентралізації влади і реформування адміністративного устрою, створення об'єднаних територіальних громад та управління їх подальшим сталим розвитком несе достатньо високий потенціал корисності для керівництва і фахівців органів самоврядування новостворених ОТГ. Корисність цього потенціалу полягає в тому, що органи управління ОТГ зобов'язані залучати всіх активних і здатних громадян до збору, вивчення, аналізу, узагальнення і ефективного використання інформації про стан, цілі та інтереси населення окремих складових ОТГ, персоналу колективів підприємств, установ і організацій, розташованих на їх територіях, лідерів ключових груп впливу.

Адже, неврахування відношення і позицій керівництва та людських ресурсів цих ключових груп до цілей і завдань майбутнього об'єднання призводитиме до ускладнень і конфліктів, а виконання будь-яких навіть дуже раціональних але обґрунтованих без їх участі рішень щодо ефективного

функціонування складових об'єднаної громади та її майбутнього розвитку буде або малоефективним, або взагалі неможливим.

Використання такої моделі управління змінами в ОТГ як соціально-економічно-екологічного об'єкту може ліквідувати дуже серйозну проблему сучасної України – пасивність громадян, низький рівень громадянської активності, без подолання якої неможливо не лише сформувати дієздатну громаду в Україні, але й взагалі здійснити будь-які реформи як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях.

Враховуючи той факт, що головною умовою успішного використання даної моделі управління змінами для трансформаційних процесів окремих територіальних громад в ОТГ виступає оволодіння керівним корпусом і кадровим наповненням органу управління, а також керівниками ключових груп впливу і суб'єктів діяльності необхідними знаннями і досвідом мистецтва прийняття спільних рішень в ОТГ, виглядає цілком доцільним дослідити проблему вибору, формування, розвитку і належного використання у новостворюваних громадах лідерського потенціалу кадрового наповнення органів місцевого самоврядування, його здатності до реалізації сучасних завдань інтеграційного управління і менеджменту.

Розглянемо, як дана модель використовується в управлінні Любимівською ОТГ.

До структури Любимівської сільської ради входять:

- сільський голова;
- перший заступник сільського голови
- секретар сільської ради;
- заступник сільського голови з питань діяльності виконавчих органів
- секретар виконавчого комітету (керуючий справами);
- начальник фінансового відділу;
- начальник відділу бухгалтерського обліку та звітності;

- начальник відділу освіти, культури, молоді і спорту;
- начальник відділу житлово-комунального господарства, комунальної власності, благоустрою та цивільного захисту населення, військового обліку та реєстрації фізичних осіб;
- начальник відділу організаційного та господарського забезпечення, т.в.о. начальник соціального відділу [44].

Структура та чисельність виконавчого апарату затверджується сільською радою за поданням голови ради. До структури виконавчого апарату входять посадові особи місцевого самоврядування, службовці та робітники, зайняті обслуговуванням сільської ради (водії, прибиральники, двірники, сторожі тощо), а також працівники патронатної служби, у разі її створення.

Працівники виконавчого апарату приймаються на роботу головою сільської ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законом, і звільняються розпорядженням голови ради.

Заступники голови ради входять до складу виконавчого апарату та призначаються на посади шляхом їх обрання радою у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Голова сільської ради має право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників у складі патронатної служби. У разі зміни радою структури та чисельності виконавчого апарату, відповідні працівники, посади яких скорочуються, звільняються з роботи згідно з чинним законодавством.

Структурні підрозділи виконавчого апарату, їх посадові особи, службовці та інші працівники виконавчого апарату у своїй діяльності керуються Конституцією України, чинним законодавством України, положеннями про відповідний структурний підрозділ та посадовими інструкціями, затвердженими головою сільської ради, рішеннями ради та розпорядженнями голови ради. Посадові особи місцевого самоврядування, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування, вважаються такими, що вступили на посаду, з моменту складення Присяги.

Особи, які відмовилися від складення Присяги, вважаються такими, що не вступили на посаду, а рішення про їх призначення, обрання чи затвердження вважається таким, що втратило юридичну силу. Посадові особи виконавчого апарату один раз на 4 роки підлягають атестації, яка проводиться за умовами та в порядку, визначеними відповідним положенням про атестацію. Атестації не підлягають голова сільської ради, заступник голови сільської ради, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Щорічно посадові особи виконавчого апарату проходять щорічну оцінку виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків. Не підлягають щорічному оцінюванню голова, заступник голови сільської ради, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на займаній посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу з відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами чи по догляду за дитиною, а також особи, прийняті на роботу на визначений термін [44].

На посадових та службових осіб виконавчого апарату поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», а відповідно і обмеження, встановлені цим та іншими законами, при прийнятті та проходженні служби в органах місцевого самоврядування. Працівники виконавчого апарату, які є посадовими особами або службовцями органів місцевого самоврядування, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. У разі припинення такої діяльності подають зазначену декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, а наступного року після припинення діяльності зобов'язані таку декларацію за минулий рік до 1 квітня. Кандидати на зайняття посади посадової особи або службовця виконавчого

апарату до призначення або обрання на відповідну посаду, подають таку декларацію за минулий рік.

Виконавчий апарат сільської ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими.

Виконавчий апарат сільської ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, надає методичну та іншу практичну допомогу.

Загальний відділ: здійснення організаційно-технічного, діловодного забезпечення діяльності сільської ради та її постійних комісій.

Відділ з питань організаційної та кадрової роботи: організаційне забезпечення діяльності ради та її постійних комісій, взаємодія з місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, депутатським корпусом.

Фінансово-господарський відділ: організація бухгалтерського обліку господарсько-фінансової діяльності сільської ради та контроль за дотриманням правил його ведення [44].

З метою регламентації діяльності структурних підрозділів та визначення їх місця в організаційній структурі підприємства необхідно розробити, затвердити і застосовувати положення про кожен з них. За своїм статусом положення про структурний підрозділ є внутрішнім нормативним документом, на підставі якого організують повсякденну діяльність структурного підрозділу, оцінюють результати роботи, складають посадові інструкції, визначають завдання, функції, права та обов'язки, а головне – відповідальність працівників.

Положення про структурний підрозділ є документом, на підставі якого організують повсякденну діяльність структурного підрозділу, оцінюють результати роботи, складають посадові інструкції, визначають завдання, функції, права та обов'язки, а головне – відповідальність працівників.

Кваліфікаційні вимоги до працівників Любимівської сільської ради викладені в посадових інструкціях.

2.3. Проблема лідерства в об'єднаних територіальних громадах

Незважаючи на високу популярність серед науковців всього світу тематики лідерства і потенціалу його впливу на результати функціонування соціально-економічних систем, лідерство в контексті вітчизняних ОТГ, які самі є новими утвореннями, залишається найбільш проблемним питанням, позитивне вирішення якого в будь-якій громаді здатне забезпечити останній високий потенціал успіху.

В зв'язку з цим, удосконалення процесів вибору, підготовки і неперервного удосконалення та накопичення професійного досвіду кадровим наповненням органів управління ОТГ, які масово створюються в сучасних регіональних соціально-економічних підсистемах України, також слід вважати одним із найважливіших завдань процесу децентралізації влади і проведення адміністративної реформи.

Нажаль, у вітчизняних органах місцевого самоврядування кадрова ситуація не відповідає потребам держави, суспільства, громадян. Не вистачає компетентних, ініціативних відповідальних кадрів. Низький професіоналізм, невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, байдужість і бюрократизм в роботі призводять до неефективного, нерезультативного управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях», актуалізує і мотивує доцільність пошуку, генерування, апробації і використання нових

підходів до вирішення проблеми лідерства в кадровому наповненні органів місцевого самоврядування ОТГ.

Тому керівниками, лідерами і функціонерами новоутворених вітчизняних ОТГ повинні використовуватись сучасні практики т. зв. «партисипативного» управління, яким передбачається право громадян на участь у справах органу місцевого самоврядування. Це право було запроваджено та рекомендовано «Додатковим протоколом до «Європейської Хартії місцевого самоврядування», в якому передбачається запровадження процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них [16].

Зміни в моделях лідерства епохи економіки знань рекомендують комплексне використання таких технологічних прийомів, як мотивуюче «синархічне» управління, інтегруюче «сінтелектичне» використання інтелектуальних ресурсів і здатність генерувати «синергетичні» результати – найбільш раціональну управлінську взаємодію між суб'єктом управління діяльністю ОТГ, функціонери якого впливають на людей не з позицій займаних посад, а виключно з допомогою своїх здібностей і завдячуючи своєму досвіду, вмінням та інших особистісних ресурсів і характеристик, які сприймаються людськими ресурсами і є необхідними для них – активних складових громади.

Таким чином, якщо організація взаємодії органу місцевого самоврядування з активною частиною громади в процесах споживання і трансформації в корисні результати спільних ресурсів ОТГ буде ґрунтуватись на мережі прямих і зворотних зв'язків, які забезпечать інтелектуальні комунікації між людьми з її соціокультурною, екзистенційною і мисленневою складовими, якщо лідер і функціонери громади будуть володіти професійними і людськими характеристиками, які, в свою чергу, забезпечать управління змінами і поведінкою людських ресурсів на основі модифікованої просторової

моделі управління за критеріями «здатність – вмотивованість – інтегрованість», слід очікувати як формування нової якості процесу управління життєдіяльністю громади, так і отримання від цього нових результатів.

