

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»



О.Г. Вагонова
О.В. Горпинич
С.М. Ісіков
Л.В. Тимошенко
Н.М. Романюк

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Дніпро
2019

*Присвячується 120 річчю
Національного гірничого університету
з яким автори пов'язали своє життя*

1899 – 2019

УДК 005.5:342.25

П88

Рекомендовано до друку вченою радою Національного ТУ «Дніпровська політехніка» (протокол № 7 від 14 травня 2019р.)

Рецензенти:

Н.А. Липовська – д-р наук з держ. управ., професор, зав. каф. державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

О.П. Борисенко – д-р наук з держ. управ., професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів.

П88 Публічне управління в умовах децентралізації влади: монографія / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, С.М. Ісіков, Л.В. Тимошенко, Н.М. Романюк ; М-во освіти і науки України, Нац. Техн. Ун-т «Дніпровська політехніка». – Дніпро : НТУ «ДП», 2019. – 108 с.

ISBN

Висвітлено теоретичні та практичні аспекти застосування децентралізації як складного інструменту державного управління, проаналізовано використання різноманітних типів і форм децентралізації в різних країнах світу; розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток України. Розглянуто теоретико-практичні основи та особливості формування об'єднаних територіальних громад згідно з принципом економічної ефективності, представлені результати дослідження впровадження стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах з урахуванням європейського досвіду, наведено рекомендації щодо застосування інструментарію цього виду планування в громадах. Розглянуто концепції електронного урядування та надання електронних адміністративні послуг на місцевому рівні

Розраховано на наукових співробітників, державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, може бути корисна здобувачам вищої освіти, викладачам вишів, представникам громадських організацій та бізнесу.

УДК 005.5:342.25

ISBN

О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич,
С.М. Ісіков, Л.В. Тимошенко, Н.М. Романюк, 2019
Національний ТУ «Дніпровська політехніка», 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
Розділ 1 ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ПІДГРУНТЯ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....	6
1.1 Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.....	6
1.2 Виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку при децентралізації влади.....	17
1.3 Результати першого етапу (2014-2018 роки) децентралізації та плани на перспективу.....	24
1.4 Децентралізація у країнах Європейського Союзу: уроки для України.....	28
Розділ 2 ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	35
2.1 Теоретико-прикладні аспекти формування об'єднаних територіальних громад.....	35
2.2 Національний досвід створення об'єднаних територіальних громад: проблеми та шляхи подолання.....	43
Розділ 3 СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	60
3.1 Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад.....	61
3.2 Форсайт як інструмент прогнозування перспектив розвитку територіальних громад.....	79
Розділ 4 ЕЛЕКТРОННЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК АДАПТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	86
4.1 Концепція розвитку інформаційного суспільства України.....	86
4.2 Концепція розвитку електронного урядування в Україні та сучасні державні проекти з розвитку електронного урядування.....	91
4.3 Розвиток електронного урядування на регіональному рівні в Україні.....	96
ПІСЛЯМОВА.....	99
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	101

ПЕРЕДМОВА

В умовах становлення та розвитку правової демократичної державності в Україні та під впливом глобалізаційних і міждержавних інтеграційних процесів у світі та на європейському континенті починаються глибокі реформи публічної влади, що супроводжуються складними та суперечливими процесами її децентралізації. Саме під впливом децентралізації починає активно формуватися і розвиватися дієве місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад, що вирішують питання місцевого значення, виходячи з індивідуальних і колективних інтересів та потреб їхніх жителів.

Деякі проблемні питання, які необхідно вирішити при впровадженні адміністративно реформи влади, розглядаються колективом авторів монографії, де об'єктом дослідження виступає явище децентралізації влади у контексті процесів глобалізації та регіоналізації у постсоціалістичних країнах Центральної і Східної Європи, а предметом дослідження є організаційні засоби забезпечення децентралізації влади у контексті гарантій доступу кожної особи до якісних управлінських послуг та поглиблення європейської інтеграції України. На переконання авторів, структура роботи є логічною, та складається із чотирьох розділів, які відображають складові частини системного підходу до вирішення зазначених питань.

У першому розділі визначається роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Висвітлено теоретичні та практичні аспекти застосування децентралізації як складного інструменту державного управління, проаналізовано використання різноманітних типів і форм децентралізації в різних країнах світу. Розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток. Проведено аналіз запровадження децентралізації в Україні, визначено найбільш актуальні проблеми, що потребують вирішення.

У другому розділі розглянуто теоретико-практичні аспекти та особливості формування об'єднаних територіальних громад в Україні згідно з принципом економічної ефективності. Автори наголошують на викликах, що притаманні процесу формування громад.

У третьому розділі представлено матеріали, щодо стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах. Розкриваються теоретичні та прикладні питання стратегічного планування, наводиться відповідний європейський досвід та рекомендації щодо застосування інструментарію стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах. Наголос здійснюється на застосуванні способів використання новітніх інструментів стратегічного управління, розумінні основних трендів та закономірностей, за якими успішно розвиваються громади в умовах сьогодення та в майбутньому.

Четвертий розділ монографії містить матеріали щодо розвитку електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях. Розкрито питання: концепції е-регіон, е-місто, електронне урядування на місцевому рівні, електронне урядування на регіональному рівні, електронні адміністративні послуги на місцевому рівні тощо.

Результати багатьох наукових досліджень надають можливість аргументувати, що централізацію і децентралізацію доцільно розуміти, відповідно, як концентрацію, дифузію чи розподіл повноважень, а не стільки як більш наближений чи віддалений від національного рівня влади процес прийняття рішень, як це зазвичай розуміється. Децентралізація краще усвідомлюється як розподіл повноважень по всіх територіальних рівнях влади, тоді як централізація повинна означати концентрацію повноважень на певному конкретному територіальному рівні, який може ранжуватися від місцевого до глобального.

Отже, фактично мова повинна йти про пошук певного балансу повноважень між різними територіальними рівнями центральної, місцевої влади та органами місцевого самоврядування, який має бути витриманий з метою найбільш ефективного і справедливого забезпечення доступу громадян, юридичних осіб до різноманітних публічних послуг.

У пропонованій монографії здійснюється спроба надати узагальнююче уявлення про існуючі підходи до визначення децентралізації, її типів та форм. Наголос робиться на тому, що власне децентралізація не є самодостатнім феноменом, а являє собою складний, багатофункціональний інструмент державного управління, з високим потенціалом впливу на розвиток країни та її регіонів і громад, який слугує вдосконаленню надання населенню та юридичним особам публічних послуг. Децентралізація розглядається як реакція органів державної влади на виклики, що формуються в суспільстві.

Монографія «Публічне управління в умовах децентралізації влади» розрахована на наукових співробітників, державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, може бути корисна здобувачам вищої освіти, викладачам вишів, представникам громадських організацій та бізнесу.

Розділ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ПІДГРУНТЯ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

1.1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Невідкладного реформування потребує система державного управління регіональним розвитком, місцеве самоврядування та територіальна організація влади в Україні. Квінтесенцією реформ тут є децентралізація.

Надмірна централізація управління регіональним розвитком, яка була усталеною нормою вітчизняної регіональної політики до 2013 р., призвела до численних негативних наслідків. Серед них:

- стійкі патерналістські очікування регіонів щодо фінансових вливань з Державного бюджету,
- втрата економічної ініціативи та ліквідація дієвих стимулів до саморозвитку й ефективного господарювання на місцях,
- «повзуче» падіння темпів виробництва в регіонах і зростання нерівномірності їх соціально-економічного розвитку.

Ефект комплексної дії зазначених негативних явищ, помножений корупцією, обтяжливою регуляторною політикою та стійкістю міфічних уявлень про існування в Україні регіонів-донорів і регіонів, хронічно залежних від державної допомоги, стимулював нарощування протиріч між «центром» і регіонами на міжрегіональному рівні та на рівні «грумада – район – регіон». Поряд з цим засилля корупції у всіх сферах державного управління та небажання центральної і місцевої влади «повернутися обличчям до людини» призвело до зростання соціальної напруги у суспільстві, що вилилась у Революцію гідності. Виголошені під час Революції гідності справедливі вимоги громадськості щодо оновлення публічної влади безпосередньо стосуються і кардинальних реформ у системі відносин між центром і регіонами.

Раціональною альтернативою абсолютно деструктивним ідеям на кшталт федералізації країни проголошено реалізацію політики регіонального розвитку за принципом децентралізації. Збільшення повноважень територіальних громад у їх відносинах з центром, право на формування та реалізацію стратегій розвитку й визначення перспектив регіону без надмірного адміністративного втручання з Києва, концентрація необхідного для саморозвитку обсягу фінансових ресурсів на рівні територіальних громад були і залишаються головними вимогами на місцях. Децентралізація у цьому плані не є безумовною панацеєю, але вона цілком здатна як задовольнити «апетити» регіонів щодо саморозвитку, так і зберегти унітарність і цілісність держави [1].

Стратегічні пріоритети реформування місцевого самоврядування та децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних нормативно-правових актах установчого та програмного характеру. Базові засади децентралізації та реформування місцевого самоврядування визначаються Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження

КМУ від 1 квітня 2014 р.) та Планом заходів щодо її реалізації (розпорядження КМУ від 18 червня 2014 р.) [2].

Основні положення Концепції полягають в наступному.

1. Проблеми, які потребують розв'язання. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі - публічні послуги).

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів - на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці

базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

2. Мета Концепції. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

3. Шляхи і способи розв'язання проблем. Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

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

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

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

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

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

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

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

4. Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;

- відкритості, прозорості та громадської участі;

- повсюдності місцевого самоврядування;

- субсидіарності;

- доступності публічних послуг;

- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;

- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;

- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;

- державної підтримки місцевого самоврядування;

- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

- сталого розвитку територій.

5. Завдання реформи.

5.1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;

- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);

- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;

- професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

5.2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

- планування розвитку території громади;

- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

- благоустрою території;

- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

- організації пасажирських перевезень на території громади;

- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;

- громадської безпеки;

- гасіння пожеж;

- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

- надання соціальної допомоги через територіальні центри;

– надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

– санітарно-епідеміологічного захисту;

– соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);

– казначейського обслуговування;

– реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

– виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;

– надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

– регіонального розвитку;

– охорони навколишнього природного середовища;

– розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;

– професійно-технічної освіти;

– надання високоспеціалізованої медичної допомоги;

– розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

– удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

– визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

– утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

– ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

5.3. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами.

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:
- базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці - райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці);
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

– на базовому рівні - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

– на районному рівні - районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

на регіональному рівні - обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська міська рада та її виконавчі органи, Київська міська держадміністрація, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

5.4. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

– наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

– обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

– надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

– визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

– надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

– недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

– надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

– підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

– визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

– надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

– надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

– забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

– удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого

самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

6. Етапи реалізації Концепції. Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося:

- у першочерговому порядку внести до Конституції зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднанням громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній

основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачалося:

– уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

– провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

– провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

– удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

7. Очікувані результати. Реалізація Концепції сприятиме:

– посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

– доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;

– впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

– запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

– створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

– формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

– соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;

– стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

– визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню

наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

1.2. Виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку при децентралізації влади

Практичне впровадження реформ децентралізації наближає Україну до стандартів європейського розвитку, оскільки втілення принципу децентралізації та підвищення дієвості місцевого самоврядування розглядаються як основи реалізації ефективної регіональної політики в країнах ЄС та у інших розвинених державах світу. Україна виборола право на приєднання до спільноти демократичних країн і визнає, що повноцінна реалізація Угоди про асоціацію з ЄС потребує впровадження комплексних реформ, з-поміж яких оптимізація взаємовідносин між центром і регіонами і розвиток повноцінного самоврядування громади посідають одне з провідних місць.

Від розуміння того, що проведене реформування необхідне незалежно від тривалості процесу євроінтеграції, нам і варто відштовхуватись. Ефективна децентралізація – саме той державний атрибут, з яким Україна може посісти гідне місце у складі європейської спільноти.

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» (далі - «Стратегія»), схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015 [3]. Стратегія передбачає реалізацію до 2020 р. 62 реформ, пріоритетними з яких визначено 8 реформ і 2 програми; визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни. Особлива увага у «Стратегії» приділяється ролі територіальних громад у розвитку країни: «...Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни».

«Децентралізація та реформа державного управління. Реформа регіональної політики» визначені «Стратегією–2020» серед пріоритетних реформ у сфері регіонального розвитку. А пріоритетами децентралізації, своєю чергою, є:

- відхід від централізованої моделі управління регіональним розвитком;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;

– повноцінна реалізація в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

– підвищення прозорості та ефективності в управлінні публічними фінансами, у сфері їх розподілу та витрачання (у т. ч. на місцевому, регіональному рівні) тощо.

Пріоритети децентралізації влади в Україні тісно корелюють з пріоритетами реформування місцевого самоврядування. Зокрема, пріоритети реформ полягають в прийнятті необхідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів, до інших законів, які гарантуватимуть належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; в наділенні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом; в забезпеченні фінансової самостійності місцевих бюджетів на засадах децентралізації відповідно до нового Бюджетного та Податкового кодексів і закріпленні за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширенні доходної бази місцевих бюджетів.

У практичній площині, у напрямі політики децентралізації діяльність Кабінету Міністрів України передбачає:

– забезпечення максимальної трансляції функцій держави на місцевий рівень, унаслідок внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України (щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації);

– забезпечення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України» (у т. ч. у сфері бюджетної децентралізації);

– прийнятті законів про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю;

– поліпшенні системи надання публічних послуг тощо.

Комплексне трактування децентралізації передбачає поєднання трьох складових:

– *бюджетна децентралізація* (зокрема, через прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України) задля передачі на місцевий рівень необхідних ресурсів (насамперед фінансових) для реалізації повноважень, переданих з Центру до регіонів;

– *зміна адміністративно-територіального устрою країни* (насамперед шляхом оптимізації розміру громади, запровадження дієвих стимулів щодо добровільного об'єднання громад) задля наближення публічних послуг до їх безпосереднього споживача – члена територіальної громади;

– *оптимальний розподіл повноважень* на рівні «громада – район – регіон» (як по вертикалі, так і по горизонталі), що формує підґрунтя для саморозвитку громад.

Розглянемо детальніше складові децентралізації.

Децентралізація державного управління неможлива без фінансової (бюджетної) децентралізації: розподілу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і місцевими рівнями управління [4]. Процеси бюджетної децентралізації були

започатковані в Україні ще наприкінці 2014 р. змінами до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці зміни формують нову фінансову базу щодо реформування місцевого самоврядування і водночас створюють матеріальне підґрунтя для реалізації повноважень, переданих на базовий рівень, - до громад.

Законодавчу основу бюджетної децентралізації становлять: Закон України «Про знесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи, міжбюджетних відносин» (№79-19 від 28 грудня 2014 р.) [5] і Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (№71-19 від 28 грудня 2014 р.) [6].

В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2013 р. становила лише 23,8%. Натомість показником високого рівня децентралізації міжбюджетних відносин у світовій практиці є частка місцевих видатків на рівні, що перевищує 45% загальних урядових видатків, середнього рівня – 30–45%, а низового рівня – менше 30%. З огляду на це виглядає логічним початок процесу децентралізації в Україні саме з передачі на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері. В основу змін до Бюджетного кодексу України було покладено перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Водночас така передача супроводжується низкою ризиків, поглиблення яких може призвести до гальмування (чи взагалі – зриву) процесів децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Одним з таких ризиків є збереження надмірного контролю з боку центральної влади за розподілом бюджетних ресурсів.

Попри те, що в процесі бюджетної децентралізації систему вирівнювання змінено на «м'якшу», сам механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти залишився незмінним, тобто проводиться за формулами, у яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються згідно з фінансовими можливостями Державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, які держава до цього часу не розробила. За таких умов органи місцевого самоврядування стають відповідальними за все на своїй території (і насамперед за утримання об'єктів соціально-культурної сфери), не маючи при цьому можливості прорахувати свої потреби згідно із стандартами та впливати на обсяг виділених державою коштів.

Крім того, держава залишила за собою і контроль за централізованими капітальними видатками, які передбачається розподіляти у «ручному» режимі. Централізованим залишається і державний контроль за рухом коштів місцевих органів, що перебувають на рахунках у Держказначействі, тобто при всій самостійності місцевих бюджетів існує визначена умова можливості використання власних надходжень.

Наступним ризиком бюджетної децентралізації є обмеженість коштів, що отримують місцеві бюджети, а також низька спроможність громад щодо залучення фінансових ресурсів і їх ефективного використання. Хронічний брак коштів у таких місцевих бюджетах може призвести до неспроможності забезпечити виконання власних і делегованих повноважень. Особливо це

спостерігається на рівні сіл, селищ і міст районного значення. Світовий досвід господарювання свідчить, що розподіл джерел надходжень між різними рівнями влади у децентралізованих моделях територіальної організації влади реалізується за такою логікою: місцева влада значною мірою покладається на податки на власність, регіональна влада - на сукупність податків з продажу та доходу, а центральний уряд – на податки на дохід. Розподіл доходів відрізняється в різних країнах, проте практично всюди місцева влада отримує податки на власність, а центральна влада – більшість податків на дохід. Функції стабілізації та розподілу, по суті, вважаються функціями «центрального уряду» [4].

В Україні внаслідок проведених змін щодо бюджетної децентралізації бюджету сіл, селищ і міст районного значення у 2015 р. отримують два нові податки – 100% акцизного збору на роздрібний продаж нафтопродуктів та алкоголю і податок на нерухоме майно. За рахунок введення податку на нерухомість очікуються додаткові доходи громад у сумі 3,8 млрд. грн а за рахунок сплати акцизного збору з роздрібних продажів підакцизних товарів (з можливістю встановлення місцевою владою ставки до 5%) планується залучити 8,1 млрд. грн.

Крім того, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкції, дивідендів, місцевих позик і плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25% екологічного податку, 90% коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

В ідеалі в Україні нормою має стати такий розподіл бюджетних коштів, коли щонайменше 60% усіх податків, зібраних на місцевому рівні, залишатиметься в регіонах, що надасть місцевим громадам потужного стимулу щодо саморозвитку [7].

Разом з тим перелік переданих на рівень місцевих бюджетів і введених нових податків внаслідок розпочатої бюджетної децентралізації викликає певні сумніви щодо спроможності цих джерел доходів забезпечити у достатньому обсязі децентралізовані видаткові повноваження.

Передусім проблема недостатності джерел фінансування видатків стосується громад сіл, селищ і міст районного значення, які втратили надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що для багатьох таких спільнот складає понад 90% усіх бюджетних доходів [8]. Що стосується додаткових надходжень у бюджет громади від нових податків і від змінених ставок цих податків, то тут існують такі ризики: встановлюючи високі ставки місцева рада може втратити на своїй території підприємців, а відтак і прихильність виборців, а якщо податки будуть низькі, чи бізнесу будуть надані значні пільги, може не вистачити коштів для фінансування бюджетних витрат. Це ж саме стосується й податку на нерухомість, який взагалі, згідно з Податковим кодексом, не є обов'язковим до встановлення.

Зазначимо, що проблема недостатнього фінансування місцевих громад існуватиме доти, доки не будуть сформовані дієздатні, нові добровільно об'єднані громади на основі міст районного значення (або на основі великих селищ), які будуть отримувати 60% податку на доходи фізичних осіб і матимуть прямі міжбюджетні відносини з центральним бюджетом.

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу чинну систему балансування видатків замінено системою бюджетного вирівнювання за індексами податкоспроможності. Така європейська система вирівнювання, звичайно, є більш прогресивною і має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади у залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування.

Водночас «ложкою дьогтю» варто вважати те, що за відсутності конкретних обмежень видатків, які були притаманні попередній системі, уже сьогодні деякі районні ради розподілили кошти насамперед на утримання апарату, практично позбавивши фінансування дитячі садочки, школи та місцеві лікарні. Для запобігання такій ситуації у подальшому держава має розробити механізм посилення відповідальності місцевих громад за дотриманням бюджетного законодавства в частині фінансування необхідних соціальних витрат. Іншими словами – фінансова самостійність регіонів не має обернутися фінансовою анархією.

Взагалі формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й відповідного реформування територіальної організації влади. Бюджетна децентралізація є першим кроком, фінансовою основою, матеріальним підґрунтям децентралізації у широкому розумінні цього слова.

Базова ідея децентралізації полягає у тому, що в процесі розширення повноважень місцевої влади та отримання відповідного ресурсного забезпечення саме територіальні громади мають розглядатися у ролі ключових «стейкхолдерів» реформування регіонального розвитку. Зацікавленість громад у поповненні місцевих бюджетів, забезпеченні економічного зростання на місцевому рівні та саморозвитку, створенні для всіх мешканців громад безпечних і комфортних умов проживання вимагає інноваційних рішень, серед яких: стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання (що, без сумніву, позитивно вплине на зміцнення їх фінансової і ресурсної спроможності). Крім того, добровільне об'єднання територіальних громад дозволить реально наблизити надання публічних послуг до безпосереднього споживача - до пересічного мешканця територіальної громади.

Місцеве самоврядування визначається (ст. 140 Конституції України) як право територіальних громад (жителів міст, селищ і сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення, що цілком узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцева влада має повне право на вирішення будь-якого питання, якщо це не доручено іншому органу. Проте на практиці це право не підкріплюється реальними інструментами для його реалізації, що означає існування великої кількості

фінансово та організаційно неспроможних утворень (невеликих за розмірами територіальних громад), особливо у сільській місцевості.

У сільській місцевості в Україні проживає майже третина населення. Нинішня сільська поселенська мережа в Україні налічує понад 28 тис. населених пунктів, адміністративно об'єднаних у понад 10 тис. сільських рад (приблизно одна на 3 села). Водночас 92% сільських територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, а майже 11% сільських територіальних громад взагалі нараховує менше 500 мешканців.

Крім того, у системі місцевого самоврядування в Україні варто виділити й інші проблеми, які суттєво впливають на ефективність та дієдатність громад:

– проведення заходів зі стратегічного планування розвитку сільських територій неможливе без залучення значних людських і фінансових ресурсів, що, своєю чергою, вимагає від територіальних громад відповідної ресурсної (матеріальної, фінансової, кадрової) бази, яка здебільшого відсутня;

– майже у кожній області існують населені пункти, котрі перебувають на території одного району, але адміністративно приєднані до іншого. Як наслідок, принаймні у плані інфраструктурного забезпечення – громадяни стають заручниками невдалого адміністративно-територіального розмежування;

– міста обласного підпорядкування та районного значення часто «затиснуті» межами приміських сіл, що об'єктивно заважає розвитку як одних, так і інших, загострює конфліктні ситуації в процесі вирішення «земельних питань» [9];

– чимало локальних проблем по всій території держави можуть бути ефективно вирішені за місцем їх виникнення, але в результаті недосконалої моделі взаємовідносин між центром і периферією члени територіальних громад часто позбавлені можливості оперативного впливу на розвиток своїх населених пунктів;

– понад 90% бюджетів територіальних громад є дотаційними, а бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечується лише на 3/4 від реальної потреби; хронічне недофінансування з Державного бюджету цільових програм (підтримки соціально-економічного розвитку малих міст, розвитку міського електротранспорту, забезпечення питною водою, реформування і розвитку житлово-комунального господарства тощо) погіршують умови проживання людини на місцях і вимагають запровадження кардинальних управлінських рішень на місцях щодо пошуку внутрішніх ресурсів розвитку на місцевому рівні.

Економічна слабкість невеликих територіальних громад неминуче означає їх залежність від бюджетної підтримки. Понад половина сільських територіальних громад України впродовж 2014 р. майже на 70% залежала від дотацій з Державного бюджету для забезпечення їх повсякденних потреб. Таким чином, нинішня система органів місцевого самоврядування не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами для ефективного виконання завдань з управління територією.

На початку 2015 р. повноваження багатьох сільських, селищних рад фактично перейшли на районний рівень, а до місцевих бюджетів невеликих територіальних громад після запроваджених новацій у бюджетній і податковій сферах почало надходити значно менше коштів, ніж раніше. Це пояснюється принципом «немає повноважень - немає грошей». На практиці це проявляється у нездатності малих сіл самостійно утримувати школи, дитячі садочки, об'єкти культури тощо. Тільки об'єднані громади зможуть реалізувати такі функції.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує норми Конституції і передбачає можливість добровільного об'єднання в одну громаду жителів кількох сіл. Зокрема, у ст. 6 Закону йдеться про те, що територіальні громади є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, а мешканці кількох сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду за рішенням місцевих референдумів відповідних сіл [10].

Передумови для об'єднання територіальних громад закладаються вже в Законі «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. Передбачене Законом визначення організаційно-правових засад співробітництва, його принципів, форм і механізмів дозволяє окреслити «точки дотику» між окремими територіальними громадами, визначити їхню потенційну здатність до об'єднання та його можливі наслідки [11].

У цьому контексті під співробітництвом територіальних громад розуміються відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах для забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку територій і підвищення якості надання послуг населенню. Договором про співробітництво фіксуються умови співробітництва територіальних громад, форма, зобов'язання та відповідальність сторін, джерела та обсяги фінансування спільних проектів.

Законом (ст. 4) передбачені форми співробітництва, які деталізуються у Розділі III (ст. 10-14): делегування одному зі суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає акумулювання ресурсів на визначений період; спільне утворення, фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

Водночас, згідно зі ст. 3 Закону «Про співробітництво територіальних громад», таке співробітництво здійснюється у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Перелік сфер співробітництва може бути як завгодно широким залежно від місця розташування заселених пунктів, чисельності членів територіальних громад, ресурсних можливостей, наявності амбітних планів і творчих ідей, пов'язаних з бажанням їх реалізувати. Логіка співробітництва територіальних громад передбачає поєднання зусиль територіальних громад у вирішенні питань, що мають вагоме значення для всіх учасників такої кооперації. Адже їхнє вирішення самотужки стає для громад матеріально затратним, вимагає залучення додаткових ресурсів (у т. ч. і кредитних, що суттєво здорожує вартість проекту).

Об'єктами спільної співпраці територіальних громад можуть бути проекти, які стосуються житлово-комунального господарства (зокрема, у сфері водозабезпечення та очищення води, безпечного водовідведення, підвищення енергоефективності тощо), поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), оновлення та забезпечення надійної роботи пожежної охорони, покращення надання адміністративних послуг і вирішення багатьох інших питань життєзабезпечення, дозвілля, громадської безпеки на місцевому рівні.

Найважливіше те, що така кооперація вже починає втілюватися у реальних проектах.

До очікуваних ризиків, що можуть супроводжувати розвиток окремих територій України в умовах реалізації реформи децентралізації та в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, варто віднести таке. Недопустимо розглядати об'єднані територіальні громади у ролі альтернативи місцевим радам, що суперечить як ідеї здійснення місцевого самоврядування в Україні, так і самому процесу реформування територіальної організації влади в Україні. Без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад може призвести до суттєвого зростання впливу місцевих еліт.

Крім того, без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад призведе до значного підвищення ролі місцевих еліт, що без повного переходу виборчого процесу на пропорційну модель здатне спричинити суттєві загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави.

1.3. Результати першого етапу (2014-2018 роки) децентралізації в Україні та плани на перспективу

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році [12].

Для реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія. На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо

децентралізації. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

– Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році (рис. 1.1).

– Закон України «[Про добровільне об'єднання територіальних громад](#)». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено [878 об'єднаних територіальних громад](#) (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив [інститут старост в ОТГ](#), які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

– Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1262 громад.

– Закон України «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проектів.

– Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях, тому зупинятися вже не можна.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ 2015-2018

найважливіші цифри першого етапу реформи

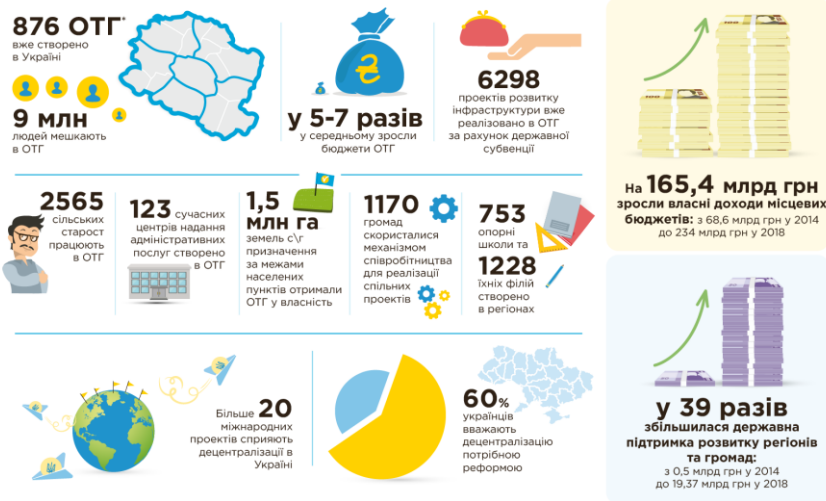


Рис. 1.1 Результати децентралізації публічної влади за 2015-2018 роки

Другий етап децентралізації в Україні 2019-2021 роки. Уряд України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Очікується, що 2019 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії (рис. 1.2).



Рис. 1.2 Основні завдання другого етапу децентралізації публічної влади

Наступним кроком у розвитку законодавчої бази має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Необхідно також прийняти ряд важливих законів:

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України». В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- «Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Це усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція): забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування».

- «Про місцевий референдум».

- Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Дорожня карта подальшої децентралізації наведено на рис. 1.3.



Рис. 1.3 Дорожня карта подальшої децентралізації публічної влади

У результаті чергової місцевої вибори восени 2020 року мають пройти на новій територіальній основі районів та громад. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

1.4. Децентралізація у країнах Європейського Союзу: уроки для України

у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення субнаціональних рівнів управління, проте за різними схемами [13, 14, 15]. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центрально- та східноєвропейські країни. При цьому йдеться насамперед про унітарні країни. Усього у період з 1950 р. у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що обумовлено як процесами урбанізації, так і націленістю на підвищення ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція започаткувалася у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм.

Наприклад, у Данії з 2007 р. ще більше посилено систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень. Зокрема, в структурі доходів місцевого бюджету цієї країни на прибутковий податок з громадян приходиться 70%, збори і платежі – 10%, податки на майно – 8%, відшкодування та гранти – 7%, корпоративний податок – 2%, позики – 2%, інші надходження – 1%.

В структурі доходів місцевого бюджету Фінляндії прибутковий податок з громадян складає 38%, доходи від операції з капіталом – 26%, державні гранти – 18%, запозичення – 8%, податки на майно – 3%, корпоративний податок – 3%, інші надходження – 4%.

Кількість комун у Данії зменшилася з 271 до 98, а їх розмір суттєво збільшився – майже 75% громад з чисельністю населення понад 30 тис., а середня чисельність перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалось і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6–1,6 млн осіб, що дозволило їм увійти до групи регіонів рівня NUTS-2 і відповідно стати об'єктами регіональної політики ЄС (політики згуртування ЄС).

Усього з місцевих бюджетів фінансується 65% усіх бюджетних видатків, при цьому з бюджетів місцевого самоврядування – 53%, а з регіональних – лише 12%. Фактично основним рівнем управління є локальний, який забезпечує виконання широкого спектру функцій – від місцевих господарських до соціальних: початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, місцеве дорожнє господарство тощо.

Цікаво, що структура власних доходів бюджетів місцевого самоврядування є дещо подібною до України: 70% доходів формують надходження від податку на доходи громадян (укр. ПДФО), 10% місцеві збори та платежі, 8% податок на майно (включаючи землю) тощо. Частка ж трансфертів і грантів становить лише 7% і вони в основному мають безумовний характер, тобто можуть витратитися на цілі, визначені ОМС [14].

Реформу посилення муніципального рівня було проведено також у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), і, порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців, проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб.

За наявності таких відносно невеликих громад самотійне виконання ними широкого набору функцій виявилось неможливим. Тим не менше через механізми міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Наприклад, наразі функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Крім того, кооперація здійснюється у сферах освіти, утилізації сміття, водопостачання тощо. Основними моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти.

Основними напрямками фінансування на рівні муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура; превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання; соціальне забезпечення літніх людей та

інвалідів, догляду за дітьми; територіальне планування (землекористування, і водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби).

При цьому для участі у міжмуніципальному співробітництві також визначено і кількісні критерії щодо чисельності населення, зокрема у сфері охорони здоров'я – 20 тис. мешканців, професійної освіти – 50 тис. мешканців [17].

Основним джерелом доходів муніципальних бюджетів також є податок з доходів, тоді як податок на майно складає лише 3%. Частка трансфертів становить 18%, а муніципалітети мають достатньо високий рівень автономності у прийнятті рішень щодо їх витрачання в межах допустимого національними стандартами і правилами.

Таким чином, укрупнення громад дає можливість розв'язати низку проблем, пов'язаних з розширенням доходної та майнової бази місцевого самоврядування і оптимізацією їх видатків. Проте питання ефективності використання наявних ресурсів та способів забезпечення потреб місцевого населення покладається на відповідальність та ініціативність місцевої влади, яка має шукати шляхи найбільш ефективного використання ресурсів. Навіть у Данії та Швеції з їх великими комунами реалізуються механізми спільного забезпечення окремих місцевих функцій через міжмуніципальне співробітництво.

Для країн, які не пройшли шлях укрупнення на локальному рівні, механізми їй міжмуніципального співробітництва стали єдиною можливістю виконувати широкий спектр послуг на місцях. Найбільш розвиненою є практика міжмуніципального співробітництва у Франції, де кількість міжмуніципальних одиниць перевищує 2,5 тис., а в їх діяльності задіяне близько 93% усіх комун. Співробітництво може реалізовуватись як у легкій формі - без належного фінансування, досягаючи виключно цілей забезпечення надання окремих спільних послуг, так і у формі створення міжмуніципальної одиниці з власним фінансуванням для виконання делегованих від комун-засновників повноважень.

Звичайно, така система забезпечення населення на місцях необхідними суспільними послугами є значно складнішою, аніж через просте укрупнення громад, проте більше відповідає суті децентралізації в частині покладання і реалізації відповідальності місцевої влади на місцях. З позицій же розподілу цих фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, а через усі субнаціональні рівні (регіони, департаменти та муніципалітети) здійснюється лише близько 20% усіх публічних видатків і розподіляється близько 11% податкових надходжень. Приблизно 50% місцевих доходів формується за рахунок їх власних податків, які бувають чотирьох типів: податки на власність (житло, земля) – 51,7% податкових надходжень; податки на бізнес – 32,5%; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7%; податки на використання специфічних товарів (акцизи) - 2,9%. Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління [18].

Слід зазначити, що сучасна практика країн-членів ЄС передбачає можливість впровадження й інших моделей децентралізації без посилення локального рівня, зокрема, Іспанія є прикладом так званої регіональної децентралізації, коли основні результати децентралізації сконцентровано в напрямі передачі повноважень від центрального уряду до урядів автономій (регіонів). Наразі витрати автономій складають 35% від загального обсягу державних витрат Іспанії, тоді як через муніципалітети фінансується лише 13% видатків.

Проте для сучасної України запровадження такої моделі навряд чи дозволить розв'язати наявні місцеві проблеми, а може спровокувати виникнення низки нових проблем політичного характеру.

Слід також звернути увагу, що в ЄС регіони (включаючи і муніципалітети чи комуни) є об'єктом не тільки державної чи регіональної політики, але й надзвичайно потужної політики згуртування ЄС, на яку виділяється третина бюджету співтовариства. Фактично в межах кожної окремої країни питання розподілу повноважень і ресурсів при управлінні може вирішуватися за різними децентралізованими чи централізованими моделями. Проте на рівні ЄС реалізуються масштабні процеси централізованого перерозподілу бюджетних ресурсів на цілі регіональної політики. У більшості випадків бенефіціарами допомоги є найменш розвинені регіони (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Розподіл коштів політики згуртування ЄС у 2014-2020 рр. за напрямками

Напрямок	Сума, млрд євро	Частка, %
Допомога найменш розвиненим регіонам (ВВП < 75% середнього по ЄС)	182,2	51,8
Допомога перехідним регіонам (ВВП 75-90% середнього по ЄС)	35,4	10,1
Допомога більш розвиненим регіонам (ВВП > 90% середнього по ЄС)	54,3	15,4
Європейське територіальне співробітництво	10,2	2,9
Міські інновації	0,4	0,1
Зайнятість молоді	3,2	0,9
Фонд згуртування	63,3	18,0
Підтримка віддалених і рідконаселених територій	1,6	0,5
Технічна підтримка	1,2	0,3
Усього	352	100,0

Фактично регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС. Відповідно, оцінюючи досвід реалізації реформ децентралізації у таких країнах, слід урахувати цей факт. Зокрема, реформи децентралізації у Польщі,

ймовірно, не мали б такого успіху без вдалого залучення і використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування. Так, польські громади та регіони отримали можливість використовувати на цілі розвитку великі обсяги ресурсів, а, починаючи з 2011 р., стали лідерами за обсягом виділених з бюджету ЄС коштів: 14,44 млрд євро (2011 р.), 15,735 млрд євро (2012 р.), 16,179 млрд євро (2013 р.), 17,436 млрд євро (2014 р.).

Основна частина цих ресурсів виділялась зі структурних фондів ЄС, які використовують грантові механізми розподілу коштів і визначають їх цільове спрямування. Власне, у цьому і є основна відмінність грантів, які отримуються з Державного бюджету за децентралізованого підходу, коли трансферти не мають жорсткої вимоги щодо цільового використання, і грантів, які надаються з бюджету ЄС з чіткою прив'язкою до певного проекту, який відповідає цілям європейської фінансової планової семирічки. Проте практика цільового розподілу ресурсів з бюджету ЄС здебільшого себе виправдала і призвела до розвитку більшості регіонів. Зокрема, Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), який був заснований ще у 1975 р., досі залишається визначальним інструментом регіональної політики ЄС і розподіляє майже 60% всіх коштів, призначених для регіонального розвитку. Його спеціалізацією є виробничі інвестиції, інвестиції в розвиток інфраструктури, сферу освіти та охорону здоров'я, наукові дослідження та дослідні розробки, енергетичні та телекомунікаційні мережі, а також технічна допомога. Фактично з цього фонду фінансується значна частина проектів розвитку регіонів країн-членів ЄС, тоді як з місцевих бюджетів здійснюється їх співфінансування. Очевидно, що така можливість вивільняє додаткові ресурси місцевих бюджетів і дозволяє реалізовувати на місцях більший обсяг повноважень.

В Україні за подібними принципами функціонує Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), проте механізм відбору проектів розвитку є недосконалим, а обсяги ресурсів, які через нього розподіляються, є недостатніми. Так, частка ERDF у бюджеті ЄС складає понад 20%, тоді як частка ДФРР – 1% Державного бюджету України.

Тому, оцінюючи досвід країн ЄС щодо моделі фінансового забезпечення місцевого розвитку, розподілу повноважень між державою та субнаціональними одиницями, слід зважати на «надцентралізований» розподіл коштів, призначених для цілей розвитку. Для так званих «транзитивних» країн, які зустрічаються зі суттєвими бюджетними обмеженнями, такий інструмент є надзвичайно важливим і дозволяє територіальним системам використовувати додаткові ресурси для фінансування проектів розвитку, зберігаючи можливості щодо покриття поточних витрат за рахунок власних ресурсів. При цьому основними об'єктами регіональної політики ЄС є власне регіони, а не муніципалітети чи комуни. Тому децентралізовані моделі країн-членів ЄС часто закріплюють більше повноважень, пов'язаних з розвитком за регіональним рівнем, тоді як на місцях вирішуються поточні господарські та соціальні питання.

Загалом важливою проблемою країн з перехідною економікою є зменшення надмірної централізації у прийнятті рішень і адмініструванні задля

забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і стимулювання їх забезпечення за рахунок мінімальних витрат. Досягнення таких структурних змін з економіці є дуже складним завданням оскільки, існує ще низка інституційних умов і проблем, які супроводжують процеси децентралізації в таких країнах і роблять її ще складнішою. Тому, здійснюючи реформи децентралізації, не варто очікувати швидких результатів покращення якості управління розвитком на місцях. Досвід проведення таких реформ у транзитивних країнах засвідчив важливість адекватного інституційного впорядкування економічного простору держави, що може призвести до позитивного впливу децентралізації на економічний розвиток тільки у середньо- або довгостроковій перспективі.

Загалом зарубіжний досвід переважно підтверджує вплив процесів фіскальної децентралізації на економічний розвиток держави та її регіонів. Проте такий взаємозв'язок не є однозначним і характеризується певними особливостями, які зумовлені специфікою розвитку економічного простору країни, і залежить від соціокультурних особливостей господарювання, інституційного середовища, рівномірності розподілу продуктивних сил на території, стадії, на якій перебуває господарська система (криза, депресія, зростання) тощо.

Децентралізація створює можливості для формування більш відповідальної та ефективної системи управління на низовому рівні та кращого задоволення місцевого попиту. Проте вона несе й певні загрози, пов'язані з підвищенням територіальних асиметрій у розвитку, зменшенням макроекономічної стабільності, формуванням інституційних пасток, пов'язаних з відтворенням конфліктів інтересів різних ланок управління.

У контексті дослідження фінансового забезпечення відтворення суспільного сектору територіальних економічних систем слід відзначити особливо важливу роль децентралізації, яка підвищує ефективність розподілу ресурсів, стимулює участь громади у власному розвитку і допомагає захистити її свободу і самобутність. Тому можемо припустити, що позитивна кореляція фіскальної децентралізації з розвитком держави та регіонів має нелінійний характер не тільки для високорозвинених, але й для держав з перехідною економікою.

Отже, модель децентралізації з суттєвим посиленням власне локального рівня можна вважати оптимальною для України. Регіональний адміністративно-територіальний рівень в Україні є оптимальним з позицій відповідності критеріям NUTS-2 і, у випадку приєднання України до ЄС, області могли б стати об'єктами регіональної політики ЄС. Тому на цьому рівні доцільно розвивати практику співфінансування проектів розвитку регіонів за чітко визначеними цілями з ДФРР та обласних бюджетів. На місцевому ж рівні важливим є інструментальне забезпечення реалізації такої моделі, яке наразі є неповним і передбачає лише об'єднання громад. Протягом 2015 р. в Україні у процесі добровільного об'єднання сформувалося близько 150 громад з очікуваних 1500. Більшість же місцевих рад (сільських і селищних, міст районного значення), які не об'єдналися до 15 жовтня, на наступний

бюджетний період позбавлені основного джерела доходів – ПДФО. Фактично такі громади практично не мають можливостей для подальшого місцевого самоврядування і не можуть бути базовими адміністративно-територіальними одиницями.

Проте, навіть пройшовши об'єднання, більшість територіальних громад наряд чи зможуть стати фінансово самодостатніми. Планований середній розмір сільських громад України на рівні 9 тис. мешканців навіть у таких високодохідних країнах як Фінляндія не дав можливості самостійно виконувати широке коло функцій. Зарубіжна практика показує, що оптимальне виконання функцій по охороні здоров'я можливе в громаді, яка охоплює понад 20 тис. осіб, а освіти – понад 50 тис. Це означає, що навіть об'єднаним територіальним громадам потрібен додатковий інструментарій об'єднання зусиль з іншими громадами для виконання низки функцій.

Ще однією важливою загрозою децентралізації в Україні є можливе скорочення обсягів надходжень від ПДФО внаслідок проведення податкової реформи. У більшості країн-членів ЄС це джерело надходжень є основними для місцевих бюджетів, а компенсувати його зменшення іншими податковими джерелами навряд чи вдасться. При всій важливості податків на майно, не варто переоцінювати їх значення для місцевих бюджетів: навіть у країнах з високим рівнем капіталізації власності такі джерела переважно не перевищують 10% доходів місцевих бюджетів. Тому при виборі проекту податкової реформи необхідно враховувати важливість надходжень від ПДФО для місцевих бюджетів.

Розділ 2. ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Теоретико-прикладні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні

Реформування системи місцевого самоврядування передбачає створення спроможних об'єднаних територіальних громад як низової локальної адміністративно-територіальної одиниці та фінансову децентралізацію з переданням на місцевий рівень відповідних повноважень і ресурсів.

Головним завданням такого реформування є викоренення залишків радянського командно-адміністративного типу управління та формування самодостатніх і спроможних адміністративно-територіальних одиниць у плані як фінансового забезпечення, так і адміністративно-управлінських повноважень [19].

В основних положеннях реформи декларується, що об'єднані територіальні громади (ОТГ) є лейтмотивом формування та реалізації нової політики сталого розвитку територій, і саме їм належить домінуюча роль у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життя і життєдіяльності. Спроможні, самодостатні та успішні громади виступають сьогодні базовим елементом ефективної системи господарювання в Україні.

Зазначене вказує на необхідність поглибленого дослідження теоретичних особливостей і практичних трендів формування ОТГ на сучасному етапі реформування органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у т. ч. формування ОТГ, висвітлено у працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема, О. Батанова, В. Борденюка, Г. Борщ, В. Вакуленка, Н. Гончарук, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Клименко, В. Куйбіди, І. Лопушинського, Ю. Лупенкф, М. Могилова, Р. Плюща, О. Самофал, С. Саханенка, Д. Скупченка, Т. Тарасенка, А. Ткачук, Ю. Шарова, В. Юзефовича та інших [21, 22]. Однак, незважаючи на значну кількість і різноплановість проведених досліджень, окремі питання піднятої проблеми потребують подальших досліджень. Це стосується, передусім, обґрунтування необхідності та особливостей формування об'єднаних територіальних громад в умовах чергового етапу імплементації реформи децентралізації в міру посилення європейських викликів.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23], «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [24], а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти.

Формування спроможної територіальної громади – це створення належних умов для органів місцевого самоврядування самостійно (за рахунок власних ресурсів) вирішувати питання місцевого значення шляхом наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізації внутрішніх резервів.

Об'єднання територіальних громад є найпершим етапом загальної реформи з децентралізації влади й одним з елементів реформи адміністративно-територіального устрою, що є основою для подальшого впровадження реформ.

Як відомо, основними принципами об'єднання територіальних громад є добровільність, відповідальність та економічна ефективність.