Цілком очевидно, що відсутність, вилучення або неякісна реалізація будьякої із моделей (порушення мережі і змісту комунікацій в структурі, псевдолідерство, дезінтегрованість і нецільова поведінка) обумовить недосягнення очікуваних від їх спільного використання результатів – підвищення результативності і ефективності функціонування соціально-економічної системи.

Проте очевидно, що саме в комплексному використанні рекомендацій з удосконалення комунікацій між людськими ресурсами суб'єкта управління і активною частиною ОТГ на основі існуючої структурно-функціональної схеми із умовою забезпеченням лідерства, орієнтованого на управління іншими людьми за критеріями моделі управління змінами, закладено потенціал успішних змін на рівні ОТГ [17, с. 50].

Таким чином, тільки комплексне використання рекомендацій з інтерпретації взаємовідносин на основі масштабних і всеохоплюючих комунікацій між між людськими ресурсами суб'єкта управління і активною частиною ОТГ, забезпечення відповідності професійних і людських характеристик лідерів і функціонерів визначеним критеріям та належного управління останніми поведінкою людських ресурсів всіх можливих складових громади за критеріями інтегрованості, вмотивованості і здатності просторової моделі управління змінами може забезпечити якісну розробку, прийняття та реалізацію важливих рішень щодо сталого розвитку об'єднаної територіальної громади і ефективного використання її спільних ресурсів.

«Нова парадигма для ОТГ» включає п'ять елементів «розумного зростання», до яких відносяться:

- розумна освіта (сучасні знання, швидку адаптованість, здатність генерувати нові ідеї);

- розумна місцева економіка (використання конкурентних переваг і ресурсів, залучення до підприємництва максимальної кількості жителів);
- розумна організація життєвого простору (доступ до основних благ та послуг, максимально ефективно і бережливе використання землі);
- розумне використання ресурсів та охорона довкілля (ощадливе використання невідновлюваних ресурсів та переробка відходів життєвої активності);
- розумні люди (культивуючі здоровий і економічно активний спосіб життя, освіти впродовж життя, самодостатність громади) [18, с. 7].

Звернемо увагу на той факт, що всі перераховані вище елементи «розумного» зростання більшою мірою відносяться до характеристик громади – об'єктів соціальної, економічної, екологічної та ін. активності ОТГ.

Повною мірою погоджуючись із сформульованими елементами «розумного зростання» ОТГ, вважаємо однак за потрібне звернути увагу на той факт, що ключовою умовою «розумного зростання» слід вважати наявність в системі «розумного управління» і «розумних лідерів» – важливих складових системи управління.

РОЗДІЛ 3

РЕКОМЕНДАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТВОРЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ ЛЮБИМІВСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

3.1. Організаційні зміни в процесах діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад

Очевидна залежність результатів діяльності і «розумного зростання» ОТГ від керівництва і функціонерів громади та здатності останніх до об'єднання різноманітних і незалежних думок багатьох членів громади в колективне рішення щодо належного використання спільних ресурсів на спільну користь підтверджує реальність і дієвість умов та рекомендацій щодо забезпечення належної взаємодії між ними.

Проте, сучасний стан готовності цих людських ресурсів до інтелектуальної співпраці є цілком неочевидним у зв'язку з тим, що в свідомість людей протягом тривалого часу міцно вкарбовувались мисленнєві стереотипи організації суб'єкт-об'єктних стосунків на зразок «керівник завжди правий». У зв'язку з цим зміна ментальності обох взаємодіючих сторін не може відбутися в результаті короткотривалого акту підготовки і створення ОТГ, а вимагає тривалої і копіткої роботи з навчально-консультаційного супроводу розвитку громадських знань, усвідомленості, вмотивованості, відповідальності та організаційної інтегрованості її людських ресурсів.

На початку ХХІ століття процеси децентралізації влади в Україні зіткнулися з цілковито аналогічною ситуацією. Після тривалого впливу на людські ресурси держави, регіонів і територіальних громад ідеологем комунітарності і безумовного підпорядкування владі, задекларований і, навіть, частково реалізований перехід країни до цінностей ринкової економіки і

демократії зовсім не означає автоматичне пробудження ініціативності і креативності населення, а також сприйняття і використання керівниками цього додаткового ресурсу. Масова неготовність обох складових системи суб'єктів до необхідних сучасному суспільству змін у їх взаємовідносинах диктує необхідність і доцільність масштабних змін в організації їх спільної життєдіяльності на інноваційних засадах. Тобто, в перелік цілей «зміни свідомості» або «зміни в ментальності» людських ресурсів ОТГ шляхом навчання, консультацій, наукового супроводу і т. п. слід закласти формування здатності, бажання і обов'язку умілого організовування спільного інтелекту для прийняття спільних рішень щодо індивідуальної праці кожного члена громади з тими ресурсами, в тих формах і за тими напрямками, які принесуть користь кожному і всім разом.

Існування джерел опору пропонованим змінам в організації життєдіяльності ОТГ не можна не помічати в зв'язку з тим, що цей опір також генерується ставленням людей, умонастрої яких сформовані попереднім досвідом, страхом перед невідомими нововведеннями і можливими втратами. Тому, використання традиційних методів управління, для яких є характерною живучість адміністративно-командної моделі регулювання управлінських процесів, вкрай неефективне використання ендогенних факторів розвитку – людського і виробничого капіталу територій, фахова невідповідність управлінців регіонального рівня та місцевого самоврядування до роботи в нових умовах. Стан самодостатності (спроможності) Любимівської ОТГ обумовлюватиметься переходом сільської ради і членів громади до масштабного використання рекомендацій щодо необхідних організаційних змін в процесах управління першочерговим використанням людських ресурсів громад, а також у відповідній підготовці як кадрового наповнення органу місцевого самоврядування, так і населення до взаємодії в процесах децентралізації [44].

Нарешті, організаційна інноваційність Любимівської ОТГ вимагатиме уже не тільки простого переходу до нових методів та інструментів врахування

та використання думки окремих членів громади, а й підтримання постійності цього процесу шляхом внутрішніх змін в організації життєдіяльності і колективної життєтворчості всього населення громади.

Таким чином, формування в процесах децентралізації Любимівської ОТГ інноваційного типу взаємовідносин повинно стати наслідком поступової трансформації останніх в спільноти (соціальні групи) з колективним розумом і досвідом, для яких буде притаманним такий «стиль існування», коли в кожній особистості – члена громади – буде виховане інноваційне, творче відношення до її стану, її проблем і її майбутнього в оточенні інших громад, в своїй державі і в глобалізованому світі.

Тому поступові і необхідні зміни в менталітеті людей повинні не тільки передувати запланованим організаційним змінам, а й протягом всього часу після їх здійснення підтримуватись, формуватись і зберігатись для вкорінення в їх свідомості необхідного спільноті світосприйняття за рахунок досягнення позитивного досвіду і належних результатів.

Реалізація такого завдання в період після створення Любимівської ОТГ, отримання перших результатів діяльності і належного їх використання в подальшій життєдіяльності вимагатиме нестандартних рішень. Адже після закінчення терміну виборчої каденції депутатів сільської ради ОТГ почне підводити підсумки, аналізувати і оцінювати плоди уже власної самостійної діяльності, власних рішень і власної поведінки з належного використання отриманих в розпорядження ресурсів. При цьому, керівництво громадою уже не зможе пояснювати ті чи інші недоліки, невдачі і провали вказівками вищих рівнів влади (район, область, столиця), а, звітуючи перед громадою, нести свою частку спільної відповідальності, яка буде тим більшою, чим менше воно зверталось до громади, а більше користувалось своїм та зовнішнім (вищі рівні управлінської ієрархії, консультанти, радники тощо)

Тому повне усвідомлення самостійності і самокерованості для всіх членів Любимівської ОТГ поступово формуватиметься шляхом мінімізації аж до виключення з процесів управління життєдіяльністю громади не тільки «вищих»

органів влади, а й всіх дуже потрібних і необхідних в перехідний період зовнішніх помічників (консультантів, радників, експертів), які на даний час реалізують проекти міжнародної технічної допомоги в сфері децентралізації і т. ін. Функції цих зовнішніх агентів повинні поступово перейти до аналогічних, але сформованих в рамках Любимівської ОТГ структур, які виступатимуть уже ендогенними складовими колективного інтелекту громади, а не зовнішніми агентами.

Отже, тільки в тому випадку, коли в кожній ОТГ буде створена власна інфраструктура з об'єднання, розвитку, нарощування і належного використання її колективного інтелекту, який формується творчою, професійною, соціальною, особистісною і емоційною складовими кожного члена громади, остання стане повноцінною самокерованою, конкурентоздатною і, як мінімум, самодостатньою соціально-економічною системою, здатною до виживання в ринковому оточенні [82].

Тому, повертаючись до п'яти елементів «розумного зростання» Любимівської ОТГ, зауважимо, що подолання шляху до формування «розумної освіти», «розумної місцевої економіки», «розумної організації життєвого простору», «розумного використання ресурсів та охорони довкілля» можуть і повинні забезпечити тільки люди як з обраних і найнятих для роботи у владі, так і з середовища людських ресурсів множини суб'єктів господарювання та окремих домогосподарств. Однак, для досягнення цієї мети в процесі створення і організації належного функціонування Любимівської ОТГ «розумні люди» повинні бути присутніми у всіх без винятку категоріях її людських ресурсів.

Тому доцільно запропонувати наступний перелік організаційних змін для забезпечення належної діяльності Любимівської ОТГ згідно її структурно-функціональної схеми, моделі лідерства і моделі управління, орієнтованих на використання інтелектуальних ресурсів громад:

– визначення в якості обов'язкових об'єктів модернізації і модифікації знань, досвіду і ментальності не тільки керівного і фахового складу сільській ради, а й всіх інших категорій населення ОТГ;

– розробка програм навчально-консультаційних заходів з модернізації і модифікації знань, досвіду і ментальності людських ресурсів громад для їх включення та апробації при реалізації уже діючих та в перспективних планах навчальної і консультаційної діяльності в процесах децентралізації влади, створення і сприяння діяльності та ефективного розвитку ОТГ;

– організація неперервного і різноманітного навчання, розвитку, мотивації і оцінки громадянської активності всіх категорій людських ресурсів громади через створення ефективної системи формальної і неформальної освіти громадян з включенням в цей процес рекомендацій з використання моделі інтелектуального лідерства управлінського складу, додаткових заходів з модернізації і модифікації знань, досвіду і ментальності всіх категорій людських ресурсів;

– усвідомлений і цілеспрямований пошук, підготовка, вибір, найм і постійний розвиток кращих професійних, компетентних лідерів і фахівців в органах і секторах управління життєдіяльністю громади, а також в ключових групах впливу на місцевий соціально-економічний розвиток;

– створення мережі громадських організацій, партійних осередків, професійних спілок, бізнес-асоціацій і т. ін. в статутних цілях діяльності яких передбачено активізацію участі громадськості в управлінні економічним, соціальним і екологічним розвитком громади;

– створення, постійна підтримка і розвиток інформаційної присутності ОТГ і всіх її складових у світовій і локальних мережах з включення мінструментів пріоритетного залучення інтелектуальних ресурсів громади до управління її розвитком мережевими групами і спільнотами підтримки сталогорозвитку;

– апробація програми навчально-консультаційних заходів з модернізації і модифікації знань, досвіду і ментальності учасників процесів децентралізації влади шляхом оцінки досягнутих ними соціально-

економічних результатів у вигляді змін, що відбулися, з встановленням причинно-наслідкового зв'язку між цими результатами і змінами в знаннях, досвіді та менталітеті людських ресурсів громад.

В зв'язку з цим, стає очевидною необхідність верифікації характеристик дієвості, результативності і ефективності всіх цих рекомендацій щодо удосконалення механізмів, технологій та інструментів управління процесами діяльності Любимівської ОТГ, орієнтованих на удосконалення використання останніми спільних ресурсів, шляхом їх впровадження в практику управління діяльністю ОТГ, аналіз і оцінка результатів впровадження яких дозволять підтвердити їх доцільність, результативність та ефективність / неефективність.

3.2. Формування інвестиційного потенціалу об'єднаних територіальних громад

Територіальна громада наділена державою правом місцевого самоврядування. Але це лише право, яке необхідно реалізувати. Конституційні гарантії і закріплення права на місцеве самоврядування, з одного боку, мають накладати певні зобов'язання на державу щодо створення умов для його реалізації. З іншого боку, територіальна громада опікується питаннями локального характеру, а тому має діяти в умовах самореалізації права на місцеве самоврядування.

Це передбачає необхідність пошуку та залучення суттєвих фінансових ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку, зокрема, інфраструктурного, оскільки більшість територій у цьому аспекті на сьогодні характеризуються як проблемні.

Територіальні громади можуть збільшити свої фінансово-інвестиційні можливості через об'єднання. У такому контексті вбачаються перспективи подальшого системного розвитку як громад, так і регіонів. Мова йде про формування нового інвестиційного потенціалу в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад. Такий потенціал здатен реалізуватися та

втілитися в реальні інвестиційні потоки, які дадуть змогу наростити фінансову спроможність територіальних громад.

При цьому роль сільської ради Любимівської ОТГ в процесі залучення інвестицій має зводитися до виконання таких функцій:

- формування привабливого для інвестора іміджу територіальної громади;
- створення сприятливих умов для надходжень та ефективної реалізації інвестицій;
- створення ефективних каналів для поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території;
- посередництво в налагодженні контактів і співпраці між представниками місцевого бізнесу і потенційними інвесторами [44].

З наведеного випливає, що сільська рада Любимівської ОТГ потребує великого обсягу функціональних можливостей щодо формування та використання інвестиційного потенціалу. Завдання полягає ще й у тому, щоб інвестиційний потенціал належно представити інвестору, а відтак промоція такого потенціалу має посідати чільне місце в роботі органу місцевого самоврядування.

Фактично мова йде про можливості інвестиційного забезпечення розвитку ОТГ та здатність її цілеспрямованої трансформації у потік інвестиційних ресурсів.

Інвестиційний потенціал пов'язаний з формуванням інвестиційного попиту з боку суб'єктів регіональної економіки у вигляді інвестиційних потреб, інтересів і пріоритетів, які становлять основу інвестиційних проектів і програм соціально-економічного розвитку території. У цьому разі інвестиційний потенціал становить собою взаємопов'язану систему організованих сукупностей інвестиційних інтересів, інвестиційних потреб і пріоритетів різних суб'єктів інвестиційної діяльності регіону, яка формує загальний інвестиційний

попит на регіональному ринку, виходячи з стратегічних завдань соціально-економічного розвитку території.

У контексті Любимівської ОТГ поняття її інвестиційного потенціалу доцільно розглядати з погляду ресурсів і можливостей, які можуть бути мобілізованими для формування потоку інвестицій у створення та розвиток насамперед підприємств й інфраструктурних об'єктів власності громади, а також підприємств інших форм власності, які здійснюватимуть виконання робіт і надання послуг на засадах публічно-приватного партнерства, забезпечуючи реалізацію повноважень і завдань територіальної громади як адміністративно-територіального утворення у сфері комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, екологічної безпеки тощо.

Складовими інвестиційного потенціалу Любимівської ОТГ є низка чинників загальнодержавного, регіонального та локального рівня (рис. 3.1).

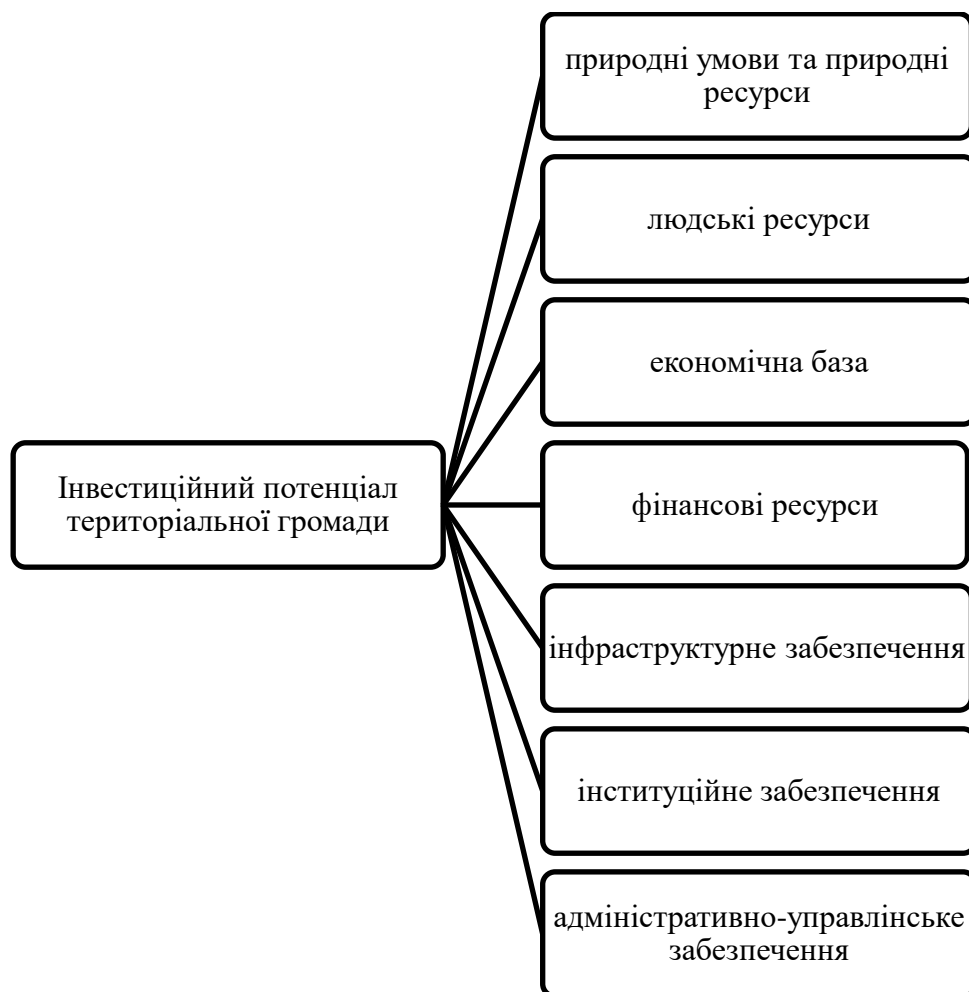


Рис. 3.1. Складові інвестиційного потенціалу Любимівської ОТГ [44]

Інвестиційний потенціал Любимівської ОТГ виступає в ролі об'єкта, залежного від ефективності управління з боку органу місцевого самоврядування. Інвестиційний потенціал територіальної громади визначається також сукупністю об'єктивних факторів, зумовлених її природними, соціально-економічними, публічно-політичними та іншими особливостями.