Основна мета реформи – передання широкого кола повноважень від призначених до обраних органів влади, а водночас передання їх від рівня центральної влади на рівень максимально наближений до споживача послуг, тобто громадянина та громади [25]. Для того, щоб таке передання повноважень була можливим, потрібно створити первинне територіальне об'єднання спроможне виконувати всі покладені на них обов'язки і надавати якісні послуги населенню. Створення об'єднаних територіальних громад передбачає подолання багатьох проблемних аспектів, а саме: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Об'єднані територіальні громади отримують увесь спектр повноважень, які сьогодні мають міста обласного значення. До власних повноважень об'єднаних територіальних громад належать такі: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами і тими, які знаходяться за межами населених пунктів, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію; розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, тепло-, газопостачання і водовідведення; благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами місцевої (муніципальної) міліції, пожежної охорони. Делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад передбачають соціальну допомогу через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри надання (в громадах); управління школами та дитсадками; первинну медичну допомогу; утримання та організацію клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків.

Таким чином, розподіл повноважень – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які є найближчими до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним [26].

Для забезпечення ефективного результату добровільного об'єднання територіальних громад враховуються показники, що характеризують населені пункти, територіальні громади яких бажають добровільно об'єднатися і які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад [24]:

– чисельність населення, в тому числі дітей дошкільного та шкільного віку;

– кількість населених пунктів, що входять до складу спроможної територіальної громади;

– розрахунковий обсяг доходів спроможної територіальної громади, у т.ч. сформованих відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової та реверсної дотації;

– площу території спроможної територіальної громади, в т.ч. площу збільшення;

– кількість закладів, що утримуються за рахунок місцевого бюджету, у т.ч. загальноосвітніх навчальних закладів I-III, I-II та I ступенів, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, закладів культури, закладів фізичної культури, фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій та поліклінік, лікарень, станцій швидкої допомоги;

– наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, які здійснюють повноваження щодо правоохоронної діяльності, реєстрації актів Регіональне управління та місцеве самоврядування цивільного стану та майнових прав, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки, казначейського обслуговування, поштового забезпечення;

– наявність приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування.

На думку О.В. Ольшанського [27], означений перелік слід доповнити таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т.ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад функції з розробки проекту перспективного плану відповідно до означеної Методики здійснюють уповноважені облдержадміністрацією посадові особи, які проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями [24].

Основним категоріальним поняттям, навколо якого розгортаються дослідження та оцінювання рівня спроможності громад, є «фінансова спроможність територіальної громади», під якою будемо розуміти здатність територіальної громади як суб'єкта соціально-економічних відносин акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову та економічну стабільність у довгостроковій перспективі [20]. Дослідження та оцінювання фінансової спроможності територіальної громади проводяться на основі аналізу фінансових показників, дієздатності та стійкості територіальної громади. Таким чином, фінансова спроможність територіальної громади може розглядатися, по-перше, як результат достатнього, результативного і стабільного фінансового забезпечення регіонального розвитку, а по-друге, як передумова формування його конкурентних переваг [28].

Об'єдані громади отримують значні додаткові фінансові ресурси завдяки фінансовій децентралізації. В першу чергу, це 60 % податку на доходи

фізичних осіб, акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, податок на майно, 100 % єдиного податку і 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт) Крім того, залишатиметься на місці й частка плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25 % екологічного податку, 1,5 % – від обсягу продажів продукції, 90 % коштів – від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Крім того, об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і вони будуть отримувати такі трансферти з держбюджету: базову дотацію (для горизонтального вирівнювання податкоспроможних територій); субвенцію на здійснення державних програм соціального захисту; додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг установлених державою; освітню субвенцію; медичну субвенцію; субвенцію на формування інфраструктури згідно з планом економічного розвитку території громади.

Загальний обсяг зазначених субвенцій визначається Законом про Державний бюджет України на відповідний рік і розподіляється між бюджетами територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної громади та кількості населення у такій територіальній громаді з рівною вагою цих факторів. У місцевих радах, які не об'єднуються в громади, доходи залишаються такими ж, як сьогодні. Такі ради не матимуть прямих міжбюджетних відносин у частині базової дотації та перерахованих субвенцій [26].

Формування ОТГ супроводжується крім фінансової автономізації реорганізацією адміністративно-управлінського апарату, що прямо впливає на зміну обсягів витрат на утримання відповідного апарату. При аналізі витрат на управлінсько-адміністративний персонал в ОТГ І.Ф. Коломієць, та А.О. Пелехатий встановили такі основні тенденції [29]:

– чим більшою є територіальна громада, тим меншою буде частка витрат на утримання службовців ОТГ у загальних видатках місцевого бюджету (в громадах з кількістю жителів 1–3 тис. осіб вона становить 36,28%, тобто перевищує 1/3 всіх видатків, а в громадах з населенням 15 тис. осіб і більше – у середньому 16,5%);

– у великих громадах та сама кількість службовців обслуговує більше мешканців; таким чином, досягається більш ефективно використання праці управлінського персоналу та, відповідно, знижується вартість соціальної послуги. В ОТГ з кількістю жителів 1–3 тис. осіб на одного держслужбовця припадає 144 мешканця, а в ОТГ з 15 тис. осіб і більше – 354 мешканця. Проте слід розуміти, що збільшення навантаження на одного держуправлінця може зумовити зниження якості надання соціальної чи управлінської послуги, виникнення деяких незручностей для мешканців громади. З огляду на це можна

сказати, що найефективнішими за співвідношенням «ціна – послуга – якість» будуть громади з чисельністю мешканців 10–15 тис. осіб.

Проведене дослідження [29] дає підстави для висновків щодо оптимальної кількості мешканців ОТГ з огляду на досягнення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Параметрами, на основі яких відбувається визначення рівня оптимальності у випадку оцінювання територіальних громад у розрізі чисельності населення, є рівні економічного потенціалу, фінансової незалежності, забезпечення якості надання послуг, впливу громади на прийняття управлінських рішень і наближеність управління та послуг до громадян.

І.Ф. Коломієць, та А.О. Пелехатий встановили, що із збільшенням чисельності жителів громади зростають її економічний потенціал, фінансова незалежність і можливості надання якісних послуг населенню, проте управління та послуги стають більш віддаленими від жителів, а у членів громади знижується можливість впливати на прийняття рішень щодо їх розвитку. У громадах з чисельністю населення понад 15 тис. осіб також не простежується ефект приросту рівня фінансової незалежності, а витрати в освітній сфері починають зростати.

Таким чином, громади з чисельністю 10–15 тис. осіб, у яких не перевищуватимуться параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, можна вважати близькими до оптимальних при формуванні ОТГ. Згідно з проведеним дослідженням, територіальні громади з такою чисельністю населення можуть забезпечити свої повноваження за рахунок власних фінансових ресурсів, оскільки:

- чисельність населення об'єднаних громад прямо корелює з обсягами земельних наділів адміністративно-територіальної одиниці; відповідно, саме показник чисельності населення та площа території є одними з найважливіших індикаторів інвестиційної привабливості територій на локальному рівні;

- такі громади сприяють збільшенню надходжень від податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету завдяки можливості ширшого залучення суб'єктів господарської діяльності у зв'язку із забезпеченням їх трудовими ресурсами;

- дані громади мають можливість акумулювати у місцевому бюджеті значні надходження від сплати місцевих податків і зборів, зокрема – плату за землю та податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки).

Варто звернути увагу на питання доступності до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Концепція їх формування передбачає створення єдиного інтегрованого місця прийому громадян, підприємців та представників інших суб'єктів господарювання для надання їм якнайбільшої кількості адміністративних послуг. Найімовірніше, у процесі об'єднання територіальних громад ЦНАП буде розташовано в центрі ОТГ, де має бути відповідна інфраструктура, зокрема приміщення, тому такою важливою є транспортна доступність до центру громад. У територіально великих громадах вона погіршується. З урахуванням цього очевидно, що комфортніше почуватимуться мешканці середніх і менших громад, оскільки у них відстань до

центру ОТГ є значно меншою, а один службовець ЦНАП зможе обслуговувати меншу кількість громадян.

Дослідники роблять висновок, що ближчим до оптимального буде рівень надання адміністративних послуг у громадах з чисельністю жителів від 10 тис. до 15 тис. осіб. У великих громадах виникатиме потреба у створенні нових центрів з надання послуг, що вимагатиме додаткових бюджетних ресурсів і забезпечення транспортного сполучення периферійних територій з центром громади. Таке сполучення можна налагодити як за рахунок власних транспортних засобів, які громада використовуватиме для вирішення даної проблеми, так і з допомогою укладання договору з приватними перевізниками.

Аналогічною є ситуація і у сфері надання освітніх і медичних послуг. Зокрема, в питанні надання якісних освітніх послуг державою передбачено оптимізацію загальноосвітніх навчальних закладів з одночасним формуванням опорних шкіл. Основними принципами, згідно з якими передбачаються створення опорних шкіл та оптимізація освітнього процесу, є покращення матеріального стану шкіл; закриття шкіл з непомірно високими витратами на утримання; формування шкіл-філій; збереження початкової школи, максимально наближеної до місця проживання дитини.

Крім формування об'єднаних громад, згідно з методикою та фінансовими розрахунками, необхідно внести зміни до законодавства щодо розширення прав місцевих органів влади та зміцнення їх бюджетної самостійності. Для виконання цих завдань держава повинна вжити певних заходів.

1. Внести зміни до Конституції України в частині добровільності об'єднання територіальних громад і чіткого визначення повноважень місцевих органів влади. Адміністративно-територіальна реформа сьогодні є ключовою серед усіх реформ, які реалізуються в державі, і швидке та вдале формування громад можливе лише при їх примусовому об'єднанні згідно з перспективними планами розвитку областей.

2. Сформуванню чітку структуру розподілу повноважень і фінансових ресурсів за рівнями бюджетів (державний, обласні, об'єднаних територіальних громад або міст обласного значення). Надання додаткових повноважень об'єднаним територіальним громадам повинно корелюватися з фінансовими ресурсами, які передані їм державою.

3. Зараховувати до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад частину коштів від податку на прибуток підприємств, які діють на їх території.

4. Удосконалити розрахунок освітньої субвенції з урахуванням показника густонаселеності території, що не дозволить прирівнювати гірські території до приміських і створить рівні умови для розвитку освітньої галузі у країні.

5. Звільнити суб'єктів підприємницької діяльності від сплати частини податку на прибуток підприємств при фінансуванні ними проектів, які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування та покращенню благоустрою територій громад, у яких вони проводять свою діяльність. Саме формування практики соціальної відповідальності бізнесу стосовно громади дозволяє забезпечити швидкий та ефективний розвиток адміністративно-територіальної

одиниці завдяки належності працівників – членів громади до підприємства, врахуванню суб'єктами господарювання та інвесторами інтересів суспільних груп, сприянню розвитку населеного пункту, в якому підприємство розташоване та функціонує.

Розглянувши 159 об'єднаних територіальних громад, можна констатувати, що найоптимальнішими є показники у громадах з чисельністю населення 10–15 тис. осіб. Такі формування характеризуються високим рівнем фінансових можливостей і наближеністю послуг до споживача, що сприятиме збільшенню позитивних тенденцій щодо розвитку громади. Держава, у свою чергу, повинна внести зміни до законодавчих актів, які прямо впливають на об'єднувальні процеси і створюють негативні передумови при формуванні ОТГ.

Узагальнений концепт реформи децентралізації спрямований на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг [30]. Конкретизований перелік передбачуваних змін зводиться до таких індикаторів: посилення місцевого самоврядування; зміна положення про адміністративно-територіальний устрій; закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування); гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами; врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад; передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати; скасування місцевих та районних державних адміністрацій, створення ОТГ, запровадження інституту префектів [30, 31, 32].

Беззаперечною детермінантою успішності даної реформи є відповідна законодавча база, яка, з одного боку, є ключовим інструментом правомірного супроводження реформи, що водночас уможливорює регулювання діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до наданих їм повноважень, з іншого – забезпечуючою умовою імплементації політики сталого розвитку України. Існуюче вітчизняне законодавче підґрунтя децентралізації в цілому узгоджене з європейськими вимогами і створює належні умови для практичного втілення задекларованих управлінських рішень щодо впровадження змін територіального устрою. Протягом 2014–2018 рр. в Україні сформовано потужну нормативно-правову базу, що супроводжує поступову імплементацію реформи та сприяє посиленню функціональної та фінансової спроможності місцевого самоврядування. Насамперед, це стосується добровільного об'єднання та співробітництва територіальних громад, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації тощо.

Сформована вітчизняна законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем [31]. Першим

поштовхом до трансформування вітчизняної системи місцевого самоврядування у напрямі децентралізації владних повноважень стало затвердження у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Метою Концепції визначено обґрунтування напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Практичну реалізацію основних її положень розпочато у 2015 р. із прийняттям Законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23] та «Про співробітництво територіальних громад» [11], які регулюють відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, а також подальшого приєднання до них. Законом [23] запроваджено інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

Внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України щодо фінансової децентралізації також формують підвалини для активізації реформи децентралізації (частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України протягом останніх років постійно зростає і станом на 01.01.2018 р. складає 51,2 %, що на 5,6 в.п. більше, ніж у 2015 р.) [31]. Відповідно до положень Закону «Про засади державної регіональної політики» [33], державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад протягом періоду реформування зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р. Крім того, 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, практично в усіх адміністративних областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які супроводжують місцеву владу у напрямі втілення регіональних стратегій розвитку [30, 34].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23] декларуються концептуальні положення формування спроможних та фінансово незалежних територіальних громад. При цьому, превалювання гармонійності приватних і державних інтересів у поєднанні із громадськими пріоритетами виступає основою подальшого реформування у напрямі становлення самодостатніх формувань, розвиток яких базується на усталених принципах демократичності. Добровільним об'єднанням членів ОТГ передбачається отримання можливості розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами, якими володіє громада, зокрема трудовими, фінансовими, матеріально-технічними, природними, інформаційними, маркетинговими, інноваційними, управлінськими тощо. Отримання самостійності у прийнятті рішень щодо формування й використання ресурсного потенціалу ОТГ є потужною передумовою їх активного поширення, підтвердженням чому є відповідні індикатори оцінки динаміки їх формування

З метою окреслення основних постулатів розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в дослідженні

узагальнено теоретичні засади цього процесу, що дозволило визначити об'єктивні передумови активізації формування ОТГ в Україні.

Відтак, імплементація реформи децентралізації владних повноважень насамперед передбачає добровільне об'єднання та співробітництво територіальних громад; передачу повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, що уможливить наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, а також надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Особливо варто підкреслити домінуюче місце держави серед основних детермінант формування ОТГ.

2.2. Національний досвід створення об'єднаних територіальних громад: проблеми та шляхи подолання

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати дворічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо [35].

Станом на 1 січня 2016 р. в Україні функціонувало 10278 сільських рад, які репрезентували інтереси жителів 28441 населеного пункту. Отже, 18163 сільські адміністративно-територіальні одиниці не є самоврядними, оскільки громади даних територій не впливають на власний розвиток [29, 36]. Крім того, більшість цих громад не спроможні фінансово забезпечити своє існування та прогрес у соціальній та економічній сферах. Відповідно до реформи, яка передбачає вирішення даних питань, обласні ради схвалили, а Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани для 23 областей, крім Закарпатської, 793 громади створили 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), отримавши при цьому відповідні ресурси та повноваження.

У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад.

У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ.

Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів [35].

Протягом 2015–2018 рр. кількість ОТГ зросла у 4,6 раза до рівня 728 у 490 районах. Кількість жителів ОТГ становить у 2018 р. 6,3 млн осіб (14,9% від загальної чисельності населення України), що у 4,5 раза більше, ніж у 2015 р. Щодо площі ОТГ, то у 2018 р. вона становить 179,2 тис. км² (31,1 % від загальної площі України), що у 4,9 раза більше, ніж у 2015 р. Протягом досліджуваного періоду кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади, зросла у 4,2 раза до 3378 од. у 2018 р. (30,1 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.). Натомість, кількість необ'єднаних територіальних громад скоротилася на 24,7 %, або складає 69,9 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.

Станом на початок квітня 2018 р. в ході реформи децентралізації створено 725 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [37]. Унікальність цієї реформи в тому, що вона експериментально впроваджується у правовій рамці – «добровільність». І в тому, що її недруги знаходяться у самій владі. Проти реформи часто виступають мери великих міст, аграрне лоббі, народні депутати на своїх виборчих округах, голови райдержадміністрацій, а подекуди і голови облдержадміністрацій. Однак, на кінець 2017 року «рубікон» по суті було перейдено. І надалі з реформою децентралізації скоріше за все буде асоціюватися успіх голів громад, експертів, окремих політиків і міжнародних партнерів-донорів.

Сформовані в Україні ОТГ значно відрізняються за чисельністю жителів і кількістю населених пунктів. Таке становище зумовлене рядом прорахунків у затвердженій Кабінетом Міністрів України методиці їх формування. У свою чергу, це спричиняє проблеми з регулюванням бюджетного забезпечення функціонування громад, наприклад, у частині фінансування соціальних та інших послуг, які мають надаватись їх мешканцям. Особливо гострими такі проблеми є для малочисельних громад: на сьогодні створено 4 громади з чисельністю мешканців до 2 тис. осіб. Крім того, слід розуміти, що вартість таких послуг істотно відрізняється в надто малих громадах і громадах з населенням понад 30 тис. осіб (7 громад).

Окреслені показники свідчать про ефективний кількісний та якісний розвиток об'єднаних територіальних громад. Такі темпи міжмуніципальної консолідації вбачаються наближеними до європейських показників.

Аналіз показує, що фінансові умови життєдіяльності ОТГ з різною чисельністю населення істотно відрізняються. Дані демонструють, що у територіальних громад, чисельність жителів яких не перевищує 3 тис. осіб, показник власних доходів на одного мешканця є найнижчим – 1194,23 грн. В об'єднаних громадах з чисельністю населення 3–5 тис. осіб середнє значення власних доходів у розрахунку на 1 особу становить 1424,48 грн. Проте таке високе значення показника є дещо суб'єктивним, оскільки в основному зумовлене надвисоким значенням показника в одній з громад. Без нього середній показник власних доходів в ОТГ з кількістю жителів 3–5 тис. осіб

становить 1159,51 грн. Отже, фінансова спроможність громад з чисельністю населення до 5 тис. мешканців є набагато нижчою, ніж у більших за кількістю населення громадах. У громадах з населенням понад 5 тис. мешканців питомі показники власних доходів є вищими, причому від збільшення кількості населення в громадах цей показник уже мало залежить.

Зазначимо, що громади в гірських районах характеризуються низькою дохідністю. Наприклад, у Верхнянській ОТГ Івано-Франківської області та Вільховецькій ОТГ Закарпатської області показники власних доходів на одного жителя становлять, відповідно, 272 грн. та 351 грн. (19,73% та 25,46% від середнього значення по групі), що й зумовило більш низький показник середнього значення доходів у групі громад з населенням 10–15 тис. осіб.

Отже, формування спроможних територіальних громад на добровільній основі не можна охарактеризувати як особливо вдале. При об'єднанні громад потрібно чітко дотримуватися визначених принципів і критеріїв формування ОТГ, не допускаючи надто великих відхилень у параметрах їх демографічного та просторового потенціалів, що спричиняє значну фінансово-бюджетну диференціацію громад і ускладнює процеси бюджетного регулювання та вирівнювання.

Дані свідчать, що кількість жителів прямо впливає на фінансову спроможність ОТГ. В об'єднаних територіальних громадах з чисельністю мешканців 1–3 тис. осіб рівень фінансової незалежності (який визначається як співвідношення власних ресурсів місцевих бюджетів територіальних громад і доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансферів) і показує рівень фінансової самостійності бюджетів на локальному рівні) становить 75,32%, приблизно такі самі показники і у громадах з чисельністю 3–5 тис. і 5–10 тис. осіб (відповідно, 75,16% і 76,34%). Істотний приріст є помітним у громадах з населенням понад 10 тис. осіб (7–8%), а при подальшому збільшенні чисельності мешканців громад приріст показника фінансової незалежності є незначним.

Одним із важливих результатів децентралізації є зростання спроможності громад залучати й ефективно використовувати ресурси.

Спроможною територіальною громадою є така, в якій місцеві джерела наповнення бюджету (інфраструктурні та кадрові ресурси) є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. До реформи в Україні існувало 11520 територіальних громад (458 міських, 783 селищних, 10279 сільських). Після завершення об'єднувального процесу має стати близько 1500 потужних громад. До початку реформи у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів. Майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Це призводить до того, що більше половини сільських громад були дотаційними на 70%. А 483 територіальні громади на 90% утримувались за рахунок держави [38].

У 2018 році об'єднані територіальні громади Чернівецької області отримали близько 900 млн. грн. трансфертів, із них освітньої субвенції – 544 млн. грн., медичної субвенції – 192 млн. грн. та базової дотації – 164 млн. грн.

Кіцманська об'єднана територіальна громада стала першою у Чернівецькій області, яка не отримуватиме базової дотації, а віддаватиме кошти розміром 1,4 млн. грн. до Держбюджету у вигляді реверсної дотації [39].

У Чернівецькій області на 1 січня 2018 року утворено 26 об'єднаних територіальних громад, багато з них об'єднало два-три населені пункти. Такі громади є, як правило, нечисленними і потребують подальшого укрупнення. Об'єднанні територіальні громади охоплюють майже 37% території області та 29% населення. Найбільша ОТГ – Сторожинецька (об'єднала районний центр і 12 сіл району, населення – 39175 осіб), найменша – Усть-Путильська ОТГ (об'єдналися 2 села, населення – 2227 осіб).

Із 516 тис. жителів сільської місцевості області в ОТГ проживає 195709 осіб, тобто кожен 3 житель. У всіх районах є громади (за винятком Кельменецького району).

Фінансова спроможність громад різна. Найменший рівень дотаційності (питома вага базової дотації у доходах) має бюджет Сокирянської ОТГ – 5,5%, Глибоцької ОТГ – 6,8%, найбільший бюджет Чудейської ОТГ – 48,4%. Якщо в 2016 році власні доходи ОТГ склали 98 млн. 966 тис. грн., то 2017 року вони становили уже 137 млн. 168 тис. грн. Найбільший ріст власних доходів спостерігається у Глибоцькій ОТГ. У 2016 році, громада отримала 22 млн. 108 тис. грн., а уже 2017 року – 31 млн. 910 тис. грн. Найбільший відсоток у структурі власних доходів (53%) складає податок на доходи фізичних осіб – 16 млн. 969 тис. грн. та місцеві податки (20,4%), тобто 4 млн. 256 тис. грн. За підсумками 2017 року другою у рейтингу є Сокирянська ОТГ, адже за рік власні надходження громади зросли на 7 млн. 655 тис. грн. Із 20 млн. 583 тис. грн. у 2016 році до 28 млн. 238 тис. грн. у 2017 році. Найбільше доходів громада отримала за рахунок податку на доходи фізичних осіб – 14 млн. 831 тис. грн. у 2017 році (52,5% із загальної суми доходів). Третьою у рейтингу громад є Великокучурівська. За рік власні доходи громади зросли на 5 млн. 101 тис. грн. (із 10 млн. 110 тис. грн. до 15 млн. 211 тис. грн.). У структурі власних надходжень найбільшу частку складають місцеві податки – 6 млн. 454 тис. грн.. Найменший ріст доходів бюджету за минулий рік відбувся у Вашковецькій ОТГ Сокирянського району (власних надходжень побільшало лише на 1 млн. 590 тис. грн. і на кінець 2017 року власні доходи склали 6 млн. 833 тис. грн.) та Волоківській ОТГ (з 8 млн. 965 тис. грн. у 2016 році до 10 млн. грн. у 2017).