Так, згідно з паспортом Любимівської ОТГ, на території громади зареєстровані 11 бюджетоутворюючих підприємств, організацій, установ. Ще дві розташовані, але не зареєстровані на території ради. Чотири ТОВ є кар'єрами і зайняті видобутком граніту, інші є сільськогосподарськими підприємствами. Всі ці суб'єкти господарської діяльності потенційно є цікавими для зовнішніх інвесторів [44].

Важливою складовою інвестиційного потенціалу Любимівської ОТГ, якій, однак, не приділяється належна увага, є адміністративно-управлінська – професійність і лояльність апарату органів місцевого самоврядування й виконавчої влади щодо потенційних інвесторів, а також рівень лібералізації дозвільних процедур. Цей елемент в умовах України, яка за сприятливістю умов для ведення бізнесу є далекою від лідерів, набуває особливої актуальності. Вимогою сучасних реалій є розробка дієвого механізму управління інвестиційними можливостями території, який має передбачати визначення пріоритетних напрямів інвестиційних вкладень з урахуванням економічних особливостей регіону чи окремої громади, враховувати раціональне формування структури джерел інвестиційних ресурсів.

Реформа децентралізації, яка проводиться в Україні, сприяє підвищенню інвестиційного потенціалу Любимівської ОТГ через розширення її бюджетної самостійності, наділення додатковими джерелами бюджетних надходжень, можливостями залучати кредитні ресурси, фінансову підтримку з Державного бюджету у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планами соціально-економічного розвитку громад, розширення можливостей

щодо залучення міжнародної технічної допомоги, коштів міжнародних фондів тощо.

Загалом практика формування та використання інвестиційного потенціалу на рівні ОТГ надалі демонструє доволі низькі можливості мобілізації коштів місцевих бюджетів на інвестиційні цілі. За таких обставин важливу роль набувають зовнішні запозичення інвестиційного характеру для їх спрямування на реалізацію найнагальніших потреб територіальних громад.

Водночас необхідно звернути увагу і на наявність низки проблем щодо формування та використання інвестиційного потенціалу територіальних громад, зокрема:

- низька управлінська спроможність та ефективність управлінських дій органів місцевого самоврядування;
- недостатність засобів стимулюючого характеру щодо впливу на потенційних інвесторів;
- брак або низька якість програм територіального розвитку, розроблених органами управління територіальними громадами;
- низька промоційна активність органів місцевого самоврядування у сфері залучення інвестицій [10, с. 133].

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне звернути увагу на вдосконалення механізму управління реалізацією інвестиційного потенціалу Любимівської ОТГ, виділення у ньому ролі та місця управлінського впливу, що схематично зображено на рис. 3.2.

Сутність полягає у розкритті вектора і змісту управлінських дій органів управління Любимівської ОТГ та органів державного управління територіального рівня як на інвесторів, так і стосовно підвищення інвестиційного потенціалу громади через ефективний управлінський компонент.

Щодо інвесторів, то основна мета управлінських дій має полягати у стимулюванні та заохоченні їх діяльності, у тому числі із застосуванням

інструментів державно-приватного партнерства, партнерства на рівні об'єднаної територіальної громади, співпраці територіальних громад, розробки дієвих програм їх розвитку та інвестиційних проєктів, які, зокрема, дозволяють залучати зовнішні джерела фінансування.



Рис. 3.2. Механізм управління реалізацією інвестиційного потенціалу територіальної громади [44]

Стосовно інвестиційного потенціалу, то основний акцент органів управління Любимівської ОТГ має робитися на такому його позиціонуванні інвесторам, яке б дало їм змогу зробити вибір на користь даної територіальної громади.

Окремо слід звернути увагу на необхідність управлінського впливу, спрямованого органами управління громадою на нівелювання негативних

чинників впливу на інвестиційний потенціал та їх трансформацію в сприятливі для реалізації потенціалу можливості.

Таким чином, інвестиційний потенціал Любимівської ОТГ слід розглядати в контексті ресурсно-інституційного підходу, тобто як сукупності факторів та особливостей територіальної громади, які при ефективних управлінських зусиллях з боку органів управління здатні забезпечувати її інвестиційні потреби.

Нажаль, при встановлених на сьогодні умовах формування бюджетних надходжень і міжбюджетних відносинах, можливості використання коштів місцевих бюджетів на інвестиційні цілі є суттєво обмеженими. Таке становище зумовлює необхідність активізації управлінських зусиль органів влади Любимівської ОТГ щодо включення внутрішніх інвестиційних резервів, а також створення сприятливих умов для залучення зовнішніх інвестицій для вирішення завдань соціально-економічного розвитку громади.

3.3. Розвиток соціального капіталу громади

Соціальні зміни у сучасному глобалізованому світі спричиняють розширення палітри форм суспільних конфігурацій, породжують цілу низку деструктивних явищ – конфліктів, війн, руйнування природи та культури, наростання різного роду соціальних ризиків. Адекватною відповіддю на ці та інші глобальні та локальні виклики є демократизація українського суспільства та піднесення соціальної ролі громади. Ця роль, насамперед, проявляється у впливі на процеси державотворення, визначення стратегій правового поступу, культурноцивілізаційної ідентифікації. У зв'язку з цим передумовами підвищення державотворчого потенціалу є розробка ефективної моделі громади та створення сприятливих умов для її розвитку. Цілісно осмислити вищезначені процеси можна лише крізь призму проблематики соціального капіталу.

Дефініція «соціальний капітал» набула популяризації вже на початку цього століття. Нині концепція соціального капіталу користується значною підтримкою є одним із визначальних понять публічного управління. В основу концепції соціального капіталу лягли ідеї суспільної взаємодії, готовності індивідів до асоціації, взаємної довіри, правового порядку, соціальної якості життя, що у практичній площині забезпечують зростання особистої свободи людини.

Вперше дане поняття з'явилося понад сто років тому в освіті та педагогіці, які реформувалися та набули нового розвитку в США. Дане поняття визначало первинну соціалізацію в сім'ї, в місцевому соціумі, у школі, за якої індивіди стають ближчими один до одного, тобто йшлося про соціалізацію громадян.

Соціальний капітал здатен впливати на розвиток конкретної території. Складовими соціального капіталу є суспільні зв'язки, що ґрунтуються на довірі членів громади один до одного, легітимізовані норми та правила, що регулюють відносини всередині спільноти, а теж інститути, які вбезпечують її належне функціонування. Також сюди можна додати позитивні цілі громади або її членів. Норми, які формують соціальний капітал повинні передбачати такі засади, як обов'язковість та взаємність [27, с. 18].

Слід зауважити, що соціальний капітал має кілька рівнів: мікрорівень – індивідууми, сім'я, друзі, сусідство; мезорівень – громада, об'єднання громад, регіон; макрорівень – суспільство, держава, міжнародна спільнота.

Мережа локальних спільнот – територіальних громад, формує соціальний капітал – громадянські цінності, знання та навички, що є необхідними для консолідації демократії.

Відтак, соціальний капітал – це передумова та результат громади, а також партнерських відносин. Варто відзначити, що партнерство, як і громада, є базисом регіонального та місцевого розвитку і чинником соціальних перетворень, позаяк воно слугує об'єднуючим, консолідуючим началом трьох секторів суспільства – державного, приватного та некомерційного.

Важливо не лише мати капітал, але й вміти його ефективно використовувати, що потребує застосування спеціальних управлінських механізмів і технологій.

Ефективним способом акумулювання соціального капіталу є збільшення рівня залученості соціуму до розвитку місцевого самоврядування та застосування механізмів самоорганізації громадян для розв'язання проблем локального та регіонального рівня. Важливим аспектом забезпечення поступального розвитку соціального капіталу в українському суспільстві є розуміння значення та ролі громадянина як його основного виразника. При цьому технології формування соціального капіталу Любимівської ОТГ повинні передбачати наступне:

- забезпечення систематичного достовірного інформування громади про діяльність органів місцевої влади (наявність комунікаційних каналів представників влади із громадянами; функціонування незалежних ЗМІ, формування інформаційної культури, підвищення рівня інформаційної безпеки);

- активне залучення інститутів громадянського суспільства (неурядових організацій, профспілок, фондаций, асоціацій, релігійних організацій, бізнесструктур і т. д.) до мобілізації ресурсів задля ефективного впливу на розвиток громад;

- виявлення соціально активних груп населення та постійна співпраця з ними у контексті розвитку позитивного соціального капіталу;

- інвестиції у людський капітал через освіту, культуру, сучасний розвиток технологій, оздоровчі ініціативи, регіональне співробітництво, міжнародні програми, грантові проєкти, професійний розвиток, фахову перекваліфікацію, проведення тренінгів, курсів, вебінарів із формування здорової особистості та активного громадянина, тощо;

- створення на добровільній основі волонтерських центрів з метою вирішення локальних соціальних проблем (благоустрою території, охорони довкілля, допомоги незахищеним членам громади);
- розширення ринку праці з метою забезпечення зайнятості місцевого населення та збільшення соціальної згуртованості;
- забезпечення зворотних зв'язків задля інтегрованого оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень;
- робота у напрямку формування «середнього класу» як базису здорового громадянського суспільства [32].

Отже, розвиток соціального капіталу через активізацію участі індивідуумів в суспільному житті є надважливою частиною громадянського суспільства.

Свій внесок у розвиток соціального капіталу громади Любимівської ОТГ може внести реалізація ідеї культурної децентралізації, передусім через повернення вагомості традиційним українським культурним центрам й створення нових. Звідси, врахування різних регіональних особливостей, передусім історичних, культурних і соціальних, сприятиме утвердженню української національної єдності та формуванню спільної ідентичності. Децентралізація місцевого самоврядування не відокремлює регіони, а надає можливість осмислити їх культурні особливості, враховувати соціально-економічні потреби, а відтак з історичної ретроспективи усвідомити основоположну ідею буття нації, що сьогодні втілена в Україні. Зрештою, формування громад у новітній час сприяє формуванню їх безпосередньої відповідальності за майбутнє держави, позаяк вони є опорною її складовою, від успіху яких залежить майбутній розвиток України як успішної європейської країни. Згідно з паспортом Любимівської ОТГ на території громади розташовані 108 об'єктів культурної спадщини, серед яких суттєво переважають (104 одиниці) пам'ятки археології, ще 4 є пам'ятками історії. Їх

активне використання для розвитку соціального капіталу громади поки що задіяне недостатньо.

У сучасних умовах для діяльності в публічній сфері дедалі більше актуалізується вміння кооперуватися, співпрацювати. Період ізольованої роботи минув, поступившись часу, коли вирішення певної проблеми, невіддільної одному індивідууму, досягається шляхом злагодженої командної діяльності. Така тенденція вимагає сучасного підходу в контексті професіоналізації місцевого самоврядування, ефективності громади, що зумовлює необхідність широкого застосування інтерактивних технологій, розвитку творчих здібностей органів публічної влади та здатності набувати нових навиків в умовах динамічно мінливого інформаційного простору. Нині яскраво простежується світова тенденція перенесення суспільного контенту та різних адміністративних послуг у глобальну мережу, кіберпростір, що пояснюється, з одного боку, глобальними викликами та соціально-правовими змінами в інформаційному суспільстві, а з іншого – стрімким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, внаслідок чого Інтернет став визначальним компонентом інформаційно-суспільного середовища, в якому здійснюється обговорення та вирішення проблем, навчання та професіоналізація членів громади, тобто формується соціальний капітал.

Іншою успішною на комунікаційній платформі є віртуальна спільнота «Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР)», цільовою аудиторією якої є керівники органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, депутати місцевого самоврядування, ініціативні члени громад, успішні практики з різних сфер. У форматі веб-форумів учасниками обговорюються актуальні проблеми децентралізації, розвитку громад. Під час командної взаємодії спільно генеруються нові ідеї щодо успішного розвитку, а також формуються нові професійні компетентності через навчання у віртуальних спільнотах практик. Сьогодні ВАССР пропонує такі відкриті дистанційні курси як: «розвиток сільських громад та місцевого врядування», «Часова організація особистої ефективності лідера територіальної

громади», «Формування соціального капіталу територіальної громади», «Розвиток самодостатності сільських громад», «Комунікаційні стратегії для розвитку територіальних громад» та інші [82].

Підсумовуючи відзначимо, що сьогодні віртуальна спільнота практик здійснює перехід від стихійної взаємодії до організованої соціальної спільноти, яка самоорганізовується, актуалізуючи спільні інтереси довкола місцевих, регіональних та загальнодержавних проблем. Внаслідок співпраці учасники спільноти формують «онлайнний соціальний капітал», оснований на практичному досвіді. У процесі цього здійснюється поєднання «формального» (професійного) та «неформального» (особистісного) досвіду, що разом із особистісною мотивацією формують належну компетентність суб'єктів соціальної спільноти, громади.

Таким чином, громада як особливий інститут самоврядування, діяльність якого цілеспрямована на становлення, розвиток й засвоєння демократичних традицій, у перехідних суспільствах передбачає: трансформацію соціальних спільнот з «учасників» управління в його первинних «суб'єктів»; забезпечення кваліфікованого вирішення соціальними суб'єктами управлінських завдань на основі високої управлінської, політичної та правової культури; формування загальнодоступної системи інститутів, які гарантують не епізодичну, а постійну участь членів громади в організаційно-управлінській діяльності; значно вищий рівень участі членів громади у прийнятті та здійсненні контролю за політичними рішеннями, оскільки у результаті прийняття колегіальних рішень не лише досягається їх суспільна доцільність та оптимальність, а й передбачається вища ефективність виконання, зростає відповідальність усіх членів спільноти за їх реалізацію.

Означені положення дозволяють пропонувати модель організації взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади стосовно формування дієздатних об'єднаних територіальних громад в Україні. Особливостями цієї моделі є цільова спрямованість комплексу механізмів взаємодії і ресурсного забезпечення на розвиток передумов

громадянської активності та пов'язаного з нею суспільного здоров'я територіальної громади. Схематично цю модель можна зобразити так: інформація ↔ мотиви ↔ дії та досвід ↔ соціальний діалог ↔ довіра ↔ соціальний капітал ↔ громадянська компетентність.

Дієздатність територіальної громади у запропонованій моделі розглядається одночасно як мета і як проміжний результат у системі інших суспільно значущих результатів.

Тож щодо розвитку Любимівської ОТГ і посилення впливу громадськості на вирішення їх нагальних потреб доцільно виокремити необхідність формування наступних чинників:

- бажання змінити власне життя і готовність до відповідальності як основного принципу дій;
- гнучкість, позитивне мислення;
- участь як умова розвитку громади;
- збереження культурних традицій громади;
- спільне вирішення конфліктів;
- розвиток партнерства;
- готовність до навчання та ін.

Загалом щодо кожної територіальної громади необхідно визначати індивідуальні чинники, які потребують управлінського впливу та розроблення належного комплексу спеціальних механізмів.

3.4. Концептуалізація перспективного розвитку Любимівської ОТГ

Умови сучасного суспільства засвідчують, що успішний розвиток громад, ефективність виконання покладених на них функцій та досягнення соціогуманітарних пріоритетів потребує належного формування стратегій їх розвитку.

За цих умов громада повинна виступати одночасно і як носій соціально-економічного добробуту цих територій, і як рушійна сила досягнення цілей громадянського суспільства. Розвиток держави неможливий без місцевих громад, і від того, наскільки вони є успішними, настільки соціально стабільною є держава. У сучасних українських реаліях соціогуманітарна складова висувається на провідні позиції не лише тому, що ця тенденція відображає пріоритети сучасного загальноцивілізаційного розвитку, коли саме соціальний капітал розглядається як визначальний ресурс модернізаційних стратегій країн. Соціогуманітарна складова є пріоритетною для України ще і тому, що вона функціонально націлена на вирішення цілої низки соціальних проблем, без успішної програми подолання яких наша держава не зможе наблизитись в своєму суспільному розвитку до зарубіжних демократичних країн.

Розуміючи важливість соціогуманітарної складової в умовах транзитивного суспільства постає необхідність концептуалізації перспективного розвитку громад, яка є базовим суспільствоутворювальним елементом. Саме від її якісних характеристик, дієвості та здатності вирішувати проблеми локального значення залежить соціогуманітарна складова, а відтак загальний поступ держави, суспільства [35, с. 28].

Отже, актуальним науково-прикладним напрямком дослідження Любимівської ОТГ є вироблення її перспективного розвитку та вдосконалення його організаційно-правового інституту.

Формування успішної громади та подальший її розвиток значною мірою залежить від наявності необхідної нормативно-правової бази, яка забезпечує правову, організаційну та економічно-матеріальну основу місцевого самоврядування. Необхідно відзначити, що за період незалежності України було ухвалено понад 2000 нормативно-правових актів, які визначали основи місцевого самоврядування, відтак вони нагально потребують систематизації та оптимізації. З метою фінансової децентралізації було внесено відповідні зміни до Податкового та Бюджетного кодексу України. Конкретні орієнтири проведення муніципальної реформи та способи її реалізації були визначені у

Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні. Відповідно до нього, пріоритетними напрямками вдосконалення правового регулювання суспільних відносин стало забезпечення на засадах взаємоузгодженості та системності реформування місцевого самоврядування.

Реалізація цього і надалі потребує належних заходів:

- на основі програмних документів, міжнародних зобов'язань, наукових й громадських ініціатив визначити законодавчі орієнтири реалізації муніципальної реформи;
- диференціювати узагальнені законодавчі пропозиції відносно муніципальної реформи;
- окреслити часові межі законодавчого забезпечення муніципальної реформи.

Зауважимо, що ціла низка законів, передбачених вищезазначеним Планом, і дотепер не прийнята, із запланованих 11 законопроектів, ухвалено лише один.

Так, План законодавчого забезпечення реформ в Україні визначає низку законопроектів, які необхідно прийняти:

- 1) нову редакцію закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що має містити:
 - забезпечення місцевого самоврядування реальними повноваження на основі принципу субсидіарності;
 - перелік та чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування обласного та районного рівня;
 - поділ повноважень органів місцевого самоврядування на повні та виключні;
 - процедуру зміни територіальних меж;
 - нову редакцію закону «Про місцеві органи виконавчої влади», який повністю відображатиме принцип децентралізації;

– нову редакцію закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», згідно з яким запроваджується трирівнева система адміністративно-територіального устрою – базового, субрегіонального та регіонального;

2) відповідні зміни до Податкового та Бюджетного кодексу України щодо закріплення стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;

3) зміни та доповнення повинні стосуватися і низки законодавчих актів, що визначають поділ повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами влади, між органами місцевого самоврядування різних рівнів, внесення змін до законодавчих актів із регіонального та транскордонного співробітництва.