За 2017 рік план по надходженню власних доходів в цілому по всіх ОТГ Чернівецької області виконано на 105,6%, загальна сума перевиконання склала 14,2 млн. грн. Найбільший відсоток виконання в ОТГ с. Вашківці Сокирянського району – 120,3%, найменший – в ОТГ м. Сторожинець – 101,1%. В абсолютних сумах найбільше перевиконання бюджету досягли ОТГ – смт. Глибока 1,9 млн. грн., м. Вижни-ця – 1,5 млн. грн., с. Волока – 1,5 млн. грн., с. Великий Кучурів – 1,4 млн. грн. Найбільший ріст доходів (без урахування між бюджетних трансфертів) за минулий рік відбувся у Великокучурівській ОТГ – на 67%, у Красноільській ОТГ бюджет за рік зріс на 63%, у Недобоївській – майже на 59%. У середньому по громадах ріст доходів за минулий рік склав 40%.

Основна дохідна частина бюджету громад Чернівецької області формується за рахунок таких податків, як податок із доходів фізичних осіб (близько 54% у бюджетах ОТГ), плата за землю (12,3%), єдиний податок (13,6%). При аналізі виконання доходної частини бюджетів сільських рад Чернівецької області, що не об'єдналися в ОТГ, спостерігається по більшості бюджетів значне їх недовиконання. До того ж, коли виконання сільських бюджетів за доходами, становить більше 100% (власні надходження) асигнувань із цих коштів не вистачає в більшості навіть на забезпечення видатками з утримання апаратів управління сільських рад.

Із збільшенням доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад Чернівецької області у 2017 році (проти минулорічних на 83,7 млн. грн.) збільшилися на 484 грн. доходи у розрахунку на одну особу (з 1199 грн. за 2016 рік, до 1683 грн. за 2017 рік).

Об'єднані територіальні громади Чернівецької області у 2017 році змогли спрямувати кошти на проведення капітальних видатків у сумі 141269,3 тис. грн., що в розрахунку на 1 жителя становить 817,1 гривень. За напрямками видатків найбільше бюджетних коштів об'єднаних територіальних громад витратиметься на освіту – 57%, утримання апаратів органів місцевого самоврядування – 8%, медицину – 5%, культуру – 3,5%, ЖКГ – 2,5%. Громади витратимуть близько 20% на виконання спеціальних програм у різних сферах.

Об'єднані територіальні громади Чернівецької області отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури у сумі 61,9 млн. грн. Із кінця червня по грудень 2017 року Чернівецькою обласною державною адміністрацією розглянуто 84 проектні заявки на проекти, які можуть реалізовуватись за кошти інфраструктурної субвенції в 2017 році та надано позитивні висновки.

Таким чином, можна констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад Чернівецької області та збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування. Але із наданням доходів бюджетам ОТГ на їхнє утримання передані й видатки, зокрема загальноосвітні заклади, ДДУ, будинки культури, клуби, бібліотеки, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти. Такий стан є звичайним і для інших територіальних громад.

Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні, зроблені суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ. Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо наступні проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання [30].

1. Не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів, до них «постфактум» постійно вносяться зміни щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання, хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси і управлінські повноваження.

У 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [40], якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану. В той же час створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики. Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад. Подальше поширення такої практики несе загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами.

2. Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. У 2016 році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад склала 1 млрд грн., який був розподілений між бюджетами 159 ОТГ (пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів). Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи.

3. Не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та, зокрема, розподілу функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ.

Процес створення ОТГ, який відбувається за відсутності офіційної позиції щодо моделі реформування всіх рівнів адміністративно-територіального устрою, веде до посилення протиріч між органами влади новостворених ОТГ та адміністративних районів. За даними Мінрегіону України, в Україні вже є 5 ОТГ, територія яких повністю співпадає з територією відповідних адміністративних районів: Народицька (Житомирська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Сновська (Чернігівська область) та Апостолівська (Дніпропетровська область). Є також низка районів, територія яких повністю або майже повністю покривається кількома створеними ОТГ [41].

4. Відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Зокрема, це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

5. Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Особливо актуальною в умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів та управлінні і використанні фінансових ресурсів. Вирішення цього питання на даному етапі лежить у площині, по-перше, забезпечення ефективного попереднього та поточного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування при управлінні та використанні бюджетних ресурсів; по-друге, запровадження максимальної прозорості діяльності місцевих органів влади та контролю за цією діяльністю з боку громадськості.

6. Створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Принцип добровільності, який лежить в основі створення ОТГ, є позитивним явищем, стимулює населення громад, не завжди дає змогу об'єднувати громади за економічними показниками (як правило, об'єднуються фінансово спроможні та економічно розвинуті громади між собою). Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад [30];

7. Відсутність чіткої і дієвої відпрацьованої штатної структури ОТГ. При цьому відчувається дефіцит професійних кадрів, адже значно зростає навантаження зумовлене виконанням нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги.

8. *Строки та умови завершення процесу добровільного створення об'єднаних територіальних громад».*

9. *Проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу.*

З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що у більшості випадків суперечить інтересам існуючого депутатського корпусу та міських голів. Механізм вирішення цієї проблеми досить простий і полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними а priori, а відтак відкривається шлях утворення об'єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад.

Власне цей механізм вже був відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою.

Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються.

Сама процедура приєднання громад до вже створеної ОТГ була законодавчо врегульована ще 17 березня 2017 р., коли Президент України підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» за № 4772. Цей закон надав змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад. Відтак, за спрощеною процедурою до ОТГ тепер може приєднуватися громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об'єднання.

За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до ОТГ, визнаних Урядом спроможними. У Законі йдеться, що Кабінет Міністрів може визнати ОТГ спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом як адміністративний центр, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення громад, які мали в перспективі увійти до такої ОТГ.

Отже, тепер громади можуть об'єднатися і отримати статус спроможної ОТГ навіть якщо це об'єднання не на 100 % відповідає перспективному плану. Громади, які не хочуть об'єднатися, тепер не стоять на заваді тим, хто готовий розвиватися шляхом консолідації зусиль.

Парламент законодавчо визначив, що право на перехід на прямі трансферти з державним бюджетом, крім визначених наразі міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних відповідно до

Перспективного плану громад, мають також об'єднані відповідно до Закону територіальні громади, визнані у встановленому Законом порядку спроможними.

Ці зміни стосуються громад, приєднаних до вже об'єднаних територіальних громад. Відповідні зміни передбачалися законопроектом № 4773, який перебував на розгляді Парламенту півтора року і був прийнятий лише у першому читанні. Крім того, змінами до Бюджетного кодексу уточнено порядок формування та виконання місцевих бюджетів, міжбюджетних взаємовідносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами, унормовано також питання зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів надходжень в рамках програм допомоги від урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Також передбачено, що повернення надміру утриманих (сплачених) сум ПДФО з відповідного бюджету здійснюватиметься за податковою адресою платника податку. Законом продовжено на 2018-2019 роки дію норми щодо зарахування 13,44 відсотка акцизного податку з виробленого в Україні пального та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.

Врегульовано і найбільш дискусійні питання:

– виключено положення щодо передачі на місцеві положення пільг на оплату житлово-комунальних послуг та відновлено їх надання з державного бюджету за рахунок відповідної субсидії;

– виключено положення про зміну розміру вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного, а реверсна дотація врахована в доопрацьованому проекті державного бюджету на чинній основі із застосуванням 50%, а не 80% вилучення.

З квітня 2018 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому законопроект № 6466 щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення. Відтепер громади можуть за спрощеною процедурою приєднуватися до міст обласного значення.

Всього в Україні 187 міст обласного значення, три з них – Лиман, Балта і Біляївка – скористалися законом про добровільне об'єднання територіальних громад ще у 2015 році, коли в країні пройшли чергові місцеві вибори. Тоді ж навколо міст обласного значення було створено ще декілька ОТГ, але там Центральна виборча комісія не дозволила провести перші вибори через необхідність, на думку ЦВК, змін меж районів. Після цього великі міста залишилися поза процесом об'єднання громад. У них зникла мотивація до об'єднання і через позицію ЦВК, і через те, що голови міст, які тільки-но перемогли на виборах, не хотіли перевиборів.

Закон №6466 тепер дозволяє містам обласного значення згуртувати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром об'єднаної громади без зайвих бюрократичних процедур.

Загалом, це зняття останньої перепони для формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою. Тепер від активної позиції міст обласного значення залежить перспектива скорішого завершення процесу добровільного об'єднання громад.

Довідково:

Станом на квітень 2018 р. з 490 районів України:

– у 335 районах відбулося добровільне об'єднання територіальних громад
– утворено 728 ОТГ;

– у 112 районах відбулося об'єднання більше 50% тергромад району;

– у 5 районах 5 областей об'єдналися усі тергромади району (Апостолівський Дніпропетровської, Оріхівський Запорізької, Горностаївський Херсонської, Летичівський Хмельницької, Куликівський Чернігівської);

– у 9 районах 8 областей — одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська Донецької області, Народицька Житомирської, Великобілозерська, Чернігівська Запорізької, Біловодська Луганської, Подільська Одеської, Коломацька Харківської, Старосинявська Хмельницької, Сновська Чернігівської);

– у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський Житомирської, Золочівський Харківської, Куликівський, Срібнянський Чернігівської);

– 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2-х або 3-х районів (Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська - ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська Волинської, Любимівська Дніпропетровської, Глибочицька, Оліївська – Житомирської; Новобогданівська – Запорізької; Брошнів-Осадська- Івано-Франківської; Фурсівська – Київської; Помічнянська – Кіровоградської; Нижньодуванська – Луганської; Воютицька – Львівської; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська – Одеської; Новогалицинська, Сенчанська – Полтавської; Демидівська – Рівненської; Верхньосироватська – Сумської; Хоростківська, Зборівська – Тернопільської; Любимівська – Херсонської; Грицівська – Хмельницької; Зорівська – Черкаської; Холминська, Олишівська – Чернігівської).

На сьогодні, чинне законодавство, яке визначає порядок вирішення питань адміністративного устрою – це Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР».

На нашу думку, найбільш ефективним було б змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни, або на першому етапі – території окремих областей. Для цього, по-перше, прийняти Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який би визначав, на яких засадах ґрунтується адміністративно-територіальний устрій України, систему адміністративно-територіальних одиниць, категорії та типи населених пунктів, інших територіальних утворень, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

23 лютого 2018 року у Верховній Раді під № 8051 зареєстровано розроблений Мінрегіоном і схвалений Урядом законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Законопроект в рамках

чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

У законопроекті зокрема зазначено, що система адміністративно-територіальних одиниць залишається трирівневою. При цьому передбачено, що районний рівень має бути більш впорядкований і відповідати європейським стандартам.

Крім того, у законопроекті більш чітко визначено поняття «грумада», як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або декількох населених пунктів та земель за їх межами. Грумада «є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території грумади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування».

10. Розширення повноважень об'єднаних територіальних грумад у різних сферах. З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним з «вузьких» місць реформи децентралізації є відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні, і усе більшій актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій.

Якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також забезпечення безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин, то стає очевидним оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг (адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо). Ці функції мають бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

В той самий час, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних грумадах необхідно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельними ресурсами, а друге – повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності.

Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням. Що стосується управління земельними ресурсами, 31 січня 2018 року Уряд прийняв розпорядження, відповідно до якого Держгеокадастр має передати землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад до кінця 2018 року.

Алгоритм передбачає чотири етапи:

– ОТГ звертається з клопотанням до обласного управління Держгеокадастру;

– інвентаризація земель ОТГ, які до цього не були передані у користування;

– Реєстрація проінвентаризованих ділянок в державному кадастрі;

– передача земель у комунальну власність громади наказом начальника обласного управління Держгеокадастру.

Для підтримки цього процесу створено спеціальний сайт <http://otg.land.gov.ua>.

Розпорядження Кабінету Міністрів передбачає, що Держгеокадастр відтепер утримуватиметься від розпоряджень землями на території ОТГ, за виключенням випадків, коли з відповідними проханнями звертаються самі громади.

Процес передачі близько 760 тис. га від Держгеокадастру, який від імені держави управляє держземлями, до ОТГ офіційно стартував з 1 лютого 2018 року. Передача земель від Держгеокадастру у власність громад відбуватиметься на наступних підставах.

Основних нормативних актів три:

1. Земельний кодекс, стаття 117, яка так і називається: «Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність»;

2. Постанова Кабміну, яка зобов'язує Держгеокадастр провести таку передачу в частині земель ОТГ;

3. Закон про місцеве самоврядування, стаття 26, яка регламентує обов'язкове узгодження дій Держгеокадастру з органом місцевого самоврядування в перехідний період передачі земель.

Загалом механізм схожий на процедуру передачі землі громадянам, наприклад учасникам АТО, тільки приймаючою стороною виступає об'єднана територіальна громада.

Тривалість всього процесу передачі земель залежить від кількох факторів, в першу чергу від кількості неінвентаризованих земель на території ОТГ. Значна площа таких неоформлених земель є на території Сумської, Житомирської, Чернігівської та Дніпропетровської областей. І навпаки, ситуація близька до оптимальної в Закарпатській, Чернівецькій і Вінницькій областях. В середньому, для окремо взятої ОТГ процедура займе близько двох місяців. Але оскільки процеси будуть запаралелені, то в масштабах країни передача земель відбуватиметься зі швидкістю в середньому 72 ОТГ/місяць.

11. Проблема гарантій забезпечення інтересів громад, що увійшли в об'єднанні територіальні громади. Ця проблема виникла вже в ході польових робіт коли лідери громад почали домовлятися про правила гри в об'єднаному форматі. Ідея децентралізації в цілому сприймається і головами сільрад, і людьми позитивно, але з певними побоюваннями. Крім того, навколо цього процесу противниками реформ створюється певний негативний фон. Здебільшого це стосується розповсюдження чуток про те, що після об'єднання територіальні громади позбавляться власних бюджетів та земельних ресурсів, усі податки підуть до адміністративного центру громади, а про інші населені пункти просто забудуть. Тому краще мати невеликий але гарантований бюджет і розпоряджатися ним самим.

Зрозуміло, що адекватне керівництво територіальної громади ніколи цього не допустить, але певний ризик зловживання статусом адміністративного центру все ж таки існує. Відтак, на законодавчому рівні необхідно створити гарантії урахування інтересів усіх без винятку громад, що входять до складу об'єднаної територіальної громади. Вкрай необхідно мати такі інструменти, як дозволять забезпечити справедливий розподіл та ефективне використання ресурсів територіальної громади з урахуванням нагальних потреб усього населення. Таким інструментом може стати Статут територіальної громади.

На сьогодні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає право територіальним громадам розробляти та приймати статuti, але це робиться на розсуд самої громади.

Натомість статут територіальної громади повинен стати її обов'язковим атрибутом і виконувати функцію своєї рідної конституції місцевого рівня.

Саме у статуті мають бути прописані принципи діяльності органів місцевого самоврядування відповідної громади з урахуванням місцевих умов, принципи формування місцевого бюджету з урахуванням інтересів усіх членів громади та населених пунктів, обов'язки щодо створення планів соціально-економічного розвитку усієї території громади тощо. Статут територіальної громади повинен мати вищу юридичну силу по відношенню до інших правових актів, що приймаються органами місцевого самоврядування територіальної громади.

На нашу думку, положення щодо обов'язкового прийняття статуту об'єднаної територіальної мають бути закріплені у Законах України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Крім того, необхідно встановити, що Статут об'єднаної територіальної громади має прийматися не пізніше ніж на другій сесії відповідної ради. Доцільним є також визначення нормами статуту структури і базових функцій виконавчих органів місцевого самоврядування, наділення певних суб'єктів правом виступати від імені громади під час укладення договорів про міжмуніципальне співробітництво та правом представляти інтереси громади у судових справах.

З метою уникнення впливу політичної кон'юнктури та інтересів окремих осіб на процеси функціонування органів місцевого самоврядування об'єднаних

територіальних громад варто передбачити, що внесення змін до норм статуту, які стосуються гарантій дотримання прав та інтересів громад, що об'єдналися чи приєдналися, мають прийматися кваліфікованою більшістю голосів з умовою їх попереднього громадського обговорення.

Для уникнення можливих конфліктів при прийнятті статутів об'єднаних територіальних громад є доцільним розроблення та затвердження на рівні Кабінету Міністрів України модельного чи рамкового статуту об'єднаної територіальної громади. Це значно полегшить їх розробку та прийняття у конкретних громадах.

Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Суттєве удосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 році:

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [42]. Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [43]. Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [44], Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» [45], яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови;

– прийнято постанову Кабінету Міністрів України [46], щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Постановою передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» [47]. Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.;

– 6 червня 2017 р. прийнято закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів)» [48], який врегульовує питання фінансового забезпечення місцевих виборів, в тому числі і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах;

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи.

Зокрема, необхідно [30]:

– відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

– прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

– підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень в системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

– прийняти закон «Про місцевий референдум, оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою

вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- внести зміни до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво;

- внести зміни до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно [30]:

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

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

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

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

Для посилення експертно-методичної та ресурсної підтримки створення і розвитку об'єднаних територіальних громад необхідно:

- обласним державним адміністраціям активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, а також органам місцевого самоврядування ОТГ щодо реалізації ними нових повноважень, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, у тому числі в місцевих засобах масової інформації;

- налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;

- обласним державним адміністраціям забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги об'єднаним територіальним громадам в підготовці проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій;

- надати допомогу об'єднаним територіальним громадам з підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку

громад, в т.ч. із залученням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги.

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування органів місцевого самоврядування необхідно:

– прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням пропозицій Президента України. Закон необхідний для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо в нових умовах функціонування місцевого самоврядування;

– опрацювати питання законодавчого врегулювання посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку та відповідності цих рішень законодавству України, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

– запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема, з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту;

– запровадити механізми залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо.

Розділ 3. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад

Звернення до стратегічного планування є завжди актуальним – для великих складних соціально-економічних систем ще не придумано більш раціонального інструменту управління процесами їх розвитку. Проте є періоди, коли ця актуальність набуває особливого значення. Уявляється, що для українського місцевого самоврядування сьогодні саме такий період: розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування, виклики якої зумовлюють чергове «друге дихання» стратегічного планування.

Потужний колектив дослідників [49] стверджує, що якщо раніше вже існували стратегії розвитку громад, що увійшли до складу укрупненої громади, то вони повинні бути переглянуті. Одна з причин зміни парадигми планування – інші ресурсні можливості об'єднаної територіальної громади, а значить – і інші конкурентні переваги, на основі чого має бути сформовано оновлене стратегічне бачення розвитку громади та, відповідно, нові стратегічні пріоритети та цілі розвитку.

Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад мають характеризуватися наступними ознаками [50]:

1. Орієнтація на потреби та інтереси людей.

Ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращення становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних.

2. Консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території.

Для успіху стратегічного планування необхідна згода усіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань. Усі місцеві депутати незалежно від належності до політичних партій повинні поділяти загальне бачення та взяти на себе зобов'язання щодо його втілення з тим, аби за умови зміни партії при владі, нова управлінська команда не розглядала б конкретну стратегію лише як складову політики своїх попередників.

3. Усебічність та цілісність.

Стратегії розвитку територій мають бути розроблені таким чином, щоб, наскільки можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання. У тих випадках, коли таке поєднання є неможливим або ускладненим, необхідно досягати певних компромісів.

4. Спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети.

Стратегія має бути інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання». Обмежений потенціал та часові рамки також позначатимуться на ступені досяжності очікуваних результатів.

5. Проведення комплексного аналізу стану територіального розвитку.

Пріоритети повинні визначатися на основі всебічного аналізу існуючої ситуації, прогнозованих тенденцій і ризиків, а також вивченні взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами.

6. Обов'язковість моніторингу та оцінювання.

Невід'ємною частиною стратегії мають бути моніторинг та оцінювання, які базуються на чітких показниках, що дозволяють відслідковувати соціально-економічні процеси на території та своєчасно виявляти потребу у корегуванні плану дій щодо реалізації стратегії.

7. Наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні.

Разом із тим самі по собі навіть якісно розроблені стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад ще не забезпечують громадам автоматичного переходу на новий щабель їх розвитку. Для успішної реалізації таких стратегій необхідне професійне стратегічне управління, яке можливе за умов наявності аналітичних здібностей, стратегічних та проектних компетентностей саме в управлінців – службовців органів місцевого самоврядування, і підкріплюється відповідним методико-технологічним, організаційно-інституційним та ресурсним забезпеченням [51].

Стратегічні плани потрібні українським територіальним громадам з деяких причин [50].

По-перше, стратегічний план – це показник готовності керівництва взяти на себе відповідальність за майбутнє території та соціально-економічний розвиток його територіальної громади.

По-друге, стратегічний план – це найбільш адекватний в сучасних умовах інструмент реагування на невизначеність зовнішнього середовища і формування сприятливого для розвитку економіки місцевого ділового клімату, що дозволяє підвищити конкурентоспроможність і матеріально-фінансову самодостатність території замість орієнтації на державну допомогу.

По-третє, розробка стратегічного плану – це не односторонні зобов'язання місцевої влади перед населенням, а організація конструктивного діалогу органів місцевого самоврядування, державної влади, населення і підприємств, розташованих на території, з метою її розвитку. Цей процес сприяє зміцненню іміджу території у населення і потенційних інвесторів як такої, що має перспективне майбутнє.

Крім того, стратегічний план – ефективний засіб лобювання інтересів території на регіональному і національному рівнях.

А. Ткачук рекомендує розробку стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади здійснювати на основі Державної стратегії регіонального розвитку України з урахуванням стратегії розвитку області, у якій знаходиться територіальна громада [52]. На його думку, це логічно, оскільки Державна стратегія регіонального розвитку базована на філософії збільшення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення єдності всього українського простору, а також покращення якості життя населення незалежно від місця проживання людини .

Стратегія (стратегічний план) розвитку ОТГ має:

– базуватись на конкурентних перевагах конкретної ОТГ;

- відповідати Стратегії регіонального розвитку (СРР) області та держави;
- бути реальним;
- розрахованим на реальні фінанси, які можна залучити;
- процес підготовки має відповідати правилам громадської участі і лобістської незаангажованості.