Таким чином, першою умовою успішного перспективного розвитку Любимівської ОТГ є належне законодавче регулювання у сфері місцевого самоврядування. Склалися такі обставини, що муніципальна практика випереджає законодавчий процес, фіксуючи колізії та недоліки правого регулювання, усунення яких на законодавчому рівні відбувається досить повільно. Фактично документи Кабінету Міністрів України щодо формування нормативно-правової бази замінюють собою законодавчі акти.

Попри те, що терміни реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади закінчилися, втім її потенціал не вичерпано, тому доцільно продовжити терміни її дії та прискорити реалізацію передбачених нею заходів.

Формування нормативно-правової бази та законодавче закріплення проведення муніципальної реформи в Україні, згідно з європейськими стандартами реформування місцевого самоврядування, дозволяє запропонувати інституційні зміни на основі принципів субсидіарності та децентралізації, які повинні здійснюватися за такими основними напрямками:

– формування конституційних засад для якісного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- створення відповідних організаційних, матеріальних і фінансових умов для забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- формування механізму розвитку об'єднаних територіальних громад;
- курс на євроінтеграцію, що було основним орієнтиром у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації;
- законодавче визначення повноважень та функцій органів місцевого самоврядування щодо надання ефективних адміністративних послуг [36].

Втім, попри істотні зміни, які досягнуті в процесі формування законодавчої та інституційної основи реалізації муніципальної реформи, чимало питань залишаються неврегульованими й вимагають подальшого удосконалення та належного правового регулювання. Зокрема, до невирішених проблем слід віднести:

- визначення правової природи (статусу) територіальних громад;
- завершеність формування територіальних меж (основи) місцевого самоврядування;
- забезпечення принципу децентралізації, зменшення фінансової залежності територіальних громад від центру та регіонів, що повинно зумовити зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування;
- забезпечення принципу субсидіарності;
- забезпечення фінансової державної підтримки новим об'єднаним територіальним громадам, сформованих у контексті реформи місцевого самоврядування з метою утворення центрів надання адміністративних послуг;
- виявлення та реалізація недооціненого чи прихованого потенціалу об'єднаної територіальної громади, району, регіону шляхом пошуку проєктів для їх ефектизації;

- формування сучасної бази місцевого, регіонального планування через розроблення Регіональної стратегії розвитку регіонів, яка повинна відповідати аналогічній Державній стратегії;
- створення належних умов фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення реалізації функцій та завдань місцевого самоврядування;
- надання субвенції для формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, зважаючи на невисокий рівень надання субвенції на соціально-економічний розвиток місцевим бюджетам;
- законодавчо-нормативне забезпечення реформування галузей із надання основних соціальних послуг населенню;
- гарантування права власності територіальних громад на комунальне майно, унормування процедур щодо передачі та забезпечення його ефективного використання;
- запровадження належних принципів та механізмів служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів публічної влади;
- формування механізмів місцевої демократії, що забезпечать відповідальність органів місцевого самоврядування як перед членами громад, так і державою [37].

Звідси стає зрозуміло, що реформування місцевого самоврядування та формування його належної законодавчої та інституційної основи нині має чимало труднощів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Серед них несистематизованість, неузгодженість, непослідовність та неповнота національного законодавства, а також відсутність достатньої практики його застосування.

Удосконалення інституційного та законодавчо-нормативного забезпечення розвитку ОТГ повинно здійснюватися за такими напрямками:

- формування нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні громад та районів;
- подальша децентралізація, передача повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування на основі принципу субсидіарності;
- створення відповідної ресурсної бази для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- упорядкування системи державного нагляду та контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- розвиток форм прямого народовладдя (зборів, референдумів, виборів).

Доцільно виокремити такі основні групи механізмів перспективного розвитку громад:

- правові: ухвалення та реалізація нормативно-правових актів;
- організаційні: формування та забезпечення організаційних умов функціонування структур, процедур належної управлінської діяльності;
- кадрові: кваліфіковане забезпечення кадрового потенціалу кожної суспільної сфери;
- соціальні: сприяння соціальному розвитку спільнот, громад, формуванню їх соціального капіталу;
- мотиваційні: створення морально-психологічної основи та мотиваційних обставин і стимулюючих заходів щодо діяльності в конкретній сфері;
- матеріально-технічні: забезпечення приміщеннями, обладнаннями, технікою та іншими засобами;
- інформаційні: інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності громади, кожен її член повинен проінформований;

– інноваційні: використання нових підходів щодо вирішення конкретних проблем, що ґрунтуються на прогресивних наукових розвідках, новітніх технологіях й позитивному досвіді [49].

Ці групи механізмів дозволяють сформулювати єдиний комплексний механізм перспективного розвитку громад із врахуванням заходів, що потребують взаємодії органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та членів громади.

Основні принципи, що покликані сприяти перспективному розвитку Любимівської ОТГ:

1. Необхідність застосування системного комплексного та всебічного підходу до розвитку громади. Ініціативи громади мають бути багатоплановими, ціленаправленими та спрямованими на вирішення широкого спектру питань, пов'язаних із гарантуванням сталого розвитку громади та збалансуванням духовних, соціальних, культурних, природоохоронних, економічних та інших завдань.

2. Місцеве лідерство та бачення перспектив. Лідерство є обов'язковою передумовою успішної діяльності громади та основою стратегічного планування.

3. Креативність та творчість. Нестандартизоване, креативне мислення має стати нормою, а не виїмкою, позаяк успіх вимагає підходів, які є творчими та адаптуються до глобалізаційних викликів, динамічних змін, що постають перед громадами.

4. Залучення громади, налагодження співпраці та створення партнерства – важлива умова перспективного розвитку, стратегічного планування та реалізації дієвих програм, забезпечення прогресу громади.

5. Необхідність переходу від закритих місцевих до відкритих глобальних систем. Потрібно сконцентруватися на підвищенні конкурентоспроможності громад, розвивати та підтримувати інститути громадянського суспільства, бізнесструктури, ініціативних громадян, висококваліфікованих працівників та різні інновації.

6. Розвиток громади повинен бути націлений на досягнення стратегічних цілей, проте разом з тим демонструвати певний позитивний ефект у короткотривалому часі. Це досягається, значною мірою, завдяки поетапній реалізації проєктів, виконання котрих простіше оцінити в короткому часі, а відтак, і осмислювати сподіваний ефект у стратегічній перспективі.

7. Розвиток громади повинен бути процесом випереджувального характеру, гнучким і адаптивним. Успіх громади, зазвичай, визначається тим, як вона може використати обставини, що змінилися, завбачити їх користь для себе в майбутньому.

8. Націленість та оперативність на дії. Успіх стратегічного планування значною мірою залежить від методів й способів його реалізації.

9. Стратегії, програми та заходи розвитку громади повинні бути підзвітними та прозорими. Підзвітність та прозорість здійснюють вагомий вплив на забезпечення дієвості ініціатив щодо розвитку громади.

10. Конкурентоспроможність – вагома складова діяльності у сфері стратегічного планування розвитку громад. Досягнення запланованого розвитку та вся діяльність у цьому напрямку передбачає розробку стратегій, опрацювання програм і проєктів, які забезпечуватимуть формування позитивного клімату та належних умов, які сприятимуть максимальному залученню високопродуктивних ресурсів, гарантуватимуть піднесення громади у всіх суспільних сферах.

Таким чином, для подальшого успішного розвитку процесу децентралізації в Україні слід завершити формування необхідної законодавчої бази шляхом прийняття важливих нормативних актів. Також для позитивної реалізації децентралізації потрібна загальна мобілізація та публічна підтримка як з боку усіх політичних сил, так і всіх соціальних прошарків українського суспільства. Така консолідація позитивно вплине на розвиток місцевого самоврядування шляхом створення ефективного механізму функціонування об'єднаних територіальних громад, а також дасть відповідний поштовх нашій державі до якісних змін і перетворень на шляху до європейської інтеграції.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки і запропонувати такі рекомендації:

1. Поняття «об'єднана територіальна громада» (ОТГ) увійшло у вітчизняний науковий обіг уже як наслідок існування в цьому просторі поняття «територіальна громада» (ТГ) – більш розповсюдженого терміну, який для вітчизняної науки публічного управління і адміністрування хоча і був порівняно новим та недостатньо дослідженим, отримав досить ґрунтовне і всебічне наукове забезпечення у вигляді досліджень, наукових звітів, статей, аналітичних доповідей і записок.

Процес утворення об'єднаних територіальних громад має на меті визначення напрямів, механізмів і термінів створення системи ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для формування екологічно безпечного і комфортного життєвого середовища, надання населенню громад високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів у всіх можливих видах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У зв'язку з цим, головним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ слід вважати задоволення економічних, соціальних і екологічних потреб спільноти людей і кожного з її членів, через створення умов для гармонійного поєднання їх інтересів з інтересами держави в процесах використання належного спільноті природно-ресурсного потенціалу.

2. У процесі формування організаційно-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме:

- 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- 2001 р. Концепція державної регіональної політики.