Впровадження на територіальному рівні програмно-цільового методу управління соціально-економічним розвитком, було кроком вперед порівняно з директивним методом планування, який використовувався раніше. Але, на жаль, аналіз програмного розвитку територій свідчить, що існують певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади, серед яких такі [50]:

- недостатньо глибокий аналіз соціально-економічної ситуації та наявних ресурсів території. Як правило, аналітичні розділи програм містять лише опис соціально-економічної ситуації, рідше у них виявляються тенденції розвитку, ще рідше зустрічається аналіз економічного потенціалу, практично відсутній аналіз переваг і недоліків територіального розвитку, зовнішніх факторів, які на нього впливають;

- слабка розробка блоку основних цілей. Часто цілі розвитку території навіть якісно нечітко визначені, не говорячи вже про їх кількісний вираз. Відсутня наукова обґрунтованість таких цілей;

- у місцевих програмах складно знайти чітке формулювання і наукове обґрунтування стратегічного вибору;

- важливим недоліком програм є слабка підтримка програмних заходів дієвим механізмом їх реалізації;

- недостатня ув'язка різних програм, комплексних та галузевих, які діють на відповідній території між собою, відсутня єдина методологічна база для їх підготовки;

- не завжди програмні заходи належним чином ув'язані з відповідним фінансуванням;

- через брак коштів на розвиток щорічні програми спрямовані, передусім, на латання дірок без послідовної роботи на перспективу, що не економіки місцевого ділового клімату, що дозволяє підвищити конкурентоспроможність і матеріально-фінансову самодостатність території замість орієнтації на державну допомогу та сприяє належній ефективності використання обмежених бюджетних коштів;

- відсутні механізми моніторингу, завдяки яким можна було б відслідковувати процес реалізації програми соціально-економічного розвитку території та корегувати її при зміні зовнішніх чи внутрішніх факторів.

Подоланню зазначених недоліків, безумовно, буде сприяти застосування стратегічного планування розвитку територіальної громади, технологія здійснення якого має суттєві відмінності від існуючого нині способу підготовки програмних документів. Серед них можна виділити наступні [50]:

1. Планування здійснюється «від майбутнього», а не «від досягнутого». Це означає, що з самого початку планувального процесу формулюється головна,

основоположна мета розвитку громади (Стратегічне бачення), задля досягнення якої і розробляється стратегічний план.

2. Головна мета визначається не вузьким колом фахівців, а громадою загалом через своїх представників у робочій групі, яка працює над розробкою стратегічного плану, а також через широке обговорення питання стратегічного вибору розвитку території у засобах масової інформації, за допомогою громадських слухань, соціологічних опитувань, фокус-груп тощо. Таким чином, забезпечується визначення та узгодження інтересів різних верств населення, підприємницьких структур та інших зацікавлених сторін.

3. Стратегічний план не є жорстким ні за змістом, ні за термінами. Робоча група із стратегічного планування є постійно діючою, хоча її склад протягом періоду підготовки та реалізації плану може істотно змінюватися. Робоча група може корегувати та змінювати деякі пріоритети, конкретні заходи стратегічного плану на основі ретельного аналізу змін внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на територіальний розвиток. Акцент у стратегічному плануванні робиться на передбаченні необхідних змін та завчасній підготовці до них, а не на подоланні наслідків подій, що вже відбулися.

4. Застосовується проектний підхід до реалізації пріоритетів і стратегічних напрямів. Тобто, конкретні заходи, що включаються до щорічного плану дій, повинні бути чітко сформульованими, мати розроблені критерії оцінки виконання, фінансові показники, терміни реалізації та відповідального за виконання.

5. Здійснюється постійний моніторинг за процесом реалізації стратегічного плану та аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі території, визначаються показники оцінки рівня досягнення цілей та наближення до кінцевого результату.

У сучасних умовах зростання ролі стратегічного управління в забезпеченні успішності діяльності органів місцевого самоврядування зумовлюється такими факторами, як:

– реформи або динамічні зміни, що відбуваються сьогодні практично в усіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні. Це, у першу чергу, зміни зовнішнього оточення об'єднаних територіальних громад, тобто зміни, що «насуваються» ззовні і впливають на середовище, в якому безпосередньо відбувається життєдіяльність та розвиток ОТГ. У сучасних умовах однією з передумов успішного управління на місцевому рівні (в об'єднаних територіальних громадах) є:

– постійний моніторинг таких змін та динамічне забезпечення балансу внутрішніх сильних та слабких сторін із зовнішнім оточенням;

– вимоги щодо підвищення результативності та ефективності управління в ОТГ, що висувуються виборцями на місцевому рівні, вимагають переорієнтації на нові моделі управління, що зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки проектів та програм досягнення цілей;

– надання самостійності ОТГ висуває потреби у створенні методологічного підґрунтя для самостійного ухвалення рішень щодо

стратегічного вибору шляхів розвитку місцевих суб'єктів суспільного управління в умовах децентралізації;

– потреба в ефективних і водночас «м'яких» технологіях за умов відкритості, прозорості, підзвітності та підконтрольності влади громадськості [53].

Як відомо, перший «бум» застосування в нашій країні стратегічних технологій до планування розвитку територій відноситься до середини дев'яностих років минулого сторіччя і пов'язується із становленням муніципального руху, коли завдяки процесам децентралізації державного управління місцеве самоврядування отримало додаткові права, що поставило місцевих керівників перед необхідністю реалізації обґрунтованого вибору напрямів розвитку територій. Не дивлячись на перші успіхи, через певний проміжок часу можна було констатувати, що стратегії того періоду ще не стали реальними інструментами розвитку, а поступово перетворилися переважно на політичні документи, які здебільшого підтримували передвиборні програми різних політичних сил. Серед причин такого становища можна виділити об'єктивний і суб'єктивний аспекти: до першого слід віднести недостатній розвиток методологій стратегічного планування, певну спрощеність підходів і недостатнє базування на об'єктивних факторах розвитку, а саме головне – недостатню відповідальність за дієвість стратегій.

До другого – недостатню готовність публічних управлінців до стратегічної діяльності, нерозвинутість їх стратегічного мислення, технологічних компетентностей [54].

Другий бум (приблизно кінець 90-х років минулого століття дотепер) підтримувався розвитком проектного підходу в публічному управлінні, що абсолютним чином кореспондується з передовим світовими і європейськими тенденціями. Так, європейське співтовариство, покладаючи головну відповідальність за власні процеси розвитку країн, і акцентуючи на результатах, надає принципову увагу регіональному стратегічному плануванню. При цьому вже визнаною стала позиція, яку свого часу обґрунтовували наші дослідження, щодо органічної інтеграції стратегічного планування з проектним підходом до реалізації стратегічних пріоритетів (так звана концепція «пріоритет-проект», уперше реалізована у м. Горішнє Плавні (Комсомольську), стратегія якого, створена на проектній основі, дозволила місту уперше в Україні сформувати програмно-цільовий бюджет (на експериментальному рівні) [55]. Третя хвиля інтересу до стратегічного планування розпочинається прямо сьогодні. Вона породжена критичною важливістю, невизначеністю й складністю процесів створення укрупнених територіальних громад, а також багатовекторними процесами майбутнього (після укрупнення) співробітництва громад. Усе зазначене є впливовими факторами подальшого розвитку підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій.

Останнім часом достатньо активно формується законодавча та нормативно-правова база реформування місцевого самоврядування [11, 23, 56]. Зокрема нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування місцевого розвитку можна умовно поділити на три блоки [57]:

1. Перший – визначає роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема – через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку.

2. Другий – формує основні засади стратегічного планування на місцевому рівні (від держави до окремої території).

3. Третій – визначає особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії місцевого розвитку громадськості.

Нормативно-правові документи першого блоку формують рамкові умови, за якими органи місцевого самоврядування мають можливість самостійно розробляти та реалізовувати програми, в тому числі, стратегії розвитку території. Основою першого блоку є Конституція України. Крім того, до нього входять Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Згідно чинного законодавства питання соціально-економічного розвитку територій України на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, районів і регіонів належать до компетенції, перш за все органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (районних і обласних державних адміністрацій).

Другий блок – формування засад стратегічного планування в Україні – складається з наступних документів: Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики», Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики», Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку», «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку», Наказів Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» та інше.

Третій блок – засади участі населення та юридичних осіб у формуванні стратегії розвитку регіону, складається з цілої низки документів. Серед них: Закони України: «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про статус депутатів місцевих рад», Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет

інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» тощо.

Окремі громади, не чекаючи укрупнення, намагаються здійснювати співробітництво на основі нової нормативно-правової бази, ці питання активно обговорюються у професійному середовищі місцевого самоврядування. Дуже тісно до цього кола питань примикають питання здійснення стратегічного планування в оновлених громадах з урахуванням поширення застосування проектних технологій для реалізації завдань місцевого розвитку. Це відбувається на тлі очікуваного зміцнення суб'єктів та методології стратегічного планування місцевого розвитку завдяки укрупненню громад та поширенню простору розробки стратегій.

Зазначене зумовлює актуальність опрацювання проблемних питань стратегічного планування в аспектах зміни його середовища. Реформа місцевого самоврядування торкається низки питань адміністративно-територіального устрою країни й долає певні обмеження стратегічного планування на територіях, які мали місце в існуючій системі, створює нові можливості його реалізації.

Так, по-перше, децентралізація державного управління супроводжується процесами укрупнення громад, що породжує нові спроможні суб'єкти діяльності на території – це зовсім не ті 12000 переважно дотаційних громад, для більшості з яких стратегічне планування було певною абстракцією [56, 58].

По-друге, реформа долає відому ситуацію двовладдя на території, коли взаємне делегування повноважень місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування породжує системну суперечність у питанні хто є повноважним суб'єктом місцевого розвитку, основним відповідальним за реалізацію програм соціально-економічного розвитку і бюджетів територій базового рівня місцевого самоврядування [58]. Створення виконавчих органів рад районного та обласного рівнів розв'язує цю проблему на користь місцевого самоврядування.

По-третє, становлення громадянського суспільства, що відбувається сьогодні, радикально підвищує вимоги щодо результативності управління в умовах політичної конкуренції, що зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки програм досягнення цілей, наявності ефективних і водночас «м'яких» технологій планування за участю громадськості, тобто певного розвитку методологій і технологій розробки стратегій.

По-четверте, досягнуто певну зрілість у застосуванні проектного підходу в публічному управлінні в інтеграції його із стратегічними підходами, що створює передумови переходу до програмно-цільового бюджетування за сучасними канонами в ув'язці із стратегіями розвитку.

По-п'яте, поширюються можливості грантового фінансування проектів розвитку територій, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку

[59], численні конкурси проектів і програм на регіональному та національному рівнях.

М. Бриль стверджує, що стратегія — це обґрунтований вибір напряму розвитку адміністративно-територіальної одиниці, а також прийняття необхідних рішень відповідним органом місцевого самоврядування [60].

О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, І.В. Валентюк, А.Ф. Ткачук розглядають стратегічне планування як системну технологію обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [61].

Виконання стратегій розвитку ОТГ базується на наступній системі принципів управління процесом їх реалізації, а саме [62]:

- забезпечення змістовного взаємозв'язку стратегії з іншими плановими документами щодо поточної та перспективної діяльності з розвитку громади та її території;

- «першого керівника», відповідно до якого загальне керівництво та вся повно-та відповідальності за реалізацію стратегії покладається на першу особу – селищного (сільського) голову;

- своєчасності та попередження;

- персональної відповідальності;

- відкритості та прозорості для громадськості (регулярне оприлюднення звітів з виконання стратегії на сайті відповідної ОТГ);

- поточної науково-комунікаційної підтримки процесів реалізації стратегії;

- несуперечності зі стратегіями більш високого рівня, зокрема із секторальними стратегіями децентралізації Дніпропетровщини, Національною стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» та іншими.

Одним із сучасних викликів для стратегічного планування в публічному управлінні є, ураховуючи європейський вектор розвитку України, формування потреби в обґрунтованих стратегіях, гармонізації методології їх формування з європейськими підходами. Досвід Європи свідчить про велику увагу, що приділяється обґрунтуванню стратегій, зокрема регіонального розвитку, які реалізується циклами у сім років (фінансування нового циклу розпочалося у 2014 році). Підготовка до цього циклу, наприклад в Естонії, розпочалася у 2011 р. і тривала майже три роки [63]. Перед початком стратегічного планування регіонального розвитку Міністерством внутрішніх справ (яке опікується регіональним розвитком) було замовлено трьох незалежних експертів з аналізу політики регіонального розвитку, після чого було проведено консультації з різними партіями, а далі – опитування думки представників органів місцевого самоврядування різних регіонів. Було створено механізм письмового

оцінювання ситуації та подання пропозицій, для чого розроблено матрицю спеціального формату в електронному вигляді, яку можна було направити міністерству на офіційний сайт. З огляду на процеси укрупнення громад в Україні цікавим у цьому процесі є досвід визначення меж тяжіння окремих центрів та навколишніх територій за допомогою сучасних технологій: це дослідження було зроблено через використання мобільних телефонів, коли завдяки відстеженню кількості дзвінків протягом доби було визначено маятникові міграції, а відтак – і зони тяжіння основних центрів [63]. Отже, для роботи за євростандартами треба вчитися обґрунтовувати стратегії.

Ключовими процесами реформування є процеси укрупнення громад, які мають забезпечити їх спроможність до ефективної діяльності. Ці процеси містять чимало викликів, що стимулюють подальший розвиток підходів та методології стратегічного планування. Окреслимо деякі з них.

Одним із пріоритетних завдань після створення укрупненої громади є розробка стратегії її розвитку. Очевидно, що якщо існували стратегії розвитку громад, що увійшли до складу укрупненої громади, то вони повинні бути переглянуті, тому що укрупнена громада має зовсім інші ресурсні можливості, а значить – і інші конкурентні переваги, на основі чого має бути визначено оновлене стратегічне бачення розвитку укрупненої громади та, відповідно, нові пріоритети розвитку (за кількістю – 2-5 пріоритетів).

Така робота здійснюється робочою групою, сформованою з представників усіх громад, що об'єдналися. Важливо пам'ятати, що усі об'єкти, передбачені співробітництвом громад, мають бути враховані у стратегії розвитку громади і за умов доцільності мають реалізовуватися за допомогою проектів, що включаються до складу стратегії. Аби стратегія, на відміну від традиційної ситуації, стала дійовим інструментом реалізації ключових намірів громадян, слід до її розробки залучати активних представників громадськості, особливу увагу приділити створенню дійової системи управління реалізацією стратегії та налагодженню громадського моніторингу, організувати звітність перед громадою за отримані стратегічні результати.

Основоположна роль стратегічного підходу проявляється в підготовці провідного документу, на основі якого здійснюється укрупнення громад.

Ним є перспективний план (ПП), що розробляється обласними державними адміністраціями. Принцип добровільності, покладений в основу процесів укрупнення громад [23], у більшості випадків призводить до перетворення цього процесу на довгостроковий (досвід Естонії, в якій укрупнення громад також здійснюється на принципі добровільності, такий, що з 2005 року об'єднано лише 22 громади з 254 і зараз у процесі об'єднання знаходиться тільки 40 громад [63]). Відповідно, розроблені на сьогодні ПП будуть неодноразово корегуватися протягом періоду до отримання певного сталого стану У той же час на процеси об'єднання громад впливає створена на належному рівні законодавча база співробітництва громад. Цей вплив пояснюється наступним чином. Відомо, що існують дві базові концепції забезпечення підвищеної здатності громад: «органічна» (укрупнення територіальних громад із створенням спільного органу управління) та

«функціональна» (централізація функцій, тобто співробітництво самостійних громад) [64]. Отже, на тлі використання принципу добровільності потрібні серйозні обґрунтовані стратегічні рішення щодо вибору громадою або самостійного шляху існування або в об'єднанні з іншими. Аналогів таким рішенням ще не знала українська практика стратегічного планування, наслідком чого є якщо не методологічна слабкість і переважний емпіризм застосовуваних сьогодні підходів до розробки ПП. Так, досвід Дніпропетровської області, яка перша представила до розгляду громадами перспективний план, демонструє таке: перший варіант ПП передбачав створення 53 укрупнених територіальних громад, а другий – вже з урахуванням перших результатів обговорень – містив більше вісімдесяти громад. Тобто громадські обговорення показали наявність достатньо великої кількості слабких місць, по яких ПП не витримав критики і був перероблений на користь пропозиціям громад. Отже – демократично, але недостатньо «методологічно».

В укрупненій громаді, яка сформована на основі об'єднання громади міста (районного чи обласного значення) та прилеглих сіл і селищ, проявляються важливі системні протиріччя, з'являються нові достатньо складні аспекти вибору пріоритетів розвитку. Уявляється, що ми ще не повністю усвідомили соціальні наслідки інтеграції в єдиній громаді урбаністичного та сільського укладів життя. І в аспекті вибору пріоритетів можна говорити про конкуруючі концепції: пріоритет розвитку «центру» громади (зробити належну «столицю», щоби було куди приїхати та відпочити душею); пріоритет розвитку периферії (щоби всім було гарно кожного дня); пріоритет розвитку сильних (тому, що вони багато заробляють до бюджету громади); пріоритет розвитку слабких (щоби вирівняти умови життя всім). Проблема схожа на проблему бюджетного вирівнювання, коли у тих, що заробили багато грошей, забирають на підтримку більш слабких. Ситуація об'єктивна, але вирішується непросто й завжди є ображені. Тому аналіз зацікавлених сторін при розробці стратегії укрупненої громади стає важливішим моментом, який вимагає методологічного посилення.

Аналіз конкурентних переваг в укрупнених громадах має виконуватися з огляду на пошук синергетичного ефекту, який може забезпечити інтеграція окремих факторів (ресурсних, управлінських, економіко-фінансових, людських), що відокремлене існують в громадах, які об'єдналися. Саме конкурентні переваги, унікальні особливості території є основою залучення до неї інвестиційних та споживчих ресурсів, заробляння грошей, що є ключовим завданням стратегії розвитку території.

Укрупнені громади стають значною мірою порівнюваними, чого не можна було сказати про колишні дрібні громади. Це поширює можливості застосування бенчмаркінгу як інструменту стратегічного розвитку. Бенчмаркінг – це порівняння з передовими аналогами (громадами, територіями, підприємствами, організаціями). Бенчмаркінг забезпечує порівняння результатів та процесів діяльності й виявлення слабких місць або переваг; запозичення передового досвіду й мінімізацію ризиків; виявлення передових тенденцій; розширення інформаційної бази для визначення пріоритетів стратегічної діяльності; формування готовності персоналу до змін. З

використанням бенчмаркінгу доцільно визначати стратегічні напрями, цілі та очікувані результати співробітництва громад [65].

Уявляється, настав час до формування на основі бенчмаркінгу рейтингів громад за аналогією з оцінюванням діяльності місцевих органів виконавчої влади, що здійснювався спочатку на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій» від 09.06.2011 р. № 650 [66], а тепер реалізується на підставі Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2015 № 856) [67]. Існування таких рейтингів укрупнених громад, районів створює конкурентне середовище і посилює стимули ефективної роботи органів місцевого самоврядування в умовах політичної конкуренції. Зазначене актуалізує завдання розробки системи індикаторів оцінювання успішності діяльності укрупнених громад, яка має стати обов'язковим елементом методології розробки стратегій розвитку територій.

У нових умовах ще більше проявляється потреба в органічному поєднанні стратегічного та проектного підходів. Завдання об'єднання громад, співробітництва громад – це сфери, де природним чином інтегруються стратегічні та проектні технології. Застосування класичних стратегічних і проектних технологій у комплексі збагачує й посилює запропоновані законодавством форми співробітництва громад. Проте, очевидно, що проектні технології потребують адаптації до умов публічного управління, зокрема місцевого самоврядування, й конкретно – до застосування для використання в об'єднаних територіальних громадах.

Реформи, робота у нестабільному середовищі – це численні ризики. Сьогодні стратегії повинні набувати ризик-орієнтованого характеру, передбачати найбільш ймовірні ризики та намагатися їм запобігати задля підвищення ступеня реалізації стратегічних ініціатив, тобто мати антикризовий характер. Саме інтеграція стратегічного і проектного підходів робить значний внесок у реалізацію такого завдання унаслідок того, що інтегрований підхід перетворює стратегію на портфель проектів і програм. При цьому формування кожного проекту передбачає аналіз ризиків і формування плану реакції на них. Для використання стратегії в антикризовому контексті механізм управління реалізацією стратегії має передбачати в залежності від діагностованого рівня настання ризиків та кризових небезпек здійснення оперативного корегування стратегії (реалізацію планів реакції на ризики) або зміни в її складі [68]. Завдяки орієнтованості стратегії на заздалегідь визначені в проектах ризики підвищується ступінь реалізованості стратегії. Крім того вирішенню цього ж завдання сприяє система моніторингу виконання стратегії, заснована на моніторингу окремих проектів, а далі – моніторингу виконання цілей по гілках дерева цілей і до стратегії у цілому.

М. Бриль стверджує, що сталий розвиток територій забезпечується поєднанням екологічних, економічних та соціальних складових розвитку [60].

Саме за таких умов можливе створення комфортного середовища, підвищення якості життя сільського населення.

Екологічна сталість. Це не лише догляд та збереження довкілля, але й задоволення елементарних людських потреб у чистому повітрі, екологічно чистих харчових продуктах; забезпечення благоустрою територій, здійснення заходів із енергозбереження, забезпечення житлово-комунальних послуг, таких як водопостачання та водовідведення; поводження з твердими побутовими відходами тощо. Тобто, це виконання завдань, які, в першу чергу, позитивно вплинуть на навколишнє середовище у майбутньому.

Економічна сталість, яка є однією з важливих складових, що визначає економічний поступ розвитку громади. Досягненню економічної сталості передують створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, залучення місцевих та іноземних інвестицій у місцеву економіку, надання максимального сприяння компаніям, які працюють на території ОТГ, перепідготовка кадрів з урахуванням майбутніх потреб бізнесу, створення життєздатної у фінансовому відношенні економічної бази ОТГ. Усі ці фактори впливають на створення робочих місць, а отже перешкоджатимуть відтоку населення з новоствореної громади.

Соціальна сталість передбачає належне медичне обслуговування, безпечне і здорове житло, високоякісну освіту для всіх мешканців громади; підтримку громадської безпеки та правопорядку; зміцнення духу громади, її згуртованості, що породжує почуття приналежності до певної території, тобто розвитку локальної ідентичності; сприяння творчому вираженню, збереження традицій тощо.

Водночас усі ці три складові не є відокремленими одна від одної, а міцно переплітаються. Це забезпечує взаємозв'язок цілей, планів розвитку і проектів розвитку громад, прописаних у місцевих стратегіях, а також взаємодоповнюваність усіх стратегічних напрямів розвитку.

Важливою складовою стратегічного планування розвитку громади є її просторове планування. На жаль, в Україні поки що цьому взагалі приділяється надто мало уваги. Постійне спрощення різних дозвільних процедур в будівництві призвело до того, що наші міста і села перетворюються у якісь заплутані кам'яні джунглі, де практично неможливо забезпечити якісне та безпечне життєве середовище для людини. Відсутність єдиних планувальних документів в межах поселення та за його межами призвело до розбазарювання комунальних та державних земель, їх пошматування на дрібні клаптики, що тепер вкрай ускладнює залучення у такі поселення внутрішніх чи зовнішніх інвесторів [52].