- 2010 р. імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні».
- 2014 р. Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».
- 2015 р. «Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020».
- 2020 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій».

3. Впродовж багатьох років, держави провідних країн світу здійснюють організаційну та методичну підтримку процесу укрупнення громад, яка відбувається на підставі відповідного законодавства і визначається специфікою і складністю управління ними.

Загалом для країн Європи характерними є два сценарії об'єднання ТГ: північноєвропейський, який передбачає формування великих муніципалітетів та південноєвропейський, де об'єднання громад відбувається у відносно невеликі муніципалітети.

Узагальнюючи специфіку організаційного забезпечення процесу об'єднання ТГ у зарубіжних країнах, слід наголосити, що по-перше, не можна щоб усі поселення об'єднувалися в одну громаду, тільки за єдиним кількісним критерієм. По-друге, ініціатива про об'єднання муніципалітетів повинна виходити «знизу», а не нав'язуватися «згори» командно-адміністративним шляхом.

Найбільшу цінність для нас має досвід Франції, де децентралізаційні реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень та їх часткового укрупнення. Корисним для запозичення є також досвід Польщі щодо ролі міжбюджетних трансфертів.

4. Найсерйознішою проблемою для сучасної України є пасивність громадян, низький рівень громадянської активності, без подолання якої неможливо не лише сформувати дієздатну громаду в Україні, але й взагалі

здійснити будь-які реформи як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях.

Функціонально орган управління ОТГ покликаний бути тією важливою складовою її структури, який за всіх можливих мотивів, настроїв, цілей, інтересів і варіантів поведінки людей зобов'язаний створювати всі умови для належного врядування, використання сучасних технологій публічного управління і адміністрування, які забезпечать успішний розвиток ОТГ в ринковому оточенні шляхом вироблення, прийняття і реалізації необхідних рішень.

Тому забезпечення якісного управління процесами створення і розвитку вітчизняних ОТГ слід вважати не менш серйозною проблемою розбудови держави, аніж пасивність і низький рівень громадянської активності.

5. Модель управління ОТГ передбачає розробку і впровадження в практику управління людськими спільнотами технологій, механізмів та інструментів, орієнтованих на ефективне використання потенціалу громади.

Специфічною особливістю змін в територіально-адміністративному устрої нашої країни слід вважати незаперечно існуючу неготовність як населення окремих складових майбутнього ОТГ, так і багатьох працівників органів місцевого самоврядування відповідних рівнів до змін у звичному, усталеному, традиційному перебігу власного життя за одночасного вимагання потрібних суспільству змін від свого оточення і, в першу чергу, від владних структур.

Таким чином, активна діяльність ініціаторів, керівників і прихильників процесу створення ОТГ з донесення до населення її потенційних складових необхідної, достовірної і переконливої інформації щодо цілей, переваг і очікуваних результатів об'єднання покликана сприяти досягненню високої інтегрованості, високої здатності і високої мотивації населення всіх складових майбутньої ОТГ.

6. Удосконалення процесів вибору, підготовки і неперервного удосконалення та накопичення професійного досвіду кадровим наповненням

органів управління ОТГ, які масово створюються в сучасних регіональних соціально-економічних підсистемах України, також слід вважати одним із найважливіших завдань процесу децентралізації влади і проведення адміністративної реформи.

Якщо організація взаємодії органу місцевого самоврядування з активною частиною громади в процесах споживання і трансформації в корисні результати спільних ресурсів ОТГ буде ґрунтуватись на мережі прямих і зворотних зв'язків, які забезпечать інтелектуальні комунікації між людьми з її соціокультурною, екзистенційною і мисленнєвою складовими, якщо лідер і функціонери громади будуть володіти професійними і людськими характеристиками, які, в свою чергу, забезпечать управління змінами і поведінкою людських ресурсів на основі модифікованої просторової моделі управління за критеріями «здатність – вмотивованість – інтегрованість», слід очікувати як формування нової якості процесу управління життєдіяльністю громади, так і отримання від цього нових результатів.

7. Формування в процесах децентралізації інноваційного типу взаємовідносин у Любимівській ОТГ повинно стати наслідком поступової трансформації останніх в спільноти (соціальні групи) з колективним розумом і досвідом, для яких буде притаманним такий «стиль існування», коли в кожній особистості – члена громади – буде виховане інноваційне, творче відношення до її стану, її проблем і її майбутнього в оточенні інших громад, в своїй державі і в глобалізованому світі.

Запропоновано перелік організаційних змін для забезпечення належної діяльності Любимівської ОТГ згідно її структурно-функціональної схеми, моделі лідерства і моделі управління, орієнтованих на використання інтелектуальних ресурсів громад.

8. Інвестиційний потенціал Любимівської ОТГ слід розглядати в контексті ресурсно-інституційного підходу, тобто як сукупності факторів та особливостей територіальної громади, які при ефективних управлінських

зусиллях з боку органів управління здатні забезпечувати її інвестиційні потреби.

Нажаль, при встановлених на сьогодні умовах формування бюджетних надходжень і міжбюджетних відносинах, можливості використання коштів місцевих бюджетів на інвестиційні цілі є суттєво обмеженими. Таке становище зумовлює необхідність активізації управлінських зусиль органів влади Любимівської ОТГ щодо включення внутрішніх інвестиційних резервів, а також створення сприятливих умов для залучення зовнішніх інвестицій для вирішення завдань соціально-економічного розвитку громади.

9. Розвиток соціального капіталу через активізацію участі індивідумів в суспільному житті є надважливою частиною громадянського суспільства і кожної територіальної громади, зокрема.

Свій внесок у розвиток соціального капіталу громади Любимівської ОТГ може внести реалізація ідеї культурної децентралізації, передусім через повернення вагомості традиційним українським культурним центрам й створення нових.

Набуває значення тенденція сучасного розвитку громади, яка вимагає нового підходу в контексті професіоналізації місцевого самоврядування, ефективності громади, що зумовлює необхідність широкого застосування інтерактивних технологій, розвитку творчих здібностей органів публічної влади та здатності набувати нових навиків в умовах динамічно мінливого інформаційного простору.

10. Умови сучасного суспільства засвідчують, що успішний розвиток громад, ефективність виконання покладених на них функцій та досягнення соціогуманітарних пріоритетів потребує належного формування стратегій їх розвитку.

Формування успішної громади та подальший її розвиток значною мірою залежить від наявності необхідної нормативно-правової бази, яка забезпечує правову, організаційну та економічно-матеріальну основу місцевого самоврядування.

Визначено напрями і принципи концепції удосконалення інституційного та законодавчо-нормативного забезпечення розвитку Любимівської ОТГ.

Для подальшого успішного розвитку процесу децентралізації в Україні слід завершити формування необхідної законодавчої бази шляхом прийняття важливих нормативних актів. Також для позитивної реалізації децентралізації потрібна загальна мобілізація та публічна підтримка як з боку усіх політичних сил, так і всіх соціальних прошарків українського суспільства. Така консолідація позитивно вплине на розвиток місцевого самоврядування шляхом створення ефективного механізму функціонування об'єднаних територіальних громад, а також дасть відповідний поштовх нашій державі до якісних змін і перетворень на шляху до європейської інтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абетка децентралізації. Об'єднання громад : практичний посібник / за ред. Т. П. Василик. Шепетівка : БФ «Зміцнення громад», 2016. 283 с. URL : http://ipro.org.ua/wp-content/uploads/2016/Абетка_децентралізації_Web.pdf
2. Академія Лідерства / Рада Європи. URL : http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/CoE_Liderstvo_booklet.pdf
3. Академія лідерства Ради Європи для голів об'єднаних територіальних громад. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформування місцевого самоврядування в Україні». URL : <http://www.slgcoe.org.ua/p10317/>
4. Ахромкін Є. М., Бурбело О. А., Алексєєв А. С. Економіко-правове забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад: до обговорення. *Економіка та право. Серія : Економіка*. 2016. № 2 (44). С. 9–13.
5. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). URL : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>
6. Боковикова Ю. В. Природні ресурси – ресурси розвитку територіальних громад. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. №1 (51). С. 66–71.
7. Борщевський В., Волошин В. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління : аналітична записка. Львів, 2017. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/2668/>
8. Бутирська Т. О., Дзвінчук Д. І. Теоретико-методологічні основи державного будівництва. Івано-Франківськ: МістоНВ, 2017. 176 с.
9. Варцаба В. І. Управління регіональним розвитком: теорія і практика гармонізації цілей та інтересів влади, науки, бізнесу : монографія. Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2015. 486 с.
10. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник*

Мукачівського державного університету. Серія: Економіка. 2017. Вип. 1 (7). С. 132–136.

11. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5–11.*

12. Дем'яненко Л. Добровільне об'єднання територіальних громад – позитивні зміни у сфері децентралізації влади. URL : http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvito-k-teritorialnih-gromad&catid=8&Itemid=350

13. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

14. Децентралізація. Запитання – відповіді : інформаційне видання / Інститут громадянського суспільства. Київ : ТОВ «Київська друкарня», 2016. 155 с.

15. Децентралізація. Як змінюються думки людей? Підтримка децентралізації в Україні. Швейцарсько-український проект DESPRO. 2016. 12 с.