В європейських країнах оцінювання стратегічних документів розвитку, наприклад, окремих населених пунктів, регіонів чи національних програм, має у першу чергу враховувати стратегічну екологічну оцінку з урахуванням імовірних ризиків тих чи інших дій для довкілля. Паризька Угода 2015 р. відповідно до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [69] встановлює мету: обмежити зростання середньостатистичної глобальної температури нижче 2 °С для забезпечення сталого

низьковуглецевого майбутнього. Такий механізм стратегічної екологічної оцінки документів державного планування закладено в Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку» [70] і передбачає затвердження органами місцевого самоврядування програмних документів стосовно формування кліматичної нейтральної економіки щодо:

- енергоефективності;
- розгортання поновлюваних джерел енергії;
- чистої, безпечної мобільності;
- конкурентоспроможної промисловості та циркулярної економіки;
- інфраструктури та взаємозв'язку;
- захоплення та зберігання вуглецю для вирішення проблем, що виникають у результаті викидів CO₂.

Реалізація таких напрямів базується на розробці документів державного планування, що мають форму стратегій, планів, схем, містобудівної документації, загальнодержавних програм, державних цільових програм та інших програм й програмних документів, включно й зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування.

Європейська Комісія затвердила стратегічне довгострокове бачення сучасної, конкурентоспроможної та кліматично нейтральної економіки до 2050 р. – «Чиста планета для всіх». Ця європейська модель супроводжується реалістичними технологічними рішеннями, розширенням можливостей громадян та узгодження дій.

В Україні наразі запроваджена інтерактивна карта проектів «UA MAP» [71] в якій опубліковано понад 100 потенційних перспективних проектів на суму більш ніж 4 млрд євро, що може стати дієвим механізмом стимулювання економічної активності територіальних громад для розвитку «чистої» енергії, підвищення енергоефективності у муніципалітетах; розвитку технологій утилізації сміття тощо.

Для стратегій невеликих соціально-територіальних утворень, таких як селищні та сільські об'єднані територіальні громади, типова система відповідальності передбачає наступні рівні:

– на верхньому рівні управління реалізацією стратегії у цілому застосовується «принцип першого керівника», який передбачає, що загальне керівництво процесом реалізації стратегії здійснює перша особа – селищний (сільський) голова, який поділяє всю повноту відповідальності за реалізацію стратегії;

– відповідальність за реалізацію обраних стратегічних пріоритетів покладається, як правило, на заступників селищного (сільського) голови;

– відповідальність за реалізацію стратегічних (у т. ч. операційних) цілей покладається, як правило, на начальників відповідних структурних підрозділів виконкому селищної (сільської) ради або старост;

– відповідальність за реалізацію проектів несе призначений керівник проекту, який очолює команду проекту.

Перелік відповідальних осіб, зафіксований розпорядженням сільського (селищного) голови ОТГ, є невід'ємною частиною стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади.

У підсумковому документі стратегії розвитку ОТГ обов'язково представляється система управління її реалізацією, центральне місце в якій відведено затвердженому розпорядженням селищного (сільського) голови спеціальному уповноваженому органу. Раніше традиційно для такого органу, застосовувався термін «стратегічний комітет» [53], який виконував свої функції, починаючи з фази розроблення концепції стратегії. Проте для ОТГ краще формувати окремий уповноважений орган – Комітет з управління реалізацією стратегії (КУРС), функції якого відрізняються за своїм змістом від функцій стратегічного комітету [51]. КУРС здійснює саме координацію та поточне управління всіма заходами, спрямованими на реалізацію стратегії. Функції КУРС наступні [62]:

- організовує взаємодію структурних підрозділів виконавчих органів селищної ради, а також учасників-партнерів виконання стратегії;
- здійснює моніторинг і контролює виконання та фінансове забезпечення проектів стратегії відповідно до її підсумкового документу;
- проводить регулярне кількісне оцінювання рівня виконання проектів, операційних та стратегічних цілей, пріоритетів та стратегії у цілому;
- корегує за необхідністю склад та кількісні оцінки вигід громади, які планується отримати від реалізації проектів стратегії;
- здійснює моніторинг досягнення запланованого результату стратегії з урахуванням впливу змін та соціально-економічних показників стану громади;
- аналізує результати кращих проектів і формує пропозиції щодо їх тиражування на інші населені пункти громади;
- проводить бенчмаркінг діяльності громад-передових аналогів, узагальнює досвід та кращі практики діяльності територіальних громад в конкурентному середовищі й формує пропозиції щодо врахування їх у власній стратегії;
- аналізує дії найближчих громад-конкурентів, ризики та загрози, які від них надходять;
- здійснює підготовку квартальних (піврічних) звітів про стан реалізації стратегії, надає їх селищному голові та презентує на засіданні виконкому селищної ради (піврічний звіт – на засіданні селищної ради);
- готує щорічний звіт про стан виконання стратегії, презентує його на останньому в році черговому засіданні селищної ради, а повний текст звіту розміщує на сайті селищної ради в мережі Інтернет;
- формує пропозиції щодо змін, які слід внести до цілей і проектів стратегії, ін-дикаторів виконання стратегії як відповідь на виявлені виклики, ризики, загрози, можливості.

Важливим є залучення різних суб'єктів місцевого розвитку до процесу стратегічного планування. Такий підхід структурує і організовує територіальну громаду. Практика підтверджує, що високий рівень участі громадян у розробці стратегій, урахування думки та позицій усіх зацікавлених сторін [60]:

– по-перше – згуртовує жителів громади та формує усвідомлення кожного члена громади про власну причетність до вирішення питань місцевого значення;

– по-друге – забезпечує стійкість розробленої Стратегії розвитку громади (навіть при зміні місцевої влади громадяни не дозволять ігнорувати поставлені стратегічні цілі);

– по-третє – сприяє залученню додаткових місцевих ресурсів, як людських, так і фінансових, для досягнення цілей, задекларованих у Стратегії розвитку.

Залучення усіх зацікавлених сторін має відбуватися фактично ще до процесу розробки місцевої Стратегії. Перш за все, необхідно пояснити членам громади саму сутність Стратегії розвитку та донести мешканцям інформацію про алгоритм її розробки. Під час таких спілкувань з громадськістю не лише з'являтиметься розуміння необхідності створення такого важливого документа для громади, але й виявлятимуться найбільш активні та зацікавлені члени, які можуть бути долучені до процесу формування місцевої Стратегії. Саме завдяки залученню представників місцевого бізнесу, громадських та молодіжних організацій, місцевих активістів, неформальних лідерів та інших зацікавлених сторін, Стратегія громади стане дійсно оперативним документом, який у подальшому реалізовуватиметься через інвестиційні та інноваційні проекти місцевого розвитку.

Таким чином, залучення широкого кола громадян до творення середньо- та довгострокового плану розвитку ОТГ дозволяє, окрім вирішення насущних проблем громади, ідентифікувати та знайти прийнятні шляхи усунення цих проблем, забезпечити налагодження діалогу між громадськістю та владою. При цьому однією з основних складових процесу планування є обов'язкова участь у ньому усіх активних та зацікавлених представників громади. Розроблена таким чином стратегія відображає інтереси усіх громадян. Створений разом з громадою Стратегічний план незалежно від особистісних якостей керівників, або політичної ситуації спрямовується на покращення стандартів життя, зміцнення місцевої демократії, виховання соціально активних громадян [72].

Науковцями Національний інститут стратегічних досліджень доведено, що для вирішення проблемних питань у формуванні стратегічних основ інноваційного розвитку територіальних громад, що виникли у процесі реформування територіальної організації влади, необхідне вдосконалення його інституційного та правового забезпечення, формування системи організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, спрямованих на інноваційний розвиток. Серед першочергових необхідно вирішити такі завдання [73]:

1) Верховній Раді України:

- прийняти нову редакцію Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо запровадження планів перспективного розвитку об'єднаних територіальних громад з урахуванням інноваційного потенціалу регіонів, конкурентних переваг та стратегічного бачення їхнього розвитку, результатів реформ із децентралізації

влади, об'єднання територіальних громад, їхніх фінансової спроможності та інфраструктурних змін;

- законодавчо врегулювати питання подолання цифрового розриву, захисту прав споживачів та вдосконалення цифрового урядування, цифрової інфраструктури та вимірювання цифрової економіки для забезпечення переваг оцифрування та нових технологій для інноваційного зростання територіальних громад;

2) Кабінету Міністрів України:

- доопрацювати проект Стратегії інноваційного розвитку України, в якій, зокрема, визначити структуру Національної інноваційної системи та забезпечити в ній взаємоузгодженість та комплементарність інноваційної політики територіальних громад і передбачити застосування сучасних інструментів підтримки формування регіональних інноваційних екосистем;

- доопрацювати Концепцію Державної цільової програми розвитку інноваційної інфраструктури на довгострокову перспективу з урахуванням цифрової трансформації економіки і суспільства;

3) Міністерству освіти і науки України та Національній академії наук України спільно із зацікавленими науково-дослідними і освітніми закладами:

- розглянути та затвердити концепцію формування національної науково-освітньої мережі з урахуванням пріоритетності включення територіальних громад до української науково-освітньої телекомунікаційної мережі для підтримки потреб науково-дослідних та освітніх спільнот;

4) Міністерству освіти і науки України спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, асоціацією «Уран» та іншими зацікавленими організаціями:

- розробити заходи щодо залучення територіальних громад до створення та експлуатації високопродуктивної широкопругової мережі Інтернет для поєднання локальних та інших видів мереж з метою зниження рівня цифрового розмежування та розвитку мережевих інформаційних сервісів;

5) Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно з Міністерством фінансів України, Міжвідомчою координаційною комісією з питань регіонального розвитку щодо координації процесів планування та реалізації державної регіональної політики, місцевими органами влади з метою стимулювання та підтримки місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів:

- ініціювати проведення юридичними особами, створеними відповідно до законодавства України, інвентаризації активів і зобов'язань державної, комунальної та приватної власності та оформлення їх результатів як електронного інформаційного ресурсу з метою забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

- сформувати в системі освіти багатосторонні платформи підготовки експертів та фахівців нової генерації щодо цифрових перетворень та аналітики даних, які спричиняють найбільший вплив у процесах цифрових перетворень

(Інтернет речей, великі дані, штучний інтелект, системи управління енергією, мобільні мережі 5G та ін.)

б) Міністерству економічного розвитку і торгівлі України спільно з Національним органом стандартизації:

- гармонізувати нормативну базу розгортання мережевої інфраструктури електронних документів в територіальних громадах шляхом розроблення та затвердження національних стандартів у галузі інформаційно-комунікаційних технологій, телекомунікацій, цифрового довірчого управління та безпеки, електронних навичок, електронного здоров'я та електронної торгівлі.

Як вже відзначалося, в Україні, як і в інших країнах світу, активно розвивається та запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Нині суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування у системі місцевого управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів [60].

Процес стратегічного планування — це довготривалий творчий процес із певним алгоритмом дій, який покликаний вирішити питання забезпечення сталості розвитку територіальної громади.

Планування розвитку громади включає розробку соціально-економічного аналізу, SWOT-аналізу, визначення і відбору конкурентних переваг, і визначення концепції (бачення) розвитку і стратегічних цілей. Це називають Стратегічною платформою або Стратегією розвитку ОТГ [72]. Всі стратегічні задуми засновані на стратегічній платформі, як будинок на фундаменті. Саме тому стратегія не повинна покладатися на недостовірні висновки, а на міцний фундамент у вигляді стратегічної платформи.

Структура стратегічної платформи включає в себе наступні елементи:

- резюме соціально-економічного аналізу ОТГ;
- ключові внутрішні і зовнішні чинники (SWOT-аналіз);
- стратегічне фокусування;
- концепція (бачення) розвитку;
- стратегічні цілі розвитку.

У рамках розроблення Стратегії розвитку громади на практиці метод стратегічного управління застосовується через логічно несуперечливу послідовність процесів або кроків. На думку М. Бриля універсальний алгоритм розробки стратегій має п'ять етапів

Підготовчий етап (перший етап) включає в себе безпосередню підготовку до створення місцевої Стратегії розвитку. У першу чергу, до мешканців громади необхідно донести інформацію про ініціативу з розробки стратегічного документа та пропозицію долучатися до цього процесу.

Під *етапом діагностування* (другий етап) території маємо на увазі здійснення аналізу її соціально-економічного та екологічного стану. Саме діагностика території ОТГ базується на виявленні соціальної, економічної та екологічної специфіки території. Такий аналіз включає збір статистичної та

загальної інформації про громаду: демографічні характеристики, зайнятість населення та ринок праці, дані з економічної ситуації та економічного розвитку, наявні ресурси, історична спадщина та географічні переваги тощо. На цьому етапі застосовують методологію SWOT-аналізу, яка використовується для знаходження та поєднання важливих внутрішніх якісних характеристик (сильних і слабких сторін) з результатами досліджень зовнішніх умов (шансів та ризиків). Аналіз сильних і слабких сторін об'єкта планування більш глибоко висвітлює те, які якості потрібно нарощувати і розширювати, а які тенденції в процесі розвитку потребують коригування. Дослідження зовнішніх факторів призначене виявити шанси та ризики, які можуть вплинути на майбутнє громади і водночас спрогнозувати можливу реакцію громади на ці виклики.

Етап розробки Стратегії (третій етап). На основі проведеного аналізу соціально-економічного та екологічного стану громади, складеної описово-аналітичної частини Стратегії, а також враховуючи унікальні характеристики громади згідно зі SWOT-аналізом, комітет/робоча група зі стратегічного планування формулює бачення, місію та напрями розвитку громади. По кожному стратегічному напрямку формулюються стратегічні та оперативні цілі, завдання, а також індикатори досягнення цих цілей.

Етап легалізації Стратегії (четвертий етап). Коли ми говоримо про легалізацію Стратегічного плану, то маємо на увазі не формальне затвердження його рішенням ради, а прийняття стратегічного документа мешканцями цієї громади. Для того щоб отримати подальшу підтримку громадян, сприйняття Стратегії та її подальшу легалізацію, необхідно на кожному етапі заручатися підтримкою громади, обговорювати з ними стратегічні напрями, цілі, завдання, заплановані результати тощо.

Етап моніторингу та оцінки (п'ятий етап). Для оцінки впливу результатів Стратегії на життя громади необхідно постійно відстежувати ефективність реалізованих програм, проектів та завдань.

А. Ткачук [52] процес стратегічного планування розвитку громади представляє як ряд кількох послідовних кроків або дій, а саме:

- організація роботи;
- проведення стратегічного аналізу;
- прогнози, моделювання сценаріїв і здійснення стратегічного вибору;
- розробка плану дій (цілі, завдання);
- громадське обговорення та ухвалення Стратегії;
- впровадження і моніторинг Стратегічного плану.

Дослідник стверджує, що необхідною умовою успішності планування, крім об'єктивного аналізу соціально-економічної ситуації в громаді є достатньо вірогідні прогнози, побудовані на статистично зафіксованих тенденціях і кількісних показниках, з урахуванням особливостей функціонування тих секторів і сфер економіки громади, які є найбільш вагомими для цієї території. Найважливішими прогнозами в контексті формулювання сценаріїв розвитку громади є демографічний та економічний прогнози.

Сценарне моделювання є важливою методологічною базою стратегічного вибору. В основі кожного сценарію повинні бути покладені базові сценарні

припущення («побачені» ймовірні, але неіснуючі досі фактори впливу на громаду), які детермінують розвиток за тим чи іншим сценарієм.

Основними сценаріями розвитку громади є: базовий (або інерційний) та модернізаційний [52].

Базовий, або інерційний, сценарій розвитку громади формується за комплексу припущень, що тривалий у часі (горизонті планування) баланс зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на стан громади як соціально-економічної системи залишається незмінним, тобто послідовність станів системи змінюється за інерцією.

Модернізаційний сценарій розвитку будується на припущеннях, за яких формуються найсприятливіші, та водночас, реалістичні, зовнішні (національні та регіональні) та внутрішні (ті, які громада здатна сформуванати самостійно) фактори впливу.

Остання дія, але надважлива при впровадженні стратегій розвитку громад, є моніторинг як інструмент відстеження та оцінки розвитку громади у відповідності зі Стратегічним баченням та стратегічними цілями. По суті, лише моніторинг може підтвердити ефективність вкладення стратегічних ресурсів громади.

У цілому для проведення моніторингу виконання стратегічного плану важливими є такі компоненти:

- показники/індикатори (планові чи цільові, фактичні);
- організація процесу регулярного збору фактичних показників (тобто, хто, коли і як провадитиме моніторинг);
- співставлення планових та фактичних показників та визначення відхилень.

Моніторинг стратегічного плану містить в собі три складові частини:

1. Моніторинг зовнішнього середовища розвитку громади. Базується на дослідницькій роботі з вивчення ситуації в галузях та територіях, які мають стратегічне значення для громади. Власне, які це галузі та території – прописано у самому документі стратегічного плану.

2. Моніторинг загальних результатів реалізації стратегічного плану, ступеню просування по вибраних стратегічних та операційних цілях. Базується на аналізі статистики і обмеженої кількості відібраних показників. Як правило, провадиться групою аналітиків. Результати моніторингу підбиваються не рідше одного разу на рік в аналітичних звітах фіксованої структури з висновками про рівень досягнення цілей та необхідності корегування стратегічного плану.

3. Моніторинг процесу реалізації заходів (моніторинг зусиль та окремих результатів). Проводиться здебільшого тематичними комісіями (фокус-групами, цільовими групами). Висновки моніторингу відображаються в базі даних і звіті, в якому фіксуються: узагальнена оцінка просування заходів стратегічного плану, оцінка актуальності заходів, оцінка пріоритетних заходів, оцінка в потребах бюджетного фінансування, пропозиції щодо корегування стратегічного плану та адміністративних документів, пов'язаних із процесом реалізації стратегії (план дій, міський бюджет, інвестиційна програма тощо).

За результатами моніторингу робляться висновки про необхідність корегування/оновлення стратегічного плану та стимулюється його реалізація [52].

Процес планування починається зі стратегічної платформи, яка визначає довгостроковий (стратегічний) горизонт планування (7-10 років). Проте реалізується Стратегія через щорічні плани та програми розвитку, конкретні проекти, на які виділяються чи залучаються кошти. Поступова, поетапна реалізація таких проектів чи програм наближає громаду до її стратегічних цілей.

На етапі становлення ОТГ часовий горизонт планування не варто визначати більше 5 років (у випадках громад зі слабкою економічною базою не більше 3 років). Лише після завершення періоду становлення ОТГ можна збільшувати часовий горизонт планування до «стратегічного» – понад 7 років.

Операційна частина стратегії складається з середньострокових планів розвитку (3-5 років) та короткотермінової частини, яка, у свою чергу, складається з плану реалізації, фінансового плану, плану моніторингу та оцінки та плану з нарощування потенціалу (зміцнення спроможності).

Перед тим, як розпочати процес середньострокового, або довгострокового (стратегічного) планування, слід окреслити відповіді на такі запитання [72]:

– наскільки жителі ОТГ поінформовані про існуючі екологічні, економічні та соціальні проблеми (у т.ч. проблеми населених пунктів, які до об'єднання були у складі інших громад)?;

– чи існують у громаді чіткі пріоритети щодо проблемних питань, які потребують першочергового вирішення?;

– якою мірою середньостроковий, або довгостроковий (стратегічний) план буде пов'язуватися з іншими поточними плановими процесами місцевої ради та її виконавчих органів?;

– які труднощі можуть виникнути у процесі об'єднання ресурсів різних секторів ОТГ для вирішення першочергових проблем?;

– чи мали населені пункти, що увійшли до складу ОТГ, власні довгострокові плани дій? Наскільки узгоджувалися ці плани між собою та чи можуть бути використані попередні напрацювання?;

– скільки часу потрібно для процесу планування, і на який часовий період буде розрахований план?

3.2 Форсайт як інструмент прогнозування розвитку територіальних громад

Форсайт (від англ. Foresight — погляд в майбутнє, передбачення), як технологія практичного застосування обґрунтованого передбачення, був розроблений і застосований у 1950-ті роки в американській корпорації RAND, де вирішувалися задачі визначення перспективних військових технологій. За короткий час технологія Форсайту стала однією з найбільш ефективних інструментів інноваційної організації суспільства. Спочатку його застосовували для формування образів майбутнього в сфері технологій. Там він

відпрацьований особливо добре. Потім Форсайт почали використовуватися у бізнесі – дорожні карти і результати форсайт-проектів стали підставою для розробки успішних стратегій в бізнесі. З 90-х років минулого століття Форсайт широко використовується у передових країнах у державному управлінні, а також при розробці стратегій, проектів і програм регіонального та місцевого розвитку [74].

Як і будь-яке нове поняття, яке ще тільки «вбудовується» в систему уявлень про розвиток суспільства Форсайт має багато визначень. Що б краще уявити собі різні походи до Форсайту і в той же час показати спільне у його визначенні, нижче наводяться найбільш характерні погляди на цю технологію різних вчених та наукових інституцій.

Ben Martin (SPRU, University of Sussex) – Форсайт – це систематичні спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки та суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага.

EU FOREN Guide – Форсайт – це систематичний, спільний процес побудови бачення майбутнього, націлений на підвищення якості прийнятих у цей момент рішень і прискорення спільних дій. Ідеологія форсайта походить від конвергенції тенденцій сучасних розробок в області політичного аналізу, стратегічного аналізу та прогнозування.

ForTech – Форсайт – це природна людська діяльність, яка, насправді, завжди виконувалася і окремими людьми і компаніями. Тим не менш, зараз вона формалізована в ефективну методіку і застосовується урядами, регіонами і іншими суб'єктами стратегування для формування рамок в науці і технології. Технологія Форсайта дозволяє враховувати довгострокові наслідки і можливості в прийнятті рішень. Форсайт може бути використаний для розробки стратегій і довгострокового планування розвитку регіонів, муніципалітетів та інших видів територіальних утворень.

UNIDO – Форсайт – сценарне прогнозування соціально-економічного розвитку: можливі варіанти розвитку – економіки, промисловості, суспільства – у 10-20 річній перспективі.

CORDIS – Прогнозування, оцінка технологій, дослідження майбутнього і інші форми Форсайта – це спроба визначити довгострокові тренди і скоординувати на їх основі прийняття рішень. Форсайт з'явився в останні роки найбільш активно застосовувався в Європі для виділення пріоритетів сучасних досліджень на основі базових сценаріїв розвитку науки, технології, суспільства та економіки.

Можна вважати, що Форсайт – це процес, який втягує всіх стейкхолдерів: громадські організації, промислові підприємства, дослідні центри, неурядові фонди, і так далі. Робота може бути організована на декількох рівнях: міжнародному, національному, регіональному. Мета Форсайту – визначення можливого майбутнього, створення бажаного образу майбутнього та визначення стратегій його досягнення.

Узагальнюючи вищенаведені визначення та виходячи з теми цього видання, яка пов'язана з розвитком територій, визначимо Форсайт як

спеціальну технологію формування пріоритетів розвитку та мобілізації максимально великої кількості зацікавлених осіб для досягнення якісно нових результатів у розвитку громад.

Одразу зазначимо, що Форсайт відрізняється від інших інструментів передбачення та прогнозування. Прогнози, як правило, формуються вузьким колом експертів і в більшості випадків асоціюються з передбаченнями малокерованих подій. У рамках же Форсайта мова йде про оцінку можливих перспектив інноваційного розвитку, пов'язаних з впровадженням досягнень науки і техніки на відповідній території. При цьому окреслюються можливі технологічні горизонти, які можуть бути досягнуті при вкладенні певних засобів і організації систематичної роботи, а також ймовірні ефекти для розвитку громади.

Важливою складовою Форсайта є створення мереж висококваліфікованих і зацікавлених в його реалізації експертів. Саме ці мережі експертів, що складаються з представників влади, бізнесу, громадських організацій і науковців, в змозі сформулювати адекватну відповідь на політичні, економічні, соціальні та інші виклики. Як учасники процесу вони мають передчуття до заходів точного попереджувального впливу і готові усвідомлено застосовувати наявні в їх розпорядженні ресурси.

Окрім експертів, Форсайт передбачає участь широкого кола зацікавлених осіб-представників різних верств суспільства (так званих стейкхолдерів) не тільки у формуванні картини майбутнього, але і їх залучення до активних дій щодо реалізації ними ж передбачуваних змін.

Метою Форсайта є не стільки підготовка «аналітичного прогнозу» за найбільш проблемними напрямками, детальних сценаріїв або ретельно вивірених економічних моделей, скільки об'єднання зусиль основних учасників процесу змін, створення для них умови для консолідації та спільних дій на випередження. Тому у Форсайті, в кінцевому рахунку, важливий не тільки результат, але й процес його отримання.

Форсайта це не окремий метод, а технологія яка вбирає у себе методи і прийоми, розроблені в рамках різних наукових напрямків. Це сукупність інструментів, що дозволяють активно передбачати проблеми майбутнього та впливати на них за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств суспільства.

Методологія кожного конкретного Форсайту завжди визначається виходячи із завдань дослідження і певної області його застосування. Набір методів та інструментів, що використовуються у Форсайте, численний і різноманітний. Найбільша група таких методів та інструментів ґрунтується на знаннях експертів, на розробці спеціальних процедур і прийомів роботи з ними. По суті Форсайт являє собою систему методів експертної оцінки стратегічних напрямів соціально-економічного та інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних вплинути на розвиток регіону або території в середньо- і довгостроковій перспективі. До числа найбільш розповсюджених з них можна віднести: метод Дельфі, критичні технології, розробка сценаріїв, експертні панелі. Коротко розглянемо їх.

Метод Дельфі. Це найпоширеніший з методів Форсайта. Він був системно опрацьований у 1953 році у США спеціалістами корпорації RAND при дослідженні перспектив розвитку військового комплексу, а десятьма роками пізніше він вже був використаний у технологічному прогнозуванні і корпоративному стратегічному плануванні на державному рівні. Головна відмінність цього методу від звичайних опитувань експертів полягає в тому, щоб забезпечити зворотний зв'язок з респондентами. Дельфі передбачає не разове опитування, а як мінімум дві (до 8) ітерації опитування однієї і тієї ж групи експертів. У наступних турах крім того ж набору запитань респондентам надаються узагальнені результати опитувань, отримані на попередніх етапах. В ідеальному варіанті експерти повинні отримати інформацію про те, чим обґрунтовані ті чи інші судження, особливо якщо це крайні або неординарні думки. Таким чином, зворотний зв'язок з респондентами та надання їм можливості відповідно скоригувати їх оцінки здійснюється з метою стимулювання обміну інформацією та дозволяє показати кожному окремому експерту, наскільки їх оцінки та очікування відрізняються від оцінок інших експертів. Крім того, анонімність опитувань дозволяє знизити вплив найбільш активних або авторитетних експертів на індивідуальні оцінки інших.

Критичні технології. Термін «критичні технології» з'явився також у середині ХХ століття. Так називали устаткування та сировину, що не вироблялись у США, але були необхідні для ефективного функціонування збройних сил. Вважалось, що у країні мав бути п'ятирічний запас таких критичних матеріалів на випадок можливих військових конфліктів. Метод «критичних технологій» пов'язаний з виявленням пріоритетів науково-технічного розвитку на середньострокову перспективу (зазвичай від 3 до 10 років). Результатом його використання стають, як правило, переліки технологій або напрямів досліджень і розробок, які вимагають першочергової уваги. На рівні громади такі «критичні технології» безпосередньо пов'язані з ресурсами та проблемами території. Цей метод дозволяє чітко визначити ті наукові та технологічні досягнення, які можуть бути використані у подальшому розвитку.

Часто, при визначенні «критичних технологій» застосовується «еталонний аналіз» (benchmarking), тобто порівняння з іншими регіонами, що дозволяє не тільки визначити рівень розвитку технології в даному регіоні, але і співвіднести його з рівнем лідерів, виявити ступінь відставання і розробити стратегію з прискорення технологічного розвитку в секторах з високим інноваційним потенціалом.

Метод розробки сценаріїв. Метод широко використовується у різних стратегічних та прогнозних дослідженнях. Відмінність його у Форсайті в тому, що сценарій готується за принципом «зверху вниз». Тобто він базується на аналізі пріоритетів майбутнього і опису альтернативних траєкторій розвитку їх досягнення. Це є шлях прогнозування не «від минулого» а «від майбутнього». При цьому сценарії можуть включати в себе діахронічний елемент, тобто враховувати фактори, що вплинули на розвиток даної ситуації в минулому. Також, вони можуть бути синхронічними: у цьому випадку майбутній хід розвитку подій пов'язується тільки з ситуацією, яка є на даний момент. У цьому

випадку, маючи як вихідний матеріал схематичне зображення майбутньої ситуації, відновлюється вихідна ситуація і ретроспективно будуються шляхи її розвитку.

Експертні панелі. Даний метод вважається базовим і використовуються практично у всіх Форсайт-проектах. Групам експертів з 12-20 осіб пропонується протягом декількох місяців обмірковувати можливі варіанти майбутнього по заданій тематиці, використовуючи новітні аналітичні та інформаційні матеріали і розробки. Основними перевагами цього методу є присутність експертів під час всього процесу роботи, взаємодія між представниками різних наукових дисциплін та сфер діяльності. Метод може доповнювати інші підходи, що застосовуються в технології Форсайту. Більш того, в деяких випадках створення панелей необхідно для вироблення вихідної інформації та інтерпретації отриманих результатів для інших методів.

Варто підкреслити, що в процесі систематизації науково обґрунтованих методів дослідження суспільних процесів відбувається і розвиток технології Форсайту. Вона постійно поповнюється новими інструментами, в першу чергу тими, що пов'язані з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Яскравий приклад – проведення опитувань експертів методом Дельфі з використанням мережі Інтернет.

Список наведених вище методів Форсайту не є вичерпним. Використовуються і такі, як математичне моделювання, колективна генерація ідей («мозкова атака»), регресійний аналіз, прогнозна екстраполяція та багато інших [66сер]. Вибір набору методів для проведення Форсайту залежить від таких факторів як Область застосування, Поле та Горизонт Форсайту. Результатом Форсайту є Дорожня карта.

Область застосування є однією з найважливіших складових організації Форсайта. Така область повинна бути аналогом опорного плану в симплекс методі пошуку оптимального рішення. Інакше кажучи, не можна формувати Форсайт з будь-якого приводу. Необхідно знайти головні моменти в розвитку громади, які з рецесивних елементів здатні перетворитися в домінуючі. Наприклад, можна міркувати про необмежену кількість показників, на які економіка громади могла б вийти в майбутньому, а можна виділити 3-4 ключові моменти, реалізація яких поліпшить ситуацію кардинальним чином. Саме для останніх слід застосувати інструментарій Форсайта. Передбачення за цими напрямками дасть можливість побачити шляхи якісного зростання за іншими показниками.

Поле Форсайта окреслює склад учасників проекту і складається з декількох кіл. До першого кола входять ініціатори і пропагандисти, тобто люди та організації, безпосередньо зацікавлені в реалізації Форсайта. Друге коло учасників формується з громадян і організацій, які розуміють, що прийдешні зміни їх зачіплятимуть і як виробників, і як споживачів, і як політичних діячів, і як дослідників. Інакше кажучи, це коло учасників Форсайта. Третє коло об'єднує тих, кого перетворення зачіпають побічно, і вони не завжди усвідомлюють можливість майбутніх змін у їх звичайному існування, але тим чи іншим образом візьмуть участь у заходах Форсайту.

Горизонт Форсайта – це проміжок часу, на який орієнтується фіксація результатів передбачення або активного прогнозу. Він визначається індивідуально, залежно від обраного типу Форсайта або від ракурсу об'єкту, який маємо побачити в майбутньому. Виділяється дві більш-менш стандартні часові межі горизонту Форсайта :

- 20-30 років для повторюваних процесів з тривалим циклом обороту;
- 2-5 років для повторюваних процесів з незначним циклом обороту.

Таким чином горизонт Форсайту можна визначити, як максимальну кількість років, на які передбачається формування активного передбачення.

При розгляді часового горизонту Форсайта слід розмежовувати два процеси, для яких визначаються часові горизонти. Перший процес передбачає встановлення оптимального часового горизонту і аналіз перспектив науково-технічного прогресу. Суть іншого процесу полягає в реалізації процедури формування пріоритетних напрямів розвитку об'єкту Форсайта і їх документальне закріплення у вигляді «дорожньої карти».

«Дорожня карта» як результат Форсайту являє собою офіційний документ, де відображені можливі шляхи розвитку громади в майбутньому. На її підставі формуються стратегії розвитку та довгострокові пріоритети. Фактично, дорожні карти припускають вже задане майбутнє з детальним описом основних етапів і практично можливих механізмів (шляхів) його досягнення. Таким чином вони є одним з ключових інструментів для цілеспрямованої діяльності стейкхолдерів (зацікавлених осіб) які представляють владу, бізнес, громадянське суспільство. Ми знаємо, куди ми хочемо прийти або чого ми хочемо досягти, і наше завдання полягає в тому, щоб відповісти на питання, яким чином оптимально це зробити ?

Відповідаючи на це питання «дорожні карти» надають візуалізовану схему-маршрут досягнення образу майбутнього. Така карта являє собою, багат шарову схему, де кожен шар містить однорідні елементи (цілі, завдання). Основний акцент при цьому робиться на погодження часових координат подій, що надає даному інструменту динамічний характер і дозволяє відстежувати весь хід реалізації програм і проектів. При цьому при побудові дорожніх карт результати повинні бути представлені в максимально зрозумілій формі, доступній для самого широкого кола зацікавлених осіб, і служити основою для прийняття поточних рішень у відповідних сферах. Таким чином, головне значення дорожньої карти полягає у виборі та поданні можливих напрямків розвитку об'єкта Форсайту, визначення системи необхідних заходів, побудові траєкторії досягнення поставлених завдань та відображення альтернативних варіантів.

Технологія Форсайта ще тільки починає використовуватись в Україні але з кожним роком стає все більш популярною і очікуваною. У фахових і популярних виданнях все частіше можна знайти публікації на цю тему. Уже здійснювались спроби проведення Форсайтів окремих галузей та регіонів, а у 2015 році було успішно проведено дослідження «Форсайт економіки України: середньостроковий (2015-2020 роки) і довгостроковий (2020-2030 роки) часові

горизонти» [75], яке на наш погляд є вдалим прикладом використання цієї технології в Україні.

Можна говорити про те, що Форсайт як сучасна технологія проектування й програмування майбутнього активно просувається в середовищі практиків і вчених і має всі підстави бути затребуваною структурами влади, бізнесу та громадянського суспільства, у тому числі і при розробці стратегій та програм розвитку об'єднаних територіальних громад.

Розділ 4 ЕЛЕКТРОННЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК АДАПТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

4.1 Концепція розвитку інформаційного суспільства України

У першому десятилітті ХХІ століття було сформовано законодавчі основи політики розвитку інформаційного суспільства України. У 2005 р. відбулися парламентські слухання з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні, рекомендації яких були затверджені Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 01.12.2005р. № 3175-IV. [76].

У рекомендаціях особливо підкреслювалася необхідність удосконалення законодавства в частині надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням Інтернету, а також рекомендувалось КМУ розробити заходи щодо впровадження механізмів надання таких послуг. За наслідками парламентських слухань було прийнято Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» [77].

Кабінет Міністрів України відповідно до цього указу повинен був забезпечити:

- організацію роботи з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд»;

- спрощення порядку державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, які діють у інформаційній сфері, подання ними звітності про свою діяльність, створення умов для митного оформлення товарів, впровадження системи приймання та видачі відповідних документів із використанням глобальної інформаційної мережі Інтернет та електронного цифрового підпису.

Правовою основою подальшого вдосконалення концепції національної політики щодо впровадження ІКТ у всі сфери суспільних відносин став Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [78] та відповідний план заходів, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 653-р [79].

Закон прийнято з метою вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами передбачено, зокрема:

- впровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, передбачивши відповідні зміни в законодавстві;

- визнання статусу і переліку обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого

самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу єдиної точки доступу (єдиного вікна);

– вжити додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням ІКТ зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

– прискорити впровадження ІКТ в аграрному секторі економіки України, передбачивши надання широкої номенклатури електронних послуг населенню сільської місцевості;

– сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема шляхом оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів, впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо.

У Законі визначено, що одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і направлене на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і нагромаджувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, аби надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Крім того, Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» було затверджено основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:

1) прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема, в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;

3) розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою;

4) державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо);

5) створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;

6) збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;

7) державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;

8) використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між

органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

9) досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

10) захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;

11) вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;

12) покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ.

На жаль, цілісного механізму організаційно-правового забезпечення виконання завдань розбудови інформаційного суспільства так і не було сформовано і дія цього Закону припинилась у 2016 р. Хоча Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2015 року» не використовував власне термін «електронне урядування», суть впровадження технологій електронного урядування в ньому була відображена. Так, як одну з основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні визначено використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, а одне із завдань передбачало визначення статусу і списку обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечення реалізації принципу «єдиного вікна».

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 386-р від 15.05.2013 р. «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [80].

Правовою основою розроблення та реалізації Стратегії стали Конституція України та Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», інші нормативно-правові акти, відповідно до яких держава створює умови для розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Реалізація Стратегії сприятиме впровадженню ІКТ в усі сфери суспільного життя. Стратегія має на меті розширення можливостей громадян брати участь у підготовці та експертизі політико-адміністративних рішень й контролювати ефективність діяльності влади.

У Стратегії відображені принципи, базові для інформаційного суспільства – це партнерство влади, суспільства і бізнесу, а також відкритість, відповідальність та ефективність самої влади. Ця Стратегія визначає мету, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи і механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 року.

Згідно із Стратегією, основними завданнями розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 року є:

- сприяння кожному громадянину на засадах широкого використання сучасних ІКТ у створенні інформації і знань, їх використанні та обміні ними, виробництві товарів та наданні послуг;

- забезпечення гарантій волевиявлення і самореалізації громадянина в інформаційному суспільстві, а також вільного доступу до інформації та знань, крім установлених законом обмежень;

- повномасштабне входження України до глобального інформаційного простору;

- прискорений розвиток інформаційного сектору економіки, який активно взаємодіє з іншими секторами економіки з метою підвищення темпів економічного зростання;

- впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі в процесі реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» та електронного урядування;

- гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, Декларацією принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства.

Реалізація Стратегії передбачалася у 2013–2020 роках.

На першому етапі реалізації Стратегії (2013–2015 роки) необхідно було досягти цілей та виконати завдання, що визначені Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», внести зміни до плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» з метою його актуалізації. Необхідно було забезпечити розробку і прийняття Інформаційного кодексу України, Закону України «Про електронну комерцію», внести зміни до нормативно-правових актів щодо Національної програми інформатизації, розробити базові норми, правила і регламенти створення, впровадження, модернізації та експлуатації інформаційних ресурсів, інформаційних, інформаційно-аналітичних, інформаційно-телекомунікаційних систем та засобів інформатизації органів державної влади, а також визначити порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил, норм та регламентів.

Серед виконаних завдань першого етапу реалізації Стратегії (2013–2015 роки) – прийняття Закону України «Про електронну комерцію» [81] та низки інших найважливіших нормативно-правових документів, таких як: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 561 «Про затвердження Порядку подання документів в електронному вигляді до органу ліцензування та видачі ним документів в електронному вигляді за допомогою телекомунікаційних засобів зв'язку» [82], Постанова Кабінету Міністрів від 21.10.2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [83].

Інформаційний кодекс України і зміни до НПП так і не були прийняті.

На другому етапі (2016–2020 роки) передбачається гармонізувати досягнення розвитку інформаційного суспільства в Україні із загальносвітовими та досягти:

- розбудови інформаційної інфраструктури для забезпечення доступу громадян до інформаційних послуг та ІКТ;
- спрощення процедури доступу громадян до інформації та знань за допомогою ІКТ, крім обмежень, установлених законом;
- забезпечення сталого розвитку національної економіки за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, насамперед е-економіки та е-комерції з використанням ІКТ;
- підвищення ефективності та якості державного управління з надання адміністративних послуг в електронній формі, прозорості та відкритості діяльності державних органів, активності громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, здійснення контролю за діяльністю державних органів;
- широке впровадження ІКТ в освіту, культуру, архівну справу, охорону здоров'я, охорону навколишнього природного середовища тощо;
- посилення мотивації до використання ІКТ;
- забезпечення інформаційної безпеки;
- запровадження системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні;
- забезпечення подальшого розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку як інтегрованої основи для загальнодержавних інформаційних систем електронної взаємодії державних органів;
- поліпшення кадрового потенціалу у сфері ІКТ.

Основними напрямками реалізації Стратегії за зазначеними етапами є розвиток таких сфер суспільного життя: інформаційна інфраструктура, доступ до інформації та знань, е-економіка, електронне урядування, е-демократія, е-освіта, наука та інновації, е-культура, е-медицина, охорона навколишнього природного середовища, інформаційна безпека, міжнародне співробітництво.

Стосовно електронного урядування в Стратегії визначені такі напрями реалізації:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розробка та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний Уряд»;
- забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню та бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- впровадження в діяльність державних органів типових організаційно-технологічних рішень та забезпечення їх ефективного функціонування;
- впровадження відомчих інформаційних систем планування та управлінської звітності в рамках створення єдиної державної системи контролю

результативності діяльності державних органів щодо забезпечення розвитку соціально-економічної сфери;

- нормативно-правове регулювання процедури забезпечення архівного зберігання електронних документів;

- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і організаціям;

- здійснення додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

- підвищення ефективності та прозорості процедури здійснення державних закупівель з урахуванням інтенсифікації впровадження системи електронних державних закупівель;

- поширення досвіду, набутого під час реалізації пілотних проектів у сфері е-урядування, зокрема таких, як «Електронне міністерство», «Електронний регіон», «Електронне місто», «Електронне село»;

- організація та впровадження у рамках виконання міжнародної програми «Бібліоміст – глобальні бібліотеки в Україні» ініціативи «Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування»;

- проходження державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування навчання з питань впровадження електронного урядування.

4.2 Концепція розвитку електронного урядування в Україні та сучасні державні проекти з розвитку електронного урядування

Розвиток електронного урядування за сучасних умов в Україні є надзвичайно важливим, оскільки воно здатне забезпечити ефективне управління, підвищити якість та швидкість надання адміністративних послуг, забезпечити прозорість прийняття рішень, знизити рівень корупції, зекономити значні кошти, пов'язані з витратами на канцелярські товари та відрядження.

Становлення електронної демократії в Україні покликане не лише прискорити європейську інтеграцію, а й стати потужним поштовхом до підвищення рівня життя простих українців, забезпечити усвідомлення відповідальності за прийняті рішення конкретним чиновником, сформувати соціально відповідальну державу в цілому [84].

Впровадження та експлуатація системи електронного урядування є ключовим напрямом підвищення ефективності державного управління як на національному, так і на регіональних рівнях, сприяє прискоренню темпів економічного зростання, покращує якість надання адміністративних послуг.

Використання механізмів електронної взаємодії органів влади дає можливість вирішити основні проблеми українського суспільства:

– відновлення довіри громадян до державних інституцій та органів місцевого самоврядування.

– непрозорість, корумпованість, закритість органів державної та місцевої влади;

– децентралізація, встановлення контролю громадян над прийняттям рішень у сфері державної політики.

Теоретичні основи та практичні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення електронного урядування в Україні розглядалися багатьма вченими та суспільними діячами.

Зокрема, В.В. Єганов електронне урядування трактує як спосіб організації державної влади за допомогою локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [85].

На думку А.М. Колосок, електронне урядування – це система взаємодії державних інституцій з окремим громадянином та суспільством в цілому через інформаційно-комунікаційні технології, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. Крім того, електронне урядування мінімізує контакт громадян із чиновниками, тим самим зменшуючи корупційну складову, в державному управлінні на національному та регіональному рівнях [84].

Згідно з концепцією Д.В. Дубова, електронне урядування – це комплекс державних інформаційних систем, інформаційно-технологічної інфраструктури їх взаємодії між собою та інфраструктури доступу до них населення, які забезпечують новий рівень відкритості, результативності та ефективності діяльності органів державної влади для найповнішого задоволення прав громадян [86].

З позиції управління соціальними системами, інформаційна система «Електронний уряд» – це система збору, введення, пошуку, обробки, збереження та надання на вимогу користувача згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів, покликана забезпечити надання державними органами всіх гілок влади численних послуг бізнесу та всім категоріям громадян, а також інформування громадян про роботу державних органів [87].

Р.А. Коваль зазначає, що е-уряд – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе і безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, і інтерактивну взаємодію між ними, зокрема, завдяки підтримці та впровадженню системи зворотнього зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [88].

Під електронним урядуванням В.І. Мицишин розуміє форму організації державного управління, яка, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання [89].

М.С. Міхровська стверджує, що становлення електронного урядування як невід'ємної частини здійснення державної влади суттєво наблизить Україну до демократичних стандартів публічної адміністрації, сприятиме підвищенню прозорості виконавчої влади, покращить ефективність її діяльності, і, як наслідок, сприятиме кращому забезпеченню в Україні прав і свобод людини і громадянина [90].

Слід зазначити, що в нашій країні з 2010 р. по 2015 р. одним з найважливіших нормативно-правових документів з розбудови електронного урядування була Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Метою цієї Концепції було визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада». У Концепції було зазначено, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

У Концепції, чи не вперше в нормативно-правових документах, було наведене і визначення електронного урядування та були визначені основні завдання із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні до 2015 року. На жаль, більшість завдань Концепції так і не були реалізовані з різних причин. План заходів на виконання Концепції не оновлювався декілька років [91].

З кінця 2010 р. і до кінця 2015 р. «Концепція розвитку електронного урядування в Україні» була одним з найважливіших нормативно-правових документів у сфері розвитку національної системи електронного урядування. Проте на сучасному етапі набувають актуальності нові підходи.

Як зазначено в Зеленій книзі державної політики у сфері електронного урядування [92], яку у 2015 р. підготувала Робоча група з розробки урядової політики в сфері розвитку електронного урядування при Віце-прем'єр-міністрові України – Міністрові регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, – запровадження та використання технологій електронного урядування є вагомим фактором на шляху європеїзації вітчизняної системи публічного врядування. Це сприятиме формуванню в Україні передумов для економічного зростання та підвищення конкурентоздатності нашої держави в сучасному глобалізованому суспільстві.

Однак, незважаючи на різні проблеми, в Україні поступово створюються необхідні передумови для розвитку електронного урядування. Так, серед актуальних державних проектів електронного урядування можна виокремити такі:

1. Єдиний державний портал адміністративних послуг. Переведення адміністративних послуг в електронний вид.

2. Система електронної взаємодії органів виконавчої влади. Міжвідомчий електронний документообіг.

3. Відкриті дані. Портал відкритих даних.