16. Джексон Дж. Важливість лідерства для місцевого самоврядування. URL : <https://www.csi.org.ua/presentation/prezentatsiya-vid-utvorennya-obyednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannya/>

17. Дзвінчук Д. І., Лютий М. О., Петренко В. П. Економіка знань і необхідні зміни в моделях лідерства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. Вип. 64. С. 44–60.*

18. Дзвінчук Д. І., Панасюк Р. В., Петренко В. П. Про доцільність використання модифікованої моделі «Діамант лідерства» в процесах відбору, підготовки та розвитку кадрів для об'єднаних територіальних громад України. *Менеджер: Вісник ДонДУУ. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 1 (78). С. 5–14.*

19. Дзвінчук Д. І., Петренко В. П. Щодо проявів ефекту Даннінга-Крюгера в системі управління Українською державою. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). URL : <http://kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>
20. Дракохруст Т. В., Булковський Т. О. Інституційно-правовий механізм реформування територіальних громад в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1 (57). С. 44–49.
21. Дунаєв І. В. Проблеми модернізаційного переходу регіонів до децентралізованої моделі розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). С. 72–81. URL : http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2017-1/doc/contents_ukr.pdf
22. Зачоса О. Д. Теоретичні підходи та їх еволюційний розвиток у формуванні людського капіталу. *Економіка і організація управління*. 2016. № 1 (21). С. 243–249.
23. Зелінський С. Оцінка спроможності громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 128–134.
24. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / Р. Б. Примуш та ін.; за заг. ред. В. М. Олуйко. Київ : Ваіте, 2017. 432 с.
25. Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). Вінниця: Прес Корпорейшн Лімітед, 2016. 94 с. URL : <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/06/Knyga-new.pdf>
26. Карий О. І., Панас Я. В. Краудсорсинг як інструмент менеджменту: приклади вирішення місцевих проблем. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління*. 2016. № 847. С. 231–219. URL : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34904/1/33_213-219.pdf
27. Касперська А., Халецька А. Проблемні питання процедури добору кадрів в органах місцевого самоврядування. *Державне управління*. 2015. № 4 (136). С. 16–20.

28. Клочан В. В., Мірошник В. О., Надточий К. П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 1. С. 142–147.
29. Ковбасюк Ю. В. Краудсорсинг як інструмент публічної. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 4 (178). С. 349–356.
30. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
31. Кузьмин В. М., Сусяк Х. В. Структурування потенціалу територіальної громади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 11. С. 177–180.
32. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні : короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70. URL : http://www.economy.in.ua/pdf/3_2017/15.pdf
33. Липовська К. О. Інтелектуальний потенціал територіальної громади: структурно-функціональний вимір. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2 (16). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/26.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/26.pdf)
34. Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Гроші. Фінанси. Кредит*. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
35. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 : аналітичні записки. Київ : ЦОП «Глобус», ФОП Кравченко Я. О., 2016. 35 с.
36. Методологія роботи над Стратегією розвитку територіальної громади. URL : <http://myrgorod.pl.ua/files/images/Ekonomika/Strategiya/metodologiya.pdf>
37. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. URL : http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf
38. Місцевий розвиток за участі громади. Т. 4. Регіональні аспекти та сталий розвиток міст /за заг.ред. Г. І. Мелеганіч та Ю. М. Петрушенка. Київ : ВАІТЕ, 2016. 316 с.

39. Мокій А. І., Дацко О. І. Територіальна громада в системі економічної безпеки держави. *Стратегічні пріоритети*. 2015. №1 (34). С. 83–89.
40. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Портал Децентралізація. URL : http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info
41. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 322–328.
42. Нездойминога О. Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. *Економіка і суспільство*. 2017. №11. С. 443–449.
43. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 92–99. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/apdu/2015-2/doc/3/02.pdf>
44. Офіційний сайт Любимівської сільської ради. <https://lubymivka.gromada.org.ua/>
45. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналітична записка. 2017. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/2642/>
46. Пелехатий А. О. Фінансова незалежність бюджетів об'єднаних територіальних громад: основні проблеми та шляхи їх подолання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 4 (120). С. 126–130.
47. Пелехатий А. О. Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації: проблеми та шляхи їх вирішення. *Ефективна економіка*. 2016. URL : <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=5260>
48. Підтримання процесу децентралізації в Україні. Париж : ОЕСР, 2018. 347 с.

49. Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я. Формування спроможних територіальних громад : практичний посібник. URL : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>
50. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О.Кириленко, Б.Малиняк, В.Письменний, В.Русін; Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.
51. Плевак С. М. Досвід трансформації центральних і місцевих органів державної влади Республіки Польща для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2017. 20 с.
52. Подзізей О. О. Особливості реалізації стратегії підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Серія "Регіональна економіка"*. 2020. Вип. 17 (67). С. 177–183.
53. Подзізей О. Сутність та зміст конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад в умовах інклюзивного розвитку. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2020. № 4. С. 63–70.
54. Полянська А. С., Запухляк І. Б., Вербовська Л. С. Управління розвитком територіальних громад на засадах проєктного підходу: досвід, інструменти та фінансування. *Науковий вісник ІФНТУНГ. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості*. 2021. № 1(23). С. 75–88.
55. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 6. Відповіді на проблемні питання / USAID, Асоціація міст країни. Київ, 2016. 12 с.
56. Практичні рекомендації з питань формування спроможних територіальних громад / С. М. Серьогін та ін. Вип. 1. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 40 с.
57. Практичні рекомендації з питань формування спроможних територіальних громад / С. М. Серьогін та ін. Вип. 2. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. 32 с.

58. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.01.2015 р. №157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

59. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04. 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

60. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 01.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

61. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. №1508-VII.URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

62. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України від 12.05.2015 р. № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

63. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

64. Проект плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Рекомендації відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» / Д. Дзвінчук, Р. Панасюк та ін. URL : http://selfgov.org.ua/sg_algorithm/

65. Розумне зростання в об'єднаних територіальних громадах : проект Декларації / Інститут громадянського суспільства. 2017. Портал Децентралізація. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/4378> 203

66. Роль лідерства у процесі забезпечення ефективної самоорганізації населення. Місцевий розвиток за участі громади. Т. 4. Регіональні аспекти та сталий розвиток міст / за заг. ред. Г. І. Мелеганіч, Ю. М. Петрушенко. Київ : ВАІТЕ, 2016. С. 20–39.

67. Семяновський В. М. Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними. *Науковий вісник національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2016. № 3. С. 104–110.

68. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2017-2/doc/3/07.pdf>

69. Стратегічне планування розвитку об'єднаних територіальних громад / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». URL : http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Despro_pager-a4-1707-2_Часть1.pdf

70. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективиреформування :аналітична доповідь / Павлюк А. П. та ін. Київ : НІСД, 2016. 61 с. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf

71. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

72. Територіальні громади. Портал Децентралізація. URL : <https://decentralization.gov.ua/gromada>

73. Тимечко І. Р. Організаційно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України в транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2016. № 4. С. 125–129.

74. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. URL : <http://www.csi.org.ua/prezentatsiya-vid-utvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyhgromad-rozumnogo-zrostannya/>

75. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? : навчальний модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 152 с.

76. Топух І. П., Білоус Я. Ю. Відтворення інтелектуального капіталу в умовах створення територіальних громад в регіоні. *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля*. 2016. № 3 (227). С. 87–93.

77. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

78. Хомюк Н. Л. Територіальна громада як основа забезпечення розвитку сільських територій в Україні. *Інтелект XXI* 2019. № 1. С. 67–70.

79. Шаров Ю. П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4 (18). С. 102–110.

80. Що таке Школа місцевого самоврядування DESPRO? / Швейцарськоукраїнський проєкт «Підтримка децентралізації в Україні». URL: <http://despro.org.ua/social-projects/spivpratsya-z-asotsiatsiyamy-organivmistsevogo-samovryaduvannya/shkola-m-stsevogo-samovryaduvannya/>

81. Як створити територіальну громаду? Vilni.info. Думки вільних людей. URL : http://www.vilni.info/2014/03/blog-post_5851.html

82. Gromada.info. Портал об'єднаних громад України. Офіційний сайт. URL: <https://gromada.info>

ДОДАТКИ

Додаток А

Моделі фінансового вирівнювання в країнах світу

Країна	Тип трансфертів	Залежність від трансфертів	Форма вирівнювання	За доходами/ видатками	База вирівнювання
Унітарні країни					
Польща	Цільові/ нецільові	Висока	Вертикальна	За доходами	
Норвегія	Цільові	Середня	Горизонтальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Португалія	Нецільові	Низька	Вертикальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Велика Британія	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	
Швеція	Цільові	Низька	Горизонтальна	За доходами /витратами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Данія	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	Фактичний обсяг податкових надходжень
Фінляндія	Цільові	Низька	Вертикальна	За видатками	ПДФО, ППП, податок на власність
Італія	Цільові	Середня	Вертикальна	За доходами	
Іспанія	Цільові	Висока	Вертикальна	За видатками	
Франція	Цільові/ нецільові	Середня	Горизонтальна	За доходами	
Федеративні країни					
Німеччина	Цільові/ нецільові	Середня	Вертикальна	За видатками	Фактичний обсяг податкових надходжень
Австрія	Цільові	Висока	Вертикальна	За видатками	Фактичний обсяг податкових надходжень
Швейцарія	Цільові	Низька	Вертикальна	За видатками	ПДФО, податок на майно, податок на транспорт
Канада	Цільові	Висока	Вертикальна	За доходами	Репрезентативна податкова система із 5 податків