4. Електронні закупівлі – система Prozorro.

5. Стандарти інтероперабельності. Електронна взаємодія державних інформаційних систем.

6. Інфраструктура електронної ідентифікації: ЕЦП та альтернативні механізми електронної ідентифікації (BankID, MobilID).

У лютому 2016 р. Державне агентство з питань електронного урядування України презентувало такі пріоритетні напрями розвитку електронного урядування:

- інтероперабельність;
- електронні послуги;
- електронна ідентифікація;
- відкриті дані.

Також були визначені ключові показники ефективності (KPI) впровадження електронного урядування до 2017 року:

– електронна взаємодія державних електронних інформаційних ресурсів відбувається відповідно до єдиних правил, форматів та протоколів;

– систему міжвідомчого електронного документообігу впроваджено в промислову експлуатацію;

– обмін організаційно-розпорядчими документами та даними з реєстрів між органами влади відбувається в електронній формі;

– пріоритетні набори державних даних доступні у формі відкритих даних;

– пріоритетні адміністративні послуги для громадян та бізнесу доступні в е-формі (відповідно до переліку 20 базових послуг ЄС);

– єдину систему електронної ідентифікації впроваджено в промислову експлуатацію;

– громадянам та бізнесу доступні зручні та захищені засоби е-ідентифікації (bankID, MobileID, ЕЦП тощо);

– портал відкритих даних впроваджено в промислову експлуатацію;

– нацреєстр державних інформаційних ресурсів впроваджено в промислову експлуатацію.

Серед пріоритетних завдань щодо забезпечення ефективності та сталості розвитку названо:

– посилення міжвідомчої координації та розвиток ІТ-навичок;

– зміни в законодавство щодо Національної програми інформатизації;

– формування якісної довгострокової політики (Концепція розвитку електронного урядування до 2020 року);

– сприяння інтеграції до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу.

Щодо загального законодавчого забезпечення сучасних державних проектів з розвитку електронного урядування, то запровадження електронного

урядування повністю відповідає державній політиці, яка на сьогодні формалізована в таких нормативно-правових актах:

- Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» [3];
- Закони України «Про інформацію» [93], «Про доступ до публічної інформації» [94], «Про захист персональних даних» [95], «Про адміністративні послуги» [96], «Про електронний цифровий підпис» [97];
- Національна програма інформатизації [98] тощо.

У дорожній карті Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [3] важливим напрямом вектору безпеки є Програма електронного урядування.

Використання електронного урядування сприятиме ефективному розв'язанню таких проблем як:

- непрозорість, неефективність, закритість, корумпованість органів влади;
- формування механізмів децентралізації, деконцентрації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики;
- повернення довіри громадян до інститутів та публічних службовців.

Комплекс заходів з впровадження ІКТ передбачено також Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [99], зокрема щодо:

- управління кордонами;
- боротьби зі злочинністю та корупцією;
- у боротьбі з тероризмом;
- інформування про будь-які значні або важливі ризики для здоров'я населення, тварин, рослин, зокрема, контроль надзвичайних ситуацій в харчовому ланцюгу; незастосування та непідтримку будь-яких заходів, які обмежують транскордонне надання електронних комунікаційних послуг;
- забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві;
- сприяння взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики, створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства тощо.

Передбачено, що сторони сприяють поступовому наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій.

На вищому рівні між ЄС та Україною підписано контракт, який передбачає на безоплатній та безповоротній основі фінансування Державного бюджету та підтримку реформ Уряду за такими напрямками:

1) реформування системи державного управління, зокрема: реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, системи надання адміністративних послуг, системи управління державними фінансами, а також посилення боротьби з корупцією;

2) покращення доступу до інформації, що становить інтерес для громадськості. Передбачено, зокрема: 1) впровадження ефективної системи

перевірки декларацій про активи, доходи та видатки державних службовців; застосування оперативних санкцій стримуючої дії за зазначення у деклараціях неправдивої інформації; суттєве зменшення граничного розміру видатків, що декларуються; створення окремого веб-порталу для подачі декларацій в електронній формі та їхньої публікації з відкритим доступом; 2) доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (у тому числі до інформації стосовно їхніх справжніх власників), Державного реєстру прав на нерухоме майно (у тому числі інформації щодо осіб, яким належать ці права), а також до земельних кадастрів тощо.

На державному рівні для прискорення запровадження системи електронного урядування необхідно:

- сформулювати єдину політику щодо запровадження електронного урядування;

- визначити стратегічні пріоритети розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;

- забезпечити інтегрованість наявних державних програмних комплексів між собою та із запроваджуваною системою е-урядування;

- передбачити у бюджеті часткове фінансування регіональних програм електронного урядування за умови паритетного фінансування з місцевими бюджетами;

- запровадити єдині стандарти створення цифрового підпису;

- налагодити співпрацю та взаєморозуміння між Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації і Державним агентством з питань електронного урядування України [84].

4.3 Розвиток електронного урядування на регіональному рівні в Україні

У 2010 році Дніпропетровською та Одеською областями успішно реалізовано пілотний проект упровадження технологій електронного урядування згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 березня 2010 р. № 360-р «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування», головною метою якого було відпрацювання єдиних стандартів обміну електронними документами. У подальшому формат обміну було затверджено наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. № 1207 «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 15 листопада 2011 р. за № 1306/20044.

Одним із головних стратегічних результатів реалізації програм та проектів інформатизації в області стало створення технічної, технологічної, організаційної та кадрової бази для запровадження пілотного інноваційного проекту з електронного урядування за світовими стандартами «Електронний регіон» для подальшого поширення на всеукраїнському рівні [100].

Впровадження в Дніпропетровській області програмно-апаратного комплексу електронної взаємодії центрів надання адміністративних послуг, адміністративних органів, дозвільних органів, суб'єктів господарювання та громадян «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг» є одним з ключових проєктів «Електронного регіону». Розширення системи відбувається за рахунок підключення новоутворених об'єднаних територіальних громад.

З 2002 року в області розробляють та успішно впроваджують регіональні програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина» (кожна триває три роки). У рамках реалізації завдань програм створено системну ІТ-інфраструктуру виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, яка забезпечує ефективне впровадження проєктів інформатизації та електронного урядування.

Основними завданнями регіональної програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина» на 2014–2016 роки є нормативно-правове, організаційне та методичне забезпечення Програми; розвиток телекомунікаційного середовища регіону та формування системи регіональних електронних інформаційних ресурсів; упровадження технологій е-урядування в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування регіону; підтримка працездатності та забезпечення функціонування існуючих систем.

За результатом виконання завдань і заходів: усі райдержадміністрації та районні ради області мають бути підключеними за виділеними каналами до мультисервісної регіональної корпоративної мережі на швидкості на менш 20 мб/с; райдержадміністрації та райради підключені до регіональної системи електронного документообігу, кількість користувачів якої складає понад 700 працівників органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а база даних склала понад один мільйон електронних образів документів. У 2017–2019 роках заплановано приєднання до регіональної системи електронного документообігу всіх сільських та селищних рад.

Наразі розроблено проєкт регіональної програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина» на 2017–2019 роки. Успішно реалізується проєкт «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області» – www.e-services.dp.gov.ua

До бази даних віртуального офісу внесена повна інформація про послуги та дозвільні документи. У Дніпропетровській обласній державній адміністрації також впроваджено ініціативу «Відкритий бюджет», де можна у відкритому доступі ознайомитися з усіма видатками та доходами бюджету Дніпропетровської області (з трансфертами).

Регіональна програма інформатизації «Електронна Вінниччина» на 2016–2018 роки була спрямована на запровадження технологій електронного урядування та електронної демократії в діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Вінницької області, а також вирішення завдань переходу до орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх і спрямованого на розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний

доступ, користуватися, поповнювати їх та обмінюватися ними, передбачає можливість для кожної людини повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному розвитку, забезпечуючи при цьому підвищення якості життєдіяльності.

Програма визначає комплекс пріоритетних завдань з телекомунікаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування області для забезпечення інформаційних потреб громадян, суспільства та держави, сприяння соціально-економічному розвитку регіону шляхом упровадження сучасних та перспективних інформаційних технологій в усі сфери життєдіяльності регіону.

Основними завданнями Програми на 2016–2018 роки є:

- нормативно-правове, організаційне та методичне забезпечення Програми;
- упровадження технологій е-урядування та е-демократії в місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування регіону;
- розвиток телекомунікаційного середовища регіону та формування системи регіональних електронних інформаційних ресурсів;
- підтримка працездатності та забезпечення функціонування існуючих систем.

Слід відзначити, що відповідні регіональні програми розвитку електронного урядування також були розроблені і затверджені у Одеській (Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2014–2016 роки «Електронна Одещина» («е – ОДЕЩИНА», «е – ODESA REGION»)) та Волинській областях.

Спостерігається позитивний досвід окремих регіонів України в сфері створення регіональних (міських) порталів адміністративних послуг, таких як у м. Вінниця (з 2008 року), м. Львів, м. Луцьк, м. Івано-Франківськ та Дніпропетровська область (з 2010 року), міста Київ, Харків та Одеська область (з 2011 року).

ПІСЛЯМОВА

Стратегічним пріоритетом становлення України як соціально орієнтованої європейської держави є розвиток системи місцевого самоврядування, без реформування якої у напрямі децентралізації владних повноважень на місця неможливо досягти гармонійного та зрівноваженого розвитку територіальних громад, а відтак – забезпечити високий рівень якості життя населення. Зміна усталеної парадигми управління державою у напрямі формування місцевої демократичної влади за рахунок удосконалення системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, слід розглядати сьогодні необхідною умовою активізації процесів сталого розвитку України

Індикаторами успіху впровадження в життя теоретичних засад децентралізації, є:

- створення рівних умов для розвитку міст, урбанізованих територій, сільських територій, сіл і селищ; формування комфортного та безпечного середовища для проживання людини на всій території України;

- формування дієздатних і конкурентоспроможних територіальних громад, здатних залучати інвесторів (у т. ч. іноземних), формувати на своїй території «точки економічного зростання», створювати нові робочі місця, що стане основою зростання добробуту мешканців громад на всій території України;

- відновлення на засадах децентралізації дієвих механізмів та інструментів щодо ефективного та раціонального задіяння та використання наявного на місцевому рівні внутрішнього потенціалу розвитку (насамперед ресурсів), що становитиме підґрунтя для саморозвитку та економічного зростання на місцях – основи соціально-економічного процвітання територій, створення комфортного і безпечного проживання людини на всій території України.

Зазначене дозволяє стверджувати, що реформи самоврядування в Україні набуває обертів, їх підґрунтям є нормативна база, яка частково створена й активно формується. Водночас загострюється проблема ресурсного забезпечення реформ, особливо недостатня кількість фахівців з публічного управління та адміністрування. Необхідна також політична воля, підтримана спільним бажанням і в центрі, і на місцях здійснити необхідні перетворення. Тому досягнути успіху на шляху розбудови нової регіональної політики і децентралізації можливо лише шляхом цілеспрямованої та системної роботи.

Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Одна з причин зміни парадигми стратегічного планування розвитку територіальних громад, у тому числі об'єднаних, – інші ресурсні можливості громади, а значить – і інші конкурентні переваги, на основі чого має бути сформовано оновлене стратегічне бачення розвитку громади та, відповідно, нові стратегічні пріоритети та цілі розвитку.

Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад мають характеризуватися наступними ознаками:

- орієнтація на потреби та інтереси людей;
- консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території;
- усебічність та цілісність;
- спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети;
- проведення комплексного аналізу стану територіального розвитку;
- обов'язковість моніторингу та оцінювання;
- наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні.

Розбудова електронного урядування забезпечується тільки в рамках реформування всієї системи державної влади. Це потребує модернізації у першу чергу всієї системи публічного управління, проведення ефективної адміністративної реформи. Саме ж завдання розбудови національної системи електронного урядування в Україні є масштабним, таким, яке потребує значного часу та ресурсів, оскільки значною проблемою української влади завжди була певна безсистемність, невизначеність та нерегламентованість її взаємовідносин з кінцевими споживачами державно-управлінських послуг.

Пріоритетними напрямками розвитку державних проєктів електронного урядування є:

- інтероперабельність;
- електронні послуги;
- електронна ідентифікація;
- відкриті дані.

Тенденція останніх років щодо розвитку електронного урядування в містах України є вкрай позитивною, не зважаючи на складну економічну та політичну ситуацію. Важливим для ефективного впровадження е-урядування на місцевому рівні є розробка та прийняття необхідного нормативно-правового забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Власюк О.С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О.С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 5–18.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. №333-р/ Офіційний портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» / Указ Президента України від 12 січня 2015 р., №5/2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. – Назва з екрана.
4. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] / Б.М. Данилишин // Контракти UA. – 2014. – 17.10.
5. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. №79-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> – Назва з екрана.
6. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. №71-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> – Назва з екрана.
7. Зубко Г.Г. Забюрократизована державна машина не впорюється з викликами війни та економічної кризи / Г.Г. Зубко // Дзеркало тижня. – 2015. – 16 січня.
8. Абибок Ю. Реформа місцевого самоврядування, або децентралізація на короткому довідку / Ю. Абибок // РБК–Україна. – 2015. – 21.11.
9. Савчук О. Роздуми про добровільне об'єднання громад / О. Савчук // Блог Інституту аналізу державної та регіональної політики.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> – Назва з екрана.
11. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 №1508-УІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> – Назва з екрана.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about> – Назва з екрана.
13. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. – №1. – С. 5–10.
14. Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe / The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). – 2008. – 96 p.

15. Wollmann H. Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality // НКЖУ-ССРА. – 2011. – 11(3). – Р. 681-706.

16. The Danish Local Government System / Local Government Denmark. – 2009, February. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF– Назва з екрана.

17. André C., García C. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland // OECD Economics Department Working Papers. – 2014. – No. 1121. – OECD Publishing. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>– Назва з екрана.

18. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. / Committee of the Regions of the European Union. – 2008. – Р. 47-321.

19. Коломієць І.Ф. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні / І.Ф. Коломієць, А.О. Пелехатий // Науковий журнал «Економіка України». – 2017. – 4 (665). – С. 46–55.

20. Територіальна громада як базова ланка адміністративнотериторіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / А.П. Павлюк, А.П. Олійник, О.А. Баталов О.А. та ін. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.

21. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович. – К. : 2017 – 107 с.

22. Формування об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості (інформаційно-аналітичний огляд) / Ю.О. Лупенко, М.М. Могилова, О.В. Самофал та ін. – К. : ННЦ«ІАЕ», 2018. – 46 с.

23. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (Із змінами). [Електронний ресурс] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. – Назва з екрана.

24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади» від 08.04.2015 р. № 214 (Із змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>. – Назва з екрана.

25. Децентралізація у питаннях і відповідях: довідник / Проект за підтримки Національного фонду на підтримку демократії. Український інститут міжнародної політики, 2015. – 19 с.

26. Рошило В.І. Формування спроможних територіальних громад у контексті бюджетної децентралізації / В.І. Рошило // Труды Николаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. Гроші, фінанси і кредит. – 2018. – Випуск 23. – С. 531–536.

27. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності / О.В. Ольшанський // Актуальні проблеми державного управління. – 2016 – №2 (48). – С. 92–99.
28. Вахович І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / І.М. Вахович, І.М. Камінська. – Луцьк : Надстир'я, 2008. – 298 с.
29. Коломієць І.Ф. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні / І.Ф. Коломієць, А.О. Пелехатий // Науковий журнал «Економіка України» – 2017. – №4 (665) – С. 46–55.
30. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. – Назва з екрана.
31. Децентралізація в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/gromada>. – Назва з екрана.
32. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015–2018). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/>. – Назва з екрана.
33. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лют. 2015 р. №156-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. – Назва з екрана.
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серп. 2014 р. №385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
35. Сайт Центральної виборчої комісії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.drv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pnn_id=145 – Назва з екрана.
36. Пелехатий А.О. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / А.О. Пелехатий, О.Р. Західна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. праць. – Львів : Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України, 2014. – Вип. 4 (108). – С. 167–175.
37. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report «Створення об'єднаних територіальних громад в Україні: 2015-2017». – К. : Фонд Східна Європа, 2018. – 44 с.
38. Бутрій Д. Децентралізація реальний шанс для громад на європейське майбутнє. / Д. Бутрій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khoda.gov.ua/> – Назва з екрана
39. Звіти про виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад Чернівецької області за 2016–2017 роки.
40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад:» від 8 вересня 2016

р. № 601 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249308591>. – Назва з екрана.

41. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/nastav-chas-formuvannya-efektivnogo-rayonnogo-rivnya-i-vzhe-ochevidno-z-yakih-rayoniv-treba-pochinati-v-yacheslav-negoda/> – Назва з екрана.

42. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>. – Назва з екрана.

43. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 р. № 1923-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> – Назва з екрана.

44. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09.02.2017 р. № 1848-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>. – Назва з екрана.

45. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 09.02.2017 р. № 1850-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19> – Назва з екрана.

46. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 353 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014893>. – Назва з екрана.

47. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24 травня 2017 р. № 348-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014874> – Назва з екрана.

48. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів) / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61760 – Назва з екрана.

49. Серьогін С.М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти / С.М. Серьогін,

Ю.П. Шаров, Є.І. Бородин, Н.Т. Гончарук та ін. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 278 с.

50. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади / О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, І.В. Валентюк, А.Ф. Ткачук. – К. : Вид-во НАДУ, 2017. – 121 с.

51. Чикаренко І.А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І.А. Чикаренко, О.О. Чикаренко, А.С. Ушакова // Аспекти публічного правління. – 2018. – Том 6 – № 10. – С. 54–61.

52. Ткачук А. Стратегічне планування у громаді / А. Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.

53. Шаров Ю.П. Муніципальний менеджмент / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, О.Ю. Бобровська та ін. – К. : Атіка, 2009. – 404 с

54. Шаров Ю.П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю.П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України., Сер. «Державне управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 33 – 38.

55. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю.П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

56. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 28.11.2011 р. № 1198-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 92. – С. 54. – Ст. 3349.

57. Берданова О.В. Стратегічне планування місцевого розвитку / О.В. Берданова, В.В. Вакуленко. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

58. Шаров Ю.П. Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти / Ю.П. Шаров // Аспекти публічного. управління. – 2014. – № 5 – 6 (7 – 8). – С. 81 – 87.

59. Постанова Кабінету Міністрів України (проект) «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку». – Режим доступу: <http://www.kievcity.gov.ua/.../2015/.../Proekty-postanov-K>.

60. Бриль М. Стратегія — основа становлення та розвитку ОТГ / М. Бриль // Місцеве самоврядування. – 2018. – № 5.

61. Берданова О. Стратегічне планування. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

62. Калашник І.В. Стратегія розвитку Томаківської селищної об'єднаної територіальної громади на період 2017 – 2022 рр.: наук.-практ. розробка / І.В. Калашник, Ю.П. Шаров. – Томаківка-Дніпро, 2017. – 132 с.

63. Ткачук А.Ф. Естонія: міське самоврядування. Робочі записки / А. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 48 с.

64. Прокопенко Л.Л. Досвід реалізації функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС / Л.Л. Прокопенко // Координати управління :збірник наукових праць / за ред. Д.І. Дзвінчука. – Вип. 1. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – С. 100 – 107.

65. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг. / К.М. Бліщук, А.С. Крупник, Є.Г. Матвіїшин, Ю.П. Шаров та ін. ; за заг. наук. ред. М.М. Білинської. – К. : К.І.С., 2014. – 120 с.

66. Постанова Кабінету Міністрів України КМУ «Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій» від 09.06.2011 р. № 650.

67. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» від 21.08.2015 № 856. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF/page>. – Назва з екрана.

68. Ярова І.В. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні / І.В. Ярова, Ю.П. Шаров // Аспекти публічного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 8 (10). – С. 76 – 83.

69. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044 – Назва з екрана.

70. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> – Назва з екрана.

71. В Україні запрацювала Інтерактивна карта проектів з енергоефективності та відновлюваної енергетики – UAMAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249464283> – Назва з екрана.

72. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні// https://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf

73. Олійник Д.І. Стратегічні основи інноваційного розвитку територіальних громад / Д.І. Олійник // Національний інститут стратегічних досліджень. 02.2019 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old2.niss.gov.ua/articles/3347/> – Назва з екрана.

74. Cuosa T. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union / Tuomo Cuosa. – Singapore: S.Rajaratnam Studies, 2011. – 116 p.

75. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU) ; Нац. техн. ун-т «Київський політехнічний ін-т» ; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України ; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – К. : НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.

76. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від

01.12.2005р. № 3175-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1565-18> – Назва з екрана.

77. Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U1497_05.html – Назва з екрана.

78. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16/stru2> – Назва з екрана.

79. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів, розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.08.2007 р. № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-p> – Назва з екрана.

80. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» №386-р від 15.05.2013р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua//laws/show/386-2013-p> – Назва з екрана.

81. Закон України «Про електронну комерцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19/stru> – Назва з екрана.

82. [50 ел1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку подання документів в електронному вигляді до органу ліцензування та видачі ним документів в електронному вигляді за допомогою телекомунікаційних засобів зв'язку» від 23.08.2016 р. № 561 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/561-2016-p> – Назва з екрана.

83. Постанова Кабінету Міністрів від 21.10.2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p> – Назва з екрана.

84. Колосок А.М. Електронне урядування – шлях до формування соціально відповідальної держави / А.М. Колосок // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – №6(168). – С. 417-421.

85. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні / В.В. Єганов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua – Назва з екрана.

86. Дубов Д.В. Основи електронного урядування / Д.В. Дубов, С.В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.

87. Клименко І.В. Технології електронного урядування / І.В. Клименко, К.О. Линьов. – К. : ДУС, 2006. – 225 с.

88. Коваль Р.А. Державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування / Р.А. Коваль // Економіка та держава. – 2008. – №4. – С. 81–84.

89. Мищишин В.І., Жежнич П.І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні / В.І. Мищишин, П.І. Жежнич. // Вісник

Національного університету «Львівська політехніка».– Серія: Інформаційні системи та мережі. – 2011. – №699. – С. 164–175.

90. Міхровська М.С. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні / М.С. Міхровська // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серія: Юридические науки. – 2012. – Т. 25, №1. – С. 298–304.

91. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 2: Електронне урядування: основи та стратегії реалізації / А.І. Семенченко, А.О. Серенок. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 72 с.

92. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e-zakon.org/greenbook/> – Назва з екрана.

93. Закон України «Про інформацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> – Назва з екрана.

94. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> – Назва з екрана.

95. Закон України «Про захист персональних даних» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> – Назва з екрана.

96. Закон України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> – Назва з екрана.

97. Закон України «Про електронний цифровий підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://medoc.ua/uk/blog/7-listopada-2018-roku-nabuva-chinnosti-zakon-ukrani-pro-elektronni-dovirchi-poslugi> – Назва з екрана.

98. Національна програма інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр> – Назва з екрана.

99. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 – Назва з екрана.

100. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 7: Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / С.А. Чукут. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 72 с.

Наукове видання

Вагонова Олександра Григорівна

Горпинич Олександр Володимирович

Ісіков Сергій Михайлович

Тимошенко Любов Вікторівна

Романюк Наталія Миколаївна

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Монографія

Видано в редакції авторів